

Curso de Ciencia Política

2^a edición



Salvador Martí i Puig
Juan Mario Solís Delgadillo
Francisco Sánchez
EDITORES
Manuel Alcántara
PRÓLOGO

CURSO DE CIENCIA POLÍTICA

Curso de Ciencia Política

2^a edición

Salvador Martí i Puig
Juan Mario Solís Delgadillo
Francisco Sánchez
EDITORES
Manuel Alcántara
PRÓLOGO



Primera edición, 2017

Segunda edición, 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA
LXIII LEGISLATURA**

COMISIÓN DE BIBLIOTECA Y ASUNTOS EDITORIALES

Sen. Luis Sánchez Jiménez. Presidente

Sen. Marcela Guerra Castillo. Secretaria

Secretaría Técnica

Virginia del Carmen Franco Jiménez

© Salvador Martí Puig

© Juan Mario Solís Delgadillo

© Francisco Sánchez López

© Senado de la República

Av. Paseo de la Reforma No. 135, Col. Tabacalera, Ciudad de México, C.P. 06030

www.senado.gob.mx

Coordinadora editorial

Sara Arenas Medina

Este libro para ser publicado fue arbitrado y avalado por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

ISBN: 978-607-535-039-4

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso en México

Queda permitida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta obra por tratarse de un texto de divulgación. Sin embargo, deberá citarse la fuente correspondiente en todo momento.

Índice

PRÓLOGO

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ	9
-----------------------------	---

INTRODUCCIÓN

Salvador MARTÍ I PUIG, Juan Mario SOLÍS DELGADILLO y Francisco SÁNCHEZ	13
---	----

PARTE I: FUNDAMENTOS

<i>El análisis comparativo en la Ciencia Política: describir, explicar, prescribir</i> Iván LLAMAZARES, Miguel PARADELA LÓPEZ	17
--	----

<i>El estudio de la democracia: teorías y mediciones</i> Guillermo BOSCÁN, Iván LLAMAZARES	39
---	----

<i>Ciencia Política y politólogos en México. Un encuadre histórico</i> Fernando BARIENTOS DEL MONTE	67
--	----

<i>Política y género (o política feminista)</i> María DE LA FUENTE	103
---	-----

<i>Neuropolítica: una aproximación a la micropolítica</i> Manuel ALCÁNTARA SÁEZ	143
--	-----

PARTE II: ACTORES

INDIVIDUOS

<i>Cultura política</i> Araceli MATEOS DÍAZ	189
--	-----

Índice

El estudio de las élites

Ariel D. SRIBMAN 213

ACTORES COLECTIVOS

Los partidos políticos y sistemas de partidos

FLAVIA FREIDENBERG 245

Movimientos sociales y acción colectiva

Salvador MARTÍ I PUIG, Guiomar ROVIRA I SANCHO 279

Los medios de comunicación de masas

Flavia FREIDENBERG 319

PARTE III: INSTITUCIONES

Las formas de gobierno: un análisis centrado en el presidencialismo

Mercedes GARCÍA MONTERO y Francisco SÁNCHEZ 353

Regímenes autoritarios y poderes de emergencia

Claire WRIGHT 385

El Parlamento

Mercedes GARCÍA MONTERO 413

La distribución territorial del poder: estados unitarios y federales

Margarita GÓMEZ-REINO y Sebastián LINARES 449

Los sistemas electorales

Luis Antonio GONZÁLEZ TULE 491

El sistema político mexicano

Juan Mario SOLÍS DELGADILLO, Sarah Patricia CERNA VILLAGRA
y Oniel Francisco DÍAZ JIMÉNEZ 519

PARTE IV: ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Estado y la administración pública

Agustín E. FERRARO 549

Índice

<i>Las políticas públicas y su análisis</i> Mercedes GARCÍA MONTERO	577
<i>Estado de bienestar: el qué, el cuándo y el cómo lo estudiamos</i> Gemma UBASART-GONZÁLEZ	617
PARTE V: RRII	
<i>Relaciones internacionales en un mundo global</i> David Scott PALMER.....	653
<i>América Latina, el continente de la sorpresa y la paradoja</i> Lina María CABEZAS RINCÓN	673
AUTORAS Y AUTORES	743

Prólogo

Manuel Alcántara Sáez

La realización de un manual supone constataciones y retos de diferente naturaleza. Entre las primeras se encuentran la existencia de una disciplina suficientemente sólida sobre la que llevar a cabo la empresa, ello comporta dos vertientes: la presencia de un elenco de autores especialistas en las diferentes aristas que moldean el estado del arte y un acervo de conocimiento ampliamente recogido. Entre los segundos se requiere confrontar exposiciones rigurosas configuradas de manera pedagógica clara con un plan general de la obra coherente y lo más exhaustivo posible. Un manual tiene tras de sí un ejercicio de notable modestia intelectual a la vez que de generosa entrega a la comunidad académica. El trabajo individual se diluye en el del conjunto, y docentes y discentes se benefician de la labor acumulada.

La Ciencia Política es una disciplina del siglo XX aunque sus cimientos se encuentran desde los albores de la propia humanidad. Vinculada a la reflexión sobre el poder, su origen y ejercicio, es una actividad intelectual siempre presente en el devenir de cualquier grupo humano constituido, aunque no necesariamente, en civilización. La sistematicidad y el rigor de ese estudio, junto con el desarrollo de sociedades cada vez más complejas, determinan su evolución a lo largo del tiempo. También lo hacen el progreso de otras disciplinas y el propio

de la enseñanza canónica. En este orden, las revoluciones liberales burguesas del siglo XVIII y XIX, el constitucionalismo, el asentamiento de la sociedad industrial, la expansión de una nueva clase social (el proletariado), el sufragio universal y la sociedad de masas, los procesos de liberación nacional, junto con la concomitante expansión de la universidad, son sustratos sobre los que se alza la nueva disciplina que va a competir con otras en la búsqueda de su carácter científico.

El presente volumen es deudor de todo ello. Está concebido por un equipo de profesionales de la Ciencia Política, que tienen como núcleo originario su paso por la Universidad de Salamanca aunque actualmente realicen su trabajo en instituciones muy diferentes, como lo muestra la variopinta adscripción institucional de sus editores. El libro aborda la disciplina conjugando aproximaciones tradicionales realizadas en las últimas tres décadas con una visión que apuesta por la interacción entre instituciones y actores sin descuidar “los productos del sistema”. Sin embargo, no deja de lado una necesaria revisión de sus fundamentos que vienen a ser el pilar desde el que se estructura integrando miradas absolutamente necesarias como es la que se origina desde el feminismo o aquellas otras más novedosas que plantean una abierta convivencia con las ciencias de la vida como es la neuropolítica.

En un momento en el que pareciera que la Ciencia Política está arrinconada ante los imperativos de la globalización, que ponen el acento en el fenómeno comunicacional y el peso en la vertiente económica de las variables sociales, un libro como el presente se hace imprescindible. La política oscila entre el arte y la ciencia, y es la actividad humana por excelencia; pero requiere del manejo de categorías y de conocimiento empírico para su comprensión, por lo que las páginas que siguen ofrecen un material fecundo. Ahora, si bien el esfuerzo ha valido

Prólogo

la pena, la palabra final sobre la pertinencia y utilidad de este libro la van a tener sus lectores; quienes se acerquen a él como un manual de estudio universitario y quienes lo hagan como obra de consulta.

Introducción

Salvador Martí i Puig
Juan Mario Solís Delgadillo
Francisco Sánchez

Escribir un manual de Ciencia Política es una tarea ardua y difícil, al menos por dos razones: a) por la responsabilidad pedagógica que ello implica; y b) por la responsabilidad profesional que conlleva. Sobre la primera de las razones esgrimidas, confeccionar una obra de esta naturaleza se torna en una empresa difícil porque trasladar una serie de contenidos básicos de la disciplina a estudiantes que se aproximan por primera vez a la Ciencia Política, envuelve un ejercicio delicado en el que autoras y autores requieren poner todo su empeño y talento para resumir en unas cuantas páginas temas que entrañan mucha complejidad, al tiempo que requiere de manejar un lenguaje diáfano y accesible para su fácil comprensión sin descuidar la necesaria importancia de introducir a los lectores en el vocabulario de esta comunidad epistémica.

En cuanto a la segunda de las razones expuestas, involucrarse en un emprendimiento como éste, exige cuidado y habilidad profesional, pues es bien conocida la delgada línea en la que nos movemos quienes estudiamos la Ciencia Política entre la rigurosidad académica y la tentación del sesgo ideológico. Precisamente por esta última razón es que el recién extinto Giovanni Sartori advertía que los polítólogos hemos de ser

especialmente cuidadosos con el vocabulario de la política, no tanto porque seamos los propietarios del mismo, que en efecto no lo somos, sino porque más bien somos depositarios del mismo, y por tanto hemos de ser sus principales cultivadores, en especial cuando escuchamos cotidianamente que el léxico de la política es utilizado por los “opinólogos” con una inusitada irreflexión.

En este contexto, quienes estudiamos Ciencia Política debemos cuidar tanto los contenidos de la disciplina como la esencia de los conceptos de nuestro glosario porque, así como se dice que los abogados son los porteros de la ley, los politólogos hemos de ser los cancerberos de la política. Este *Curso de Ciencia Política* busca cumplir con esta doble función: a) ser un texto básico para comprender los principales temas de la disciplina; y b) ser una guía esencial para aprender el vocabulario de la política.

El curso se divide en cinco partes: a) fundamentos; b) actores; c) instituciones; d) administración y políticas públicas; y e) relaciones internacionales con lo que se busca dar cabida a las tres dimensiones de la política: la *polity* (la estructura), la *politics* (el proceso) y la *policy* (el resultado). En la primera parte: **los Fundamentos**, el lector podrá encontrar los trabajos de Iván Llamazares sobre cómo interpretar la política y cómo funciona la política democrática, al tiempo que se recoge el interesante trabajo de Fernando Barrientos sobre la historia y el recorrido de la Ciencia Política en general y en México en particular; de la misma manera los capítulos de María de la Fuente y Manuel Alcántara, abordan temas poco estudiados en otros manuales como lo son la política y género, y la neuropolítica.

La segunda parte: **los Actores**, se divide a su vez en: a) individuos; y b) colectivos. Araceli Mateos y Ariel Sribman ponen

toda su atención al estudio de la participación política de los ciudadanos y sus modalidades, así como a la cultura política y el comportamiento de las élites, mientras que Flavia Freidenberg y Salvador Martí ponen el foco en los partidos políticos y los medios de comunicación de masas por un lado, y los movimientos sociales por otro, respectivamente.

En la tercera parte del curso denominada **las Instituciones**, quienes lean encontrarán los trabajos de Mercedes García Montero, Francisco Sánchez, Claire Wright, Luis González Tule y Juan Mario Solís Delgadillo *et.al.* En estos capítulos se abordan: a) las principales formas de gobierno poniendo especial énfasis en el presidencialismo dada su predominancia en América Latina; b) los regímenes no democráticos y los poderes de emergencia; c) el Parlamento y su relación con el Poder Ejecutivo; d) los sistemas electorales; y e) un estudio breve sobre el sistema político mexicano.

Más adelante, en la cuarta parte: **Administración y Políticas Públicas**, Agustín Ferraro, Mercedes García Montero y Gemma Ubasart-González hablan de lo que son las administraciones públicas y cuáles son sus distintos modelos; de las políticas públicas y su análisis; y de lo que es llamado Estado de bienestar y cómo se estudia. Por último, en la quinta parte sobre Relaciones Internacionales, David Scott Palmer y Lina María Cabezas Rincón analizan el estado que guardan las relaciones internacionales en el contexto actual, así como también a los problemas y retos que tiene por delante la región latinoamericana en un escenario en el que pareciera que las democracias se encuentran en recesión.

Este curso recopila 23 capítulos, que abarcan un espectro muy amplio de los principales temas de la Ciencia Política, aunque sin duda, también es cierto que de manera inevitable hay temas que han quedado fuera de esta obra. No obstante,

lo que sí deseamos destacar es el equilibrio entre autores y autoras que este curso recoge; ello no se debe a un ejercicio de corrección política sino a una convicción de que tanto los hombres como las mujeres que se dedican a la Ciencia Política poseen conocimientos que bien vale la pena difundir y circular. Otro aspecto que deseamos resaltar es la generosidad de los autores y autoras que con vocación de enseñantes dedicaron tiempo a la elaboración de los diferentes textos aquí recogidos en los que se reúnen también sus experiencias como docentes en distintas partes del mundo.

Con esta obra se resarce una deuda pendiente de dos proyectos de innovación docente de la Universidad de Salamanca, al tiempo que implica el compromiso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí por producir material pedagógico de alta calidad de cara a la creación de una carrera de Ciencia Política en esa casa de estudios. Muchos de los textos que ahora están a disposición de un público más amplio gracias a esta edición han servido de base para las tareas docentes de muchos de quienes aquí escriben y por ende, han sido mejorados progresivamente para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

Por último, agradecemos la colaboración y entendimiento interinstitucional entre la Universidad de Salamanca, la Universidad de Girona y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí que han respaldado el trabajo de los profesores y profesoras que dan contenido a esta obra colectiva que tiene como única finalidad servir como un instrumento académico para la enseñanza-aprendizaje de la Ciencia Política especialmente para las juventudes en América Latina. En ese sentido, expresamos nuestro reconocimiento y gratitud al Senado de la República de México, a través de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales que acogieron con entusiasmo la idea de publicar este *Curso de Ciencia Política*. Buena lectura.

El análisis comparativo en la Ciencia Política: describir, explicar, prescribir

Iván Llamazares
Miguel Paradela López

1. LOS OBJETIVOS DE LA COMPARACIÓN EN LA CIENCIA POLÍTICA

Prácticamente desde sus orígenes, el estudio de la vida política ha ido vinculado a la comparación. Ejemplo de ello es la obra de Aristóteles *La Política*, que incluye análisis comparativos de diferentes constituciones y regímenes políticos de su tiempo. Aproximaciones comparativas se encuentran también en las obras de los principales antecesores y precursores de la ciencia social moderna (como Maquiavelo, Tocqueville, Marx o Max Weber). Ahora bien, ¿en qué consiste comparar? Una primera forma de abordar esta pregunta partiría de nuestra experiencia cotidiana. Nos pasamos una buena parte de nuestras vidas comparando, ya sea sensaciones, experiencias, relaciones, características de objetos, magnitudes, etc. Desde punto de vista, no hay nada sorprendente en el hecho de comparar, tenemos incluso una intuición clara de en qué consiste esa actividad. Más interesante y difícil resulta pensar en cómo debemos de comparar en las ciencias sociales. Para abordarla con más claridad puede ser conveniente dar un rodeo previo.

En principio, podemos pensar en tres propósitos básicos de la ciencia social. El primero consiste en describir como son las cosas. El segundo, más ambicioso, en explicar por qué son así y no de otro modo. Y el tercero y último, una vez conocidas las cosas, argumentar cómo deberían ser. Estas tres finalidades nos dan algunas pistas sobre algunos objetivos fundamentales de la comparación. Por tanto, podemos comparar para revelar y resaltar diferencias entre distintas realidades que nos interesan (países, regímenes, instituciones, actores y procesos políticos, etc.), así como a partir de ellas realizar valoraciones morales que dirijan la acción humana.

De hecho, pueden distinguirse dos mecanismos de comparación: la comparación objetiva como una técnica en un aspecto más cuantitativo destinado a explicar por qué las cosas son como son, y la comparación unida a los valores, de un tinte más cualitativo y orientado a mostrar cómo las cosas deberían ser. La explicación de estos mismos mecanismos para entender y dirigir la realidad quizás pueda explicarse por su relación con otras ramas del conocimiento. Así, mientras la comparación más objetiva presenta importantes influencias de las matemáticas o la estadística, la técnica más cualitativa muestra más semejanzas con la sociología o la filosofía.

1.1. La comparación objetiva. ¿Por qué las cosas son como son?

Podemos pensar en la comparación como una técnica para explicar el porqué de ciertas cosas. En este último caso, pretendemos explicar las propiedades (o características, o atributos) de cierto(s) caso(s) a partir de otras propiedades o atributos que tienen dichos casos. Las propiedades que pretendemos explicar son nuestras variables dependientes. Y las propiedades

que seleccionamos para explicar las primeras (los factores explicativos que seleccionamos) son nuestras variables independientes.

Extraer inferencias explicativas es el fin más ambicioso y difícil de la comparación, y exige por ello un tratamiento más elaborado. Para empezar, ¿por qué sería útil, en las ciencias sociales, recurrir a la comparación cuando tenemos finalidades explicativas? Hay varias respuestas ante esta pregunta (Della Porta 2003). Una primera razón es que la comparación presenta ventajas frente a otro tipo de técnicas y metodologías. Por ejemplo, la utilización de técnicas estadísticas plantea muchos problemas cuando los casos pertinentes para el análisis son pocos y cuando las variables independientes (o las causas posibles que identificamos y seleccionamos) son muchas. Las técnicas estadísticas plantean también problemas cuando suponemos (lo que sucede a menudo en Ciencia Política) que hay que considerar no solo los efectos separados de cada variable (manteniendo constantes los valores del resto) sino también los efectos interactivos, que derivan de combinaciones entre las variables independientes. En estos casos, los efectos de una determinada variable independiente sobre nuestra variable dependiente pueden variar dependiendo de los valores que tomen otras variables independientes. Por ejemplo, los efectos de la liberalización económica podrían ser muy diferentes en economías muy productivas y desarrolladas tecnológicamente que en economías poco productivas y desarrolladas. O los efectos de una determinada política educativa podrían variar mucho dependiendo de que nos situásemos en un contexto urbano, rural, de clase media, de clase obrera, multiclassista, etc. El estudio de estos procesos interactivos hace más difícil la utilización de las herramientas estadísticas. Además, también es especialmente útil comparar cuando pensamos que las

secuencias temporales y las trayectorias históricas pasadas importan, que los efectos de ciertas variables son dependientes de las rutas históricas seguidas por los casos analizados, sean éstos sociedades, actores u organizaciones.

La comparación resulta también especialmente adecuada cuando estamos más interesados en entender las características de casos específicos que en establecer la existencia y/o magnitud de una relación abstracta entre variables. Este interés en los casos concretos se ve reforzado por el hecho de que los patrones de causalidad en la política son altamente dependientes de las características de las trayectorias históricas previas pasadas (Pierson 2004; Hall 2003). Finalmente, la comparación tiene una fuerte ventaja sobre los métodos de tipo correlacional y estadístico, que consiste en que permite identificar relaciones de causalidad no simétricas entre las variables (Ragin 2008). Estas relaciones se dan cuando una variable (o una combinación de variables) es una condición necesaria pero no suficiente para que se dé el resultado analizado (por ejemplo, el desarrollo de un sistema universal de salud requiere alcanzar un nivel mínimo de modernización económica, pero esa modernización no garantiza el desarrollo de un sistema universal de salud), o cuando una variable (o combinación de variables) es una causa suficiente (pero no necesaria) del resultado analizado. Esta última situación remite a la importancia de la *equifinalidad* en la vida política, es decir, al hecho de que un resultado determinado puede derivar de procesos causales muy diferentes.

Por otra parte, aunque los estudios de caso pueden tener una gran utilidad (Rueschemeyer 2003; Gerring 2007), los mismos confrontan problemas especialmente agudos de *valididad externa*. Esto significa que no tenemos seguridad sobre el grado en que nuestras conclusiones serán válidas para otros

casos distintos del que analizamos. Comparando podemos descartar causas que asumíamos como relevantes, e identificar por el contrario las características que dieron lugar a determinados resultados en diferentes sociedades. Y hacerlo, además, considerando las posibilidades de efectos interactivos sobre nuestra variable dependiente. Es por estos motivos que en la Ciencia Política la comparación entre algunos casos presenta fuertes ventajas frente a otras técnicas de análisis, sean estas cuantitativas (los estudios estadísticos) o, al igual en el caso de los estudios comparativos, fundamentalmente cualitativas (los estudios de caso).

1.2. Comparación y valores. ¿Cómo deberían ser las cosas?

La particular naturaleza del ser humano y su capacidad para razonar (y quizás para soñar), le han permitido no sólo describir y comprender la realidad en la que vivía, sino también plantear otros escenarios posibles sobre cómo podrían ser las cosas. De hecho, podría decirse que la mayoría de los grandes procesos de cambio político de nuestra historia han venido precedidos de un movimiento de cambio en las ideas. Por ejemplo, la Revolución Francesa no puede entenderse sin la base ideológica propuesta por autores como Voltaire, Montesquieu o Rousseau.

Por tanto, si bien la comparación ha sido uno de los elementos esenciales en el pensamiento humano, de igual manera lo ha sido el análisis normativo de la realidad de cada momento: no sólo se han estudiado por qué las cosas son como son, sino también cómo deberían ser. Desde *La República* de Platón a *La Ciudad de Dios* de Agustín de Hipona, ya el pensamiento clásico discutía sobre la organización de la sociedad y el buen desarrollo del individuo. Y en este proceso, la

comparación jugaba un rol fundamental. Por ejemplo, Aristóteles en su faceta más filosófica distinguía entre el ser en potencia, que se contraponía (y quizás complementaba) al *ser en acto*. Sin embargo, en su aspecto más político, Aristóteles comparó los diferentes sistemas de gobierno de las polis griegas, desarrollando a través de ellas su conocida diferenciación entre las formas puras (Monarquía, Aristocracia y República) e impuras (Tiranía, Oligarquía y Democracia).

En este sentido, la teoría política ha planteado desde una perspectiva comparada una serie de cuestiones morales esenciales en la historia del ser humano. Entre otras, pueden destacarse la de la integración y reconocimiento de las minorías nacionales dentro de las fronteras del Estado (Kymlicka 1989; Huntington 1993); la relación entre religión y Estado, contraponiendo confesionalidad y laicidad (Ratzinger y Habermas 2006); el concepto de democracia, con la contraposición entre igualdad y libertad (Rawls 1999; Chomsky 2010); o, más recientemente, el feminismo, que aborda la integración y equiparación de la mujer en la esfera política, económica y cultural (Beauvoir 2010; Pateman 1988).

Sin embargo, existe un tema que por su continuo estudio a lo largo de la historia puede merecer un especial hincapié: la guerra. Desde casi la misma existencia de la palabra escrita se han venido constatando registros de los conflictos militares en prácticamente todas las sociedades, desde el Imperio Babilónico hasta el Egipto faraónico o el Imperio Persa. Estos análisis no se han limitado a una mera descripción, sino que han incorporado el elemento normativo, haciendo valoraciones de los conflictos militares de cada momento, así como centrándolo el foco de atención en las cuestiones morales más relevantes con el propósito de dirigir la actuación bélica futura. El

conjunto de todo este trabajo constituye la que se ha denominado como *teoría de la guerra justa*.

Si bien dicha teoría se desarrolló fundamentalmente en la Edad Media, muy ligada al pensamiento cristiano con autores como Agustín de Hipona o Tomás de Aquino, la valoración moral de los conflictos bélicos se ha mantenido en los siglos siguientes con autores tan relevantes como Francisco de Vitoria, Francisco Suárez, Thomas Hobbes, Inmanuel Kant, o más recientemente con John Rawls, Jürgen Habermas o Danilo Zolo. Todos ellos han argumentado, de una manera u otra, que los conflictos militares deben comprenderse desde una perspectiva moral. Por ejemplo, la obra culmen de Bartolomé de las Casas, *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, realiza una fuerte crítica al comportamiento de los cristianos españoles para con los pueblos conquistados en el proceso de colonización de la recién descubierta América. Para ello, de las Casas no sólo realiza una comparación entre los comportamientos de los españoles y las poblaciones latinas, mostrando los grandes excesos de los primeros; sino que además lleva a cabo una segunda comparación entre las actuaciones de los españoles con respecto a los deberes del cristianismo.

Mención especial requiere el teórico-político estadounidense Michael Walzer, quien destaca por un interesante trabajo en dos áreas: el desarrollo de lo que se ha denominado como el *comunitarismo moderno* y la revitalización de la teoría de la guerra justa (Walzer 2001; 2013). En este último aspecto es reseñable el habitual recurso a un método comparativo muy característico, que une planteamientos de teoría política con estudios de caso y comparación histórica. En el desarrollo de algunos de los puntos fundamentales de su teoría, como son la *prueba del esfuerzo personal* o el *principio de prudencia*, el estudio de las particularidades de conflictos militares históricos

o recientes deviene de una importancia mayúscula. Así, Walzer ha abordado conflictos como la Guerra de Independencia Húngara de 1848, la Guerra de Vietnam o incluso la actual expansión del *Daesh* en Siria e Irak. A través de su trabajo, Walzer nos muestra cómo el análisis comparativo puede ser un elemento esencial para el establecimiento de argumentaciones normativas. Su obra constituye, en definitiva, un vínculo de unión entre teoría política, comparación empírica y argumentación normativa.

A modo de conclusión, este tipo de análisis han demostrado una gran utilidad a la hora de abordar estudios que traten de comprender procesos sociales más allá de la simple explicación del fenómeno. Esta metodología permite una comprensión en conjunto de los hechos estudiados como parte de fenómenos sociales que, aunque en ocasiones se presenten como difusos y abstractos, son imprescindibles para comprender al ser humano en su esfera política y social. Además, la naturaleza normativa de tales estudios comparativos permite comprender las tensiones de las propias comunidades, mostrando cómo estas se entienden a sí mismas, tanto en lo que son como en lo que deben ser.

2. LA METODOLOGÍA EN LA COMPARACIÓN

La siguiente cuestión que se nos plantea es como deberíamos realizar las comparaciones para que resulten útiles para nuestros objetivos explicativos. Aquí tenemos que tener en cuenta que hay diferentes estrategias comparativas. Imaginemos que tenemos dos casos que presentan diferencias en variables independientes que podrían ser críticas, pero que son semejantes en el resultado (la variable dependiente) que pretendemos

explicar, y también en una variable independiente que entendemos importante.

Aquí podríamos inferir que es esa similitud en una variable independiente la que da lugar a la semejanza en el resultado que observamos. Este es el denominado *método de la semejanza*. Un procedimiento diferente sigue el llamado *método de la diferencia*. Para ilustrar este método imaginemos que tenemos dos casos (sociedades, instituciones, partidos, etc.) que presentan algunas características críticas (o variables independientes) comunes pero que difieren tanto en el resultado que pretendemos explicar (en nuestra variable dependiente) como en una variable independiente concreta. En este caso podríamos inferir que la diferencia en el resultado se debe precisamente a esa diferencia en una variable independiente. Finalmente, un tercer camino consistiría en el *método indirecto de la diferencia*. El procedimiento aquí aplicado consistiría en utilizar primero el método de la semejanza. Pero, exigiría incluir en el análisis también, aquellos casos en los cuales no tiene lugar el resultado común, considerado en el método de la semejanza, a fin de confirmar si en esos casos, está efectivamente presente la causa que fue identificada por este método. Estos procedimientos son fáciles de entender y de aplicar, pero su uso puede plantear problemas y debe realizarse con precaución. En particular, hay que tener en cuenta que los resultados (ya sean semejantes o diferentes), se deben a como se combinan diferentes variables independientes (la antes mencionada causalidad *interactiva*). Confrontar esta dificultad, exige el uso de técnicas más sofisticadas como el análisis *booleano* o las estrategias de conjuntos borrosos, de las cuales se hace referencia más abajo.

También, podemos identificar otros dos modelos opuestos de comparación: el de sistemas más diferentes con resultado semejante y el de sistemas semejantes con resultado diferente

(Przeworski y Teune 1970). Estos dos tipos nos recuerdan a los métodos de la semejanza y la diferencia, respectivamente, con el añadido de que en ambos modelos, estamos buscando aumentar la heterogeneidad o la homogeneidad entre los casos. La idea fundamental que subyace a estos diseños comparativos, es que mediante la elección de casos muy diferentes o semejantes, podremos identificar con más claridad y rotundidad la(s) variable(s) independiente(s) que determina(n) el resultado común (en el diseño de sistemas más diferentes) o diferente (en el diseño de sistemas más semejantes). Un ejemplo magnífico sobre un análisis basado en el método de sistemas más diferentes es el estudio de Przeworski (1995) sobre las causas de los procesos de transición democrática y reforma económica en América Latina y Europa del Este, a fines del siglo XX.

3. DEBATE Y PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS

En los últimos años, se ha enriquecido extraordinariamente la técnica del análisis comparativo, destacándose en particular, las innovadoras aportaciones de Charles C. Ragin. Este investigador, propuso primero, la utilización de la lógica *booleana* para desarrollar los estudios comparativos. Este tipo de análisis, permite considerar de manera sistemática un alto número de casos y examinar los efectos de las combinaciones de variables sobre la variable dependiente que estudiamos (Ragin 1987). Esta técnica permite superar las limitaciones de los métodos de la semejanza y la diferencia. El método booleano consiste en elaborar las tablas de verdad en las que se recogen las características de los casos en las variables independientes y dependiente, que nos interesa analizar. La lógica *booleana* permite después, identificar las combinaciones más sencillas de causas que dan lugar a los resultados que queremos explicar.

Este tipo de análisis cualitativo comparativo, denominado cs-QCA (*Crisp Set Qualitative Comparative Analysis*) está pensado para variables de tipo dicotómico (presencia/ausencia) o multicotómicos. Sin embargo, existen diversas situaciones, en las cuales, los casos muestran una característica determinada en diferentes grados (por ejemplo, el estar consolidados democráticamente, el tener sistemas de partidos institucionalizados o ser sociedades multinacionales).

Para desarrollar los análisis cualitativos con variables de este tipo, se comenzó a aplicar en Ciencia Política, el análisis de conjuntos borrosos fsQCA (*Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis*) (Ragin 2000), análisis que permite a los investigadores, calibrar el grado en el que los casos poseen una determinada característica (o pertenecen al conjunto de casos que la poseen). De este modo, por ejemplo, los casos pueden formar parte enteramente del conjunto de casos que poseen una característica (valor de 1), no formar parte en absoluto del mismo (0), no estar ni adentro ni afuera de ese conjunto (0.5), estar más bien dentro del mismo (0.6), más bien afuera (0.4), casi completamente adentro (0.9) o casi completamente afuera (0.1). Además, el uso de la teoría de conjuntos en el análisis comparativo, permite analizar relaciones de causalidad no simétricas, esto es, marcadas por la presencia de las relaciones específicas de suficiencia y/o necesidad, abordando además, las situaciones de equifinalidad y de causalidad interactiva.

Finalmente, el método comparativo permite, al igual que los estudios de caso, examinar en detalle y profundidad, el desarrollo de procesos causales y la covariación de las variables centrales en nuestro análisis, a lo largo del tiempo. Este tipo de análisis, denominado rastreo de procesos (*process tracing*), consiste en seguir los pasos (las secuencias causales) que dan lugar a un resultado determinado en un proceso específico

e históricamente concreto (George y Bennet 2005: 176; Vennesson 2008: 231). El rastreo de procesos aspira a proporcionar una “explicación narrativa del sendero causal que lleva a un resultado específico” (Vennesson 2008: 235).

4. REFERENCIAS CLÁSICAS

Como se señaló con anterioridad, en los clásicos de la ciencia y la teoría política encontramos ejemplos de análisis comparativos. Destacan en este terreno *La Política* de Aristóteles, *El Príncipe* de Maquiavelo, *El espíritu de las leyes* de Montesquieu o *La democracia en América* de Tocqueville. Un carácter igualmente comparativo, está presente en las obras de los fundadores de la moderna ciencia social, como, por ejemplo, en los textos de sociología de las religiones de Max Weber.

Pero, es con el desarrollo de la Ciencia Política contemporánea, que empezamos a encontrar ejemplos de diseños sistemáticos y formalizados de estudios comparativos. Destacan en este terreno, numerosos estudios de tipo histórico sobre los determinantes de los regímenes políticos y de los cambios del régimen (Mahoney 2003), entre ellos, tiene un carácter precursor el texto de Barrington Moore *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia* (1973), centrado en las causas sociales del desarrollo de sistemas políticos democráticos, fascistas y comunistas en el siglo XX. En los años sesenta se publicó también, un estudio histórico-comparativo de enorme importancia posterior, el texto de Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (1992) sobre la formación de los sistemas de partidos en Europa Occidental. En la línea abierta de ese trabajo de Lipset y Rokkan, se encuentran los distintos estudios elaborados por este último autor, sobre el proceso de formación

estatal-nacional y la construcción de sistemas de partidos en Europa Occidental (1999).

Merece una mención especial la obra clásica dirigida y editada por Juan J. Linz (1997) sobre la quiebra de los régimenes democráticos. Los textos incluidos en esta obra, se centraban en los casos de quiebra de los régimenes autoritarios, y subyacía por tanto, a los mismos, la aplicación del método de la semejanza. El empleo del mismo método (aunque con casos de contraste) se encuentra en la obra también clásica de Theda Skocpol (1984) sobre los orígenes de las revoluciones sociales (*Los Estados y las revoluciones sociales*). En la medida en que este estudio giraba en torno a las revoluciones sociales en Francia, Rusia y China, su comparación sigue el método de sistemas más diferentes. Otras obras comparativas ya clásicas sobre los determinantes de los tipos de régimen político son el estudio de Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, centrado en la política latinoamericana de los años setenta del siglo veinte, y el de Gregory M. Luebbert (1997) sobre los determinantes del triunfo del liberalismo o el fascismo en la Europa de entreguerras (*Liberalismo, fascismo o socialdemocracia*).

En una línea semejante de investigación, pero, analizando los determinantes de la democracia en un espectro muy grande de países (Europa Occidental, las Américas y Oceanía) se inscribe la obra de Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens (1991). El estudio de Adam Przeworski, *Democracia y mercado* (1995), que aborda las reformas políticas y económicas en la Europa del Este y en Latinoamérica, refleja algunas de las características de los estudios comparativos de sistemas más diferentes. Entre los estudios comparativos sobre régimenes políticos, destaca de manera especial la obra de Arend Lijphart (2002), que identifica

modelos diferentes de regímenes democráticos y explora los factores explicativos que les han dado lugar y las consecuencias que se derivan de ellos. Hay que señalar también, que existen importantes estudios comparativos centrados en diferencias intranacionales e interregionales. Entre ellos destacan, el texto clásico de Robert Putnam sobre el capital social y la calidad de la democracia en las regiones italianas, y también se menciona el artículo seminal de Juan J. Linz y Amando de Miguel sobre las características sociales y políticas de las regiones españolas.

Otros estudios comparativos de especial interés, son los realizados por J. Herbert P. Kitschelt y otros coautores sobre partidos políticos y sistemas de partidos en Europa (1997, 1999), el de Josep M. Colomer sobre las características e implicaciones de las instituciones políticas (2001) y el texto comprensivo de Harold L. Wilensky sobre la economía política y las políticas públicas de las democracias capitalistas avanzadas (2002). Poseen un especial interés metodológico el análisis de Wickham-Crowley (1993) sobre las guerrillas latinoamericanas y los textos de Berg-Schlosser y De Meur (1994) y, Berg-Schlosser y Mitchell (2002) sobre el autoritarismo y la democracia en la Europa de entreguerras. Estos textos, emplean las técnicas *booleanas* a las que se refirió el apartado anterior. Un ejemplo de estudio comparativo, utilizando el análisis de conjuntos borrosos es el trabajo de Schneider (2008) sobre los condicionantes de la consolidación democrática en el mundo.

5. FUENTES ACTUALES E INFORMACIÓN EN INTERNET

Es posible encontrar información interesante sobre el método comparativo en varias páginas Web. Las páginas de Compass

(COMPARative Methods for Systematic cross-caSe analySis)¹ de Charles Ragin en la Universidad de Arizona², incluyen: información bibliográfica, documentos de trabajo, explicaciones metodológicas, y paquetes informáticos útiles para aplicar las técnicas *booleanas* y de conjuntos borrosos a las que se hizo referencia en el primer apartado.

Por otra parte, hay acceso a información sobre política y gobierno de distintos países del mundo en diversas páginas Web. Se citan tres muy útiles:

<http://www.psr.keele.ac.uk/area.htm>

<http://www.polisci.wvu.edu/polocy/pscomp.html>

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

6. EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. Una primera forma de familiarizarse con el método comparativo consiste en reflexionar sobre estudios clásicos de este tipo. A continuación, se consideran algunos elementos de dos obras, ya clásicas, de la Ciencia Política comparativa.

a) En su obra *La Política*, Aristóteles analiza los diferentes gobiernos de las *polis* griegas, distinguiendo entre las formas puras de gobierno: monarquía, aristocracia y república. Además, posteriormente, muestra cómo estos sistemas, corren el riesgo de degradarse y tornarse en tiranía, oligarquía y democracia, respectivamente. ¿Cómo definirías al tipo de comparación entre *polis*? ¿Qué propósito tiene este estudio? ¿Se limita a explicar o también incorpora elementos normativos? Justifica tu respuesta.

¹ www.compasss.org/

² <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsqca.htm>

- b) En su obra *Los Estados y las revoluciones sociales*, Theda Skocpol explora los condicionantes comunes de los procesos revolucionarios exitosos en la Francia de finales del siglo XVIII, la Rusia de principios del siglo XX y la China de mediados del siglo XX. ¿Cómo caracterizarías esa comparación? ¿Es una aplicación del *método de la semejanza o de la diferencia*? ¿Y, es un diseño de sistemas más semejantes o de sistemas más diferentes? Justifica tu respuesta.
- c) En su estudio sobre los condicionantes de los diferentes tipos de marcos sociopolíticos en la Europa de entreguerras (*liberalismo, fascismo y socialdemocracia*), Gregory M. Luebbert, analiza la importancia de distintos factores explicativos. Entre éstos, destacan el grado de desarrollo económico de cada sociedad, la importancia de las fracturas o clivajes culturales que dividían a las clases medias en cada país (como los religiosos o los lingüísticos) y la actitud de los partidos socialistas hacia el pequeño campesinado familiar. Dicho estudio, incluye países con valores diferentes para cada una de las variables (dependientes e independientes) seleccionadas. ¿De qué tipo de método estaría más cerca este estudio comparativo (de la semejanza, de la diferencia o indirecto de la diferencia)? ¿Por qué?
2. Pensemos ahora en un problema diferente con el fin de elaborar una comparación sencilla, pero orientada a la explicación. La pregunta aquí es la siguiente: ¿Por qué motivos los partidos de la llamada “derecha radical populista” son fuertes en algunos países (como en los casos del Frente Nacional —FN— en Francia o del FPÖ en Austria) y débiles en otros países cercanos en muchos aspectos (como España o Alemania)? Selecciona casos que incluyan, una variación en la variable dependiente (es decir, casos con partidos de esta naturaleza,

electoralmente fuertes y otros débiles). Para ello, podrías poner como umbral o punto de corte un determinado porcentaje del voto en elecciones generales (como el 5 por ciento u otro que consideres más adecuado). Identifica también, algunas (pocas) variables independientes potencialmente relevantes. Si son cuantitativas, puedes fijar puntos de corte para asignar los casos a un grupo u otro. Algunas pistas sobre variables que podrían ser importantes: porcentaje de desempleo, de inmigrantes, desarrollo del *Estado de bienestar*, proporcionalidad del sistema electoral. ¿Qué variables incluirías en tu explicación? ¿Qué tipo de método estarías aplicando? ¿Podrías formular una conclusión tentativa? ¿Habría condiciones necesarias (imprescindibles) para el éxito de estos partidos? ¿Y condiciones suficientes (que bastasen por sí mismas)? Por último, podrías intentar esbozar un estudio de este tipo utilizando las herramientas del cs/QCA y del fs/QCA.

3. Por último, consideremos el actual debate sobre la integración de las minorías nacionales, dentro de las fronteras de los Estados europeos. Los conflictos militares de Siria y Malí, así como la inestabilidad política derivada de la *Primavera Árabe*, han generado un gran incremento en la migración hacia Europa. De hecho, Alemania, así como otros países, comienza a argüir que tal suceso supone un desafío para la seguridad y la estabilidad de los países receptores, que no saben cómo lidiar con un colectivo en crecimiento, en el contexto del auge del terrorismo *yihadista*. Sin embargo, el rechazo a su entrada supondría una catástrofe humanitaria, en tanto que su situación es de extrema gravedad. ¿Cómo resolverías esta controversia? ¿Cuál sería la solución según Kymlicka? ¿Sería distinto según Walzer? ¿Qué diría Huntington?

BIBLIOGRAFÍA

1. Textos metodológicos:

- CAÏS, Jordi (1997): *Metodología del análisis comparativo* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas).
- GEORGE, Alexander L. y Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, Mass: MIT Press).
- GERRING, John (2007): *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALL, Peter (2003): “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press).
- MAHONEY, James (2003): “Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press).
- MORLINO, Leonardo y Giovanni Sartori (1994): *La comparación en las ciencias sociales* (Madrid: Alianza).
- PRZEWORSKI, Adam y Henry Teune (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry* (Nueva York: Wiley-Interscience).
- PIERSON, Paul (2004): *Politics in Time* (Princeton: Princeton University Press).
- RAGIN, Charles C., Dirk Berg-Schlosser y Giselle de Meur (2001): “La metodología en Ciencia Política: métodos cualitativos”, en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingeman (eds.): *Nuevo manual de Ciencia Política*, vol. 2 (Madrid: Istmo).
- , (2008): *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond* (Chicago: Chicago University Press).
- ,(2000): *Fuzzy-set Social Science* (Chicago: The Chicago University Press).

- , (1987): *The Comparative Method*. (Berkeley: The University of California Press).
- RUESCHEMEYER, Dietrich (2003): “Can one or a few cases yield theoretical gains?”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press).
- VENNESSON, Pascal (2009): “Case studies and process tracing: theories and practices”, en Donatella Della Porta y Michael Keating (eds.): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

2. Estudios comparativos:

- BERG-SCHLOSSER, Dirk y Jeremy Mitchell (eds.) (2002): *Authoritarianism and Democracy in Europe 1919-39: Comparative Analyses* (Londres: Palgrave Macmillan).
- y Giselle de Meur (1994): “Conditions of Democracy in Inter-War Europe: A Boolean Test of Major Hypotheses”, en *Comparative Politics*, (26), pp. 253-279.
- COLOMER, Josep M. (2001): *Instituciones políticas* (Barcelona: Ariel).
- KITSCHELT, Herbert, con Anthony McGann (1997): *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis* (Ann Arbor: The University of Michigan).
- , Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski y Gábor Tóka (1999): *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press).
- LIJPHART, Arend (2000): *Modelos de democracia* (Barcelona: Ariel).
- LINZ, Juan J. (1997): *La quiebra de las democracias* (Madrid: Alianza).
- LIPSET, Seymour M. y Stein Rokkan (1992): “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en

- AA.VV.: *Diez textos básicos de Ciencia Política* (Barcelona: Ariel).
- LUEBBERT, Gregory M. (1997): *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia* (Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza).
- MOORE, Barrington (1973): *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno* (Barcelona: Península).
- O'DONNELL, Guillermo A. (1972): *Modernización y Autoritarismo* (Buenos Aires: Paidós).
- PRZEWORSKI, Adam (1995): *Democracia y mercado* (Madrid: Cambridge University Press).
- PUTNAM, Robert:: *Making Democracy Work* (Princeton University Press).
- ROKKAN, Stein (1999): *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe* (editado por Peter Flora con Stein Kuhnle y Derek Urwin) (Oxford: Oxford University Press).
- RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens (1992): *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: The University of Chicago Press).
- SCHNEIDER, Carsten (2008): *The Consolidation of Democracy: Comparing Europe and Latin America* (Londres: Routledge).
- SKOCPOL, Theda (1984): *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China* (México: Fondo de Cultura Económica).
- WICKHAM-CROWLEY, Timothy P. (1993): *Guerrillas and revolution in Latin America: a comparative study of insurgents and regimes since 1956* (Princeton: Princeton University Press).
- WILENSKY, Harold L. (2002): *Rich Democracies* (Berkeley: The University of California Press).

3. Estudios comparativos normativos

- ARISTÓTELES (2004): *Política* (Madrid: Gredos).

- BEAUVOIR, Simone de (2010): *The second sex*. Nueva York: Vintage Books.
- BENBAJI, Yitzhak y Sussman, Naomi (eds) (2014): *Reading Walzer* (Oxford: Routledge).
- CHOMSKY, Noam (2010): *Estados Fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia* (Barcelona: Pensamiento Crítico).
- DE LAS CASAS, Bartolomé (1982): *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. (Madrid: Ediciones Cátedra).
- HABERMAS, Jürgen (2008): *El derecho internacional en la transición a un escenario posnacional* (Madrid: Katz Editores).
- HOBBES, Thomas (2009): *Leviatán, o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil* (Madrid: Alianza).
- HUNTINGTON, Samuel P. (1993): “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, (72), pp. 22-49
- KANT, Inmanuel (2016): *La paz perpetua* (Madrid: Alianza).
- KYMLICKA, Will (1989): *Liberalism, community and culture* (London: Oxford University Press).
- PATEMAN, Carol (1988): *The sexual contract* (Stanford: Stanford University Press).
- PLATÓN (1988): *Diálogos IV. República* (Madrid: Gredos).
- RATZINGER, Joseph y Jürgen Habermas (2005): *Dialéctica de la secularización. Sobre la razón y la religión* (Madrid: Encuentro).
- RAWLS, John (1999): *Justicia como equidad*. Madrid: Tecnos.
----- (2001): *El derecho de gentes* (Madrid: Editorial Paidós).
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (20007): *El contrato social* (Madrid: Tecnos).
- WALZER, Michael (2001): *Guerra, Política y Moral* (Barcelona: Editorial Paidós).
----- (2013): *Guerras Justas e Injustas: Un razonamiento moral con ejemplos Históricos* (Barcelona: Paidós Estado y Sociedad).
- ZOLO, Danilo (2006): *La justicia de los vencedores: de Nuremberg a Bagdad* (Madrid: Editorial Trotta).

El estudio de la democracia: teorías y mediciones

Guillermo Boscán
Iván Llamazares Valduvieco

1. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

El concepto de democracia, juega un papel clave en el estudio comparativo de la política. Primero, porque este tipo de estudio, se preocupa inevitablemente por los diferentes tipos del régimen presentes en las sociedades contemporáneas, y ello implica, deslindar la democracia de otro tipo de sistemas políticos. Y segundo, porque debido a una compleja combinación de desarrollos políticos, económicos y culturales, el concepto de democracia se convirtió en la principal fuente de validez y legitimación de los regímenes políticos contemporáneos. De hecho, el uso del término se llegó a hacer tan frecuente que uno de los objetivos del análisis comparativo consistió en separar aquellos regímenes que merecen auténticamente ser calificados como democracias de los que no cumplen con los requisitos necesarios para ello.

Este carácter validador y legitimador de la democracia, nos indica una de las peculiaridades de este concepto y de sus distintas especificaciones. Pues tiene, tanto un contenido empírico-analítico, que quiere ser acorde con los objetivos de una

ciencia social, como otro de carácter normativo y político, que remite al hecho de que los rasgos democráticos han devenido una fuente prioritaria de validez y legitimidad de los órdenes políticos en el mundo contemporáneo. Estas connotaciones normativas y políticas del concepto, afectan inevitablemente las preguntas que los investigadores formulan sobre los regímenes democráticos, y también, a nuestra forma de examinar los distintos tipos de instituciones políticas y arreglos sociales, que se incluyen en el conjunto de las democracias. No debemos olvidar que los usos del concepto estuvieron históricamente vinculados, tanto a las teorías políticas sobre cómo debe organizarse la vida política, como a los conflictos sociales y políticos, en torno a los regímenes que debieran organizar la vida de las sociedades. Por eso, en el examen de la democracia a lo largo de la historia, ha sido imposible dejar de lado las distintas connotaciones teóricas, ideológicas y políticas del término. También fue imposible dejar de lado las cuestiones relativas al grado de acuerdo entre las democracias que conocemos y los marcos normativos y teóricos que justifican este tipo de régimen.

A estas consideraciones, hay que añadir la diversidad institucional de los regímenes que calificamos como democráticos. Esta diversidad fáctica, se entrelaza de maneras complicadas con la diversidad teórica e ideológica que caracteriza al concepto. Es por esto que, si bien la Ciencia Política empírica ha intentado desagregar y refinar los conceptos empírico-analíticos a fin de interpretar y explicar las realidades políticas existentes, al hacerlo, no ha dejado de tomar parte en una discusión permanente sobre la idoneidad de unas u otras instituciones, y sobre las ventajas e inconvenientes, juzgados normativamente, de las distintas configuraciones institucionales.

En el apartado siguiente, se consideran las principales aportaciones al estudio de la diversidad, tanto fáctica como normativa, de la democracia. Pero, antes de pasar a ese territorio complejo, resulta necesario partir de una visión sencilla y operativa en torno a la democracia. En este terreno, nos sirve como punto de partida la descripción de Robert A. Dahl (1993) sobre los requisitos que debe cumplir un proceso democrático de toma de decisiones (sea cual fuere su ámbito histórico e institucional) y sobre los elementos que caracterizan a los regímenes políticos democráticos en la era contemporánea. Como se verá más adelante, estos criterios e instituciones tienen fundamentalmente un carácter procedural. El interés de tomarlos aquí como punto de partida, tiene que ver tanto con su sencillez y claridad como, con el papel central que la aportación de Dahl ha jugado en la redefinición de la teoría democrática.

En el primer terreno, Dahl estipula cinco requisitos básicos que deben caracterizar un proceso democrático de toma de decisiones. Estos requisitos son los siguientes: 1) Oportunidades iguales y adecuadas para que los ciudadanos expresen sus preferencias y razones (*participación efectiva*); 2) Que todas las preferencias cuenten igual a la hora de adoptar decisiones (*igualdad de voto*); 3) Oportunidades iguales y adecuadas para que los ciudadanos descubran y validen sus preferencias en las cuestiones por decidir (*comprensión ilustrada*); 4) Capacidad popular para decidir sobre los temas a incluir en la agenda, de la que hay que decidir (*control de la agenda*); y 5) Inclusión de todos los miembros adultos de la asociación en el proceso de toma de decisiones (*máxima inclusividad*).

En cuanto a las instituciones de las democracias contemporáneas (o poliarquías), las mismas incluirían siempre, según Dahl, los siguientes elementos: 1) Autoridades elegidas; 2)

Elecciones libres y limpias; 3) Sufragio incluyente; 4) Derecho a intentar ser elegido; 5) Libertad de expresión; 6) Derecho a buscar información alternativa; y 7) Autonomía asociativa. A su vez, estos indicadores remitirían a dos aspectos clave de la política en las democracias contemporáneas: el carácter incluyente del régimen político y el papel de las elecciones y la competencia política en el acceso al poder político.

2. DEBATE Y LÍNEAS DE ANÁLISIS EN EL ESTUDIO DE LA DEMOCRACIA

Las consideraciones previas nos permiten juzgar mejor las aportaciones politológicas en este terreno. Como se avanzó antes, una de las principales, por su carácter innovador y por la forma en que replanteó el estudio de esta cuestión, es la que debemos a Robert Dahl, en particular, en su texto clásico *La poliarquía*. En esta obra, fechada en 1971, Dahl sentó las bases del estudio contemporáneo y empírico de las democracias. En primer lugar, deslindó las configuraciones institucionales que hoy llamamos democráticas, y que él denominó poliarquías, del concepto clásico e ideal de democracia. Esta separación se relacionaba con el papel crítico que la representación política (y no alguna forma de autogobierno directo por el pueblo) juzgaba en los sistemas democráticos contemporáneos. Con este concepto, Dahl hace hincapié en el carácter distintivamente pluralista de las democracias contemporáneas y redirige el estudio de la democracia al análisis empírico de las instituciones concretas de cada régimen político.

Esas instituciones eran seleccionadas a partir de la consideración de dos dimensiones básicas de los sistemas poliárquicos, su grado de disputabilidad y de participación. La primera, remitía al grado en que existe una competencia libre y limpia en

la búsqueda del poder por distintos actores políticos, mientras que en la segunda, se refería al grado en que los ciudadanos son incluidos en el régimen político, mediante mecanismos participativos. Los regímenes que alcanzasen valores suficientemente altos en ambas dimensiones, serían poliarquías. Estos regímenes, deberían para ello, cumplir ciertos requisitos procedimentales e institucionales que se describieron al final de la sección anterior. En lo que refiere a la primera dimensión (la disputabilidad) y la importancia de la representación, Dahl seguía claramente la interpretación competitiva que Joseph Schumpeter daría de los regímenes democráticos en su obra de 1942, *Capitalismo, socialismo y democracia* que serviría también, de base al análisis espacial y racionalista de la democracia desarrollado por Anthony Downs (1957). A su vez, este análisis preparaba el camino para otros estudios empíricos y comparativos, muchos de ellos de carácter institucional, acerca de los distintos tipos de poliarquías o, en nuestro lenguaje político, a la vez, clásico y convencional, de democracias. Además, un análisis de la democracia centrado en la disputabilidad y la inclusión, permitía sortear las inconsistencias de la concepción rousseauiana o clásica de la democracia (en palabras de Schumpeter), inconsistencias hechas especialmente patentes gracias al teorema de la imposibilidad de Kenneth Arrow (1991) y que fueron abordadas en distintos planos por las teorías de la elección social (Shepsle y Bonchek 2005).

Algunos de estos análisis empírico-comparativos sobre la diversidad institucional de las democracias, se centran en las diferencias entre las democracias presidenciales y las parlamentarias. En las primeras, los presidentes son designados por los ciudadanos, mientras que en las segundas, los líderes del Ejecutivo, son elegidos por el parlamento. Asimismo, en las primeras, presidentes y legisladores tienen términos establecidos, de tal manera, que

ni los legisladores pueden remover al presidente, salvo en el caso de delitos graves, ni el Presidente puede disolver las cámaras y convocar elecciones. Por el contrario, en las democracias parlamentarias, los parlamentos eligen (y pueden destituir o reemplazar) al Presidente o primer ministro, y, a su vez, este tiene la posibilidad de disolver las Cámaras Legislativas y convocar elecciones. Estos estudios han examinado, en algunos casos, desde perspectivas críticas para con el presidencialismo (véase *El fracaso de la democracia presidencial* de Juan J. Linz y Arturo Valenzuela 1994) las repercusiones que cada uno de estos regímenes tuvieron para el funcionamiento y estabilidad de las democracias.

Otros análisis se han centrado en la forma en que las democracias distribuyen territorialmente el poder, distinguiendo entre regímenes democráticos federales y unitarios, estableciendo diferentes gradaciones y modalidades de descentralización y regionalización del poder político, dentro de cada una de estas categorías y vinculando los modelos de organización territorial del poder con las características sociales y las trayectorias institucionales de cada Estado (Riker 1964; Stepan 2002; Stepan *et al.*: 2011; Hooghe *et al.*: 2010; Ziblatt 2006).

El intento más ambicioso de identificar los principales modelos empíricos de democracia es, seguramente, el que debemos a Arend Lijphart en sus obras *Las democracias contemporáneas* (1987) y, más reciente, *Modelos de democracia* (2000). En sus contribuciones, Lijphart combina una definición sencilla y de tipos ideales de democracia con un análisis empírico y comparativo sobre varias decenas de regímenes democráticos. Sus trabajos identifican dos modelos de democracia (mayoritario y de consenso), cada uno de los cuales, se relaciona a su vez, con una visión sobre los fines y objetivos de la democracia (y aquí se introducen de nuevo, los elementos normativos de los que se aludió al principio). Uno de los modelos (el

mayoritario) pondría énfasis en la democracia como medio destinado a otorgar el poder a los representantes de las mayorías, mientras que el otro (el de consenso) incluiría procedimientos destinados a gobernar, mediante la elaboración de acuerdos incluyentes. Cada modelo, se caracterizaría por un cierto tipo de arreglos institucionales. En su obra *Modelos de democracia*, Lijphart examina el modo en que estas dos formas de entender y practicar la democracia, la mayoritaria y la consensual, se despliegan en dos dimensiones críticas en la organización y el ejercicio del poder político. La primera, se refiere a cómo funcionan y se entrelazan los gobiernos, los sistemas de partidos y los sistemas electorales (Lijphart la denomina dimensión ejecutivo-partidos), y la segunda, relativa a la forma en que se divide el poder entre las distintas instituciones federales y estatales (sería esta la denominada dimensión federal-unitaria). A partir de la consideración de varias variables relativas a cada una de las dimensiones presentadas, Lijphart puede caracterizar de manera sencilla y sofisticada a las formas básicas en que se organiza la vida democrática en las sociedades de nuestro tiempo. Asimismo, aunque de manera más tentativa, su estudio permite examinar algunas implicaciones políticas y sociales de los diferentes tipos de instituciones democráticas en cada una de las dimensiones antes mencionadas.

Existen otras aproximaciones a los distintos tipos de democracias contemporáneas. Una de ellas, es la que propone Josep M. Colomer en su obra *Instituciones políticas* (2001). En una línea de análisis, en parte convergente con la de Lijphart, pero situado dentro de la tradición teórica, de las teorías de la elección social, Colomer distingue entre las democracias, considerando tres aspectos críticos de las mismas: quién vota, cómo se cuentan los votos y qué se vota (relativa esta última a las instituciones elegidas y a sus modos de interacción y

entrelazamiento). Su análisis permite distinguir entre distintos tipos de instituciones democráticas, y da pie a una evaluación del grado de eficiencia de las mismas (entendida aquí, como maximización de la utilidad o la satisfacción social), una evaluación que subraya las ventajas de las instituciones incluyentes y pluralistas que dan lugar a múltiples ganadores. En la línea de trabajo abierta por Lijphart, pero con conclusiones parcialmente divergentes, se encuentra el análisis cuantitativo de Gerring y Thacker (2008) sobre los efectos positivos de los modelos centrípetos de democracia (parlamentarios, unitarios y con sistemas electorales proporcionales).

Por otra parte, en los años recientes, se ha prestado atención a las diferencias entre las democracias que se derivan de las características en las instituciones informales. Destacan en este terreno, los análisis de Guillermo O'Donnell (véase su obra *Contrapuntos* 1997) sobre las denominadas por él, democracias delegativas y sobre la importancia del clientelismo y el Estado de Derecho en las sociedades contemporáneas. En una línea, en parte semejante, se inscribe el análisis de Robert Putnam (2011) sobre los efectos beneficiosos de las tradiciones cívicas y el capital social, para el funcionamiento y la calidad de los regímenes democráticos.

Finalmente, una consideración sobre la literatura politológica en torno a los modelos de democracia, no puede dejar de lado las discusiones que se han venido desarrollando en el ámbito de la teoría política, sobre cuestiones directamente conectadas a las que se abordan aquí. En este ámbito, tiene una importancia especial la obra clásica de C. B. Macpherson (1987) sobre los modelos históricos de democracia. En esa estela, se sitúa la obra de David Held *Modelos de democracia*, (1991), en la cual este autor, aborda el desarrollo histórico e intelectual de los distintos modelos teórico-normativos de

la democracia. Estos trabajos, han permitido distinguir entre los distintos modelos democráticos (de protección, de desarrollo, elitista, pluralista, marxista, neoliberal, etc.) y proponer también, alternativas superadoras de las limitaciones de algunas de estas concepciones (como la que se basa en la participación, en Macpherson o en la autonomía democrática en Held). Con pretensiones semejantes, aunque con mayor atención al análisis filosófico que al histórico, debe citarse la aportación de Jürgen Habermas a la teoría democrática en su obra *Facticidad y validez* (1998). Además de identificar las limitaciones de una interpretación estrictamente fáctica sobre la democracia. Él fundamenta en esta obra, la validez de una comprensión de la democracia basada en la teoría del discurso, superadora de las limitaciones de los modelos liberales y comunitario-republicanos de la democracia. El trabajo de Habermas tiene un carácter marcadamente teórico, pero, ha dado lugar a estudios de carácter empírico y comparativo, como la obra de Steiner y otros autores (2008) sobre la práctica de la democracia deliberativa en distintas democracias contemporáneas. En todo caso, es característico de la práctica total de las obras de teoría democrática, el entrelazamiento a través de las consideraciones teórico-normativas y el análisis empírico, como se aprecia en la obra de Robert A. Dahl *La democracia y sus críticos* (1993), tal vez, la obra más sistemática y que abarca la teoría democrática de los últimos decenios.

3. MEDIDAS DE LA DEMOCRACIA

El análisis empírico de la democracia alcanza uno de los principales anhelos metodológicos de la Ciencia Política comparada, dedicada al estudio de los régimen políticos: la posibilidad de medirlos. Esta vocación por la cuantificación, aparece en la

disciplina con la llamada “revolución conductista” de mediados del siglo XX y llegó a constituir uno de los seis pilares fundamentales, sobre los cuales, se esperaba edificar un importante conocimiento científico en las décadas posteriores (ver Dahl 1961). Ese afán por la medición, está presente en el trabajo de él (1971) sobre la poliarquía descrita en el apartado anterior. En él, se detalla una serie de condiciones que tienen en común, la característica de ser comprobables al momento de examinar si un régimen político cualquiera es o no es una democracia (poliarquía) y en qué medida.

Esa idea de contar con la posibilidad de evaluar el grado de cumplimiento de ciertos requisitos de fondo y forma, es la base sobre la cual, se erige una de las líneas de investigación con mayor crecimiento en la actualidad, sobre el estudio de las democracias. Se trata de la perspectiva interesada en medirla en términos de calidad. Si bien es cierto, el concepto “calidad de la democracia” resulta complejo de delimitar, desde el punto de vista de su operación, es posible identificar tres vertientes académicas (Alcántara 2008; Barreda 2011; Collado 2015). La primera de ellas, sigue una aproximación conceptual de la poliarquía de Robert A. Dahl (Alcántara 2008). Para este enfoque, la democracia se define a partir de un conjunto de procedimientos y reglas que regulan el acceso al poder político (Barreda 2011; Collado 2015). Como consecuencia, la calidad de la democracia, remite a la capacidad para aprovechar ese potencial único que presenta la poliarquía en términos de acceso a dicho poder frente a otros regímenes existentes (Corbetta y Pérez-Liñán 2001; Altman y Pérez-Liñán 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán 2008).

La segunda vertiente, incorpora un nuevo elemento: el control a las actuaciones de ese poder político. Para este enfoque, los límites al ejercicio de la función pública van más allá de

la mera responsabilidad que se exige a las autoridades y los partidos a través de las urnas (Barreda 2011; Collado 2015). Siguiendo la definición propuesta por O'Donnell (2001), en esta aproximación, la democracia es un modo particular de relación entre gobernantes y gobernados, y entre los propios gobernados, que se rige bajo un determinado Estado de Derecho, que garantiza el ejercicio de las libertades civiles y políticas, a la par, que mantiene en vigencia un sistema completo de rendición de cuentas (*o accountability*).

Finalmente, el tercer enfoque está compuesto por aquellas aproximaciones que incorporan elementos de carácter sustutivo y normativo, además de los requisitos procedimentales y de control de los esquemas anteriores (Alcántara 2008; Barreda, 2011; Collado 2015). Tal y como señala Barreda (2011), en esta perspectiva, el concepto de democracia enfatiza los objetivos y resultados que se pretenden alcanzar con la adopción y el funcionamiento de este régimen político, entre ellos, la búsqueda de la igualdad, el desarrollo económico y la justicia social. El cuadro número 1, recoge las distintas dimensiones utilizadas en algunos estudios recientes, para la evaluación de la calidad de la democracia en términos comparados.

Cuadro 1. DIMENSIONES DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Enfoque procedimental		
Corbetta y Pérez-Liñán (2001)	Altman y Pérez-Liñán (2002)	Mainwaring y Pérez-Liñán (2008)
<ul style="list-style-type: none"> • Derechos políticos y libertades civiles • Gobernabilidad • Representación • Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos civiles efectivos • Participación efectiva • Competencia efectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos políticos y libertades civiles
Enfoque procedimental que incorpora la variable control político		
Vargas-Machuca (2006)	Levine y Molina (2007)	Bülmann et al. (2012)
<ul style="list-style-type: none"> • Estado de Derecho • Accountability horizontal • Representatividad • Oposición democrática • Democracia asociativa • Democracia inclusiva • Sesgo deliberativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión electoral • <i>Participación</i> • <i>Accountability</i> horizontal, vertical y social • <i>Responsiveness</i> • Soberanía (interna y externa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Libertades individuales • Estado de Derecho • Esfera pública • Competencias • Checks and balances • Capacidad de gobierno • Transparencia • Participación • Representación
Vargas-Machuca (2013)		
<ul style="list-style-type: none"> • Estado (cohesión territorial de poder, administración pública eficaz) • Estado de Derecho (Imperio de la ley, división, control y equilibrio entre poderes). 		

<ul style="list-style-type: none"> • Representación y Participación (representación democrática, democracia de partidos) • Sociedad (democracia asociativa, democracia y oposición, competencia cívica) 		
Enfoque procedural que incorpora elementos sustantivos y control político		
Diamond y Morlino (2004)	Hagopian (2005)	Morlino (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Estado de Derecho • Participación • Competencia • <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) • Libertad • Igualdad • <i>Responsiveness</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos políticos y libertades civiles • Justicia y Estado de Derecho • Igualdad socioeconómica • <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) • <i>Responsiveness</i> • Satisfacción ciudadana y participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de Derecho • <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) • Libertad • Igualdad • <i>Responsiveness</i>
Escobar (2011)		
<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Libertades • Derechos sociales • Calidad de las elecciones • Transparencia gubernamental • Integridad • Accesibilidad de los ciudadanos 		

Fuente: Elaborado a partir de Barreda (2011) y Collado (2015).

Siguiendo a Collado (2015), es importante señalar que para estudiar la calidad de la democracia con indicadores cuantitativos, existen dos posibilidades. La primera opción, es realizar un análisis estadístico multivariante de componentes principales, como el que efectúan Altman y Pérez-Liñán (2002). La segunda, consiste en la creación de un índice agregado a partir de diferentes mediciones, como es, el caso de Levine y Molina (2007). Dados los objetivos de este capítulo, esta presentación avanza únicamente sobre la segunda alternativa.

Alcántara (2008) advierte que existen diversos índices que, con metodologías diferentes, intentan medir los distintos grados de calidad de la democracia en los sistemas políticos contemporáneos. Esos índices son, principalmente, cuatro: el índice de la *Freedom House*, el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT), el de la *The Economist Intelligence Unit* (EIU) y el elaborado por Levine y Molina (2007).

*Freedom House*¹ produce un reporte anual sobre el estado real de los derechos políticos y las libertades civiles en países y territorios de todo el mundo. Este informe, según señala la propia organización, busca evaluar los derechos y las libertades de las que gozan las personas, en lugar de examinar a los gobiernos o su desempeño per se. Para ello, basan su metodología en las impresiones de un conjunto de expertos y asesores internos y externos a la organización, quienes asignan una puntuación (de 0 a 4) a cada país o territorio en diez indicadores de derechos políticos y quince indicadores de libertades civiles. Los indicadores sobre los derechos políticos corresponden con tres dimensiones democráticas: el proceso electoral (3), el

¹ La información sobre este índice ha sido obtenida de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2016/methodology>

pluralismo político y la participación (4), y el funcionamiento del gobierno (3); mientras que los indicadores de las libertades civiles están agrupados en cuatro categorías subyacentes: libertad de expresión y credo (4), derechos de asociación y organización (3), Estado de Derecho (4), autonomía y derechos individuales (4).

La suma de las puntuaciones produce una *calificación* para cada país o territorio en cada uno de los apartados. Esto es, una calificación en cuanto a derechos políticos y otra relativa a las libertades civiles. Luego, ambas calificaciones se convierten, por separado, en un índice de 1 a 7, a partir de una tabla preestablecida, donde 1 representa un alto grado de libertad y 7 reporta escasos niveles de la misma. Finalmente, se emplea el promedio entre ambos apartados para crear el denominado *Freedom Rating* que clasifica a los países y territorios estudiados en diversos *status*: “libre” (*rating* de 1.0 a 2.5), “parcialmente libre” (*rating* de 3.0 a 5.0) y “no libre” (*rating* de 5.5 a 7.0). Es importante destacar, que el proceso de *puntuaciones, calificaciones y status*, también permite a la organización distinguir entre democracias electorales y democracias liberales. De igual modo, posibilita, dada su periodicidad, mostrar tendencias (*trend arrows*) a partir de los cambios importantes en las puntuaciones de los países.

El Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) ha sido desarrollado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com de forma anual e ininterrumpida desde el año 2002². Su metodología es distinta y más compleja que en caso de la *Freedom House*. Según sus creadores, en este

² La información sobre este índice ha sido obtenida de <http://www.idd-lat.org/2014/>

índice se emplea una serie de indicadores con los que se pretende dar cuenta, de la manera más objetiva posible, del comportamiento de los actores, instituciones y procesos que integran el régimen democrático, así como de los fines alcanzados por el mismo (<http://www.idd-lat.org>).

Específicamente, se trata de 33 indicadores (19 indicadores resúmenes) que ofrecen información sobre cuatro dimensiones de la llamada “democracia real” por parte de sus proponentes: el respeto a las libertades civiles y a los derechos políticos (o *Democracia de los Ciudadanos*), la calidad institucional o eficiencia política (o *Democracia de las Instituciones*), la capacidad de generar políticas que aseguren el bienestar (o *Democracia Social*) y la capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica (o *Democracia Económica*). Las dos primeras dimensiones corresponden a la variable “desempeño del sistema democrático” y, las dos últimas, a la variable “esfuerzos para alcanzar los fines socialmente consensuados que dan sentido a la democracia”. A partir de estas dimensiones, se construye un índice agregado y ponderado que oscila entre 1 y 10, donde 10 representa el mejor desarrollo democrático y 1 el peor rendimiento.

Es importante señalar que, para una definición completa del concepto “desarrollo democrático”, los creadores de este índice, también consideran una tercera variable. Se trata del concepto de “democracia formal” que da cuenta sobre tres condiciones básicas para la existencia de este tipo de régimen político: elecciones libres, sufragio universal y participación plena. En este caso, no se asignan puntuaciones como en el resto de las variables, sino que sus diferentes componentes son considerados requisitos de necesario cumplimiento para admitir a un país de la región en el conjunto de las democracias latinoamericanas.

El tercer índice, es el elaborado por *The Economist Intelligence Unit* (EIU)³. Este índice, fue creado en el año 2006 y parte del supuesto de que tomar en cuenta únicamente el estado de los derechos políticos y libertades civiles, no es suficiente para medir el grado o la calidad de una democracia. En este sentido, el reporte del año 2015, señala expresamente, que la libertad es una parte esencial de la democracia, pero no es, en sí misma, suficiente para definirla. También, se advierte que en las medidas existentes los elementos de la participación política y el funcionamiento de los gobiernos, sólo son tomados en cuenta de manera marginal o formal. Estas consideraciones constituyen la justificación para la creación de un índice, basado en cinco dimensiones, a saber: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

La metodología, empleada para la construcción del índice es simple. Se parte de una combinación de preguntas, con dos o tres categorías de respuestas respecto a 60 indicadores relacionados con las cinco dimensiones. Cada respuesta, tiene una puntuación preestablecida: 0 y 1, en el caso de las dicotómicas, y 0, 0.5 y 1, en lo que respecta a las preguntas de respuesta triple. Estas puntuaciones, se suman para cada dimensión y se transforman a una escala de 0 a 10. Luego, se calcula el promedio simple de los resultados de las cinco dimensiones y se obtiene el índice global de la democracia, que también oscila entre 0 y 10. Según la puntuación asignada, EIU clasifica a los países en cuatro tipos de régímenes: democracias completas (puntuaciones de 8 a 10), democracias defectuosas (puntuaciones

³ La información sobre este índice ha sido obtenida de *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015* (2016).

de 6 a 7.9), regímenes híbridos (puntuaciones de 4 a 5.9) y regímenes autoritarios (puntuaciones por debajo de 4).

Para concluir, el último índice desarrollado brevemente en este apartado, es el propuesto por Levine y Molina (2007). La creación de este índice de calidad de la democracia, tiene por finalidad construir una medida de comparación para América Latina que, partiendo del índice proporcionado por la *Freedom House*, incluya aquellos indicadores no contemplados en el mismo e introduzca una corrección a su sesgo ideológico. Según señalan los autores, también este índice tiene la ventaja de incorporar datos estadísticos agregados y resultados de encuestas de opinión pública que complementan las evaluaciones subjetivas de los expertos de la *Freedom House*. Expresamente, señalan que “la utilización de múltiples fuentes de datos dará una imagen más rica de lo que la calidad de la democracia significa en la teoría y la práctica, y nos permitirá superar las limitaciones de las clasificaciones dicotómicas que siguen siendo frecuentes en la literatura” (p. 34).

El resultado, es un índice basado en las opiniones de expertos, estadísticas y encuestas de opinión acerca de las cinco dimensiones de la calidad de la democracia contempladas por Levine y Molina, y que fueron expuestas en el cuadro 1, a saber: la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (*accountability*), la respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*) y la soberanía. Cada una de las dimensiones, presenta una puntuación de 0 a 100 en cada caso, siendo el promedio de todas ellas el índice global de la calidad de la democracia para cada país, propuesto por estos autores.

4. INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

En la actualidad, existe un consenso generalizado sobre que la democracia es el sistema político que ofrece mayores beneficios para las sociedades y los individuos. Sin embargo, en las últimas décadas, a medida que las relaciones y las organizaciones humanas se han vuelto más complejas, también se han advertido las dificultades de las democracias para hacerles frente, de manera efectiva, a los nuevos retos que estos cambios generan. Para Geissel (2009) estas dificultades se traducen en el incremento de la desconfianza de los ciudadanos respecto a las élites gobernantes y, por consiguiente, en el aumento de los niveles de desafección política. Específicamente, señala que estas manifestaciones son el resultado de las serias dudas que tienen los ciudadanos sobre la capacidad de la democracia representativa para solucionar dichos problemas. Ante esta nueva realidad política, algunos autores han empezado a hablar de “males”, “enfermedad” y “desconsolidación” de la democracia (McCoy y Smith 1995; Schedler 1998; Geissel 2009).

Por otro lado, es importante señalar que unido al advenimiento de los problemas de las democracias, ha surgido también un presunto culpable de su incapacidad para resolverlos: su carácter *representativo*. En este sentido, las soluciones que se han planteado desde la clase política, la academia, los organismos internacionales y, en general, a partir de la sociedad, consistieron, básicamente, en un incremento de la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de las decisiones políticas. Esto es “la democratización de la democracia” (Geissel 2009). Precisamente, es en torno a esta exigencia donde se produjeron las principales innovaciones en el terreno de este régimen político. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la naturaleza de estos nuevos mecanismos

es, hasta el momento, complementaria de la democracia representativa y en ningún caso, sustitutiva.

Para Geissel (2009) una innovación democrática puede definirse como una nueva práctica, introducida consciente y en forma deliberada, para mejorar la calidad de la *governance* democrática en un Estado dado, si es independiente de la innovación en cuestión, que ya ha sido probada en otro contexto. Partiendo de esta definición, la autora identifica tres tipos o niveles de innovaciones democráticas presentes en la literatura politológica⁴: los mecanismos de democracia directa, el cogobierno y los procesos de consulta.

En la primera categoría, se encuentran aquellas innovaciones de decisión directa por parte de los ciudadanos. Este tipo de mecanismos, requieren de estar consagrados y regulados en los ordenamientos jurídicos de los países para su aplicación, como es el caso de los referendos. Su puesta en marcha, puede obedecer para alguna de las siguientes finalidades: por un lado, pueden funcionar como aval de una decisión gubernamental ya tomada y, por el otro, sirven para promover una determinada política pública. Dada su naturaleza jurídica pueden ser consultivos u obligatorios.

La segunda categoría, se refiere para aquellas innovaciones donde los representantes electos deciden junto con la población. Generalmente, están vinculados a la inversión y destino de los recursos económicos, como es el caso de los presupuestos participativos. Estos mecanismos, se caracterizan porque en ellos, sólo interviene una parte de la población, que representa

⁴ Según señala la propia autora, esta clasificación es el resultado de una búsqueda bibliográfica exhaustiva realizada en el Centro de Investigación de Ciencias Sociales de Berlín en 2006, utilizando más de 500 publicaciones.

al resto de los ciudadanos (delegados). En la mayoría de los casos, las decisiones se toman mediante negociaciones entre delegados y representantes y, en menor proporción, mediante los consensos.

En último lugar, las innovaciones asociadas a los procesos de consulta se refieren a aquellos mecanismos basados en el diálogo entre los representantes y representados. Tal es el caso de los *hearing* y de las asambleas de ciudadanos. En este tipo de procesos, no suelen existir delegados. Los ciudadanos que participan son pocos, no representan a nadie ni se les controla, por lo tanto, carecen del poder de decisión. Con la adopción de este tipo de iniciativas, la finalidad que persiguen es la identificación de metas, el establecimiento de caminos para alcanzar tales objetivos y la búsqueda de soluciones de transacción (*stakeholders*).

Para finalizar, es importante señalar que las innovaciones democráticas son significativas en la medida que se espera que introduzcan mejoras en tres aspectos fundamentales del régimen político: mejoren su eficacia, su efectividad y, por consiguiente, su legitimidad. Siguiendo a Linz (1990), la eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar las soluciones a los problemas básicos de los ciudadanos (p. 46). Por otro lado, la efectividad se relaciona con su capacidad para poner en práctica las políticas públicas formuladas con los resultados deseados (p. 49). Por último, la legitimidad es la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieron haber sido establecidas (p. 38), esto es, que para un país determinado y en un momento histórico dado, otro régimen no podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos (p. 41).

5. FUENTES ACTUALES E INFORMACIÓN EN INTERNET

Las discusiones abordadas arriba, tienen un carácter a la vez teórico y empírico-comparativo. Los desarrollos en estos terrenos, sólo pueden ser seguidos buscando las contribuciones recientes e innovadoras en las publicaciones del ámbito especializado. Al mismo tiempo, es posible encontrar la información empírica y comparativa sobre las distintas dimensiones de la vida democrática en diferentes páginas Web. Entre éstas, destacan las bases de datos del Banco Mundial sobre la evolución reciente de la calidad de la gobernación democrática en el planeta. Estas bases, incluyen la información basada en encuestas sobre dimensiones de la vida democrática, como lo son, las de voz y rendición de cuentas (directamente relacionada con la disputabilidad y la inclusión de los análisis de Dahl), la estabilidad política y el uso de la violencia, el control de la corrupción o la vigencia del Estado de Derecho. Toda la información metodológica y empírica sobre estos indicadores, pueden encontrarse en las siguientes páginas Web:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance>

<http://www.idd-lat.org/2014/>

<https://www.eiu.com/home.aspx>

Hay información, igual de interesante, sobre el Estado y la evolución de las libertades cívicas y políticas en el mundo, en las páginas Web de *Freedom House* y *Polity*:

<http://www.freedomhouse.org>

<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

También, se encuentran otros índices que miden la calidad de la democracia:

<http://democracyranking.org/wordpress/>

<https://www.prio.org/Data/Governance/Vanhans-index-of-democracy/>

6. EJERCICIOS Y ORIENTACIONES PRÁCTICAS PARA EL ESTUDIO

El conocimiento de los elementos fundamentales de la teoría democrática requiere el estudio de las obras fundamentales de este ámbito temático, un terreno en el que se cruzan de manera compleja, las reflexiones teóricas, los análisis institucionales y la evidencia empírica. Por ello, estos ejercicios están encaminados para orientar el estudio y comprensión de los problemas que abordan las obras fundamentales de la teoría democrática. Para su realización, resulta imprescindible estudiar los textos mencionados en los ejemplos.

1. Estudia los rasgos institucionales básicos que según Dahl (1990) distinguen a las poliarquías de otros tipos de régimen. Considera, si algunos criterios son más importantes que otros, y reflexiona también, sobre el grado en que se cumplen los mismos en las sociedades democráticas actuales.
2. Lee en O'Donnell (1997) los capítulos sobre la democracia delegativa y las diferentes formas de institucionalización democrática. A continuación, examina los indicadores de gobernación democrática del Banco Mundial para algunos países de las regiones geográficas diferentes. ¿Refleja alguno de esos indicadores las dimensiones y aspectos en cuya

importancia insiste O'Donnell? ¿En qué forma? ¿Podrías señalar casos de especial contraste?

3. Examina las dimensiones e indicadores básicos que según Lijphart (2000) distinguen a los modelos diferentes de democracia y también, la clasificación de las democracias contemporáneas que se derivan de la aplicación de los mismos. Compara los análisis institucionales efectuados por Lijphart a los realizados por Colomer (2001). ¿En qué se parecen y se distinguen ambos análisis? ¿Y, cómo compararías las conclusiones de ambos estudios?
4. Estudia los diferentes modelos de democracia señalados por Held y piensa si los regímenes democráticos en que vivimos, se ajustan a un modelo o modelos en particular (1991). Justifica tu respuesta.
5. Consulta dos índices diferentes de calidad de la democracia y ordena los países de América Latina de mayor a menor puntuación. ¿Existen diferencias significativas entre los resultados de ambas mediciones? Reflexiona sobre qué aspectos de sus metodologías podrían producir la semejanza o diferencia entre los índices.
6. Tomando en cuenta los tres niveles de innovaciones democráticas de Geissel (2009), explora y describe dos ejemplos recientes de cada uno de ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel (2008): Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 6, 1-15.
- ALTMAN, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002): Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- ARROW, Kenneth (1991): “Valores individuales y valores sociales”, en AA.VV.: *Lecturas de teoría política positiva* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- BARREDA, Mikel (2011): La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 18(2), 265-295.
- BÜLMANN, Marc et al. (2012): The democracy barometer: A new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, 11(4), 519-536.
- COLLADO, Alex Tusell (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad*, 52(1), 179.
- COLOMER, Josep M. (2001): *Instituciones políticas* (Barcelona: Ariel).
- CORBETTA, José y Aníbal Pérez-Liñán (2001): Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina. *Instituciones y Desarrollo*, 10, 149-169.
- DAHL, Robert (1961): The behavioral approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest. *American Political Science Review*, 55(4), 763-772.
- (1990): *La poliarquía: participación y oposición* (Madrid: Tecnos).
- (1993): *La democracia y sus críticos* (Barcelona: Paidós).

- DIAMOND, Larry y Leonardo Morlino (2004): The quality of democracy. An overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.
- DOWNS, Anthony (1973) [1957]: *Teoría económica de la democracia* (Madrid: Aguilar).
- ESCOBAR, Modesto (2011). La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos. *Reis*, 59-80.
- GEISSEL, Brigitte (2009): *On the Evaluation of Democratic Innovations*. Manuscript. Disponible en: http://paperroom.ipso.org/app/webroot/papers/paper_150.pdf [Consultado el 02 de enero de 2016].
- GERRING, John y Strom C. Thacker (2008): *A Centripetal Theory of Governance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- HABERMAS, Jürgen (1998): *Facticidad y validez* (Madrid: Trotta).
- HAGOPIAN, Frances (2005): Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y Gobierno*, 12(1), 41-90.
- HELD, David (1991): *Modelos de democracia* (Madrid: Alianza).
- HOOGHE, Liesbet, Gary Marks y Arjan H. Schakel (2010): *The Rise of Regional Authority* (Londres: Routledge).
- LEVINE, Daniel H. y José E. Molina (2007): La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, (45), 17-46.
- LIJPHART, Arend (1987): *Las democracias contemporáneas* (Barcelona: Ariel).
- (2000): *Modelos de democracia* (Barcelona: Ariel).
- LINZ, Juan (1990): *La quiebra de las democracias*. (México D.F: Alianza Editorial Mexicana/Consejo Nacional para la Cultura y las Arte).
- y Arturo Valenzuela (1994): *El fracaso de la democracia presidencial* (Madrid: Alianza).
- MACPHERSON, C.B. (1987): *La democracia liberal y su época* (Madrid: Alianza).
- MAINWARING, Scott y Aníbal Pérez-Liñán (2008): *Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of*

- Democracy in Latin America, 1978-2004.* Helen Kellogg Institute for International Studies, Documento de trabajo 354.
- Mccoy, Jennifer, y William Smith. (1995). Desconsolidación o reequilibrio democrático en Venezuela. *Nueva Sociedad*, 140, 18-32.
- MORLINO, Leonardo. (2007): Explicar la calidad de la democracia: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 3-22.
- O'DONNELL, Guillermo (1997): *Contrapuntos* (Buenos Aires: Paidos).
- (2001): La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Instituciones y Desarrollo*, 8(9), 43-82.
- PUTNAM, Robert D. (2011): *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas).
- RIKER, William H. (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little, Brown and Company).
- SCHEDLER, Andreas (1998): What is democratic consolidation? *Journal of Democracy*, 9(2), 91-107.
- SCHUMPETER, Joseph (1968) [1942]: *Capitalismo, socialismo y democracia* (Madrid: Aguilar).
- SHEPSLE, Kenneth y Mark Bonchek (2005): *Las fórmulas de la política* (México, D.F.: Taurus/ Cide).
- STEINER, Jürg, André Bächtiger, Markus Spörndli y Marco R. Steenbergen (2008). *Deliberative Politics in Action* (Cambridge: Cambridge University Press).
- STEPAN, Alfred (2001): *Arguing Comparative Politics*, (Oxford: Oxford University Press).
- , Juan J. Linz y Yogendra Yagav (2011): *Crafting State-Nations* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- The Economist Intelligence Unit (2016): *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015*. Disponible en:
http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015 [Consultado el 02 de enero de 2016].

- VARGAS-MACHUCA, Ramón (2006): La calidad de la democracia.
Claves de Razón Práctica, (165), 34-41.
- (2013): Cuando no bastan los principios: la democracia como modelo” En: Robles, Antonio y Vargas-Machuca, Ramón. 2013. *La buena democracia. Claves de su calidad.* (Granada: Editorial Universidad de Granada).
- ZIBLATT, Daniel (2006): *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism* (Princeton: Princeton University Press).

Ciencia Política y polítologos en México. Un encuadre histórico

Fernando Barrientos del Monte

I. INTRODUCCIÓN

El conocimiento cotidiano de la política y el poder político así como sus efectos sobre la vida de los ciudadanos es multidimensional, y debido a su naturaleza, a veces impredecible, resulta difícil imaginar que los fenómenos políticos puedan tener coherencia y regularidad. Por ello, existe la Ciencia Política, cuyos objetivos principales son analizar el poder político, y en la medida de lo posible, prever las consecuencias de las decisiones que de éste emanen, funda su conocimiento, a partir de la sistematización de la información empírica y bajo los cánones de la ciencia contemporánea, a saber, la falsación y la comprobación. Se orienta por la filosofía y la teoría políticas, pero su saber es empírico y trata de abstenerse de juicios de valor, es decir, es *a*-valorativa, y en el proceso de análisis científico trata de buscar regularidades y causalidades. La política es un arte y un oficio, su acción, el saber de la misma y la opinión sobre ésta no es exclusivo de la Ciencia Política. Pero, el *saber científico* de la política, si es propio de la Ciencia Política. Para hacer política, no es necesario ni indispensable estudiar la Ciencia Política, aunque es evidente, se espera que quien la

estudie y se integre a la política, tenga un actuar mejor respecto de quienes la practican sin haberla estudiado científicamente. Muchos se preguntan: ¿Qué es la Ciencia Política? y, ¿En qué nos puede servir? Como señaló David Easton, la historia de la Ciencia Política es la de una disciplina buscando su propia identidad. En sus inicios, a finales del siglo XIX, cada vez que aparecía la “política”, ésta tendía a ser absorbida por otras ciencias (Prélot 1994: 44), lo que explica la denominación de “ciencias políticas”, de uso corriente, quizás, por la capacidad de ampliar el rango de los alcances de los “estudios políticos”. En esta última acepción, la palabra ciencia se difumina, insertando a la Ciencia Política en la vacuidad y la indefinición.

La Ciencia Política en México, como en América Latina, es una ciencia relativamente nueva. Sus antecedentes histórico-institucionales se remontan a los esfuerzos de Justo Sierra y Pablo Macedo, cuando en 1907 crean el Plan de la Carrera de Abogado e introducen la especialidad en Ciencias Jurídicas y Sociales, incluyendo materias relativas a la política. Empero este intento fracasó, pues las materias relativas a las ciencias sociales nunca se impartieron (CPyS 1967: 17). Pocas materias en torno a la política se incorporaron con éxito débil dentro de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, pero fue la creación del Instituto de Investigaciones Sociales en 1930, lo que abrió camino a la investigación empírica. En 1951 se funda la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, hoy Facultad, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante un proyecto de Lucio Mendieta y Núñez, basando los programas de estudio en aquellos de la Universidad de Lovaina, Bélgica, ya que se consideró que eran los que más se acercaban a la realidad mexicana. Como las otras carreras que se crearon en la naciente escuela, la Ciencia Política se introdujo porque la investigación científica en ciencias

sociales era casi inexistente, y la universidad era esencialmente profesionalizante, y se centraba en el derecho, la medicina y la ingeniería (Ortega 2004: 51). Originalmente, se crea la carrera de ciencias políticas y para 1958, se incorpora la especialidad en administración pública. De una manera paulatina, la disciplina se fortaleció en algunas otras instituciones públicas y privadas, como en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad del Estado de México. Pero, en su interior, se desarrollaban algunas tensiones, que derivaban en la necesidad de autonomizarse con relación a la búsqueda de su rol en la sociedad.

Al rastrear sus orígenes, incluso desde el siglo XIX (*véase* Meyer y Camacho 1979), se puede observar que en México como en otras latitudes, se transitó lentamente de las “ciencias políticas”, al plural, a la “ciencia política”, al singular. En sus inicios, tuvo la impronta jurídico-institucionalista, pero a partir de los años ochenta del siglo XX empieza para adquirir autonomía y afirmarse como tal, una vez que fue abandonando los paradigmas sociológicos (principalmente el marxismo) que la colonizaron en los años sesenta y setenta. En las ciencias políticas, por la influencia de las universidades europeo continentales, se conjuntaban disciplinas que iban desde la filosofía, la historia de las ideas, el derecho constitucional, la teoría del Estado, las “ciencias diplomáticas”, incluso, la sociología política; mientras que en la Ciencia Política, se concentran las áreas de estudio de la política empírica en cinco grandes campos: la política comparada, las relaciones internacionales, la administración pública, la comunicación política y la teoría política (Caramani 2008: 2-3). La Ciencia Política “al singular” no se observa claramente en México, pues poco se avanzó en interiorizar el método de la comparación (*Cfr.* Rivera y Salazar 2011: 88). Se puede decir que existe cada vez, un uso

más difundido de las técnicas de análisis empírico cuantitativo y cualitativo, que son parte de la comparación, pero ésta, se entendió más como la comparación entre países y no de unidades de análisis y casos de manera diacrónica y sincrónica.

Como en otras partes, la Ciencia Política en México se orienta al estudio de los fenómenos políticos empíricos, utilizando diversas perspectivas de análisis que se *inclinan* hacia el pluralismo. Es decir, se hace Ciencia Política pero no se abandona del todo las ciencias políticas. Y ello, se puede observar en la denominación misma de las carreras que forman a los politólogos en México (Alarcón 2012b: 33). La mayoría de los programas de estudio de la licenciatura son en “ciencias políticas” con el apéndice en administración pública —principalmente—, relaciones internacionales e incluso, en derecho y economía, el cual se coloca antes o después. Sólo en contadas universidades, existe la carrera con el rótulo de “ciencia política” en singular. De manera más específica: existe Ciencia Política en México porque hay una tradición académica en el estudio de la política (Zamitz 1999: 119) que se enseña en las universidades, desarrolla un conocimiento lógico y estructurando sobre las bases empíricas de los fenómenos políticos y exige a quienes la estudian, un compromiso con los cánones de las ciencias sociales.

II. POLÍTICA Y CIENCIA POLÍTICA

La política “es el ‘hacer’ del hombre que más que ningún otro, afecta e involucra a todos”; esta definición de Giovanni Sartori (1979: 9) clarifica que en esencia, la política es *praxis*, pero que a su vez, está precedida por un pensar sobre este hacer. De igual forma, se vislumbra que es una *praxis* colectiva, que ineludiblemente, está conectada con el concepto de poder

(Bobbio 1999: 102). En las acepciones tradicionales, el poder político, como lo ha definido Thomas Hobbes es el ejercicio de “los medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro” (*Leviatán* cap. X) o, como un conjunto de medios para conseguir efectos. Igualmente, se determinó como *una relación*, en la cual, uno o unos imponen su voluntad a uno u otros. Max Weber por su parte, considera que el concepto “poder” al ser indefinido, debería comprenderse como dominación, de esta manera, se puede individualizar las formas de dominación que existen en la sociedad. Es decir, se entiende que el poder está necesariamente relacionado con la política porque es *praxis* orientada a la consecución de ciertos fines colectivos o individuales, imponiendo una voluntad sobre otras. Mucho se ha escrito sobre la política, tanto como parte fundamental de la convivencia de los seres humanos, como en *La República* de Platón y en *La Política de Aristóteles*. De igual forma, esta *praxis* nunca ha estado exenta de la desconfianza e insatisfacción como sucede en la actualidad, ya en el siglo I d.C., el escritor griego Plutarco, subrayó en sus *Consejos Políticos*: “En todo pueblo existe una mala disposición y un recelo contra los que ejercen la política”. Durante muchos siglos, se han escritos cientos de tratados sobre el ejercicio de la política, en la antigüedad, libros como *La Ciropedia* de Jenofonte o *La Ilíada* de Homero, fueron utilizados por políticos de la época como referencias para el ejercicio del poder. Durante el Medievo en Italia, aparecieron los *Specula* y los *institutiones*, ambos géneros literarios destinados a los príncipes y gobernantes de la época (Pedullà 2013: xx). Asimismo, en los años del barroco español (entre los siglos XVII y XVIII), muchos escritores se cuestionaban sobre el arte del gobierno, pues presumían que la política descansaba sobre la base de “reglas que podían ser aprendidas por medio de la experiencia que

las lecciones de la historia nos enseñan” (Fernández-Santamaría 1986: 144).

En la época moderna, *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo, abrió una discusión que aún sigue vigente: la política tiene sus propias reglas, por ello es *diferente*, sobre todo, de otras formas de actuar como la moral y la religión; es *independiente*, es decir, que sigue sus propias leyes; es *autosuficiente*, pues se explica a sí misma; y es *causa primera*, generadora no sólo de sí misma, como señala Giovanni Sartori, sino también, del resto dada su supremacía (Sartori 1979: 196). Esta perspectiva sobre qué es la política, incómoda para muchos, produciría no sólo amplias críticas, como las tantas obras que contra Maquiavelo se escribieron (*véase* Panella 1943), así como condenas y censuras derivado de su ingreso al *index* de los libros prohibidos por la Inquisición en 1559, hasta su salida a mediados del siglo XIX.

El debate en torno a la idea del poder político como elemento central de la política, continuó durante varias décadas entre los siglos XIX y XX, precisamente en el contexto del nacimiento de la Ciencia Política. Pero, si con Maquiavelo, la política tenía sus propias reglas, con el surgimiento del liberalismo y la difusión de la igualdad y la libertad como fundamentos del modelo republicano y de la democracia modernas, la política se convirtió en un asunto que no sólo competía a principios y gobernantes, sino a grupos sociales más amplios bajo la orientación de la idea de la ciudadanía y sus derechos. El liberalismo, postuló que la legitimidad del poder deriva de los individuos como ciudadanos, por lo tanto, éste debía ser entendido, tomando en cuenta dicha condición. Para algunos teóricos del elitismo como Gaetano Mosca, Robert Michels o Vilfredo Pareto, el poder político tiende a la centralización, derivado de una inercia universal: en el mundo han existido y existen los *gobernantes*, quienes detentan el poder y mueven los

hilos de la política, y los *gobernados*, sujetos y receptores de los efectos de la misma.

Empero, no pude asumir que categóricamente, esta relación existe en todas las sociedades. Se sabe que el poder no tiende a la estabilidad, sino más bien, se mueve entre diversas cuestiones (*issues*), y éstas, pueden cambiar o persistir, generando coaliciones entre grupos de intereses y ciudadanos, y su duración, puede ser momentánea o semipermanente. De las críticas al elitismo se derivan la postura de los teóricos del pluralismo, como Robert A. Dahl —entre otros— quienes centran su atención, sobre los recursos del poder, y su ejercicio. Para los pluralistas, el poder significa: a) “la participación en la toma de decisiones” y por lo tanto que, b) el poder, sólo puede ser analizado, después de estudiar cuidadosamente una serie de decisiones concretas.

Ambas ideas sobre el poder político, la elitista y la pluralista, nos acercan al estudio de la política en la actualidad, donde muchas preguntas siguen abiertas: ¿cómo se ejerce el poder político? El cual, a veces, va más allá de los objetivos del proceso de toma de decisiones (*decision making*). Como tampooco ofrece criterios objetivos para distinguir entre cuestiones (*issues*) “importantes” y aquellas “no importantes” que se presentan al mismo tiempo en la arena de la política. Más aún, el poder político se presenta hoy en diversas arenas: por excelencia, en el ámbito de las relaciones internacionales, donde hasta hace pocas décadas, el poder se orientaba por los vínculos entre los Estados y naciones. Hoy, se vislumbra el poder por las organizaciones que no son estatales con influencia en la toma de decisiones: los medios de comunicación, los grandes emporios empresariales, las organizaciones políticas internacionales (Banco Mundial, OMC, FMI, etc.) pero también, existen

organizaciones que no son políticas y que compiten por el monopolio de la violencia, como lo es, el crimen organizado.

La Ciencia Política

Pensar la política una actividad que tiene miles de años y ha sido un asunto de prácticamente todas las áreas del pensamiento humano, desde la filosofía y la historia, hasta el arte y la psicología. La noción de “ciencia política”, de acuerdo con Sartori (1979: 189) está determinada por dos variables: i) El estado de organización del saber y; ii) el grado de diferenciación estructural de los componentes humanos. Ello significa que, la noción de la Ciencia Política, varía en qué se entiende por política y qué por ciencia. Para Norberto Bobbio, existen dos acepciones. En sentido amplio, la Ciencia Política es el estudio sistemático y riguroso de los fenómenos y estructuras políticas, apoyado por un análisis profundo y cuidadoso de los hechos y explicado con argumentos racionales. Entendida de esta manera, abarcaría toda aquella tradición del pensamiento político desde Platón (*La República*) y Aristóteles (*La Políti-ca*), pasando por Nicolás Maquiavelo (quien da autonomía al ejercicio del poder), Thomas Hobbes (quien fundamenta la legitimidad del Estado moderno), Juan J. Rousseau (la legitimidad fundada en los ciudadanos) y Alexis de Tocqueville (primer teórico-empírico de la democracia), llegando a incluir, no sólo a los actuales pensadores contemporáneos de la política, como John Rawls y su *Teoría de la justicia*, y Jürgen Habermas (quien crea la idea de la democracia deliberativa), sino a todos aquellos polítólogos centrados más en el estudio empírico de los fenómenos políticos como Stein Rokkan (sobre el origen de los partidos políticos), Gabriel A. Almond (la cultura política), Samuel P. Huntington (la política realista en

el ámbito internacional), Juan J. Linz (el origen de los sistemas autoritarios), Philippe Schmitter (el estudio del corporativismo), entre muchos otros. En sentido estricto, la Ciencia Política son todos aquellos estudios que tienen el objetivo de aplicar con rigor, análisis de los fenómenos políticos y en la medida de lo posible, la metodología de las ciencias empíricas más desarrolladas. La Ciencia Política es relativamente nueva, durante la segunda mitad del siglo XX, se empezó a desarrollar sobre todo, en las universidades estadounidenses y algunas europeas, difundiéndose en otras universidades del mundo, donde se fueron creando espacios para la disciplina.

Es con David Easton y la publicación de *The Political System* en 1953, que se inicia la era de la Ciencia Política contemporánea. Easton no sólo introduce una visión radicalmente nueva sobre ésta, centrada en la creación de una teoría general de orientación empírica denominada como *behavioral approach*, también desarrolla una de las teorías sistémicas de la política más amplia y profunda. Si bien, él no crea la teoría de los sistemas en la Ciencia Política, la cual ya tenía algunos precedentes teóricos en el ámbito de la biología, y el desarrollo —multidisciplinario— de la teoría general de sistemas, sólo después de la Segunda Guerra Mundial, es cuando se amplía la idea de la unificación de la ciencia y de este estímulo que se desarrolla la teoría de sistemas, en el ámbito de los estudios políticos. Para Easton, (1969: 48) el “análisis sistemático” concibe a la vida política como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, a cuya influencia está constantemente expuesto “...lo que distingue a las interacciones políticas de otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad”, y se diferencian porque los receptores están obligados por ellas. Estas asignaciones

distribuyen elementos valorados entre las personas y grupos, al menos de tres maneras posibles: a) Privando a la persona de algo valioso que poseía; b) Entorpeciendo el alcance de algo valorado; o, c) Permitiendo el acceso a unos y negándolo a otros.

La concepción sistémica de la vida política prescinde de los conceptos Estado, régimen, etc., y reside allí lo novedoso de la perspectiva, al crear un lenguaje propiamente politológico. La obra de Easton culmina la llamada revolución conductista (*behavioral revolution*) en la Ciencia Política, abriendo una serie de líneas de análisis que consolidarán la disciplina y signando un antes y un después. Si en las décadas anteriores la Ciencia Política se centraba en el Estado y en sus relaciones con la sociedad, el desarrollo de teorías del Estado, y en torno a las instituciones políticas formales, con el conductismo, se estudian sobre todo, los grupos de interés, los partidos políticos, la cultura política, las burocracias, los militares, la democracia y su sostenibilidad. Empero, el conductismo, fue un paradigma que en poco tiempo redujo su capacidad explicativa. Robert A. Dahl (1961) señaló que, entre sus muchas debilidades fue tratar de abrazar —acríticamente— la lógica de las ciencias naturales, además de su ahistoricidad del estudio de la política, entre otras. Pero el impulso que dio a la disciplina fue abismal, ya en el periodo posconductista, que de acuerdo a Gerardo L. Munck (2007: 32) se podría ubicar entre 1967 hasta 1988, que creció el conocimiento politológico en relación a los procesos y el cambio institucional, se consolidaron los estudios comparados con mayor rigurosidad, además de integrar teorías de amplio y medio alcance y el análisis histórico.

En la década de los años ochenta del siglo XX, la Ciencia Política abrazó en gran medida, algunos paradigmas teórico-metodológicos que provenían de la economía, denominados en su

conjunto como neoinstitucionalistas. Al igual que con el conductismo, no existía una definición clara, pero dos perspectivas sobresalieron: las teorías de la elección racional y de juegos, y el institucionalismo histórico. Los eventos que se sucedieron, sobre todo, en las últimas dos décadas del siglo XX requerían de análisis profundos que explicaran los cambios vertiginosos que trajo consigo la desintegración de la URSS y la desaparición del bloque socialista en Europa del Este. Por otro lado, la implementación de políticas derivadas del modelo neoliberal, modificaron las políticas estado-céntricas. Precisamente, los temas que acapararon la atención fueron el colapso del Estado, los nuevos conflictos civiles (la Guerra de los Balcanes escapaba al análisis tradicional de las guerras entre Estados), la difusión de la democracia en América Latina, Europa del Sur y del Este; y posteriormente, la consolidación de los sistemas capitalistas sin democracia (China y algunos países del Medio Oriente, por ejemplo).

Actualmente, la Ciencia Política en un sentido estricto, es ecléctica en temáticas y se apoya en diversas técnicas analíticas, que van desde la estadística descriptiva e inferencial, pasando por el análisis comparado de un número considerable de casos, pero, sin descuidar la complejidad y la parsimonia como sucede con el desarrollo de la QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) y la QCAfs (*fuzzy sets* o conjuntos difusos) por Charles Ragin. En consecuencia, cada vez se observan más estudios politológicos que utilizan avanzados programas de computación para comprobar hipótesis de trabajo, desarrollar inferencias científicas y fundamentar generalizaciones sobre la vida política.

Los objetos de estudio de la Ciencia Política

Entonces, ¿qué distingue a un politólogo de otros científicos sociales? Su objeto de estudio: el poder. Todas las disciplinas que conforman el amplio espectro de las ciencias sociales se distinguen entre sí por su objeto de estudio. En la economía, es el intercambio de bienes y todo lo que ello implica, en el derecho son las leyes y las normas, en la sociología es el individuo y la sociedad, etc. Ya sea que se cultive una Ciencia Política en un sentido amplio o estricto, el objeto de estudio de esta disciplina y del politólogo es el poder político. Todas las sociedades, desde la antigüedad hasta nuestros días, se organizaron en relación a quien o quienes ejercen el poder. La distinción clásica y que sigue siendo válida, es que, existen tres formas de poder: monarquía, cuando el poder es ejercido por un solo individuo que puede degenerar en la tiranía; la aristocracia, cuando un grupo de notables controlan el gobierno y puede devenir en una oligarquía; y finalmente, la que hoy conocemos mejor, la democracia, cuando es el pueblo, regularmente organizado y a través de los partidos, que define quienes ocuparán los cargos de poder en el gobierno. La posible degeneración de la democracia es la anarquía, quizá por ello, las generaciones anteriores la despreciaban. Pero, la democracia moderna no es la misma del pasado. Esta, que se ejercía en Atenas, hace más de dos milenios, poco o nada tiene que ver con las nuevas formas de gobiernos democráticos difundidas por todo el mundo occidental. Hoy, las estructuras de gobierno se dividen en dos grandes grupos: los regímenes no-democráticos y los democráticos.

En los primeros, se encuentran todos aquellos regímenes que limitan el pluralismo e imponen sus decisiones *desde arriba*, como son los totalitarismos (la Alemania Nazi o la URSS

bajo Stalin), los autoritarismos (como España bajo Francisco Franco), los autoritarismos burocráticos (como Brasil y Argentina bajo los militares entre los años 70 y 80 del siglo XX), los sultanismos (como Libia bajo el gobierno de Gadafi), entre otros regímenes. Mientras que, las democracias contemporáneas tienen como característica central el pluralismo político, de allí que Robert A. Dahl introdujera el concepto de *poliarquía* (es decir, el gobierno de muchos, en consonancia con la *democracia*, el gobierno del pueblo) que trata de atrapar la esencia de las democracias modernas, las cuales, se organizan en relación a su lógica de legitimidad, las democracias mayoritarias y las proporcionales. Ambas son representativas, pero, unas fomentan la distribución del poder de manera diferente: a) El presidencialismo, centrado en la separación de poderes, pero uniendo la figura del Presidente y el Jefe de gobierno en una sola persona; b) El modelo Westminster, propio de Inglaterra, que divide el poder entre el parlamento, del cual surge el primer ministro, pero que tiene influencia gracias a su relación con el partido; c) El Cancillerato, propio de la Alemania de la Segunda Posguerra, que en la censura constructiva, funda una relación entre las fuerzas políticas y el canciller, novedosa entre las formas de gobierno democráticas; d) El semipresidencialismo, cuyo prototipo es Francia de la V República, que se difundió como forma de gobierno entre varias de las nuevas democracias de finales del siglo XX, y que tiene como característica principal, un Ejecutivo dual legitimado en las urnas; y e) El parlamentarismo, que en su modelo clásico, es la forma de gobierno que adoptó Italia una vez pasada la Segunda Guerra Mundial, y que también se observa en España y en muchos países de Europa del Norte. Como señaló en los años 80 Samuel P. Huntington, la Ciencia Política tiene una estrecha relación con la democracia, pues no hay duda que sólo donde

existe una forma de organización democrática del poder, es donde se ha podido desarrollar esta disciplina. De allí que hoy exista, un amplio conocimiento sobre la vida interna de los partidos políticos y el funcionamiento de los sistemas electorales y de partidos, sobre los parlamentos y su relación con el Poder Ejecutivo, los movimientos políticos antisistema y las formas de democracia participativa y deliberativa, etc.

¿Es la Ciencia Política una ciencia aplicada? Lo es, en la medida de sus posibilidades. A partir de un análisis detallado y riguroso de la situación, con el apoyo de teorías y técnicas de análisis especializadas, un politólogo puede proponer y si se encuentra en una posición de decisión, cambios en las estructuras de la administración pública, para generar mejores procesos de gobierno que sirvan a la sociedad. Pero, también es cierto, que un politólogo puede demostrar y argumentar científicamente qué tipo de reformas electorales, por ejemplo, se podrían aplicar a un sistema político para generar una mejor representación ciudadana y un eficaz equilibrio del poder, pero no estará en sus manos, la posibilidad de aplicarlo, pues la decisión depende de los políticos en sí mismos y del equilibrio de poder.

III. LAS PERSPECTIVAS EN EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI

En los primeros tres lustros del siglo XXI se pueden identificar numerosos enfoques teóricos y uso de perspectivas metodológicas diversas —más bien eclécticas— en el análisis de la política mexicana. En las décadas anteriores, se vislumbraron ciertas tendencias teóricas hegemónicas como el institucionalismo clásico y luego, perspectivas sociológicas, en especial el marxismo y el funcionalismo, y los cambios que trajo consigo

proceso de democratización impactaron a las ciencias sociales, y a la Ciencia Política, en específico, se orientó a tratar de comprender la democracia y sus actores, en un contexto posautoritario. En pocas palabras, en el siglo XXI son las temáticas y no la perspectiva teórica, las que orientan la Ciencia Política mexicana. Los temas que han dominado la agenda politológica en México, son en gran medida, los relacionados con los asuntos electorales y el sistema de partidos. Ello se explica por el tipo de transición a la democracia, a través de sucesivas reformas electorales a nivel constitucional —más de doce, desde 1986 hasta 2013— que permitieron disminuir por esta vía, el poder del otrora partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Allí se enmarcan los intentos por comprender el lento proceso de democratización y escudriñar los eventos desde los años setenta del siglo XX, hasta las últimas reformas de 2013. Si en el contexto del autoritarismo destacaba una Ciencia Política que trataba de explicar el sistema político mexicano, estudiando la “ideología de la revolución”, el corporativismo, el presidencialismo, entre otros temas, y con una preferencia a “narrar” los procesos como forma de explicación; en el contexto de la democracia (débil, por cierto), la Ciencia Política se encontró con una situación pluritemática, en la cual, los partidos políticos, como actores centrales de la democracia, requerían ser analizados desde su interior, sus élites, la selección de sus candidatos y sus estrategias de competencia. El pluralismo, se observa en la conformación del Congreso de la Unión, que a partir de 1997, principalmente en la Cámara de Diputados, inició una era de gobiernos sin mayoría absoluta que perdura hasta la fecha (Casar y Marván 2014: 28-29). Ello cambió las estrategias de los partidos al interior de las Cámaras y en los gobiernos estatales, generando

escenarios políticos que difieren territorialmente: en algunas regiones predominan unos partidos sobre otros.

Es evidente que los cambios más significativos fueron por un lado, la democratización de la capital del país con las primeras elecciones democráticas en la Ciudad de México en 1997 y la conclusión de la transición política al ganar el Partido Acción Nacional (PAN) la presidencia de la República en el año 2000. Estos cambios ofrecieron resultados paradójicos y casi diametralmente opuestos: por un lado, la transparencia y la confiabilidad en los procesos electorales, por otro, una incapacidad institucional en ofrecer soluciones democráticas a los problemas contemporáneos. Estos procesos impactaron el quehacer de una gran parte de los polítólogos, quienes se han volcado, en gran medida, para analizar las insuficiencias del sistema electoral y las posibles líneas que las reformas subsecuentes deberían contemplar, al grado que la figura del político se llegó a mimetizar en los círculos de la opinión pública con “electorólogo”, un neologismo (quizá) propio de los sistemas políticos que no terminan de concretar un sistema electoral (asignación de escaños, administración y contencioso electoral) eficiente. Naturalmente, las reformas al sistema electoral y de partidos, permitió que la agenda política se ampliara, que nuevas reformas impactaran el sistema político mexicano y por tanto, la Ciencia Política mexicana mirara hacia espacios y actores que en décadas pasadas, eran residuales en el estudio de la política. Un ejemplo de ello, es la introducción de los análisis sobre el Poder Judicial (o judicial politics), el cual, había estado hegemonizado por el derecho. Pero, el (nuevo) rol que asumieron los jueces y las cortes en la determinación del equilibrio de poder, el déficit del Estado de Derecho, la ineficiencia de los ministerios públicos (Aguiar 2012), y sobre todo, la judicialización de la política han abierto la necesidad de desarrollar

análisis en los cuales, se observe la dimensión política, del actuar de las instituciones de justicia, como factores que impactan la legitimidad del sistema político (un ejemplo, los trabajos en: Vázquez 2012). Igualmente, el área que ha requerido mayor atención es el Poder Legislativo, más allá de su conformación.

Todavía en 1999, se notaba una escasez de estudios politológicos en torno al Poder Legislativo, dominado por los análisis provenientes del ámbito jurídico (Lujambio 1999), una situación que ha cambiado radicalmente tres lustros después, observándose no sólo un creciente número de estudios en torno al Poder Legislativo nacional, sino también en los congresos locales, los cuales, ya no tratan únicamente de analizar la relación Ejecutivo-Legislativo, sino también, el trabajo interno desde las Comisiones, el sistema de pesos y contrapesos, la rendición de cuentas, el proceso presupuestal y el gasto público, así como la evolución y/o profesionalización del trabajo legislativo (Patrón 2014). Igualmente, la Ciencia Política mexicana se abocó al análisis de los organismos constitucionales autónomos que han modificado la fisonomía de la tradicional división de poderes, como el rol del banco central, las Comisiones de derechos humanos, los institutos electorales nacionales y locales, los órganos de transparencia y de rendición de cuentas, entre otros; aunque se debe señalar que gran parte de los estudios sobre estas instituciones, provienen de las perspectivas jurídicas, lo que es un área de oportunidad para los polítólogos mexicanos contemporáneos. Derivado de las transformaciones en el sistema político, algunos de los temas que han sido —relativamente— abandonados son el estudio del sindicalismo y el corporativismo, pues éstos, ya no son piezas centrales como sucedió en décadas pasadas (Arrieta 2012), e igualmente, el estudio de las élites y el liderazgo político, que siguen concentrándose en pocos estudiosos (v.g. Roderic Ai

Camp) pero, que requiere de un mayor énfasis sobre todo, en relación al análisis de la circulación de las élites, en el contexto de la alternancia política, tanto a nivel nacional como local.

IV. LA FORMACIÓN DE POLITÓLOGOS EN MÉXICO

Mientras en 1970 sólo existían cuatro universidades, en las cuales, se ofrecía la formación en ciencias políticas (UNAM, Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez), para el año 2013, según el Anuario estadístico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. (ANUIES), en 84 universidades se ofrecen carreras con el rótulo “ciencias políticas”, la licenciatura de Ciencia Política (al singular) existe únicamente en muy pocas universidades. Respecto a la distribución de la matrícula (Cuadro 1), si bien el número de universidades privadas con estas carreras es superior (51 instituciones) lo cierto es que en su mayoría, son escuelas pequeñas. De allí, que el grueso de la matrícula se concentre, por lo general, en universidades e instituciones públicas. Es una carrera que poco a poco va ganando presencia nacional, pues en las universidades públicas está presente en 24 estados de la República, mientras que en universidades privadas en 17 estados.

Cuadro 1. Universidades e Instituciones que ofrecen la licenciatura en Ciencias Políticas en México, 2015

Tipo	Número	Estados	Matrícula		
			Hombres	Mujeres	Total
Universidades Públicas	33	24	7,999	7,050	15,049
Universidades Privadas	51	17	1,266	841	2,106
Total	84	-	9,265	9,981	17,155

Fuente: Elaboración propia con datos del “Anuario estadístico 2013”, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2015 <<http://www.anuies.mx/content.php?varSectionID=166>> (consultado en enero 2015).

Destaca la distribución por sexo que, guardando las proporciones, muestra una tendencia a la paridad entre hombres y mujeres que desean estudiar esta licenciatura. Dicha cuestión está tratada en un estudio elaborado por Roqueñí (2014) quien desarrolla un análisis del acceso y permanencia en la carrera en relación a la paridad de género. Subraya que en las universidades públicas, hay mayores posibilidades de ingreso para las mujeres en esa licenciatura, en relación con las universidades privadas. Si bien las mujeres, en términos generales, son las que más presentan solicitudes de ingreso, también son las que menos logran el acceso, como consecuencia, la matrícula femenina en esta licenciatura es menor respecto a la masculina, con excepción en las universidades públicas estatales, donde la tendencia es favorable hacia las mujeres. Pero, en relación al egreso, Roqueñí señala que en Ciencia Política, las mujeres tienden a tener más éxito respecto de los hombres, es decir, que hay más mujeres que logran finalizar la carrera que hombres, lo que bien sostiene que la licenciatura en Ciencia Política en México se está “feminizando”.

La matrícula nos dice qué tan nacional es la carrera de ciencias políticas. Se observa que en la UNAM (en todos sus campus) y la UACM, concentran el 36 por ciento de la matrícula total. Si separamos por área geográfica, en la Ciudad de México se concentra alrededor del 38 por ciento de la matrícula nacional, seguido de otras universidades de los estados relativamente cercanos a la Ciudad de México, como la UAEM en el Estado de México, y la BUAP en Puebla, que cuenta con dos licenciaturas, una propiamente en ciencias políticas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, y otra en administración pública y ciencias políticas en la Facultad de Administración. Con excepción del caso de la Universidad Autónoma de Baja California que creó la carrera en 1964, la mayor parte de la matrícula se concentra en estados con grandes universidades y con mayor población.

La carrera de Ciencia Política —al singular— existe en muy pocas universidades: en universidades públicas de Guanajuato, Nayarit y el CIDE, y en las universidades privadas ITAM, en la Universidad de las Américas y en el ITESM en Monterrey, que suman en conjunto una matrícula de 367 alumnos en 2013. Sólo en algunas universidades públicas como la UAM-I y la BUAP, y en algunas privadas como la UPAEP y la Vasconcelos de Oaxaca —por mencionar—, ofrecen la carrera de “ciencias políticas” sin otro apéndice en su denominación. La variedad de carreras que se agrupan bajo el rótulo “ciencias políticas” —al plural— se puede observar en la información que ofrece la Secretaría de Educación Pública (SEP) en relación a las cédulas profesionales que desde 1974 y hasta el 2010 había emitido: el 45 por ciento de los egresados obtuvieron el título en “ciencias políticas y administración pública”, seguido por “administración pública” (30.05 por ciento), mientras que el resto son denominaciones que varían. Es significativo

señalar que en algunas universidades, sobre todo, privadas, la licenciatura en Ciencia Política se ofrezca con la doble titulación en economía o en derecho, y si bien son pocas, es una muestra de la baja identificación disciplinar en algunas universidades. Un caso sobresaliente es la Universidad Autónoma de la Chontalpa en Tabasco, que tiene una matrícula superior a la de muchas otras universidades públicas (521). Esta es una universidad fundada desde el nivel municipal en una región relativamente aislada de los centros urbanos, la creación de una carrera con tales características muestra la visión que sobre el gobierno se tiene en la zona.

En México, existen diversos posgrados en ciencias sociales y/o estudios sociales, pero pocos en ciencias políticas o Ciencia Política. La mayoría, se enfoca a la administración pública y/o a las políticas públicas, incorporando en su currícula materias de Ciencia Política. En cuanto a los doctorados, pocos mencionan la especialidad, y en ésta la Ciencia Política deriva más del proyecto de investigación que de la orientación del programa en sí. De acuerdo con información del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la institución rectora de las políticas de investigación y la calidad en el posgrado en México, en febrero de 2015 se contabilizan 14 programas de maestría en ciencias políticas o con especializaciones relativas, todas en universidades o centros de investigación públicas. Cinco son de reciente creación, y el resto tiene algún nivel de excelencia otorgado por el CONACYT debido a su permanencia, eficiencia terminal y mantenimiento de la calidad de su planta de profesores. El número de doctorados es menor, apenas nueve, uno de ellos en una universidad privada, tres son de reciente creación y apenas siete, mantienen un nivel de excelencia, destacando sólo dos que recibieron la categoría de “competencia internacional”.

Ahora bien, ¿en dónde se desarrolla la investigación politológica? La mayoría de quienes cultivan e investigan en torno a las ciencias políticas están en la Ciudad de México, no obstante, es probable que en los próximos años esta concentración desaparezca en tanto que existan una serie de incentivos salariares para descentralizar la investigación en el país. En cuanto a las universidades y centros de investigación, en cuatro se concentran prácticamente el 40 por ciento de los investigadores en ciencias políticas, y aunque ello no significa que todos estén en la Ciudad de México, con excepción de El Colegio de México, la UNAM, la UAM y el CIDE, tienen sedes en otros Estados del país. Pero, sí concentran un porcentaje importante de los politólogos en México. Esta situación se explica porque, si bien la carrera se ha difundido en muchas universidades del resto del país, la investigación es todavía una actividad poco comprendida en toda su amplitud en las universidades estatales, o más aún, los profesores tienen que desarrollar actividades de docencia —a veces con muchas horas— de gestión y de difusión, lo que deja poco tiempo para la investigación, ello explicaría en parte, esta concentración en cuatro instituciones: El Colegio de México y el CIDE, dedicados de manera importante a la investigación, y dos, la UNAM y la UAM, que por su tamaño pueden concentrar más investigadores. Esto es lo que explica la existencia de “archipiélagos” —endogamia y autoreferencial— y los “enclaves” —ajenos a la realidad nacional y con poco o nulo impacto de la investigación— en la Ciencia Política mexicana (Aguilar 2009), que por fortuna y a juicio de este autor, está cambiando, quizá lentamente pero el proceso está en marcha.

También, es necesario referir las asociaciones que agrupan a los politólogos en México. La atención resulta pertinente, pues hasta hace apenas unos 3 ó 4 años, no existía ninguna

asociación de polítólogos en México, que es el país latinoamericano con un alto grado de institucionalización de la disciplina, si la observamos comparativamente (véase Barrientos 2012). La desorganización que padeció la Ciencia Política mexicana se debía en gran parte a que las asociaciones servían más para ponderar personajes afines al partido hegemónico (PRI) que para representar a los estudiosos y practicantes de esta disciplina. Si bien es cierto, que sólo en algunos momentos El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública llegó a organizar en 1996 y en 2001, dos congresos internacionales que reunieron a gran parte de la comunidad politológica del país, esto fue más bien, producto de destacadas iniciativas personales que de un interés gremial. Por ello, la mayoría de los polítólogos se organizaron en torno a subdisciplinas, como las relaciones internacionales, la administración pública o las ciencias de la comunicación, y se sintieron en gran parte, obligados a monotematizarse, al menos en apariencia.

Durante varios años, desde 1998, gran parte de los polítólogos se congregaron alrededor de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME), otros decidieron crear una asociación de estudios parlamentarios en 2001, mientras que aquellos provenientes de carreras más profesionalizantes como relaciones internacionales o administración pública, contaban con asociaciones que desde hacía años atrás, funcionaban bajo modalidades diferentes. Empero, según la apreciación de Vidal (2013: 101), varias de las organizaciones respondían en mayor medida, a los estímulos burocráticos de las instituciones del Estado, y en menor medida, a las inercias promovidas por los intereses del gremio de polítólogos, que es independiente de la subdisciplina a la que se adscribieran. La situación cambió en el tercer lustro cuando se crean dos organizaciones con objetivos similares, la AMECIP (Asociación Mexicana de

Ciencias Políticas) y el COMICIP (Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política) que agrupan a los polítólogos de diversas universidades. La primera, ha organizado dos grandes congresos con especialistas internacionales y fundado una revista, mientras que la segunda, ha tendido a organizar eventos focalizados. En 2015, podemos decir que las asociaciones que agrupan a los polítólogos en sus diversas adscripciones disciplinares, funcionan bien y con regularidad, promueven encuentros y publicaciones con relativo éxito. Empero son también, la muestra de una fragmentación, que para algunos, es un lastre, mientras que para otros, como quien escribe, es una forma natural de promover el asociacionismo sin necesidad de cogerjarse bajo un único gran manto gremial.

¿Qué es y qué hace un político? Para tener una respuesta clara y didáctica, conviene antes señalar “qué no es un político”. Principalmente, no es un político, puede serlo, pero para ser político no se necesita estudiar Ciencia Política. Comprende y estudia las leyes y las normas, pero no es un abogado, puede ofrecer una opinión especializada en los medios de comunicación, pero no es un comunicólogo o un periodista. Comprende la economía, sabe interpretar ciertos fenómenos económicos e incluso, proponer políticas en la materia, pero no es un economista. Debe conocer la historia regional, nacional y mundial sin llegar por ello, a ser un historiador. Conoce las teorías sociológicas que explican el funcionamiento de la sociedad, ya sea partiendo desde aquellas perspectivas que sostienen que la comunidad define al individuo, o las que afirman que son los comportamientos individuales los que definen a la sociedad, pero no es un sociólogo ni un antropólogo. En qué medida, los polítólogos pueden coadyuvar a mejorar la vida política de la sociedad, que es una tarea constante por descubrir

y llevar a cabo tanto por quienes la cultivan hoy, como por aquellos que en el futuro se sumerjan en esta disciplina.

La Ciencia Política en el siglo XXI, tiene más visibilidad en el mundo, al menos por dos razones. La primera es que, como señaló el *Informe sobre las Ciencias Sociales en el Mundo, 2010* de la UNESCO, directa e indirectamente, las sociedades, en las cuales los gobiernos impulsan las ciencias sociales y en específico, la Ciencia Política, han alcanzado y mantenido niveles de vida sostenibles y como consecuencia, la democracia tiende a ser más estable. Y en segundo lugar, las sociedades en el siglo XXI son muy complejas, e incluso diametralmente opuestas respecto a las condiciones, en las cuales, se encontraba la humanidad hace apenas tres siglos. Hoy, las preocupaciones sobre y de la política, van más allá de la distribución del poder político, y si bien, éste sigue siendo el *cuore* de la disciplina, la igualdad política, económica y de género, los movimientos sociales, la participación por medio de las redes sociales, el impacto de las nuevas tecnologías, los poderes políticos no estatales y extra legales imponen la necesidad de repensar las formas de hacer política, los modelos de gobierno, los regímenes políticos y sobre todo, las políticas públicas.

La Ciencia Política es una ciencia política básica, en tanto que teoriza desde la filosofía y la teoría política, y analiza observando los fenómenos empíricos. Pero también, es una ciencia *aplicada*, porque identifica, propone y orienta las políticas públicas (King, Schlozman y Norman 2009). El conocimiento que ofrece está dirigido a quienes toman de decisiones, pero, no sólo a los gobernantes, es decir, los que hacen las políticas, sino a los ciudadanos, para que éstos puedan elegir a sus gobernantes. En las democracias contemporáneas, la política ya no es una cuestión de élites, sino de grupos que toman el poder impulsados por las masas. Dichas condiciones son

parte de la complejidad del poder. La Ciencia Política, cuenta con herramientas teóricas, analíticas y metodológicas para responder hoy a las preguntas eternas de la política, ¿Quién debe gobernar? ¿Bajo cuales condiciones? y ¿Por qué se le debe obedecer a los gobernantes?

Pero los polítólogos, y sobre todo, quienes apenas se sumergen en esta disciplina, deben ser más conscientes de su disciplina frente a otras, y de su rol en la sociedad. En México y en América Latina, su rol es más visible, como señaló en cierto momento el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, pero menos acucioso, pues sólo apenas en la segunda década del siglo XXI, en algunos países, los polítólogos empiezan a hacer notar su voz como especialistas científicos del poder político. No se trata sólo de que su voz sea escuchada en los medios de comunicación, pues mucha atención a esa vía de difusión, los termina absorbiendo. Se trata de que, en cualquier ámbito de su desempeño, público o privado, su rol esté orientado por su profesionalismo y especialización, de esta manera, la disciplina en su conjunto podrá orientar mejor el actuar político, o al menos, indicar los alcances de tal o cual decisión, trayectoria o lógica política.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La Ciencia Política en México se ha institucionalizado, y sigue creciendo, no sin dilemas como cualquier ciencia que se desarrolla en otras latitudes. El repaso anterior, muestra que no obstante el tamaño del país, la Ciencia Política no se ha desarrollado en la medida del potencial que tiene, gracias a las bases institucionales, en la cuales, se desenvuelve y la vecindad con las universidades de Estados Unidos, sólo por mencionar algunos aspectos. Si bien, los números en relación a la matrícula

muestran que puede crecer, hay que mencionar que esta ciencia y sus subdisciplinas no pertenecen al grupo de las carreras masivas, y lo mismo a nivel del posgrado, un crecimiento exponencial de la matrícula en ambos niveles quizá pueda demeritar su calidad. Por ello, debe continuar su consolidación por la vía de la investigación, y aún este camino tiene sus propios dilemas. La Ciencia Política en México se desarrolla, en gran medida; en instituciones públicas, y éstas se dividen en universidades y centros de investigación. Es, sobre todo, en las universidades donde los académicos dedicados al estudio de la política, por lo regular, deben concentrar gran parte de su tiempo en la docencia y menos a la investigación y la difusión. A diferencia de los centros de investigación, en las universidades —públicas, principalmente— los cultores de la disciplina deben diversificar sus tareas más allá de la investigación científica, debe decirse que en muchas universidades estatales, donde la carrera es todavía nueva, el desarrollo de la investigación no está socialmente valorado, pues incluso, dentro de las mismas, no se pondera la relevancia de esta actividad. De allí que en algunos estudios (*v.g.* Altman 2012; Salazar-Elena y Rivera 2011) al sesgar en la investigación y las publicaciones el desarrollo de la Ciencia Política mexicana, el panorama de la politología mexicana aparezca concentrado en apenas unas cuantas instituciones. No es del todo equivocado, pero también, es cierto que el panorama es más amplio y complejo.

Considerando sólo la investigación y sus resultados, la Ciencia Política mexicana aún no logra sobresalir a nivel internacional a pesar de su crecimiento. Sólo por ejemplificar, en *A Global Ranking of Political Science Departments* (Hix 2004) no aparece ninguna institución latinoamericana dedicada a la Ciencia Política. Y aunque el sesgo lingüístico, a decir del autor, era necesario, dado que el inglés es la *lingua franca* de la

ciencia, apenas aparece un centro de investigación español, lo que denota cierto desarrollo periférico de la disciplina. Para algunos, podría parecer que no es necesario, que la Ciencia Política mexicana está consolidada, porque se ocupa hoy más que en otras décadas de los temas propiamente del ejercicio y la distribución del poder en el contexto democrático en todas las latitudes; para otros, muestra una ciencia parroquialista, porque no “viaja” (en sentido sartoriano), sus investigaciones no son relevantes más allá de las fronteras y porque no se han adoptado los cánones metodológicos de la politología mundial (si es que existe). Al respecto, Andreas Schedler señala: “[...] en términos generales, la Ciencia Política mexicana sigue siendo muy parroquial y “rollera”. Le falta una mayor presencia de aquella Ciencia Política que critica Sartori con tanta elo- cuencia. También, falta más investigación empírica y sistemá- tica, más generación de datos, estadística y matemática, ma- yor atención a los cánones de observación e inferencia, mayor vinculación con la literatura comparada” (véase Ortiz y Pérez 2009: 184) Lo paradójico es que la información que sirve de base en este texto para analizar el estado actual de la disciplina en México, podrían confirmar una y otra postura. Lo que en estricto sentido significa que la Ciencia Política mexicana es amplia y plural, tanto en los temas como en los métodos.

Es paradójico que, no obstante, el avance de la Ciencia Polí- tica en México, se acuse que la Ciencia Política se ha alejado de la filosofía y la teoría políticas, admitiendo acríticamente (*Cfr.* Camou 2009) una tesis controversial lanzada por Giovanni Sartori (2004) como si este alejamiento fuera un divorcio o una separación irreconciliable. Esta es una lectura equivocada, o más bien, apenas un señalamiento antes que una demostra- ción (Suárez-Íñiguez 2014b: 7) por al menos dos razones: en el siglo XXI sería imposible una Ciencia Política sin teoría ni

filosofía política, por muy alejado que se encuentre, siempre será necesario apuntar hacia una generalización que se conecte con una teoría y que ésta a su vez, refuerce su poder explicativo, o en caso contrario, que un análisis empírico refute con éxito una generalización deductiva. Pero, es cierto, que la ciencia es un lenguaje que se diferencia de la filosofía: requiere de un método y de técnicas de comprobación empírica que confirmen o refuten sus generalizaciones. La ciencia no es —en principio— deducción y sobre todo, no es especulación. Y ello, deben considerarlo, sobre todo, los jóvenes que apenas se sumergen en el estudio de la Ciencia Política, una disciplina propia de nuestra época, vibrante y con futuro.

Para finalizar, se pueden hacer muchas recomendaciones respecto al desempeño profesional en diversas disciplinas, y si bien, las sugerencias de unas pueden ser transitivas a otras, para los polítólogos, existen al menos cinco que son esenciales y sobre las cuales se deben profundizar, con independencia de su ámbito de desempeño:

a) *Leer a los clásicos.* Las obras y autores que pasan a la posteridad, se caracterizan por atrapar en sus escritos el espíritu de su época, pero que hablan sin tiempo ni espacio, de manera que sus observaciones, son válidas en cualquier momento. Todo clásico siempre ha tratado de observar su presente apoyándose en los grandes autores, como señala la famosa frase de Issac Newton, quien a su vez la toma de Didacus Stella (Diego de Estella): “Si he logrado ver más lejos, ha sido porque he subido a hombros de gigantes”.

c) *Escribir.* A todo estudiante de Ciencia Política se le debe decir: “Titúlate con una tesis, escribe pequeños artículos, participa en concursos de ensayo, etc.” Escribir es la actividad por excelencia de las ciencias sociales, fue y es el primer laboratorio de las ideas, toda buena observación y reflexión termina

en letras. La transmisión del conocimiento en la actualidad, pasa indiscutiblemente, por varios canales complementarios, pero la escritura, es una actividad sine qua non para el verdadero científico social.

b) *Viajar*. En la medida de las posibilidades, viajar ayuda para alejarse de las “áreas de confort”. Conocer otras ciudades, otros países y otras personas, permite conocer mejor la propia cultura y por lo tanto, la política. Más aún, no sólo se conocen otras realidades, se comprende mejor el lugar de origen. Como en su momento señaló el politólogo estadounidense Seymour Martin Lipset, “quien sólo conoce un país, no conoce ninguno”. La política tiene muchas variaciones dependiendo el lugar y la cultura en la cual se desenvuelve, y buenas prácticas derivadas del ejercicio de la política, pueden ser trasladadas en la medida de lo posible a otras latitudes. Pero, hay que ser cuidadosos, no se trata sólo de viajar, sino de fomentar, parafraseando a Zygmunt Bauman el “peregrinaje”, no el turismo. Un peregrino se empapa de la realidad que conoce en sus viajes, observa, toma nota y reflexiona. El turista, ve pero no observa, no reflexiona, opina, y con las nuevas tecnologías no se detiene a contemplar, sino a tomar fotos.

c) *Aprender otra lengua*. Nuestro lenguaje atrapa una parte de la realidad, al conocer otro idioma podemos aprender que el mundo es más amplio de lo que creíamos. Quien habla más de una lengua desarrolla otras habilidades analíticas, pues el pensamiento no se estrecha en un solo lenguaje, sino en muchos más. Las observaciones científicas se abren a nuevas interpretaciones, pero también, se pueden difundir en mayor medida en otros idiomas, hablarlo permite salir del “parroquialismo”, un mal que aqueja a diversas ciencias sociales, y aumenta el conocimiento de la sociedad.

d) *Trabajar.* Si el objetivo profesional de quien estudia Ciencia Política es desempeñarse en alguna área gubernamental o en la política, es conveniente adquirir experiencia *desde abajo*. Salvo que se provenga de una familia de “abolengo” y con contactos en el gobierno, quizá encuentre un puesto laboral donde paguen bien apenas terminada la licenciatura. Pero, esta es una situación poco común, incluso, a quien viene de ese pequeño sector beneficiado, debe decírselle: “Tómalo como una oportunidad, no como un privilegio, de otra manera, ese capital se desgastará mucho y nunca sobresaldrás por ti mismo”.

Otras recomendaciones que caben para los futuros y jóvenes polítólogos y que no están de más son: 1) Buscar un mentor, pero un verdadero mentor, un guía entre sus maestros. Un buen mentor es el que orienta, aconseja, no el que impone su “argumento de autoridad”; 2) La especialización: actualmente el sistema de incentivos en la academia y en el mundo laboral exigen la especialización. Es necesaria, pero no suficiente, de hecho una recomendación es compatibilizarlo con otras áreas. Pero ninguna sugerencia será suficiente si no se tiene una convicción por el saber científico. La ciencia es el conocimiento propio de nuestra época, y la Ciencia Política, es reflejo de esta forma de conocimiento que ha cambiado al mundo. La política siempre será una actividad fundamental para la humanidad, mientras se desee seguir viviendo en comunidad, y no se vislumbra que ello vaya a desaparecer en el mediano plazo. Al contrario, las concentraciones humanas en megaciudades, el crecimiento exponencial de la población mundial, y, en consecuencia, la multiplicación de los problemas sociales requieren la orientación profunda de una ciencia que coadyuve al buen gobierno, pero también, que oriente a los ciudadanos a cuidarse de soluciones fáciles en un

mundo complejo, por ello, la Ciencia Política es una ciencia más que nunca necesaria para las sociedades contemporáneas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Silva, Adrián. 2009. "La política en México: ideas, anteojos y cristales". *Andamios* 6 (11): 101-126.
- AGUIAR Aguilar, Azul A. 2012. "The Institutional Change of the Public Prosecutor Office. The cases of Mexico, Chile and Brazil". *Mexican Law Review* IV (2): 261-290.
- AGUILAR Rivera, José Antonio. 2009. "El enclave y el incendio", *Nexos*, <<http://www.nexos.com.mx/?p=12852>> (consultado el 03/03/2015).
- ALARCÓN Olguín, Víctor. 2012a. *La Ciencia Política en México. Trayectorias y retos de su enseñanza*. México: Torres y Asociados/AMECIP.
- 2012b. "La Ciencia Política mexicana. Reflexiones sobre su pasado, presente y porvenir". *Política. Revista de Ciencia Política* 50 (1): 31-57.
- ALTMAN, David. 2012. "Where is Knowledge Generated? On the Productivity and Impact of Political Science Departments in Latin America". *European Political Science* 11 (1): 71–87
- ARRIETA Cisneros, Lorenzo. 2012. "El estudio sobre el sindicalismo y corporativismo en México". En *La Ciencia Política en México hoy ¿qué sabemos?*, Francisco Reveles (coord.). México: FCPyS-UNAM, Plaza y Valdés, 267-292.
- BACHRACH, Peter y Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power". *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4: 947-952
- BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando. 2012. "La institucionalización de la Ciencia Política en América Latina". En *La Ciencia Política en México hoy ¿qué sabemos?*, Francisco Reveles (coord.). México: FCPyS-UNAM, Plaza y Valdés, 21-48.

- BOBBIO, Norberto. 1992. *Teoria generale della politica* (A cura di Michelangelo Bovero). Torino: Einaudi.
- CAMOU, Antonio. 2009. “Quo Vadis Sartori. Ciencia Política y políticas públicas en el marco de una polémica”. *Andamios* 6 (11): 11-40.
- CAMP, Roderic Ai. 2012. *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*. México: FCE.
- CARAMANI, Daniele. 2008. *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.
- CÓRDOVA, Arnaldo. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana*. México: Ediciones Era-IIS/UNAM.
- DAHL, Robert A. 1957. “The concept of power”. *Behavioral Science*, 2 (3).
- 1961. “The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest”, *The American Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, pp. 763-772
- EASTON, David. 1969. *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, J.A. 1986. *Razón de Estado y política en el pensamiento español del barroco (1595-1640)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- FIGUEROA Franco, Marcela. 2012. “La profesión de político. Una visión desde los planes de estudio”. En *La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?* Francisco Reveles Vázquez (coord.). México: UNAM-Plaza y Valdés, 79-102.
- FLORES Mariscal, J. R. Joel. 2012. “Los estudios sobre la Ciencia Política en México: una ventana al desarrollo de la disciplina”. En *La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?* Francisco Reveles Vázquez (coord.). México: UNAM-Plaza y Valdés, 103-156.
- FURTAK, Robert K. 1974. *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México*. México: UNAM.

- FRIEDRICH, Robert. 2001 [original 1970]. *Sociología de la sociología*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOULD, Thomas H.P. 2013. *Do We Still Peer Review?* Plymouth, UK: The Sacrecrow Press.
- GÓMEZ Valle, José de Jesús. 2011. “El estudio de la Ciencia Política en Jalisco. La creación de la facultad de estudios políticos, internacionales y de gobierno de la Universidad de Guadalajara”. *Estudios Sociales* 8: 227-239.
- GUTIÉRREZ Márquez, Enrique. 2014. “Algunas pinceladas que explican el desarrollo de las ciencias políticas en México”. *IberoAmericana* 14 (56): 175-180.
- HIRST, Paul. 2003. “The Future of Political Studies”. *European Political Science* 3 (1): 47-59.
- HIX, Simon. 2004a. “A Global Ranking of Political Science Departments”. *Political Studies Review* 2 (3): 293-313.
- , 2004b. “European Universities in a Global Ranking of Political Science Departments”. *European Political Science* 3 (2): 5-23.
- HOBBS, Thomas. 1980. *Leviatán. Forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE.
- KING, Gary, Kay L. Scholozoman y Norman H. Nie. 2009. *The Future of Political Science*, New York, Routledge.
- LOAEZA, Soledad. 2005. “La Ciencia Política: el pulso del cambio mexicano”. *Revista de Ciencia Política* 25 (1): 192-203.
- LUJAMBIO, Alonso. 1999. “Entre el pasado y el futuro: la Ciencia Política y el poder legislativo en México”. En *La Ciencia Política en México*, Mauricio Merino (coord.). México: FCE-CNA, 75-92.
- MEYER, Lorenzo y Manuel Camacho. 1979. “La Ciencia Política en México. Estado actual y perspectivas”. En V.V.A.A. *Ciencias sociales en México. Desarrollo y perspectiva*. México: El Colegio de México.
- MUNCK, Gerardo L. 2007. “The Past and Present of Comparative Politics”, en *Passion, Craft and Method in Comparative*

- Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 32-59.
- ORTIZ Leroux, Sergio y Pérez Vega, Moisés. 2009. “La Ciencia Política a examen. Trayectoria, debates e identidad. Entrevista a Andreas Schedler, Francisco Valdés Ugalde y Víctor Alarcón Olguín”. *Andamios* 6 (11): 151-191.
- OROZCO, José Luis. 2012. “Ciencias Políticas en México, profesión marcada por ‘amiguismos’”, entrevista. *Vanguardia*. 24/10/2012,
<http://www.vanguardia.com.mx/cienciaspoliticasenmexicoprofesionmarcadapor%60amiguismos-1402438.html>
- PANELLA, Antonio. 1943. *Gli Antimachiavellici*, Firenze, Sansoni.
- PATRÓN Sánchez, Fernando. 2014. “Los estudios legislativos en México: una revisión de su evolución, temas y ámbitos de desarrollo”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* III (2): 11-36.
- PEDULÀ, Gabriele. 2013. “L’arte fiorentina dei nodi”, en Niccolò Machiavelli, *Il principe*, Edizione del cinquecentennale, Roma, Donzelli.
- RIVERA, Mauricio; Salazar-Elena, Rodrigo. 2011. “El estado de la Ciencia Política en México Un retrato empírico”. *Política y Gobierno* XVIII (1): 73-108.
- ROQUEÑÍ Ibarguengoitia, María del Carmen. 2014. “Feminización de la Licenciatura en Ciencia Política en México. ¿Igualdad de oportunidades o inclusión desigual?”. *Estudios Políticos* Núm. 32: 153-173.
- SARTORI, Giovanni. 1979. La política. *Logica e metodo nelle science sociali*. Milano: Sugar Co.
- , 2004. “Where is Political Science Going?”. *Political Science and Politics* I (04): 785-787.
- SNYDER, Richard. “The Human Dimension of Comparative Research”, en *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*, Baltimore, The Jhon Hopkins University Press.

- SUÁREZ-ÍÑIGUEZ, Enrique. 2014a. “El largo camino hacia la autonomía y la institucionalizados de la Ciencia Política, en México y en el mundo”. *Estudios Políticos* Núm. 32: 165-183.
- , 2014b. *Las sinrazones. Ciencia Política a la norteamericana*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- SÍNGER Sochet, Martha. 2013. “Índice de Autores de la Revista Estudios Políticos 1975-2012”. *Estudios Políticos* 29: 1-104.
- SOMIT, Albert y Joseph Tanenhaus. 1964. American Political Science. *A Profile of a Discipline*. New York: Atherton Press.
- STOKER, Gerry. 1995. “Introducción”. En *Teoría y métodos de la Ciencia Política*, D. Marsh y G. Stoker (eds.). Madrid: Alianza, 15-29.
- VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.). 2012. *Corte, jueces y política*. México: Fontamara-Nexos.
- VIDAL DE LA ROSA, Godofredo. 2013. *Ensayos sobre la Ciencia Política en México y Latinoamérica*. México: UAM-A.
- ZAMITIZ Gamboa, Héctor. 1999. “Origen y desarrollo de la Ciencia Política. Temas y problemas”. *Convergencia* 20: 89-122.

Política y género (o política feminista)

María de la Fuente

1. INTRODUCCIÓN

La ciencia y la teoría política han sido, tradicionalmente, ciegas al género. Ello quiere decir, que no ha tomado en cuenta las desigualdades entre hombres y mujeres, tampoco, han valorado las distintas experiencias y necesidades de unas y otros. Eso hace que la disciplina sea sesgada, incompleta y, en último término, incorrecta. Sin embargo, en el ámbito de las ciencias políticas y sociales, desde los años ochenta, la academia inició una tarea de la revisión de sus teorías, metodologías y estudios empíricos para identificar (y corregir) sesgos de género y ser inclusivas del conjunto de la sociedad que querían analizar.

Algunos conceptos básicos para realizar dicha revisión (y que aparecerán en las siguientes secciones de este capítulo) son:

Sexo: Conjunto de las diferencias físicas, biológicas y anatómicas, que dividen los individuos de una especie en machos y hembras.

Género: Significado social del sexo. Construcción cultural, social y económica que configura relaciones sociales y de poder entre hombres y mujeres.

Estereotipo: Idea o imagen aceptada por la mayoría de las personas, que atribuye valores y conductas en función de las características comunes como la etnia, edad, nacionalidad, etc. Se trata de valores y conductas definidas por el sexo de las personas, sin tener en cuenta su individualidad (por ejemplo: la afirmación “todas las mujeres desean casarse”).

Rol: Comportamiento que, en una sociedad concreta, se espera de una persona por razón de su sexo. Generalmente, una persona asume los roles de género y construye su psicología, afectividad y autoestima alrededor de estos papeles.

Esfera pública: Ámbito dedicado a las actividades que una persona realiza en relación con el trabajo y la participación social, política y cultural.

Esfera privada-doméstica: Ámbito asimilado al hogar y las relaciones familiares. La esfera doméstica y familiar, se considera articulada por las tareas de limpieza y mantenimiento de las personas que viven en ella, así como, por la atención, el afecto y el cuidado de las personas

Androcentrismo: Sesgo de valores, metodologías o conocimientos que consideran que los hombres y aquello considerado como masculino es lo que importa. Una variación de esta idea es el sesgo de la *norma masculina*: aquello masculino es normal, aquello femenino es una desviación, una excepción. Otra variación, es la *invisibilidad femenina*: Omisión de las mujeres, de las tareas y ámbitos considerados femeninos, de los discursos y conocimientos colectivos (por ejemplo: en la historiografía donde a menudo, parece que las mujeres no han hecho historia).

Para comprender el carácter estructural de las desigualdades entre hombres y mujeres, es útil emplear la idea del sistema sexo/género. El sistema sexo/género, hace referencia a la interdependencia de todos estos elementos que acaban de ser

definidos. Se atribuye a cada sexo biológico un género, y en consecuencia, un conjunto de atributos que están jerarquizados a favor de lo masculino. A continuación, se presenta esta interconexión en una tabla resumen.

RESUMEN DE ATRIBUCIONES DE LO FEMENINO Y LO MASCULINO EN EL SISTEMA SEXO/GÉNERO

	Femenino	Masculino
Esfera propia	Hogar y ámbito doméstico	Economía monetaria y política
Roles y estereotipos	La ternura, la emocionalidad, la debilidad, el altruismo, sin iniciativa sexual	La fortaleza, la racionalidad, el liderazgo, la defensa de los propios intereses (y/o de la unidad familiar que encabeza), iniciativa sexual
Trabajos	Relacionados con la reproducción biológica y social de las personas, (ámbito sanitario, educativo, ciencias sociales o humanidades, limpieza), o con atención a las personas (administrativo, atención al público, etc.)	Relacionados con la producción de bienes, (construcción, industria, ingenierías). Trabajos relacionados con las decisiones económicas, (directivos de empresas, economistas)
Reconocimiento social y económico	Poco o nulo reconocimiento social y económico de las tareas y trabajos, de la esfera propia y de las características asociadas. Se consideran características poco valiosas y trabajos que valen poco o ningún dinero	Reconocimiento social y económico: de las tareas y trabajos, de la esfera pública política, y de las características asociadas como masculinas. Los rasgos masculinos se consideran en general más valiosos y los trabajos tienen mayor valor económico

Fuente: Elaboración propia.

Los siguientes apartados, presentan brevemente, los elementos clave relativos a la desigualdad de género y el feminismo en la teoría política, los movimientos sociales, las élites, instituciones y partidos, y finalmente, las políticas públicas.

2. TEORÍA POLÍTICA: APORTACIONES DE LA TEORÍA FEMINISTA A LOS CONCEPTOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA

Uno de los ámbitos principales de influencia del feminismo en la política, es el de la teoría política. Desde los años setenta y en adelante, la teoría feminista ha puesto en cuestión, algunos de los conceptos básicos, definidos de forma implícita o explícita por la teoría política, y trasladados —como veremos— al análisis y a la práctica política. Celia Amorós dice que “constituye un paradigma, un marco interpretativo que determina la visibilidad y la constitución como hechos relevantes de fenómenos que no son pertinentes ni significativos desde otras orientaciones de la atención” (Amorós 1998:22).

De forma más específica, y siguiendo todavía a Amorós, podemos considerar que la teoría feminista es una teoría crítica, puesto que realiza una apreciación de situada de la sociedad. Es situada, porque no pretende realizarse desde una posición exterior a la realidad misma, pura, sino siendo conscientes de los límites que nos impone nuestra contextualización. Esta crítica, construye una orientación normativa, una proyección, hacia dónde debería ir la transformación social, que surge del feminismo como activismo político, que a su vez, se enriquece de las aportaciones teóricas. Para realizar esta tarea, se utilizan una gran pluralidad de disciplinas: la historiografía, la antropología, la psicología, la sociología, y la Ciencia Política, entre

otras. La teoría feminista, es una teoría fundamentalmente interdisciplinar.

Por otro lado, aunque se utilice el término en singular, la teoría feminista, como el feminismo mismo, no es una, sino múltiples, en debate y controversia constante. Sin embargo, existen algunos conceptos clave en la Ciencia Política que las teorías feministas han puesto en cuestión por su carácter sesgado y, en último término, excluyente de las mujeres. Aunque las alternativas propuestas se han apartado, divergido, el cuestionamiento es común y obliga a revisar las asunciones implícitas en el uso de dichos conceptos. Hay varios, entre los cuales, la idea de justicia o la idea de poder. A continuación, nos centramos en dos conceptos clave, desde un punto de vista para la Ciencia Política no sólo teórico, sino también epistemológico y metodológico: el sujeto político y la idea de la esfera pública.

2.1 La idea de el sujeto político

El sujeto político es un problema importante para la teoría feminista, porque se trata de la abstracción de los individuos que se utilizará para atribuir comportamientos políticos y realizar un análisis e interpretaciones sobre el por qué suceden las cosas y cuál sería el modo adecuado en que ocurrieran. La teórica feminista y experta en teoría deliberativa, Carole Pateman, afirmó en los años ochenta, que “los criterios aparentemente universales que rigen la sociedad civil, son en realidad los criterios que se asocian con la noción liberal del individuo varón, que se presenta como la noción del individuo. Este individuo, es propietario de su persona, es decir, se concibe de forma abstracta, prescindiendo de sus relaciones familiares y con sus semejantes. Se trata de un individuo *privado*, aunque

necesita una esfera en la cual pueda ejercer sus derechos y oportunidades, procurar por sus intereses (privados) y proteger e incrementar su propiedad” (Pateman 1996: 36). En este texto, Pateman sintetiza los dos principales focos de interés en la crítica feminista al sujeto político, tal y como la ciencia y la teoría política hegemónica (liberal) lo considera. Estos focos, son su homogeneidad —tiene un conjunto de características que excluyen la diversidad— y su autonomía.

Existen distintos tipos de críticas al primero de los problemas señalados por Pateman: la homogeneidad del sujeto político. Pero en todos ellos, la idea central es que en él, hay un sesgo masculino (es imaginado como un “hombre”) al que se suele añadir su caracterización como *propietario, heterosexual* y *blanco*. Una de las autoras contemporáneas más relevantes en esta crítica es Iris Marion Young. La autora, sostiene que cuando se habla de universalidad para hablar de un sujeto cívico (para hacer referencia a su carácter abstracto, aplicable en cualquier contexto) existe un sesgo con connotaciones de género. Aquí *universalidad* se opone a *particularidad*. Es decir, imaginamos al sujeto político que actúa en la arena pública sólo a partir de aquello que tienen los ciudadanos en común, en oposición hacia aquello que los diferencia. Se concibe al sujeto ciudadano a partir de la trascendencia de las diferencias particulares, los intereses de grupo y, en definitiva, presentando un ideal de sujeto que expresa una voluntad general. Este uso reduce la pluralidad de los sujetos morales a una sola subjetividad, un solo punto de vista *que cualquiera debería poder adoptar*. Sin embargo, lejos de ser neutral, este sujeto contiene una determinada caracterización que se traslucen en los relatos políticos sobre el ciudadano, hechos a la medida masculina. Así, esta idea de sujeto, legitima la opresión de la diferencia social de la cual somos portadores cada uno de los seres humanos,

puesto que bajo este ideal, se ha excluido a los grupos sociales que han sido (y son) considerados incapaces de adoptar ese punto de vista general:

“la moderna razón normativa y su expresión política en la idea de lo cívico público, por tanto, consiguen la unidad y la coherencia a través de la expulsión y el confinamiento de todo aquello que pudiese amenazar con invadir la política con la diferenciación: la especificidad del cuerpo y los deseos de las mujeres, las diferencias de raza y cultura, la variabilidad y heterogeneidad de las necesidades, las metas y deseos de los individuos, la ambigüedad y naturaleza cambiante de los sentimientos” (Iris M. Young 2000: 189).

Esta crítica no significa, que no sea deseable hacer referencia a un sujeto de ciudadanía universal. Esta noción es necesaria para la articulación de los derechos sociales, y para una organización social que elimine la opresión. Es posible utilizar el término *universalidad* de forma que ésta no se corresponda con la lógica de la identidad, con la negación de las diferencias en el espacio político, Young apunta a la acepción que la identifica con las nociones de inclusión y participación, es decir, a la *universalidad* entendida como *ciudadanía para todas las personas*. En esta interpretación de la ciudadanía universal, el sujeto ciudadano está marcado por su experiencia como miembro de uno o más grupos sociales (que puede ser oprimido o no). Los sujetos participan en una esfera política, donde se produce un diálogo desde las distintas posiciones y que puede institucionalizar mecanismos de reconocimiento de estas diferencias.

El segundo foco de atención de las críticas feministas al sujeto político, tiene que ver con la negación, mediante la

asunción del ideal de autonomía, del carácter relacional y mutuamente dependiente de todos los seres humanos. El sujeto característico de la tradición liberal es concebido como un ser autónomo e incluso, en confrontación respecto a su contexto/el mundo y respecto a los demás/el otro. Esta concepción hace invisible las múltiples relaciones de dependencia en que se sitúan los seres humanos en el mundo, contraponiendo la racionalidad a la naturaleza, el cuidado y los sentimientos. El sujeto ciudadano defiende de forma autónoma sus intereses en una arena política y económica, respecto otros sujetos autónomos que defienden también sus propios intereses; gracias a la razón (que tiene carácter universal y abstracto), estas arenas pueden dotarse de un conjunto de normas básicas (también de carácter universal y abstracto) y con instituciones que se hacen valedoras de éstas. Esta idea, de raíz netamente liberal, descarta, como no significativas, las relaciones humanas que implican dependencia, las acciones que no se orientan por la maximización de la obtención de los bienes deseados, o la valoración de trabajos no monetarizados. La filósofa Seyla Benhabib señala que la abstracción de la propia vida cotidiana es la característica principal de esta concepción de las relaciones entre sujetos en la esfera pública, y que la independencia individual es un requisito imprescindible. La falsa autonomía del sujeto, es fruto de una conceptualización abstracta del mismo, que convierte en irrelevante al “otro concreto” en la actuación moral y política. La autora, analiza con detenimiento la ausencia del punto de visto del “otro concreto” y concluye que el hecho de que el otro sea abstracto, implica serias limitaciones, porque en ese discurso el sujeto moral debería de contar con elementos que son imprescindibles para el juicio y la acción.

2.2 La idea de la esfera pública/ciudadana

La caracterización de la esfera en la que se producen las relaciones políticas excluye una multiplicidad de experiencias y de ámbitos considerados privados. Estos ámbitos, son los que se asignan tradicionalmente a las mujeres. Por ello, en consecuencia, las ideas implícitas sobre el ámbito en el que es pertinente hablar de fenómenos como la injusticia, los derechos o la organización social, queda restringido a una esfera pública excluyente para las mujeres.

Los análisis feministas de la dicotomía público/privado buscan su origen en las primeras teorías liberales. Recuperar y explicitar el peso central de esta división para los autores clásicos, es clave para poner en evidencia el continuismo de esta dicotomía por parte de los autores contemporáneos de la tradición liberal, ya que la teoría política contemporánea heredera de la modernidad, ha optado por no hacer explícitos los límites ni las características de esta dualidad de esferas, sin que por ello, esta división haya dejado de estar presente en los trabajos más destacados. Como afirma Susan Moller Okin, éstos continúan la tradición de “esferas separadas” a través de obviar en sus propuestas las relaciones sociales que se producen en el seno de la familia, y en particular, la división del trabajo que se produce en la misma. Esta omisión se manifiesta mediante la falsa neutralidad de género,

“In the past, political theorist used explicitly male terms of reference, such as ‘he’ and ‘man’. Usually it was clear that their major arguments were, indeed, about male heads of families. These arguments have often been read as if they pertain to all of us, but feminist interpretations of the last fifteen years or so have revealed the falsity of

this ‘add women and stir’ assumption” (Susan M. Okin, 1989: 120).

La denuncia teórica y política por lo tanto, es la siguiente: no es suficiente añadir a las mujeres en un andamio conceptual concebido para que el sujeto se desarrolle solamente en la esfera pública. En este sentido, el uso ambiguo de la dicotomía esfera pública/ esfera privada ha sido funcional para ese fin. Uno de los trabajos más destacados en poner en evidencia la polisemia de la distinción público-privado, es el de Carole Pateman (1988) quien describe la construcción de una dicotomía público/privado como un proceso complejo, en el cual, en primer lugar se produce la separación entre público-civil y privado-doméstico que suponen la alianza entre el individualismo liberal y el patriarcado, previamente existente. En virtud de esta división, el liberalismo tratará como sujetos a los cabezas de familia (hombres) mientras el resto de componentes de la familia quedarán sometidos a éstos, excluidos de la capacidad de contratar, exclusiva del terreno civil. En segundo lugar, se producirá la división público-político y privado-económico. De esta forma, queda enterrado e invisibilizado el contrato sexual anterior.

3. MOVIMIENTOS SOCIALES: LOS MOVIMIENTOS FEMINISTAS

3.1 Antecedentes y periodificación

El movimiento feminista es un actor colectivo clave para comprender las sociedades hoy. Suele ser considerado un nuevo movimiento social, es decir, que se le incluye en la categoría de los movimientos sociales surgidos en los años sesenta y

setenta (tales como el ecologismo o el movimiento LGTB). Sin embargo, inicia su andadura mucho antes, al calor de las revoluciones liberales y de la lucha por el sufragio en las sociedades europeas y norteamericana.

Los antecedentes de esta lucha se encuentran en la Revolución francesa (1789) que propugnó la igualdad jurídica y de las libertades de los ciudadanos. El individuo (ciudadano) como unidad básica de la comunidad política, tal y como se ha comentado en la sección anterior, es una idea clave para la instauración del orden liberal contemporáneo y fundamental, para sostener la idea de que hombres y mujeres son iguales y por tanto, deben acceder a iguales derechos. Si bien, los principios de libertad e igualdad regirán la lógica política de la era contemporánea, no ocurrirá lo mismo con su práctica, puesto que las mujeres quedarán excluidas de dichos principios ordenadores de la política y por tanto, en la práctica, de los derechos de ciudadanía. Ya en el momento fundacional de las sociedades liberales, se alzaron voces contra esta exclusión, que tuvieron una repercusión importante en su momento. Dos de ellas fueron Mary Wollstonecraft y Olimpia de Gouges.

Wollstonecraft es considerada una autora fundacional del feminismo moderno liberal, gracias a su obra *Vindicación de los derechos de la mujer*, escrita en 1792. La autora, centró su propuesta política en el papel de los prejuicios en la falta de oportunidades para ser autónoma del mismo modo en que los hombres lo eran. Para la autora eran las normas sociales y sus artificios, opuestos a la razón y a la naturaleza, los que causaban la subordinación femenina, y por ello, la educación era el principal recurso para desafiar dicha subordinación. Wollstonecraft defendía un ideal social de virtud moral y para que esa virtud —colectiva— fuera posible, consideraba imprescindible cambiar las relaciones entre hombres y mujeres. De ahí

que la educación, que prepare a unas y otros para su papel de ciudadanos (incluyendo deberes y responsabilidades), fuera un elemento central e imprescindible en su propuesta. Wollstonecraft sostuvo que mientras las mujeres se formaran solamente para acceder al matrimonio como única opción económica y social a la exclusión, se verían reducidas a ser menos que humanas. Este hecho no era sólo perjudicial para ellas, sino que suponía un freno en el progreso de la humanidad en su conjunto. De este modo, la autora profundizó en los criterios ilustrados del optimismo antropológico, la noción de progreso y la idea de una naturaleza humana unitaria y valiosa, haciéndolos extensivos a sus excluidas: las mujeres. Educación y acceso al trabajo eran dos cuestiones fundamentales para las mujeres.

De forma prácticamente simultánea a la *Vindicación de los derechos de la mujer*, se hizo pública la *Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*, de Olimpia de Gouges (1791). La autora escribió este manifiesto como respuesta (y redactada de forma simétrica) a la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, en la que las mujeres fueron excluidas. Esta exclusión, implicaba la negación de sus derechos políticos. De Gouges, parafraseando la famosa declaración, iniciaba su texto diciendo que “la mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos”. Mostraba así, como el universalismo de los principios de igualdad y libertad era en realidad falso, puesto que las mujeres quedaban excluidas del sufragio y del resto de los derechos vinculados a la ciudadanía, recién definida. También, en estrecha relación con la cuestión del voto, reivindicó el derecho a trabajar en todas las posiciones laborales, a ocupar puestos de responsabilidad política, a la propiedad y a la libertad en distintos ámbitos. Es decir, tanto derechos políticos

como derechos civiles. La repercusión de este texto queda demostrada por la represalia que vivió su autora. De Gouges, de filiación girondina, fue víctima de la dura represión jacobina (facción dominante en el régimen revolucionario) y guillotinada dos años después de la publicación de la *Declaración*. Esta ejecución, simboliza el inicio de la nueva exclusión de las mujeres en los regímenes liberales, y el repliegue del empoderamiento revolucionario de las mujeres, que habían sido protagonistas de momentos cruciales de la Revolución francesa. Pero dicha exclusión, tomaría forma jurídica en el Código Napoleónico, que establecía la separación de una esfera pública reservada a los hombres y una domesticidad como destino social para las mujeres, a través de la subordinación legal de las casadas respecto a su marido y de las solteras al padre.

Estas autoras, son una muestra de la presencia de finales del siglo XVIII, de un debate sobre la cuestión de la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres, y del acceso de las primeras a los recursos clave como la educación y la ocupación remunerada. Sin embargo, se suele considerar, que dicho debate no se articuló de forma colectiva mediante la formación de ningún tipo de movimiento social y por ello, no se puede hablar aún de una primera ola de feminismo hasta mediados del siglo XIX¹. Así, la periodificación hegemónica (propuesta por Linda Nicholson en 1997) establece un feminismo de *primera ola* (de mediados del siglo XIX a principios del XX) y uno

¹ Esta temporalización es cuestionada por distintas autoras, que defienden que en realidad, la *primera ola* es precisamente, la vinculada a la Revolución francesa, la *segunda* al sufragismo de finales del XIX y la *tercera* a los nuevos movimientos sociales de los años sesenta y setenta. Es el caso por ejemplo, de la obra en tres volúmenes *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, de Celia Amorós y Ana de Miguel (eds).

de *segunda ola* (desde los años sesenta del siglo XX hasta principios de los noventa). Recientemente, se ha ido imponiendo la idea de que, desde los años noventa, nos encontramos en una *tercera ola* del feminismo. A continuación, se presentan los elementos característicos de estas tres etapas.

2.2 El feminismo de la primera ola

El movimiento feminista de primera ola, si bien cuenta con expresiones pacifistas, obreristas y bienestaristas, está protagonizado por el sufragismo: la organización colectiva de mujeres y hombres por el derecho al voto de las mujeres. Este movimiento se extiende en los Estados Unidos y en distintos países europeos (el primero, Reino Unido), y se inicia con la convención de Seneca Falls y su texto *Declaración de Sentimientos* (1848), primer manifiesto colectivo feminista de la historia. Este movimiento pretende hacer extensiva la tradición política liberal del igualitarismo a las mujeres, y se centra en el acceso de las mujeres a la esfera pública a través de la idea de la pertenencia plena a la soberanía nacional a través del sufragio. A pesar de que este movimiento demanda la aplicación realmente universal de los principios políticos de la época (es decir, la extensión lógica de los mismos), la demanda fue muy contestada y el movimiento llegó a ser reprimido con violencia institucional.

La *Declaración* de Seneca Falls, representa el primer hito en la historia del sufragismo. Tal y como lo señala Mary Nash (2004), algunas condiciones históricas nos ayudan a entender esa aparición precoz del feminismo de *primera ola* en los Estados Unidos. En este país, las mujeres tenían ya gran protagonismo en dos movimientos sociales: la lucha por la abolición de la esclavitud y el reformismo religioso. Así, mientras que en

En Europa el catolicismo establecía una mediación (fuertemente jerarquizada) para la interpretación de la Biblia, las corrientes heterodoxas del protestantismo (especialmente el cuakerismo) mandaban la interpretación directa de los textos sagrados por parte de cada ser humano. Ello implicó el acceso a la lectura a un gran número de mujeres de clase media, e incluso, la formación superior para sus maestras y las predicatoras. Además, el activismo religioso y de reforma moral empoderó a sus protagonistas, a través de la adquisición de experiencia en movimientos colectivos. Ese efecto empoderador colectivo, es todavía más clave en el paso del activismo religioso al activismo civil, contra la esclavitud de la población negra. Este tipo de movimiento social ya no estaba vinculado directamente a la religión y fue una referencia directa para el sufragismo, tanto por la lógica que implicaba (la igualdad natural de todos los seres humanos) como por la experiencia organizativa y activista que aportó. En el movimiento abolicionista, las mujeres tuvieron un papel protagónico y emergieron organizaciones de mujeres, como la *National Female Antislavery Association* en la cual se incorporan reivindicaciones feministas y sirven de modelo para el sufragismo. Tanto es así que las dos principales impulsoras de la Convención de Seneca Falls (Elizabeth Cady Stanton y Lucretia Mott) eran activistas abolicionistas de la esclavitud. Después de que, en 1866 fuera concedido el voto a los hombres esclavos liberados, pero que el movimiento abolicionista (tan apoyado por las mujeres) diera la espalda a la cuestión del voto femenino, se fundó la Asociación Nacional pro sufragio de la Mujer, una asociación de carácter interclase implicada en la igualdad en distintos terrenos (también el económico). Esta organización, presentó de forma periódica una enmienda constitucional a favor del sufragio femenino en el Congreso hasta 1896. De forma casi simultánea, movilizó

también un ala más conservadora del sufragismo a través de la Asociación Americana pro sufragio de la mujer.

Por lo que respecta a Europa, Reino Unido fue donde el movimiento tuvo mayor impacto. Si bien, existía el derecho al voto en las elecciones municipales para el pequeño colectivo de mujeres propietarias, su voto estaba vetado para las elecciones nacionales. Así, la movilización sufragista se inició a finales del siglo XIX y se extendió hasta la Primera Guerra Mundial. El movimiento sufragista se inició como un movimiento moderado, articulado sobre todo, a través de la plataforma Unión Nacional de Sociedades de Sufragio Femenino, liderada por Millicent Fawcett, y que llegó a contar con más de 100.000 afiliadas. Su repertorio de actuaciones incluía marchas y campañas. Sin embargo, el carácter masivo de este movimiento no obtuvo el éxito político esperado y el sufragismo se dividió, dando lugar a una segunda corriente, radical: las llamadas *suffragettes*. La organización que encabezó esta opción fue la Unión Social y Política de las Mujeres, creada por Emmeline Pankhurst en 1903. Las sufragistas radicales, además del repertorio de acción de las moderadas, adoptaron estrategias de la acción directa, a menudo violenta, si bien, no contra personas físicas sino contra bienes materiales como locales comerciales. Ello tuvo como reacción una fuerte represalia policial y una escalada que incluyó malos tratos, huelgas de hambre en reivindicación de su reconocimiento como presas políticas y alimentaciones forzosas, al tiempo que un aumento importante de la movilización social.

Globalmente, el movimiento sufragista se caracteriza por un fuerte nivel de internacionalización a través de fórmulas federativas (como la del *International Council of Women*, creada en 1888, por ejemplo). Esta internacionalización se consiguió a través de la traducción e intercambio de ensayos y otras

obras de referencia, y la organización de congresos internacionales que servían para fortalecer la sensación de una afiliación común. A nivel nacional, la creación de periódicos (uno de los más importantes, el English Woman's Journal), las marchas masivas e intervenciones para la modificación de las leyes fueron algunas de sus estrategias más frecuentes.

La Primera Guerra Mundial supuso un cambio radical del contexto, puesto que supuso la suspensión de las movilizaciones feministas y la incorporación a filas de un gran número de hombres y en consecuencia, la incorporación a los lugares de trabajo “masculinos” por parte de las mujeres. A la finalización de la guerra, resultaría cada vez más difícil, argumentar por qué las mujeres, capaces de aportar a la economía nacional haciendo “trabajos de hombres”, no podían ejercer también el derecho al voto. El voto femenino fue progresivamente concedido en la mayor parte de los países democráticos de la época, entre 1915 y 1971.

AÑO DE OBTENCIÓN DEL VOTO MASCULINO Y EL VOTO FEMENINO EN DISTINTOS PAÍSES

País	Voto masculino	Voto femenino
Dinamarca	1915	1915
Estados Unidos	1870	1920
Reino Unido	1918	1918 las mayores de 30 y 1928
Japón	1925	1945
España	1869	1931
Francia	1848	1944
Suiza	1848	1971
Nueva Zelanda	1893	1893

3.2 El feminismo de segunda ola

El feminismo de la *segunda ola* se inicia en los años sesenta en EEUU y Europa. A lo largo de la década anterior, las mujeres de clase media, fueron empujadas para abandonar la economía formal después de su participación laboral facilitada por la marcha de los hombres a la guerra (Segunda Guerra Mundial, 1939-1945). Además, especialmente en EEUU importantes grupos de mujeres de clase media en EEUU ya habían accedido a una formación superior. La participación en el mercado y el aumento del nivel educativo, generó expectativas sociales en amplios sectores de la población femenina. Sin embargo, en los años cuarenta y cincuenta, se produce una fuerte embestida de un discurso de la domesticidad, que recomendaba a las mujeres dedicarse en exclusiva a sus maridos y a la crianza de sus hijos. Este discurso, emitido por las revistas femeninas, la creciente publicidad, y el nuevo género de la autoayuda, estaba marcado por un cambio económico: el de la sociedad de consumo, el *Estado de bienestar keynesiano* basado en el cabeza de familia masculino y la diversificación industrial: las industrias centradas en la actividad bélica debían producir otros bienes para el consumo de la ciudadanía, como los nuevos electrodomésticos para la vida cotidiana.

En los años sesenta, se inició en EEUU una revolución cultural y política, liderada por las generaciones más jóvenes que dio lugar a las movilizaciones de los llamados nuevos movimientos sociales: movilizaciones estudiantiles, protestas pacifistas contra la Guerra de Vietnam, movimientos pro derechos civiles de las personas afroamericanas, un emergente movimiento ecológista y reivindicaciones a favor de gays y lesbianas. La *segunda ola* del movimiento feminista (y en concreto, sus alas radical y socialista) forma parte de esta revolución cultural.

El feminismo de la *segunda ola*, no se inicia como uno de los movimientos sociales de Nueva Izquierda, sino de forma avanzada, por su corriente liberal que denuncia la fuerte norma social del “ángel del hogar” a la que hemos hecho referencia. El feminismo liberal, estuvo protagonizado por la organización *New Opportunities for Women* (NOW) y por Betty Friedan, su fundadora y la autora del estudio que se convirtió en premio Pulitzer y éxito de ventas *La mística de la feminidad* (1963). Esta obra identificaba un “malestar sin nombre” de las amas de casa de clase media estadounidense. Esa inquietud era la profunda insatisfacción consigo mismas y sus vidas, que incluso, llegaba a derivar en patologías como la depresión. La causa del malestar sin nombre, era la mística de la feminidad, una norma social que identificaba a la mujer plena como madre y esposa, y basada en “la pasividad sexual, en el sometimiento al varón y en consagrarse amorosamente a la crianza de los hijos (*Mística de la feminidad*, página 70). Todo ello, identificaron las feministas liberales, cercenaba la posibilidad de proyectos de vida propios, comenzando por la participación en la vida laboral. Así, para esta corriente, la agenda feminista estaba centrada en el acceso pleno a la educación, la eliminación de los prejuicios y estereotipos femeninos, la eliminación de contenidos discriminatorios en el marco legal, y la plena participación en el mercado de trabajo.

Sin embargo, esta perspectiva, centrada en mujeres de edad mediana, blancas y de clase media, fue considerado muy limitado por las jóvenes involucradas en los movimientos estudiantiles, antirracistas y pacifistas. De hecho, el feminismo de la *segunda ola*, en tanto que, nuevo movimiento social, encontró su máxima expresión no en su vertiente liberal, sino en la corriente radical y en menor medida, en las corrientes socialistas. De forma similar a lo que ocurrió en el sufragismo,

la emergencia de un movimiento propio (el feminismo radical) está relacionada con la decepción por la falta de solidaridad de los compañeros de lucha. En este caso, la ruptura está simbolizada por el caso omiso que se hizo en la convención programática *National Conference for New Politics* (1967) a las demandas feministas relativas a la representación femenina, el posicionamiento sobre el divorcio y el aborto, y las leyes relativas a la propiedad. Ello provocó la ruptura que derivó en la forma de organización característica del movimiento de la *segunda ola*: los grupos autónomos de mujeres. La organización en grupos no mixtos, fue la estrategia para hacer emerger una agenda propia feminista, no mediatisada por la dominación masculina que se consideraba estaba presente en todas las relaciones humanas, incluidos los debates y deliberaciones en las asociaciones. Además, era necesario hacer una tarea de deconstrucción del orden simbólico patriarcal: de su lenguaje, sus supuestos y sus lógicas. Para ello, se crearon espacios de autoconciencia femenina, que revisaban desde los aspectos más íntimos de las relaciones sexuales pasando por la experiencia del trabajo no remunerado, y llegando hasta las cuestiones propias de la esfera laboral y política, poniendo en práctica el que se convertiría en el lema orientador de esta ola del feminismo: lo personal es político.

El feminismo radical propuso una nueva categoría para explicar la subordinación femenina: la idea del patriarcado. Del mismo modo que el resto de los movimientos sociales de Nueva Izquierda, el feminismo radical y socialista se caracteriza por la ampliación de la noción del poder a la vida cotidiana (más allá de las instituciones políticas). En el análisis del patriarcado, se puso en un lugar central la cuestión de la sexualidad como una construcción política y el control de reproducción como un ámbito de conflicto social, tal y como queda

reflejado en la obra clave *La Dialéctica del sexo*, de Shulamith Fireston (1971). También, frente a planteamientos economistas de corte marxista, las feministas radicales pusieron en primer plano la importancia de la cultura, el lenguaje, el terreno psicológico y emocional como mecanismos de subordinación de género. La *Política sexual* de Kate Millett (1970) realiza un análisis sistemático de todas estas maneras de construcción del orden simbólico patriarcal. Ante el desafío radical a la tradición marxista, se desarrollaron también estrategias de feminismo socialista, que defendían la compatibilidad de ambos planteamientos y formas de lucha: la anticapitalista y la antipatriarcal. Una obra clave para comprender la especificidad del patriarcado de las sociedades liberales capitalistas es *El contrato sexual*, de Carole Pateman (1988).

3.3 El feminismo actual: debates abiertos

Los años noventa son considerados el momento del inicio de la emergencia de una *tercera ola* del feminismo. Esta década, se señala como el inicio de la deconstrucción de la mujer como sujeto político, y del llamado giro lingüístico. También del cuestionamiento de la idea del patriarcado como un sistema social único y homogéneo, igual para todas las mujeres del mundo, independientemente de su posición social en relación a otros ejes de desigualdad (etnia, origen, edad, etc.). Así, se produce una crítica al feminismo de la *segunda ola*, al que se acusa de estar hegemonizado por mujeres blancas heterosexuales y bienestantes, que han impuesto una idea de patriarcado y una idea de mujer para todo el mundo, a imagen y semejanza de su propia experiencia, parcial.

Se trata de un movimiento con gran influencia postestructuralista. Dos características principales de este feminismo de

tercera ola son su antiesencialismo y su atención al cuerpo, como un lugar clave donde se produce el poder. Así, bajo estas nuevas perspectivas, la cuestión de la identidad de género (cómo se produce, cómo deconstruirla) pasa a ser central, por ser considerada anterior a la cuestión de las jerarquías sociales, que se consideran producto de dicha identidad.

Ello implica, además, la aproximación entre el movimiento feminista y otros movimientos, en particular el GTBQ. Ambos estarían unidos por el desafío a la norma social que establece que existe una identidad sexual binaria (macho-hembra) que se corresponde con una identidad de género también binaria (femenino-masculino), y la vinculación de estos pares binarios a la norma de la heterosexualidad. También, toma protagonismo la diversidad de formas en que el género resulta opresivo en función de otras características sociales: los mandatos de género son distintos para las blancas que para las afroamericanas, que para las chicanas. Son distintos para las mujeres de los países ricos que para las de los pobres, y para las mujeres jóvenes que para las mayores. Estas intersecciones dan lugar a formas específicas de organización feminista.

Distintas obras han sido centrales en la definición de esta nueva ola, especialmente, las de Judith Butler (*Gender Trouble* 1990). Pero también, hay otras referencias intelectuales como las postcoloniales o las que analizan la interseccionalidad de las desigualdades o la teoría *Queer*. Los feminismos actuales muestran un gran nivel de pluralismo, y todavía no se puede decir, qué es en realidad esta tercera ola en la cual estamos inmersas.

4. ÉLITES, INSTITUCIONES Y PARTIDOS: LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES

4.1 La representación de las mujeres en las instituciones

La escasa presencia de mujeres en las instituciones democráticas, o dicho de otra manera, la *sobrerepresentación* masculina en las mismas, es un ámbito central de estudio para la Ciencia Política en perspectiva de género. Aunque tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo y el Judicial, están afectados por este desequilibrio, el primero de los tres, por su carácter representativo, ha sido el más estudiado y en el cual se han introducido medidas correctoras en mayor medida.

Para comprender la relevancia de la representación política, es necesario conocer los distintos tipos de representación, establecidos por la filósofa Hanna Pitkin (1963). Son la representación simbólica, la representación sustantiva y la representación descriptiva. La representación simbólica hace referencia a la identificación emocional entre quien representa y quien es representado o representada. Tiene que ver con la mera identificación emotiva del segundo con el primero, así que se refiere a cuestiones como el liderazgo o el carisma y es un atributo también de los elementos inanimados como una bandera o un himno. La representación descriptiva se refiere a la existencia de cierto grado de correspondencia entre representante y representado, que compartirían determinadas características o cualidades (por ejemplo: el sexo, el origen o la etnia). Por último, por representación sustantiva entendemos el contenido de la actividad de representar. Se representa cuando se actúa en beneficio del o de la representada o teniendo en cuenta sus intereses.

Así pues, la pregunta es: ¿está relacionada la representación descriptiva con la representación sustantiva? ¿Es necesario que las personas representantes comparten características con las personas representadas, para que los intereses y experiencias de éstas últimas formen parte de la deliberación en las instituciones democráticas? Diremos, siguiendo la obra de referencia *La política de la presencia*, de Anne Phillips (1995) que la presencia (o representación descriptiva) es una condición necesaria aunque no suficiente, para la representación sustantiva. En términos de la propia Phillips: se trata de una condición habilitante, un disparo en la oscuridad.

Otra teórica de la democracia deliberativa, Jane Mansbridge, enumera cuatro argumentos por los que es necesario garantizar la presencia de distintos colectivos, tradicionalmente excluidos, en los espacios de toma de decisiones políticos o institucionales. El primero, es el de la confianza y la experiencia compartida: es necesario acabar con la desconfianza del grupo social tradicionalmente dominado sobre las decisiones del grupo social tradicionalmente dominante. El segundo argumento, es el de la respuesta a intereses no cristalizados previamente: no todas las cuestiones que surgen en la política han podido ser explícita y públicamente tratadas de forma anterior a que los y las electoras elijan a sus representantes. Así, los distintos intereses y experiencias que aportan las personas de colectivos dominados o excluidos, deben estar presentes en los procesos de toma de decisión, sobre problemas que surgen quizás de forma sobrevenida y en los cuales no se han definido los programas electorales, ni los y las candidatas en el momento del debate electoral. En tercer lugar, está el argumento del significado social: la representación descriptiva no es sólo un derecho colectivo sino un bien social: el bien de

contradecir el estigma o estereotipo que se arrastra históricamente, conforme el cual, un determinado grupo social no es apto para gobernar. El cuarto argumento, es el de la legitimidad de *facto*: si bien, ya existe legitimidad formal, la percepción social de legitimidad aumenta si existe pluralidad en el colectivo que toma decisiones relevantes para toda la sociedad.

En cualquier caso, la característica básica del desequilibrio de la presencia de género en las instituciones democráticas o representativas es su universalidad: en ningún país del mundo, la presencia de mujeres y hombres en el conjunto de sus élites políticas e institucionales es igualitaria, si bien, en la actualidad, los países nórdicos europeos están muy cerca de ello. Mostrar de forma empírica la universalidad de la desigualdad de género en la política institucional fue la primera de las tareas de la Ciencia Política con perspectiva de género, que en un primer momento realizó fundamentalmente un trabajo descriptivo y comparado, de recuento principalmente de las Cámaras legislativas de ámbito estatal. De este modo, se ha podido monitorizar cierta evolución y diversificación de situaciones en función del contexto y las medidas aplicadas para corregir esta situación. Así, hasta los años setenta, la presencia de las mujeres en los parlamentos nacionales era relativamente homogénea, siempre por debajo del 25 por ciento, desde que se ha extendido la aplicación de medidas correctoras a partir de los años ochenta, esta situación ha ido diversificándose y en general, mejorando.

País	Porcentaje de mujeres (Cámara Baja)
Ruanda	56.3
Cuba	45.2
Suecia	44.7
Holanda	38.7
Argentina	37.4
España	36
Portugal	28.7
Italia	21.6
Estados Unidos	17
Chile	13.2
India	11
Nigeria	6.8
Qatar	0

Fuente: Lois y Alonso: *Manual de Ciencia Política con perspectiva de género*.

En segundo lugar, desde mediados de los años noventa se han estudiado los obstáculos existentes para que las mujeres accedan a las instituciones políticas. A partir de la propuesta pionera de Pippa Norris y Joni Lovenduski en *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament* (1995), esta aproximación se ha formulado a menudo usando un paralelismo con la ley de la oferta y la demanda en el ámbito económico. Así, para identificar factores determinantes de la elección de candidatos y candidatas, previa a la votación por parte del electorado, se considera que hay una oferta o postulación de personas para esas candidaturas y que existe una demanda por parte de los comités o decisores políticos que realizan la selección de las personas postuladas. En el terreno de la oferta, se sabe que hay desigualdades entre mujeres y hombres en aspectos como los siguientes: en primer lugar, el capital político

disponible (tiempo, dinero o experiencia política). También, en la motivación (decisión, ambición, interés por la política), puesto que la socialización de género hace que los hombres estén más orientados hacia las actividades políticas. Del mismo modo, la percepción subjetiva de la propia utilidad y valía para la posición, se muestra a menudo mayor entre los hombres que entre las mujeres. Y en último lugar, las responsabilidades familiares, a menudo en conflicto con la actividad política, son asumidas como una mayor prioridad por ellas, que por ellos. Por otro lado, y siguiendo con el símil propuesto por Norris y Lovenduski existen factores asociados a la demanda de candidatos/as viables. Estos factores provienen de las personas o colectivos que realizan el reclutamiento para las candidaturas. Son factores como los prejuicios y estereotipos sexistas de los reclutadores, o bien, que los reclutadores tienen en cuenta en previsión de que existirán en el electorado. También, la existencia de redes de relación exclusivamente masculinas que favorecen la elección de los miembros de dichas redes o las prácticas de selección discriminatorias (como valoraciones diferenciadas de méritos). Finalmente, la falta de posibilidad de conciliación entre la vida familiar y la política de las posiciones a ocupar, que afectan en mayor medida a las mujeres que a los hombres, dadas las estructuras sociales de género.

A partir de la extensión de la aplicación de las cuotas (véase sección 4.2) el estudio de la desigualdad en las instituciones ha evolucionado. El impacto heterogéneo de estas medidas y su dificultad para que se traduzcan en una erradicación de la desigualdad, han hecho que se hagan nuevos tipos de investigación. La investigación actual, observa factores menos individuales y más institucionales o estructurales y, a menudo, se centra más en los partidos políticos, por considerarlos agentes clave para el cambio. Por un lado, se investigan los elementos

que no son universales de la desigualdad en la representación política, sino que son específicos de cada contexto, y que pueden explicar que la misma medida de acción positiva impac- te de forma diferente en unos países que en otros. Se sabe, así, que las cuotas funcionan mejor en sistemas proporcionales que en sistemas mayoritarios, en circunscripciones grandes que pequeñas y con listas cerradas, abiertas o desbloqueadas. Por otro lado, se siguen identificando patrones universales que provo- can, en general, dificultades para una mayor igualdad, pero esta vez, se observan factores institucionales y culturales presentes en la cotidianidad política, más allá del momento del recluta- miento de élites. Así, se analizan distintas normas formales o informales que constituyen el funcionamiento ordinario de los partidos y de las instituciones, o lo que es lo mismo, su cultu- ra organizativa. Estas normas formales e informales, tales como los códigos internos de los partidos, las rutinas organizativas o las asunciones implícitas sobre cuáles son los comportamien- tos deseables en el día a día, suelen contener un sesgo de género y suponen un mecanismo de mantenimiento de la estabilidad y, en consecuencia, de resistencia al cambio que supondría la pre- sencia generalizada de mujeres en los partidos e instituciones.

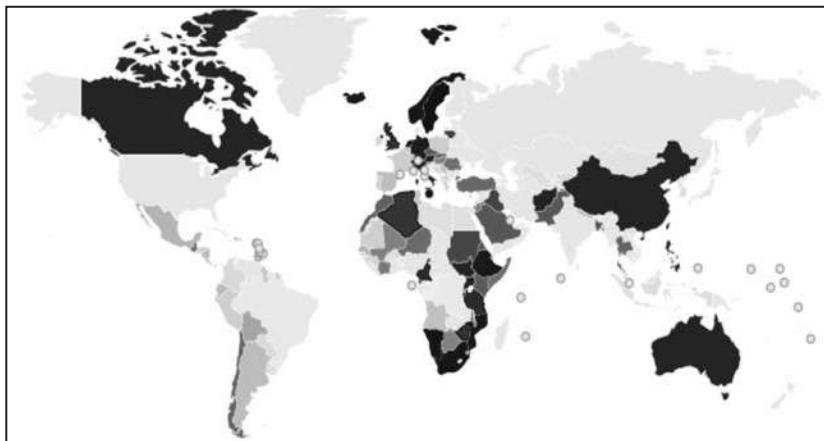
4.2 Las cuotas

La existencia de todos estos factores ha sido abordada de di- ferentes maneras, tanto por las instituciones como por los partidos políticos. La más directa, en la lógica de las políti- cas de acción positiva (véase sección 5) son las cuotas. Las cuotas de género, son políticas que buscan garantizar el reclu- tamiento de un número mínimo de mujeres (o poner un tope al reclutamiento de hombres) para asegurar que ellas no son una presencia excepcional en las instituciones y los partidos

políticos. Hay que tomar en cuenta que las cuotas pueden intervenir no sólo sobre la presencia de ambos sexos, sino otras desigualdades, como la territorial (que es el tipo de cuota más frecuente), la étnica, la lingüística o la religiosa.

En el mundo, hay tres grandes tipos de cuota de género: por un lado, existen las que reservan asientos en las instituciones por mandato constitucional y/o legislativo y que, por tanto, regulan el número de mujeres elegidas; este es el tipo más minoritario. Por otra parte, existen las cuotas que regulan la presencia de hombres y mujeres en las candidaturas, ya sea por mandato constitucional o legislativo. Finalmente, están las cuotas voluntarias establecidas por los partidos políticos que confeccionan las candidaturas. Dentro de estos tres grandes tipos, existen variedad de fórmulas en función de elementos, como por ejemplo, si se establecen criterios para el orden en que se sitúan hombres y mujeres en las candidaturas, o las sanciones previstas en caso de incumplimiento. En el siguiente mapa se puede ver la implantación de los tres tipos de cuotas en los legislativos (Cámaras únicas o bajas) de los países que cuentan con alguna de estas medidas. Está realizado por el *Quota Project*, un proyecto de monitoreo imprescindible, realizado por la organización *International IDEA*, la Unión Interparlamentaria (IPU) y la Universidad de Estocolmo.

TIPOS DE CUOTAS LEGISLATIVAS EN EL MUNDO



Leyenda

- Cuotas voluntarias de partidos
- Cuotas por ley
- Asientos reservados por ley

Fuente: Quota Project.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS: LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

5.1 La igualdad de oportunidades, la acción positiva y la transversalidad de género

La adopción de estrategias de igualdad en el terreno de las políticas públicas, es fundamental para que exista una igualdad efectiva en la sociedad. Así lo han visto las instituciones desde los años setenta. En esa década, las Naciones Unidas inició las Conferencias Internacionales para la Mujer y se aprobó la *Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer* (1979). Esta convención internacional, ha sido ratificada por la práctica totalidad de los países del mundo. El

compromiso de las instituciones internacionales con la igualdad, ha sido muy importante para que los Estados y todos sus niveles de administración, apuesten por la realización de políticas en este ámbito. Esta influencia está presente especialmente en Europa y América Latina.

Judith Astelarra ha establecido tres enfoques fundamentales de las políticas de igualdad, que corresponden, en parte, con tres etapas en una evolución de las políticas que van desde la década de los setenta hasta la actualidad, en la cual nos encontramos en un momento de transición (véase apartado 5.2). Son las siguientes: la igualdad de oportunidades, la acción positiva y la transversalidad o *mainstreaming* de género.

El enfoque de la igualdad de oportunidades se inicia en los años setenta y tiene como objetivo “darle las mismas oportunidades a las mujeres que a los hombres para que no exista discriminación a favor de unos y en contra de las otras en el mundo público” (Astelarra 2004: 12). Así, esta estrategia supuso en los países que la adoptaron, en primer lugar, revisar todos los textos normativos para eliminar elementos discriminatorios por razón de sexo. También, se inició un nuevo marco legislativo que amparara la igualdad de género (por ejemplo, la introducción de la igualdad entre hombres y mujeres en los textos constitucionales). Así, un primer eje de intervención de la estrategia de la igualdad de oportunidades es la igualdad formal.

Además, se iniciaron políticas centradas principalmente en tres ámbitos. Por una parte en el ámbito educativo. Se buscó que las mujeres accedieran a la educación básica de forma generalizada, puesto que es imposible aspirar a iguales oportunidades sin un nivel educativo mínimo, y equivalente al de los varones. En segundo lugar, el ámbito laboral es un terreno clave en esta perspectiva: se fomentó la participación de las

mujeres en el trabajo remunerado, y para ello, se realizaron, sobre todo, campañas informativas y de concientización, además de la prohibición de la discriminación directa en el lugar de trabajo. Las políticas de información y sensibilización, son también herramientas clave en el tercer ámbito central de actuación: la concienciación sobre todos los derechos de la ciudadanía, el acceso a la política y la promoción de los valores de la igualdad y contra los prejuicios sexistas.

Sin embargo, esta estrategia no consigue los resultados esperados. No contempla la organización social en la que se sustenta la falta de oportunidades de las mujeres en la esfera pública. Así, se percibe que el cambio hacia la igualdad es muy lento, que la desigualdad laboral persiste y la segregación horizontal, incluso, aumenta (a causa de una mayor participación femenina, pero sin un marco educativo y laboral igualitario). También, la desigual participación en los lugares de responsabilidad política, económica y social se mantiene sin grandes transformaciones.

A mediados de los ochenta y principios de los noventa, vistas las dificultades señaladas, se asumió que era necesario diseñar acciones que garantizaran la presencia de las mujeres en el ámbito público. Se inició otra estrategia: la acción positiva. Esta estrategia incluye, por un lado, medidas dirigidas específicamente a las mujeres. Por otro lado, políticas de incorporación de éstas a la esfera política y ocupacional que las primen en situaciones de igualdad de capacidades entre ambos性es.

El ejemplo más claro de las políticas de acción positiva son las cuotas (véase sección 4.3). Éstas se pueden aplicar al ámbito político o también, al ámbito laboral, y desde los gobiernos se favorece a empresas que contraten mujeres. Pero dentro de la perspectiva de la acción positiva existen otras políticas dirigidas a las mujeres. Los gobiernos convierten sus organismos

institucionales dedicados a la igualdad, en organismos para la mujer, y se les coloca en una posición de mayor peso en los organigramas y cartipases. También, se realizan políticas de empoderamiento femenino. En el campo de la cooperación fue bajo esta perspectiva que se desarrolló el enfoque Mujeres en el Desarrollo, y en el caso de la violencia de género, se institucionalizaron recursos para dar respuesta a la especificidad de este tipo de violencia frente a otras situaciones generadoras de exclusión social (como casas de acogida para víctimas y sus hijos e hijas o protocolos de derivación específicos).

Estas políticas suponen un cambio importante para las mujeres que resultan ser una población diana de los mismos. Sin embargo, la discriminación, como una situación estructural, persiste. Se hace evidente que el acceso de las mujeres al mundo público sigue condicionado por el rol que desempeñan mujeres y hombres en el ámbito privado. Así pues, el siguiente giro de las políticas públicas viene protagonizado, de nuevo, por las Naciones Unidas, y en concreto por su IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. En esta conferencia, se afirmó que todas las políticas afectan a las mujeres y se aceptó que el sostenimiento del conjunto del engranaje de las administraciones sin cambios para desafiar la desigualdad provoca la reproducción y el sostenimiento de la misma. Por esa razón, se propuso la estrategia del mainstreaming o transversalidad de género.

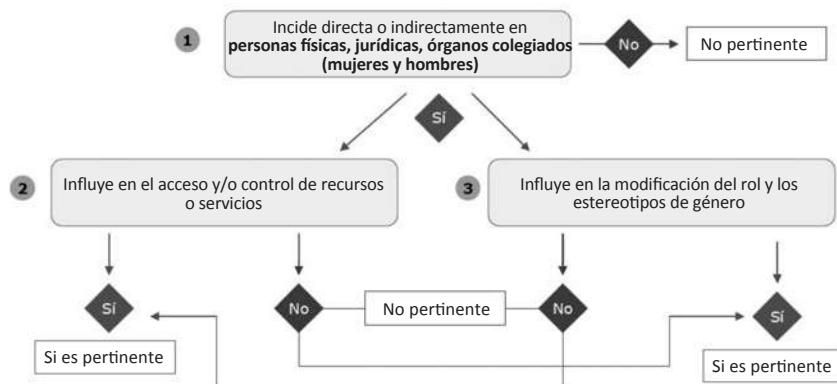
El *mainstreaming* de género, consiste en “la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas” (definición del grupo de trabajo sobre el *mainstreaming* del Consejo de Europa). Se tradujo como

transversalidad de género para transmitir la idea de que el criterio de la igualdad debe atravesar todas las políticas, aunque literalmente, el término *gender mainstreaming* hace referencia para hacer que el género forme parte de la corriente principal, de los aspectos hegemónicos de las políticas. Por tanto, la estrategia del *mainstreaming* o transversalidad de género hace referencia a un doble proceso: 1) la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas políticas de una institución dada, (por ejemplo: medio ambiente, políticas sociales, urbanismo, desarrollo económico, asuntos exteriores, etcétera) y 2) la asunción del género como una prioridad en la agenda política de una institución dada. En concreto, en la definición se menciona que la perspectiva de género debe adoptarse en todos los niveles y en todas las etapas. Se entiende por todos los niveles, desde el de la máxima decisión política (que decide priorizar en su ámbito una política u otra) hasta el personal técnico que debe concretarlo y desplegarlo. Todo el personal debe comprender qué significa introducir la perspectiva de género y debe conocer las herramientas para hacerlo. La referencia a todas las etapas, pretende enfatizar que la perspectiva de género debe estar en el diseño, implementación y evaluación de cada una de las políticas. Olvidar una sola de esas fases puede implicar que se cuelen sesgos de género y las inercias de desigualdad que impregnán la administración.

En los últimos veinte años se han elaborado múltiples instrumentos para poder aplicar esta ambiciosa estrategia. El más conocido son los presupuestos con perspectiva de género, que consisten en un análisis y la corrección del impacto de éste que puede tener una determinada distribución presupuestaria de una institución pública, tanto por lo que respecta a los ingresos como a los gastos. Pero, ¿cómo determinamos si existe efectivamente un impacto de género? Los análisis de impacto

de género son relativamente complejos y dependen de cómo se caracterice por parte de la institución, lo que es la desigualdad de género en una sociedad dada. A continuación, se muestra un ejemplo de cómo una administración local propone a su personal técnico que identifique si una política debe incorporar un análisis de impacto, o bien, si la política no es pertinente para su análisis de género.

Figura: Propuesta de circuito para la identificación de pertinencia de género de una actuación



Fuente: Protocolo para identificar el efecto de las intervenciones públicas en la igualdad de género. Ayuntamiento de Granada.

Después de más de veinte años de aplicación de la estrategia del *mainstreaming* de género (que normalmente ha sido combinada con la estrategia de la acción positiva), se identificaron algunos obstáculos. La transversalidad puede llevarse a cabo desde una lógica tecnocrática, como un conjunto de mecanismos y herramientas de coordinación entre las/los técnicas/os y políticas/os de una institución. Este tipo de *mainstreaming* no implica una transformación de la agenda política, sino que

incluye determinados procedimientos o medidas concretas de relativo compromiso político en una agenda predeterminada, que puede ser ciega al género. Sin embargo, la inclusión de la perspectiva de género en la agenda política principal, debería implicar, como ya hemos dicho, la transformación de dicha agenda. Deben tomar prioridad política de las necesidades y las experiencias de las mujeres en la sociedad, y se debe optar por un cambio en las relaciones de género y en la norma androcéntrica que define la escala de prioridades políticas. Este compromiso es aún, a menudo, un reto pendiente.

Según expertas como Celia Valiente, María Bustelo y Emanuela Lombardo, el éxito del despliegue de esta estrategia puede depender de variados factores. Por un lado, la eficacia con que los organismos de igualdad la impulsan depende de factores como tener o no alianzas políticas, de la presencia de las mujeres en el ámbito de la política en general, de la capacidad del Estado y la fortaleza de lo público, de la ideología del partido gobernante o del grado de desarrollo de los *Estados de Bienestar* o el grado de estabilidad política. Por otro lado, hay una gran diversidad en relación a cómo se interpreta el problema público de la desigualdad de género, lo cual, puede suponer un riesgo para el despliegue de esta estrategia, a causa de la falta de una idea coherente de la igualdad, que incluya la diagnosis del problema, la definición de cuál sería el ideal deseable y el trayecto entre una y otra situación. Finalmente, puede ocurrir que el gran número y la diversidad de actores involucrados en esta estrategia, haga que si no se asignan de forma muy clara las responsabilidades, se pueda caer en una situación que coloquialmente resumiríamos como “los unos por los otros, la casa sin barrer” .

5.2 Políticas de igualdad e interseccionalidad

Como ya hemos dicho, hoy nos encontramos en un momento de transición. Ésta se debe, por un lado, a la crisis económica, que ha puesto en cuestión el grado de implantación y fortaleza de la estrategia del *mainstreaming* de género. Por otro lado, desde el movimiento feminista de la tercera ola (ver sección 3) se consiguió poner en la agenda, la cuestión de la interseccionalidad. Ésta es la idea de que la desigualdad de género, si bien es transversal, no es homogénea: no afecta del mismo modo a mujeres de distintas clases sociales, orígenes, etnias, edades, orientaciones sexuales, entre otras. Las políticas públicas deberían reconocer este hecho y evitar dar las mismas respuestas para colectivos afectados de forma diversa por el cruce de las distintas estructuras de desigualdad.

La interseccionalidad como tal, fue acuñada por la jurista americana Kimberlé W. Crenshaw a finales de los años ochenta. La autora, en distintos estudios, mostró casos de desigualdad laboral de mujeres afroamericanas en los Estados Unidos que habían sido resueltos negativamente para las demandantes y que la doctrina antidiscriminatoria de los Estados Unidos no podía apoyar. En uno de los casos, las mujeres afroamericanas demandantes por no ser contratadas en una empresa, perdieron su juicio porque en ésta, por una parte, había mujeres trabajadoras —blancas— y por otro lado, había personas de color —hombres—. Así, no pudieron demostrar ser discriminadas ni por razón de sexo ni por motivos raciales. En otros casos, estas mujeres perdían, por lo contrario: pretendían presentar casos de discriminación ya fuera por motivos raciales, o bien sexuales, pero los jueces no las consideraron capaces de “representar” ni a las personas afroamericanas, ni al conjunto de las mujeres. Hoy, existe una gran diversidad de usos y

enfoques de la idea de interseccionalidad, y más allá de su inicio en el ámbito jurídico, ya es utilizada en muchos otros campos, como la geografía, psicología, filosofía, la sociología. El concepto está, asimismo, iniciando su andadura en el terreno de las políticas públicas.

Así pues, esta idea empieza a impregnar los poderes públicos. Sin embargo, el momento inicial en el que nos encontramos así como la gran complejidad que implica traducir la interseccionalidad en una estrategia de acción política hace que todavía no se haya consolidado en las administraciones. A pesar de ello, ya se han identificado distintos riesgos en su aplicación. Los mayores peligros se han detectado en la estrategia de algunas administraciones de traducir la idea de la interseccionalidad en la creación de un solo organismo, en el que se incluyan todas las políticas dirigidas a las distintas minorías así como a las políticas de género. Esta iniciativa, en primer lugar, supone la pérdida de la perspectiva de género en el resto de los organismos. En segundo lugar, implica la creación de una dinámica de competencia de distintos colectivos sociales por unos mismos recursos públicos, normalmente insuficientes. En tercer lugar, no garantiza que las perspectivas de unas desigualdades y otras se analicen e intervengan conjuntamente, si no que se crea una caja clasificadora de “colectivos vulnerables” que resulta estigmatizadora y que nos devuelve a etapas muy anteriores de la política pública. Así pues, el reto de la aplicación de una auténtica interseccionalidad está todavía encima de la mesa.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, Celia. 2000. *Feminismo y filosofía*. Madrid. Síntesis.
- , 1998. “El punto de vista feminista como crítica”, en Carmen Bernabé (Dir.), *Cambio de paradigma, género y eclesiología*. Navarra: Verbo Divino.
- , de Miguel, Ana. 2005. *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, Madrid: Minerva Ediciones.
- ASTELARRA Bonomi, Judith .2005. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.
- Ayuntamiento de Granada. Protocolo Para identificar el efecto de las intervenciones públicas en la Igualdad de Género. Recurso online disponible en
<https://www.granada.org/inet/wmujer8.nsf/IVPlan>
- BENHABIB, Seyla, y Drucilla Cornell. 1990. Teoría feminista y teoría crítica: ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío, Valencia: Institut Alfons el Magnànim.
- BUSTELO, María, y Lombardo, Emanuela. 2007. Políticas de igualdad en España y en Europa, Madrid, Ediciones Cátedra.
- BUTLER, Judith. 1990. El género en disputa, Barcelona: Paidós.
- KIMBERLÉ W. Crenshaw. 2012. “Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color”, en *Raquel (Lucas) Platero: Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Barcelona: Ed Bellaterra.
- DUBY, Georges, y Perrot, Michelle. 2000. *Historia de las Mujeres*. Madrid: Taurus.
- ELIZONDO, Arantxa y Uriarte, Edurne. 1997. En *Mujeres en política: análisis y práctica*. Madrid: Ariel.
- KROOK, Mona L, MacKay, Fiona. 2011. *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. New York: Palgrave.
- LOIS, Marta y Alonso, Alba (coords.).2014. Ciencia Política con perspectiva de género. Akal: Barcelona.

- NASH, Mary. 2004. *Mujeres en el mundo: Historia, retos y movimientos*. Madrid: Alianza.
- NICHOLSON, Linda J. 1997. *The Second Wave: a Reader in Feminist Theory*, New York: Routledge.
- OKIN, Susan Moller. 1989. *Justice, gender, and the family*. New York: Basic Books.
- PATEMAN, Carole. 1988. El contrato sexual. Barcelona: Anthropos.
- , 1996. «Críticas feministas a la dicotomía público/privado». En Carme Castells (ed) *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona: Paidós.
- VALIENTE, Celia. 2006. *El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, [2006].
- YOUNG, Iris M. 2000. La justicia y la política de la diferencia. Madrid: Cátedra.
- , 2002. Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Otros recursos para el seguimiento de presencia de las mujeres en política:

- http://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?end=2016&name_desc=false&start=2016&view=map
- <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
- <http://www.quotaproject.org/atlas.cfm>

Neuropolítica: una aproximación a la micropolítica

Manuel Alcántara Sáez

RESUMEN

Este artículo tiene un carácter prospectivo sobre un asunto que ha venido tomando relevancia en la última década. Se ocupa de la incidencia que tiene el avance de la neurología para entender cuestiones que son propias de la Ciencia Política. El estudio de las relaciones entre el cerebro y el pensamiento político, y el cerebro y el comportamiento político se alza como un reto imponderable. El cerebro pasa a constituirse simultáneamente en variable dependiente e independiente. Es variable dependiente de políticas públicas de diferente cariz que tienen como objetivo, el control de la mente para fines de seguridad o de la configuración del “buen ciudadano”. A la vez, se constituye en variable independiente de la actividad política en cualquiera de sus diferentes facetas. Esto último, da paso a la propuesta del desarrollo de una parcela del estudio que se puede denominar micropolítica en la cual, sin dejar de lado el entramado construido por las instituciones, el actuar individual en ámbitos que suponen relaciones de poder, viene fuertemente determinados por aspectos tanto psicológicos como neurológicos.

Palabras clave: Neuropolítica, cerebro, mente, comportamiento político, políticas de seguridad, enfermedad mental, *marketing* electoral, micropolítica.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo, de naturaleza exploratoria y vocación introductoria, pretende contribuir para llenar un vacío en la bibliografía española sobre el tema. En general, la Ciencia Política que se escribe en español tiene dificultades a la hora de dialogar con la biología en un sentido amplio, y más concretamente con la genética y, ahora con la neurología, algo que la literatura en inglés viene haciendo desde al menos, tres lustros de manera cada vez más intensa. Se echan en falta textos divulgativos sobre este asunto, así como la incorporación de lecciones en los diferentes programas tanto de grado como de posgrado, por no referirse a asignaturas completas. En el fondo, este *déficit* es también resultado de la escasa tradición, al menos en la academia española, y me atrevería a decir iberoamericana en general, de movernos sólo dentro del estricto campo disciplinario o de plantear enfoques interdisciplinarios.

La cuestión de si las personas a la hora de pensar lo hacemos diferente, es un componente fundamental de la teoría política. Asimismo, está en la base del asumido principio de la racionalidad instrumental que la mente consciente lleva el timón de la vida de los individuos. Los trabajos seminales de Connolly (1991 y 2002) y los más recientes de Laird (2008), Kahneman (2011), Vander Valk (2012) y de Eagleman (2013), han señalado que la neuropolítica, gracias a su desarrollo a lo largo del último siglo, puede ser una vía muy interesante para ayudar y avanzar en la comprensión de esos dilemas. Haciendo un repaso desde la Ilustración hasta la actualidad, uno percibe cómo

se ha pasado de un estado, en el cual se asumía que la mente humana tenía rasgos estructurales innatos, que le podrían permitir trascender el impacto psicológicamente condicionante del mundo que la rodeaba (Descartes y Kant), a considerarse que la racionalidad no era el principal motor de la vida mental (Freud). Racionalidad e irracionalidad, como procesos explicativos del pensamiento, quedaron también cuestionadas cuando el estructuralismo postmoderno puso el acento en el peso de las estructuras sociales externas como motores del pensamiento y de la acción (Lacan, Althusser y Foucault). La teoría funcionalista de la mente, sostiene que ésta es una función del cerebro y se apoya en la superación del problema del dualismo basado en el continuo conciencia-inconciencia, donde no hay límites claros, permitiendo que la cultura juegue un papel importante en los procesos mentales (Laird 2008: 59).

El cerebro humano alcanza la mayor parte de su desarrollo después del nacimiento, por lo que parece razonable, sostener que evoluciona y madura bajo la influencia de estímulos particulares, vinculados a los procesos de socialización y de educación, y por constricciones ambientales de muy diferente naturaleza. Estas tienen desde un estricto componente biológico (por ejemplo: la nutrición o aspectos vinculados con el clima como la temperatura, la humedad media y la luz solar) como socioeconómico (condiciones materiales de vida), político (el entramado institucional en el que se vive) y cultural (los valores, hábitos y costumbres reinantes). Pero, ¿se encuentra en sus inicios completamente virgen dispuesto a ser grabado por estos estímulos y esas constricciones? Además, ¿pueden existir otros estímulos de orden artificial incorporados exógenamente?

Uno de los aspectos más apasionantes que abordan los estudios en neurología, se acerca a los intentos de conocer las razones

del comportamiento de las personas, tanto en lo relativo a la explicación de la acción como de las bases de la misma, que constituye el propio pensamiento. En una u otra circunstancia se trata de leer la mente. Conocer qué se encuentra en la mente de un individuo callado, que muestra cierta introspección y de cuyo comportamiento externo no se deduce nada. Alguien que, por ejemplo, se encuentra ensimismado ante un tribunal en el que debe declarar como encausado o como testigo; un ser humano agobiado con respecto a la realización de una inversión que supone cierto riesgo, pero que promete una rentabilidad elevada; una persona frente a una urna en una jornada electoral sopesando su decisión en torno a qué candidato apoyar; alguien ante una propuesta de otro de aceptar un cargo político de enorme responsabilidad y alto reconocimiento social; en fin, un individuo ante la posibilidad de cometer un atentado que incluso, pueda suponer su propia inmolación.

Paralelamente, otro reto de la neurología se centra en la posibilidad de intervenir en las capacidades normales mediante la ingeniería genética, fármacos o a través de la injerencia en el cerebro, algo que se puede llevar a cabo con una intención de “mejora” (Cortina 2012a: 28), pero también de manipulación. El diseño de hombres y mujeres a la carta que cumplieran los ideales de la buena ciudadanía, así como de políticos “manifestamente mejorables” respecto a los actuales, podría ser un guión investigador en pro de un escenario futuro, deseable para quienes quieren controlar el conflicto, la anomia social y cualquier otro supuesto desorden político, así como intentar lograr políticos más profesionales y ejemplares.

Los tres largos siglos de desarrollo de la modernidad han supuesto el imperio de la razón y la incorporación de ésta a los cimientos de la legitimidad democrática. Weber refirió la razón a su relación con un tipo de dominación, basado en un

novedoso componente de corte legal racional frente a la fundada en la tradición o el carisma. La ley que vino a regular las interacciones políticas de los individuos tenía un componente racional y era el fruto del gran pacto constitucional urdido como la propuesta que siguió para sustentar el nuevo orden político al pensamiento de Hobbes y que cristalizó medio siglo después, en el pensamiento de Locke, del barón de Montesquieu y de Rousseau. Sin embargo, los avances de la psicología a lo largo del siglo XX pusieron de manera evidente sobre la mesa de discusión, el papel del componente denominado hasta entonces, irracional del ser humano y que bajo diferentes versiones, que van desde el pensamiento de Pascal, pasando por Hume, hasta el psicoanálisis, ya se había considerado el terreno de las emociones. La relación entre razón y pasión, surgía como una moneda con dos caras que para la neurología venía a tener un carácter indisoluble y unívoco.

Las ciencias sociales abordaron estos escenarios haciéndolos objetivo central de su estudio y elaborando aproximaciones que han tenido, sobre todo, un componente estructural. Lejos de la visión de Aristóteles, que creía que el estudio de la naturaleza humana debía yacer en la intersección de la política y la biología, el comportamiento humano era literalmente devorado por la inercia de marcos relationales de carácter institucional. Instancias referidas al ámbito de la economía, de la sociedad, en fin de las instituciones, eran las sendas explicativas más recurridas. No es que se desdeñaran otras aproximaciones centradas en el ámbito individual, que siguieron existiendo, pero, que durante largas décadas tuvieron un significado menos relevante. El hecho de que estas últimas pusieran el acento en un individuo que terminaba siendo una unidad en sí mismo, no dejaba de lado, sin embargo, su carácter de ser poseedor de determinados elementos identitarios que recogían caracteres

medioambientales determinados por la cultura y por la propia sociedad en la que se encontraba inmerso. Aspectos estrictamente individuales como el sexo, terminaban adquiriendo una consideración sociocultural que al pasar para hablar del género y la edad, se diluía en el marco de la generación.

Si bien el pensamiento filosófico occidental nunca dejó de lado el componente más subjetivo del ser humano, menos aún el biológico, las ramas dominantes de las ciencias sociales abandonaron cualquier veleidad en esa dirección. Es cierto que la criminología se aproximó, ya a finales del siglo XIX, al estudio de la mente criminal y su impacto en la responsabilidad a la hora de llevar a cabo el delito, algo que sigue estando presente en la actualidad¹. En el caso de la Ciencia Política, esta posible negligencia pudo ser debida al predominio de la corrección política que tiene aversión a encarar las diferencias innatas de los seres humanos o, directamente, a la sobreestimación de lo medioambiental frente a lo biológico, a lo que se podría añadir una escasa tradición de cruzar campos epistémicos y de producir una investigación interdisciplinaria.

Los avances en las ciencias de la vida y de la salud, fundamentalmente a lo largo del último medio siglo, han enfatizado el componente individual del ser humano, sobre todo,

¹ Ver al respecto el artículo de Emilio de Benito *Cerebro de delincuente*, en el cual señala cómo las técnicas de neuroimagen identifican un área relacionada con la propensión a saltarse la ley en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/27/actualidad/1364411067_127743.html (consultado el 23 de marzo de 2013); o el de Javier Sampedro *Neuropenalidad*, sobre la posibilidad de que el conocimiento del cerebro tenga implicaciones penales (consultado el 27 de marzo de 2013). http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/27/actualidad/1364411714_220994.html

mediante el progreso registrado en la genética tras el descubrimiento en la cadena del ADN y el desarrollo posterior del genoma humano². Como consecuencia, la persona se convertía en un cosmos de sí misma, con una conformación única y diferenciada respecto a los demás³. Ello era así, sin dejar de lado el hecho social tanto en su vertiente histórica como en la grupal. La primera, en cuanto a lo que significaba la acumulación de experiencias en un proceso de naturaleza evolutiva; refiriéndose al peso de los factores de socialización, éstos impregnaban decisivamente al individuo desde el nacimiento hasta la adolescencia.

En paralelo, la investigación en neurociencias, ha registrado pequeños avances en uno de los órganos más desconocidos, como es el cerebro, a través del estudio sobre el funcionamiento de las neuronas y de sus pautas de interrelación, para llevar a cabo el proceloso asunto del pensamiento. Un ámbito, el mental, que a diferencia de la mayoría de las circunstancias que definen la vida de las personas y que configuran la tensión permanente entre lo público y lo privado, no es privado por una decisión personal o por la ley, sino por definición y que, como consecuencia, no puede ser violado (Cassou-Nogués 2012: 67).

El texto se centra, tras una introducción conceptual, en la incidencia que tuvieron en ámbitos nucleares de la ciencia

² Esta situación, con independencia de la existencia de numerosos trabajos especializados, ya tiene caldo de cultivo en medios divulgativos populares. El seminario *The Economist* en un artículo publicado en su edición del 6.10.12 bajo el título de “The genetics of politics” abordaba extensamente la influencia de los genes a la hora de moldear la visión y el comportamiento político.

³ Este argumento se desarrolla en lo referido al estudio de los políticos en Alcántara Sáez (2012: 54-71).

política, los diferentes aspectos en que ha avanzado la neurología durante los últimos lustros. La conjunción entre ambas disciplinas, la neuropolítica, se refiere, al estudio de las relaciones entre el cerebro, por un lado, y el pensamiento y el comportamiento político, por el otro (García-Marzá 2013)⁴. En la relación entre ambos polos del saber, como más adelante se desarrolla, la neurología puede considerarse como una variable independiente en cuestiones de estricto contenido político⁵ y como variable dependiente explicada por decisiones de su naturaleza política en el seno de determinado tipo de políticas públicas. Por tratarse de uno de los ámbitos de impacto más evidente en la arena política, se dedica un apartado especial al *neuromarketing* electoral. Antes de concluir, el trabajo aborda un enunciado de cuestiones especialmente delicadas sobre las que habrá de prestar una atención prioritaria en los años inmediatos, en función de los propios avances de la investigación neurológica, así como de la expansión en una sociedad más informada en la preocupación sobre el desarrollo de las técnicas de manipulación en el cerebro y sus efectos. Se finaliza con una propuesta de llamada de atención para considerar la micropolítica como una rama de la Ciencia Política. Y todo ello, porque la neuropolítica al ser ubicua (Connolly 2002: 109) invade e impregna a la política en su dimensión macro que es

⁴ García-Marzá (2012: 79) se refiere a que la neuropolítica desempeña el papel de “conceptualizar las funciones del cerebro en términos de sus efectos políticos”.

⁵ Aquí entraría la preocupación de Cortina (2012a: 102) de que “la neuropolítica debería intentar averiguar si las bases neuronales de nuestra conducta nos preparan para asumir unas formas de organización política como superiores a otras y, en segundo lugar, si la democracia es la forma exigida por esas bases cerebrales, o si es preciso ir más allá de ellas”.

el ámbito en el que la Ciencia Política mainstream se mueve casi con total exclusividad.

2. ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES RELATIVOS AL CEREBRO QUE SON RELEVANTES PARA LA POLÍTICA

2.1. El desarrollo del cerebro, el papel de las neuronas

La exploración del cerebro afecta hoy más que nunca a las diferentes ramas del saber que tienen que ver con la naturaleza humana como una categoría biológica. De hecho, en los últimos tiempos el término “neuro” no sólo se encuentra delante de la psicología, binomio muy relevante entre el desarrollo ya clásico, también, aparece ligado a la economía⁶; a la filosofía, donde se encuentra el trabajo académico de Churchland (1986) y la más reciente publicación en español de Cortina (2012b); a la ética (Churchland 2012 y Gazzaniga 2012) que tuvo un hito fundacional destacado en el congreso celebrado en San Francisco en mayo de 2002, organizado por la fundación editora de la revista Cerebrum (Cortina 2012a: 25); a la estética (Martín-Arauz 2010); a la cultura (Mora Teruel

⁶ La neuroeconomía tiene un carácter multidisciplinar y utiliza las técnicas de medición y estudio neurocientíficas para identificar los sustratos neuronales asociados a la toma de decisiones económicas. Persigue descubrir las causas de las diferentes elecciones y así, introducir una serie de normas que afectan al comportamiento de los individuos para hacer más efectivas y precisas las tomas de decisiones y surge como justificación y explicación al comportamiento irracional que no encuentra sustento en las teorías económicas convencionales (Bermejo Velasco e Izquierdo Megia 2011: 13, y 2013). Desde la perspectiva de los estudios empresariales puede verse el trabajo de Arruñada (2013).

2007); al derecho penal (Raine y Sanmartín 2011, y el capítulo sexto de Eagleman (2013) que lleva por título *Por qué la cuestión de la responsabilidad está mal planteada*); y a la Ciencia Política (García-Marzá 2012 y Tobeña 2008).

No se trata sólo de una cuestión que tiene que ver con la salud en un campo donde ciertas enfermedades son hoy, una preocupación central para la población en edad más avanzada como son la demencia senil, el Alzheimer o la enfermedad de Parkinson, por citar las más conocidas, o con respecto de aquellas en clara simbiosis con la psiquiatría, como la depresión o la esquizofrenia, o las derivadas de traumatismos craneoencefálicos. Se trata del replanteamiento de cuestiones básicas que constituyen el eje central epistémico del estudio de la naturaleza humana como categoría filosófica (Bunge 1985 y 2000 y Damasio 2005 y 2006) y de otras disciplinas en donde el comportamiento ocupa un lugar fundamental así como la confianza, la empatía, el libre albedrío, la identidad, la memoria, en fin, la propia vida en sociedad.

El desarrollo del cerebro en los mamíferos es el elemento distintivo que explica su inteligencia, y en los seres humanos es el origen de las tres características que las definen por excelencia, cuáles son las capacidades para establecer puentes en el tiempo entre el pasado y el futuro, la imaginación creativa, así como el libre albedrío, esto es, una libertad con responsabilidad moral (Popper 1977: 151). El cerebro en los seres humanos ha sufrido a lo largo de millones de años una evolución en la que se ha dado un crecimiento considerable de la región situada encima de la primera vesícula (el denominado córtex cerebral)⁷ y su reparto en dos hemisferios que se sitúan

⁷ El córtex constituye cerca del ochenta por ciento de la masa cerebral y

a izquierda y derecha. El crecimiento extraordinario del córtex, que es la última estructura cerebral en desarrollarse filogenéticamente, es tal, que terminó por recubrir y englobar la mayor parte de las vesículas originales. Detrás quedaban las dos partes más antiguas: el cerebro reptiliano, responsable del control de los procesos básicos corporales como el ritmo cardíaco, la respiración y el control de la temperatura, entre otros; y el sistema límbico que controla las respuestas emocionales inconscientes como el estado de miedo (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011: 75). Esta masa considerable del córtex cerebral y de sus estructuras de base, son las responsables de las funciones fundamentales cotidianas que guían las emociones, la motivación y el aprendizaje, es la que separa a los seres más inteligentes (Gould 2010) del resto, desde los orígenes de la especie, hace al menos cien mil años⁸.

está subdividido en lóbulos, que a su vez se dividen en circunvoluciones y éstas en áreas cerebrales.

⁸ Se trata de un periodo relativamente breve si se compara con el de otras especies. En este sentido, la especie humana es una de las más jóvenes del planeta y por ende, una de las más homogéneas genéticamente, de manera que la gran mayoría de la diversidad genética que se presenta en la actualidad, es la que los primeros humanos conservaron de sus ancestros homínidos y simiescos, de ahí la utilidad de los estudios cerebrales en laboratorio de éstos. De acuerdo con Javier de Felipe “nuestro cerebro sapiens es el mismo desde hace 200.000 años y, sin embargo, los primeros síntomas de nuestra capacidad de abstracción, unas formas geométricas que están en la Cueva de Blombos, en Sudáfrica, datan de hace 100.000 años. No aprendimos a hacer arte hasta hace 41.000 años, cuando alguien pintó los negativos de las manos y los discos rojos de la Cueva del Castillo, en Cantabria”. Ver entrevista en <http://www.elconfidencial.com/opinion/la-vida-de-prisa/2013/03/02/la-educacion-en-espana-tiene-mas-problemas-que-el-dinero-116004/> (consultado el 3 de marzo de 2013).

En efecto, el lóbulo frontal, cuyas funciones principales fueron descubiertas en época reciente por Alejandro Luria (1902-1977), desempeña un papel fundamental en cuestiones que están íntimamente ligadas con el desarrollo de la inteligencia, como las conductas de anticipación y de planificación de actividades. También, es la sede del pensamiento abstracto, del razonamiento complejo, del control del comportamiento y de la regulación de las emociones. Éstas, proveen una brújula que guía nuestra atención y comportamiento, llegando a distorsionar la forma en que se razona (Westen 2007: 50). Por otra parte, el sistema de recompensa cerebral está localizado en dos regiones denominadas núcleo *accumbens* y por la corteza prefrontal media, mientras que el sistema de aversión al riesgo, se localiza en la amígdala donde también tienen su sede otras sensaciones negativas como son el dolor, la pérdida o la tristeza (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011: 47-79). La amígdala se relaciona con numerosos procesos emocionales que van desde la identificación y la respuesta a expresiones emocionales de los otros, hasta dar una significación emotiva a diferentes sucesos pasando por la generación y conexión del miedo a determinadas experiencias (Westen 2007: 57). También, se ha señalado que al tener los psicópatas criminales una amígdala más reducida —en torno a un promedio del 18 por ciento— planearían sus delitos sin sentir miedo de violar las leyes, ni empatía por sus víctimas⁹.

La actividad cerebral es el resultado de la conjunción de la activación de las neuronas, que son los millones de células que conforman el cerebro. Sin hacer una historia de la evolución

⁹ Ver <http://www.semana.com//vida-moderna/articulo/la-biologia-mentes-criminales/343618-3>, (consultado el 1 de diciembre de 2013).

de los estudios sobre el cerebro, por no ser el objetivo de este artículo, sí que merece ser citado el trabajo en el último siglo de Santiago Ramón y Cajal (1852-1934), por haber demostrado la individualidad histológica del sistema nervioso central a través de la existencia de la neurona y por iniciar el estudio de la comunicación neuronal gracias a la descripción de la sinapsis. Son también de mención, los trabajos de Charles S. Sherrington (1857-1952) quien demostró las propiedades de los reflejos, estableció una representación muy precisa de los territorios sensomotores de los nervios, concibió el principio de la innervación recíproca (inhibición de un músculo mientras que su antagonista se contrae) y el hecho de que el cerebro fuera un sistema integrador.

El descubrimiento de Roy Mukamet en 2010 sobre las denominadas neuronas espejo en el cerebro humano, cuyo estudio venía realizándose con monos desde tres lustros antes, supuso un avance significativo en la neuropolítica¹⁰. Estas neuronas se activan, tanto cuando un individuo ejecuta una acción como cuando se observa a otros individuos ejecutar la misma; por consiguiente, su papel es fundamental en los procesos de aprendizaje, en la empatía¹¹, la imitación y en lo que se ha denominado efecto manada, que es la tendencia de algunas especies de animales para buscar la seguridad en el número de individuos (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011:

¹⁰ Iacoboni (2009) había dados pasos muy significativos previendo que el avance en el estudio de las neuronas espejo cuestionaría el carácter “altamente racional” de la política.

¹¹ “No se puede prescindir de la empatía para entender las razones oscuras de nuestros actos” Tzevetan Todorov. “Comprender el mal”. http://elpais.com/elpais/2012/10/05/opinion/1349435854_021344.html, (consultado el 21 de octubre de 2012).

115). Las neuronas espejo permiten a los individuos captar las mentes de los otros a través de una estimulación directa de los sentimientos (Cortina 2012: 147), facilitan el desarrollo de las relaciones de reciprocidad y de alguna manera, constituyen el soporte biológico de la moralidad, al permitir compartir las emociones de otras personas (García-Marzá 2012: 81).

2.2. Nuevas técnicas de estudio basadas en la biología molecular y neuroimagen

Los estudios del cerebro, fundamentales en las últimas décadas, se han apoyado en las técnicas de la biología molecular y de la visualización de imágenes cerebrales. El desarrollo de la biología molecular ha sido decisivo para el conocimiento del papel desempeñado por los neurotransmisores, así como de las hormonas. La actividad de ciertos neurotransmisores se asoció con el conocimiento sobre las funciones (movimiento y memoria), comportamientos (placer y adicción), síntomas (dolor), en los cuales el cerebro es responsable. Los neurotransmisores son sustancias químicas surgidas en el seno de la sinapsis —que es la zona de conexión entre dos neuronas— para permitir la transmisión del flujo nervioso entre dos neuronas mediante una carga eléctrica. Su descubrimiento es relativamente reciente y ha supuesto un paso de extremada relevancia.

Entre los principales neurotransmisores se encuentran la dopamina y la acetilcolina. La primera, es una sustancia del grupo de las catecolaminas implicada como neurotransmisor cerebral en numerosas funciones entre las que figuran el movimiento y el sistema de recompensa. Por su parte, la acetilcolina es un neurotransmisor implicado también, en gran número de

funciones de los sistemas nerviosos periférico¹² (transmisión del nervio al músculo y vasodilatación) y central¹³ (aprendizaje y memoria). Otros neurotransmisores conocidos son la serotonina, que regula el humor así como los ciclos del sueño y las endorfinas que tienen que ver con el placer y el dolor. La oxitocina, producida en el hipotálamo, es una hormona que tiene características pro sociales y puede aumentar la generosidad y la confianza de las personas, aunque también promueve el apoyo a personas, emocionalmente próximas, generando una cohesión social con ellas, pero también, sectarismo.

En otro orden, también se conoció el papel de las hormonas que liberan las glándulas endocrinas integradas en el sistema nervioso; la adrenalina, hormona segregada por la glándula suprarrenal, es responsable de las reacciones ante el *stress*. En buena medida las alteraciones hormonales van ligadas a la toma de decisiones (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011: 20), aumentando o disminuyendo los niveles en la sangre de la testosterona, la progesterona, los estrógenos o el cortisol.

¹² El sistema nervioso periférico está constituido por nervios que captan informaciones procedentes tanto del interior del cuerpo como del medio ambiente, siendo transmitidas al sistema nervioso central elaborador de las respuestas que a su vez son ejecutadas por el periférico. El sistema nervioso periférico comprende el sistema nervioso somático, encargado de gestionar la acción de los músculos y de los movimientos voluntarios, y el sistema nervioso autónomo que asegura los procesos inconscientes, indispensables para la vida como es la digestión o la respiración. Este último, comprende el sistema nervioso simpático que toma el relevo en caso de peligro o de urgencia y el sistema nervioso parasimpático, que actúa en las situaciones de rutina.

¹³ El sistema nervioso central lo componen la médula espinal y el encéfalo, y éste está integrado por el tronco cerebral, el cerebelo y los dos hemisferios que conforman el cerebro en sentido estricto.

La importancia de los efectos de la primera de estas hormonas sobre la agresión, ha sido probada en un juego de simulación de una crisis con resultados relevantes. Existe un vínculo estadístico inmediato entre la testosterona y la agresión que es difícil de separar de otras causas posibles basadas en el género (McDermott *et alii* 2007).

Además del seguimiento de las alteraciones hormonales, se pueden utilizar otras técnicas de carácter electrofisiológico entre las que se encuentran el electrocardiograma, la presión arterial, el control de la sudoración (respuesta galvánica de la piel) y el electromiograma. Este último, mide la actividad eléctrica muscular durante la contracción del músculo permitiendo medir los estados de felicidad o de preocupación por la contracción de los músculos faciales (Bermejo Velasco e Izquierdo Megia 2011: 19).

El desarrollo de distintos métodos de imagen para el estudio del cerebro, han sido muy importantes a lo largo de las últimas décadas, y sus novedosas técnicas han ido sustituyendo de forma progresiva a la radiología básica mediante los rayos X. La tomografía de emisiones de positrones (PET) es capaz de medir la actividad metabólica de distintas regiones cerebrales mediante la inoculación de un radiofármaco, mientras que las resonancias funcionales anatómicas, que registran las ondas de radio emitidas por las moléculas de agua del cerebro tras la aplicación de un campo magnético, persiguen las fluctuaciones del consumo de oxígeno en determinadas áreas cerebrales. Ambas técnicas pretenden desentrañar qué áreas cerebrales se activan con los distintos estímulos externos o cuáles son, las que desarrollan mayor actividad ante la realización de determinados movimientos o tareas. Muy recientemente, se ha logrado incluso, una reconstrucción digital del cerebro humano completo en 3D y en una alta resolución, “casi celular”, que

deja muy atrás a cualquier iniciativa anterior a este estilo¹⁴. Estas técnicas tienen en común, la posibilidad de poder “convertir en datos las actividades neuronales, ya sean emociones, pensamientos, creencias y decisiones” (García-Marzá 2012: 89), con lo cual, se podrían incorporar modelos matemáticos que ligaran la actividad cerebral, así medida con otras variables.

Todo ello, apoyado con el uso de las computadoras, permite descubrir la localización de las distintas actividades del cerebro y observar con bastante precisión el funcionamiento del mismo en tiempo real en la toma de decisiones y qué regiones o áreas del sistema nervioso son las que se activan (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011: 18). No obstante, el reto sigue siendo la descodificación de los datos que recibe la computadora acerca de la actividad cerebral y que pueda referirse tanto a la acción presente del pensamiento como a los pensamientos “ocultos”, en clave de intenciones o incluso, de estados mentales inconscientes.

Contar con estas imágenes, se ha planteado la hipótesis de que pudiera estar en vísperas de un escenario en el que un observador consiguiera ser testigo simultáneamente de las imágenes que proyectaran la actividad cerebral que reflejara su propio pensamiento del momento. Sin embargo, que los estados mentales y los estados cerebrales no sólo se correlacionen sino que representen la misma cosa bajo dos aspectos diferentes, está lejos de ser algo aceptado por la neurociencia. Para establecer empíricamente tal correlación, tendrían que estar

¹⁴ Ver Javier Sampedro *El atlas más fino del cerebro* acerca del proyecto BigBrain (consultado el 20 de junio de 2012) en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/06/20/actualidad/1371742600_459472.html

perfectamente definidos ambos términos y ser igualmente observables, pero mientras que el estado de un cerebro cualquiera puede ser observado por alguien externo, el discurso interior sólo es dable al propio individuo (Cassou-Nogués 2012: 62). Por otra parte, mediante el análisis de las imágenes de los cerebros de individuos de etnias distintas, para conocer la relación entre la activación de la amígdala y el sesgo del comportamiento gracias a la resonancia magnética funcional (fMRI), se llegaron a conclusiones que señalan que, si bien se puede mostrar un determinado comportamiento perfectamente ubicado en el cerebro, eso no significa que el mismo fuera innato, o si se prefiere inmutable o *hardwired* (Phelps y Thomas 2003: 754). Cada experiencia produce una alteración en el cerebro y si ésta es duradera, termina conformando un proceso de aprendizaje o de memoria.

El uso de la fMRI ha posibilitado el conocer muy recientemente, que el cerebro responde al dolor y al placer originado por circunstancias sociales, de la misma forma que cuando estas sensaciones provienen de una fuente estrictamente física (Liberman 2013). La pena que genera el agravio es equivalente a la que se sufre cuando alguien golpea su rodilla con el filo de una mesa. Ahora bien, la información obtenida por las neuroimágenes está todavía lejos de recoger toda la complejidad de la mente. Además, si su capacidad de recolectar datos fuera todavía más sofisticada, queda pendiente el dilema de si la mera suma de las partes que constituyen el cerebro, siendo necesaria, sería suficiente para explicar la brecha entre el cerebro y lo que se piensa, y por qué se piensa de determinada manera. En este sentido, Eagleman (2012: 261-262) se refiere a las propiedades emergentes, según las cuales, se puede introducir algo nuevo que no es inherente a las partes. De esta

forma, se pueden entender las relaciones entre el cerebro y la mente superando el reduccionismo.

Todo ello conduce a cierto escepticismo, al no ser nada fácil el que todo estado mental, por su complejidad, pueda parecerse al estado físico de una máquina, ni para avalar su estado previo condicionante, de todo lo que ocurra después en el hecho del comportamiento humano. Es un error asumir que cualquier región del cerebro produce un comportamiento dado, al igual que el aceptar que la actividad en cierta región cerebral predice un solo comportamiento (Phelps y Thomas 2003: 755). La extremada plasticidad y la evolución plurimilenaria del cerebro, son cuestiones que no deben soslayarse.

En otro orden de ideas, un ámbito que ha tenido un amplio desarrollo en el último lustro, en relación con la “lectura del cerebro”, ha sido el control de las máquinas mediante el pensamiento. Ello supone un primer paso con repercusiones muy evidentes en el terreno de la calidad de vida de quienes están afectados con ciertas dolencias y cuyo carácter se estimaba irreversible. Gracias al uso de *software* que es capaz de interpretar las distintas señales que se generan en el cerebro¹⁵, los seres humanos son capaces de andar con piernas artificiales, superando las secuelas de las lesiones hasta ahora irreparables en la médula espinal, e incluso, los tetrapléjicos pueden conseguir que una máquina les sirva café al traducir los gestos

¹⁵ Ver entrevista de Alicia Rivera con Kevin Warwick de la Universidad de Reading, quien él mismo se hizo implantar en su nervio mediano una red de microelectrodos logrando así “un mayor control de una mano robótica, a través de Internet”, para dar una sensación de fuerza aplicada a un objeto, (consultado el 10 de mayo de 2013), en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/05/10/actualidad/1368196217_853941.html

que el cerebro guarda impulsando su actuación, mucho más compleja por otra parte, que el propio hecho de correr. Si en un principio, ello se planteó mediante electrodos implantados en el cerebro, pronto esta técnica fue desechada por el peligro de una infección que suponía la existencia de pequeños cables que invadían el cerebro uniéndolo con la computadora¹⁶. El uso de técnicas no invasivas como la electroencefalografía superó este inconveniente al medir las señales eléctricas del cerebro gracias a una especie de casco que las captura. La técnica consiste en observar las pautas seguidas por determinados movimientos y sus efectos concretos en la actividad cerebral, algo que queda registrado en la computadora cuando captura las imágenes que el paciente genera al reproducir una y otra vez los movimientos precisos fuera de andar o de tomar café.

Los avances como los antes señalados, tienen una doble implicación en lo que se supone la traducción de la actividad cerebral en órdenes a “cuerpos extraños” al organismo humano y en cuanto a una política pública que hace por mejorar la vida de las personas con diversidad funcional. Ello genera además, un importante ahorro, al sustituir los tratamientos individualizados que pueden extenderse durante varias décadas, por una simple prótesis habilitada con un determinado *software*.

El cerebro se ha ido formando a lo largo de miles de milenios. Buena parte de ese prolongado periodo, se ha desarrollado en un contexto donde el riesgo era inmediato y el entorno social minúsculo, restringido a una pequeña manada y luego, a una tribu diminuta, lo cual permite pensar que sólo su plasticidad¹⁷ ha hecho que pudiera ser funcional en el seno de la

¹⁶ Ver “A mind to walk again” y “I think I’d like some coffee” en The Economist, 19 de mayo de 2012, págs. 74-75.

¹⁷ Hay varios tipos de plasticidad: la plasticidad sináptica que está ligada

complejidad de la vida actual y de sus prolegómenos más inmediatos. Se trata, por tanto, de un proceso en el cual gracias a la plasticidad del cerebro, los objetivos iniciales de alcanzar metas y eludir el peligro han acompañado a la evolución humana en una tarea de interrelación permanente con muchos otros factores medioambientales y culturales que han refinado el sistema de recompensas donde, como se señaló más arriba, el neurotransmisor dopamina juega un papel muy importante. Con todo ello, la preocupación sobre la posibilidad de actuar en él es relativamente reciente. La ficción en la mente de Mary Shelley al crear a *Frankenstein* hace casi doscientos años supuso la primera apuesta a favor de la intervención de la neurociencia en la búsqueda de un hombre más perfecto¹⁸. Sin embargo, la propia plasticidad del cerebro cuestiona seriamente cualquier supuesto determinista, anulando toda explicación únicamente neurológica. En este sentido, la educación de la inteligencia en sus facetas racional y emocional (Camps 2012) es esencial, ya que, al igual que la razón, se cultiva a través de la argumentación, las emociones también pueden cultivarse.

al aprendizaje continuo a lo largo de toda la vida; la plasticidad neuronal que se da en la fase de formación del cerebro y que después queda bastante limitada; y la plasticidad de las áreas cerebrales, extremadamente limitada y ligada a la colonización de ciertas zonas del cerebro que se han desocupado en personas que han sufrido una amputación.

¹⁸ Cortina (2012: 36) recoge este hecho como origen de la neuroética en una intervención de William Safire en el Congreso de Neuroética de San Francisco en 2002.

3. POLÍTICA Y CEREBRO, UNA RELACIÓN DE IDA Y VUELTA

3.1. La política y la investigación neurológica

Las lesiones cerebrales y su correlato con las enfermedades del cerebro, han asolado a la humanidad desde su origen. Suponen una extensa gama de patologías que van desde disfunciones sensoriales (pérdida de la vista o de la audición, por citar las dos más comunes), a otras del comportamiento en la vida cotidiana (pérdida de memoria, del sueño), sin dejar de lado el amplio abanico de enfermedades que se esconden bajo el común término aplicado de la locura. Quizá sea esta última la que desde hace tiempo llamó la atención a los poderes públicos para ser objeto de una acción específica. El carácter de algunos tipos de locura fuertemente disruptivos del orden social estuvo en la base de este actuar disciplinario. Pero, como señaló Foucault, la locura podría concebirse también como algo derivado de la posesión del poder y del conocimiento.

El desarrollo del *Estado del bienestar* y la potenciación de políticas públicas sanitarias desencadenó una notable preocupación por la neurología que empezó a contar con numerosos fondos tanto públicos como privados para la investigación. Comprender mejor la neurología, equivalía a poder llevar una mejor política social (Eagleman 2013: 239). Se trataba de un asunto más para incorporar en la agenda de la hechura de políticas públicas con la especificidad de ser un campo con cierta tensión ideológica entre quienes tenían el miedo de que, en el límite, pudiera afectar dramáticamente el libre albedrío de las personas, pudiéndose introducir patrones de comportamiento no deseables o, en el otro extremo, se cuestionara, el para muchos, sagrado componente anímico que subyace por encima

del cerebro. En este sentido, la neurología es una variable dependiente de la política.

Pero hay más, en el seno de las relaciones tensas existentes entre el Estado y el mercado, la investigación en el cerebro abre un terreno nuevo en clave de la lucha por el dominio del espíritu que se alza como un nuevo territorio virgen, que la neuropsicología somete a la voracidad del capitalismo. Por ello, es relevante el hecho de que la legislación comienza a preocuparse por el tema. En Francia, en junio de 2011, la ley de la bioética fue reformada atendiendo a la preocupación derivada de la relación entre las neurociencias y las imágenes cerebrales, de manera que se estipuló “sin perjuicio de su utilización en el marco de los expertos judiciales, las técnicas de imágenes cerebrales no pueden emplearse sino para fines médicos o científicos”.

Por otra parte, la oficina de patentes de Estados Unidos tiene registrado en el último medio siglo, algo más de un centenar de diferentes procedimientos para sugerir subliminalmente o para el control mental¹⁹, mediante procedimientos vinculados a ondas electromagnéticas o ultrasonidos, es decir, sin una manipulación física y directa del cerebro. Esta floración de iniciativas tiene su expresión política en la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA), cuya finalidad busca permitir a los soldados, controlar miembros artificiales súper rápidos (*super-fast artificial limbs*), pilotar vehículos a distancia, guiar *robots*, utilizando solamente la potencia de su pensamiento. De forma todavía más remarcable, tales aparatos podrían mejorar el

¹⁹ Ver: <http://www.rexresearch.com/sublimin/sublimin.htm>, (consultado el 20 de octubre de 2013).

proceso en la toma de decisiones²⁰, desarrollar las capacidades cognitivas e incluso autorizar “la comunicación sin hilos entre el cerebro de una persona y el de otra” (Cassou-Nogués 2012: 73). También se encuentra la posibilidad de incidir en la memoria con el consiguiente efecto en la reconfiguración de “las metáforas e historias de nuestro pasado” con la consecuente colonización de nuestros pensamientos y “visiones del futuro”, creando sentido (García-Marzá 2012: 85).

En otro orden de ideas, la administración de Obama preparó un proyecto, que durará aproximadamente una década, para examinar cómo funciona el cerebro humano y construir un mapa de su actividad. La iniciativa, que busca hacer lo mismo que el proyecto sobre el genoma humano, hizo en el terreno de la genética, y será organizada por la Oficina de Ciencia y Tecnología junto con los Institutos de Salud, la Agencia de Defensa de Proyectos de Investigación Avanzados y la Fundación Nacional de Ciencia. La integración de la neurociencia con la nanociencia, intentará descubrir el funcionamiento de los millones de neuronas que tiene el cerebro y obtener una mirada más amplia de la percepción, las acciones y, en última instancia, la conciencia; siendo el proyecto una forma de desarrollar la tecnología necesaria para comprender enfermedades como el Alzheimer y el Parkinson²¹.

²⁰ En este sentido, los grandes bancos de inversión de Wall Street están sustituyendo a los miembros de sus mesas de intermediación por potentes ordenadores programados con software algorítmico que configuran modelos matemáticos de negociación. Ver *Diario El País*, suplemento de negocios, pág. 15 del 11 de diciembre de 2012.

²¹ Obama citó la investigación del cerebro como un ejemplo sobre cómo el Gobierno debería “invertir en mejores ideas”. “Cada euro que invertimos en el mapa del genoma humano, ha devuelto 100 euros a nuestra

3.2. El cerebro y la política

La posibilidad de que el cerebro fuera una variable independiente de la política es algo que recientemente se ha empezado a reconocer. Para ello, se partía del conocido caso de Phineas Gage que había sentado las bases neurológicas del comportamiento humano, siglo y medio antes²². De ahí, que las ideas políticas tuvieran en el cerebro su lugar de nacimiento y, algo más importante, su correlato con el comportamiento político era cuestión de tiempo para que reclamara la atención de los investigadores. Pero también, como se señaló anteriormente,

economía”, dice. “Nuestros científicos están haciendo un mapa del cerebro humano para encontrar respuestas al Alzheimer. Están desarrollando medicamentos para regenerar órganos dañados y desarrollando nuevos materiales para hacer baterías 10 veces más poderosas. Ahora, es el tiempo para invertir en ciencia e innovación”. Los científicos involucrados han dicho que esperan que la financiación federal sea de más de 200 millones de euros cada año. Si es aprobada por el Congreso, serían en total unos dos mil millones de euros durante los 10 años. Un gran número de científicos, considera que hacer un mapa del cerebro humano y comprenderlo es un objetivo más ambicioso que el mapa del genoma. “Es diferente. Definir el objetivo del proyecto del genoma humano fue sencillo. En este caso, se nos plantea una pregunta más interesante sobre cuáles son los patrones de las actividades cerebrales y, en última instancia, cómo logran que las cosas ocurran”, dice el doctor Greenspan, otro de los científicos involucrados.

Ver http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/18/actualidad/1361212259_278012.html, (consultado el 18 de febrero de 2013).

²² Phineas Gage fue un capataz barrenador de la construcción ferroviaria que en 1848 resultó herido por una barra de un metro de largo y tres centímetros de ancho que le atravesó el cráneo. Gage sobrevivió pero sufrió un cambio drástico en su personalidad como consecuencia de que la lesión le afectó la región medial de los lóbulos frontales. Ver Eagleman (2013: 243-245).

la comprensión del cerebro tenía que ver con la estructuración de los incentivos existentes en un sistema político (Eagleman 2013: 237).

Por otra parte, había conciencia de la existencia de un paradigma sobre un comportamiento muy especial que se encontraba basado en un tipo de dominación política articulada en torno al carisma estructurado sobre una relación afectiva que era leída cerebralmente de una manera positiva, al darse cabida a las emociones de manera tanto o más significativa que los juicios racionales (Máiz 2010). Si la bibliografía sobre el comportamiento político era abrumadora, constituyendo uno de los apartados más ricos de la Ciencia Política del último medio siglo, también es numerosa la bibliografía existente sobre las distintas formas de dominación carismática entre las que se encuentra el populismo, cuyos estudios pusieron el acento en su marcado carácter emocional (Lindholm 1992). Sin embargo, ni bajo el aspecto del comportamiento formal ni con respecto al contenido del comportamiento informal, el espacio dedicado al papel desempeñado por el cerebro llegaba a ser significativo.

Es un lugar común señalar que “algunos políticos viven bien en la derrota”. La frecuente activación por parte del cerebro del sistema de recompensa, está en la base de que los individuos presenten como una ganancia potencial fracasos clamorosos a la vista de los observadores imparciales. Un estudio con monos capuchinos, puso de relieve que preferían evitar una posible pérdida más que obtener una probable ganancia, activándose así el sistema de aversión al riesgo de la amígdala frente a la activación de la corteza orbitofrontal y la corteza cingulada anterior, cuya estimulación habría supuesto que los individuos resistían el efecto de la presentación de la elección eligiendo la opción contraria (Bermejo Velasco e

Izquierdo Megía 2011: 93 y 94). En términos electorales, es el mecanismo típico de respuesta explicativa de los resultados tras una elección en la que nadie pierde.

¿Por qué es muy frecuente que la gran mayoría de la gente silencie la disonancia cognitiva a través de la ignorancia autoimpuesta? (Lehrer 2011). Es decir, conocer la razón por la cual un militante de un partido político de toda la vida, tiende sistemáticamente a negar la evidencia que condena el actuar de los líderes en su formación y sataniza los comportamientos idénticos de aquellos que dirigen los partidos contrarios, parece una cuestión más complicada de responder que señalar como única causa el proceso de socialización sufrido. Si bien, existe una clara correlación, la pretendida causalidad verdadera es mucho más complicada de probar.

El cerebro en tiempo real negocia conflictos entre datos y deseos (Westen 2007: XI). Todo individuo confrontado a una decisión, activa su núcleo *accumbens*, la región cerebral asociada con el placer y la recompensa que genera descargas de dopamina —el nivel de activación de esta zona corresponde al grado del deseo que se tiene por algo. Cuando una persona tiene un deseo, esta zona predomina, siempre que no se suscite un contraargumento de peso. Los sentimientos pueden desempeñar ese papel. De esta manera, y dado que, “las decisiones más difíciles son las que requieren de más sentimiento” (Lehrer 2011) el diseño de nuestro cerebro genera una recompensa en el momento en que se logra encontrar evidencia de que los razonamientos propios sean “verdad”; los neurotransmisores de placer, que surgen de esta supuesta congruencia entre el mundo interno y el mundo externo hacen que se diluya el argumento de un posible autoengaño. Midiendo el nivel de activación de estas zonas, se puede predecir el resultado final del comportamiento.

Otro aspecto clásico que se suele dar en el seno de los políticos profesionales, es el exceso de confianza y la ilusión del conocimiento. Son muy frecuentes los testimonios procedentes de entrevistas, discursos y presentaciones en reuniones de partido, en las cuales los políticos se muestran muy sueltos, con un optimismo casi ilimitado e incluso, ciertas dosis de prepotencia. Esta situación puede ser derivada del hecho de ser ganadores, bien en comicios internos del partido o, del sistema político, por lo que se disparan mecanismos de recompensa observables mediante una fMRI en la corteza prefrontal, que es el lugar donde convergen vías dopaminérgicas (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011: 107). La recompensa de ser un ganador, activa las neuronas que favorecen el comportamiento que da lugar a la producción de una sensación de bienestar y que se traduce en un exceso de confianza. Pero, también, la caída de muchos políticos en el narcisismo es algo que tiene un componente neural en la medida en que se registre una reducción de la materia gris en una parte de su cerebro llamada ínsula y que es esencial para la empatía, o la identificación con el otro²³.

Un equipo de polítólogos de la Universidad de Tokio, dirigidos por la profesora Junko Kato en colaboración con otros neurólogos, ha señalado en una investigación de 2009²⁴ la importancia que supone entender los cambios en la comprensión de las actitudes hacia los demás, como algo fundamental para

²³ Ver el artículo de Javier Sampedro *Usted puede ser un narciso* sobre investigaciones realizadas en Berlín. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/06/28/actualidad/1372449767_116011.html, (consultado el 28 de junio de 2013).

²⁴ Ver: http://www.frontiersin.org/behavioral_neuroscience/10.3389/neuro.08/006.2009/abstract

entender el comportamiento humano. Este estudio, pretende identificar las correlaciones neuronales en la corteza prefrontal de los cambios en las actitudes políticas hacia los demás, que están vinculadas con la cognición social. Experimentos de una fMRI han presentado videos de campañas electorales y anuncios de televisión de marcas conocidas de bebidas y, a continuación, utilizan la afinidad subjetiva individual hacia los candidatos como indicadores conductuales. Después de ver los videos de la campaña negativa, individuos con una activación de fMRI más fuerte en la corteza dorsolateral prefrontal, bajaron más las calificaciones del candidato que inicialmente apoyaban, que aquéllos con menor activación de fMRI en la misma región cerebral. Individuos que mostraban mayor activación en la corteza prefrontal media tendían a aumentar sus calificaciones más que aquellos con menor activación. Las mismas regiones no fueron activadas mediante la visualización de una publicidad negativa para la bebida en cuestión. Las correlaciones entre los valores de auto evaluación y los cambios de la señal neuronal, subrayan la representación métrica de las decisiones observadas (es decir, si apoyar o no) en el cerebro. Esto indica que el análisis de neurometría puede contribuir a la exploración de la correlación neuronal del comportamiento social cotidiano.

Los estudios neurológicos demostraron sobradamente que los procesos cognitivos y los emocionales, tienen mecanismos cerebrales de producción diferentes. Mientras que los primeros son más costosos para el cerebro, en términos de gasto de energía y de lentitud, los segundos, provienen del carácter animal de los seres humanos y se vinculan al espíritu de supervivencia. De esta forma, cuando el cerebro se encuentra bajo presión tiende a trabajar con la toma de decisiones rápida o emocional; existe evidencia empírica de que la presión temporal

sobre los individuos es capaz de activar el sistema límbico, implicado en las emociones, y favorecer lo emocional frente a lo cognitivo (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011: 30 y 45). Por otra parte, se descubrió que el cerebro no puede usar la empatía y analizar a la vez²⁵, lo cual, supone el bloqueo de una de las formas de actuación cerebral cuando la otra está en funcionamiento y lleva obligadamente a una suerte de jerarquización de ambos procesos. No obstante, de acuerdo con Westen (2007: 35), hay evidencias de que en política, cuando la razón y las emociones colisionan invariablemente, estas últimas ganan.

Estudios realizados en el ámbito de la neuroeconomía pusieron de relieve, que el núcleo *accumbens* se asocia a la preferencia de algún objeto y se activa cuando el individuo espera recibir algún tipo de placer y que en cirugías cerebrales, su estimulación eléctrica es capaz de producir una intensa sensación de bienestar (Bermejo Velasco e Izquierdo Megía 2011: 52). ¿Podría esta correspondencia de recompensa aplicarse a las relaciones de naturaleza clientelar tan clásicas en la política? De igual forma, si los recuerdos del miedo son grabados en la amígdala y en el hipocampo, ¿pueden alterarse?

Dentro de los diferentes aspectos que pueden considerarse con relación a la actividad cerebral y que tienen un impacto especial en el mundo de la política, elijo cinco por su especial

²⁵ Los escáneres cerebrales han puesto de relieve que cuando los individuos se confrontaban con problemas sociales, las regiones cerebrales asociadas con el pensamiento analítico se desactivaban, mientras que las regiones vinculadas con la empatía y el pensamiento social estaban activas, y sucedía igual en sentido contrario. “Brain Can’t Empathize And Analyze At Same Time, New Study” del 31 de octubre de 2012, en <http://www.medicalnewstoday.com/articles/252241.php>, (consultado el 2 de diciembre de 2012).

relevancia. Se trata de las bases del contractualismo, de las intenciones y de la memoria, del papel que juegan las emociones y del significado del lenguaje corporal.

En lo que se refiere a nuestro orden político basado en una lógica pluralista y consociacional, tanto las neurociencias como las restantes ciencias cognitivas avalan la tradición contractualista sobre la que tiene como base, desde un punto de vista puramente racionalista, de manera que ello supone un claro aldabonazo a favor al sistema establecido paulatinamente, con avances y retrocesos, a lo largo de la evolución humana. “Desde la época de los cazadores-recolectores, el principio adaptativo ha ido acuñando ese cerebro contractualista, que nos lleva, no a buscar el mayor bien del mayor número, ni la promoción de los más aventajados, sino a sellar un pacto de ayuda mutua con todos aquellos que son necesarios para sobrevivir” (Cortina 2012: 21)²⁶.

Las intenciones están directamente ligadas a la acción, suponen el paso previo a la misma. Es por ello, que en las políticas de seguridad prime el interés de conocer el pensamiento oculto de quien va a cometer un acto que se desea evitar a toda costa. Es un proceso de una naturaleza muy diferente al que está detrás de las “máquinas de la verdad” que evalúan los pensamientos sobre los hechos acontecidos, no en los que pudieran acontecer y que son pensados por el sujeto.

La memoria, por su parte, tiene que ver con la forma en que el pasado se almacena y con la forma en que el mismo, en un momento dado, puede hacerse presente. La memoria es indispensable para elaborar nuestra propia identidad, un aspecto

²⁶ Para Cortina (2012: 20), el contractualismo es el sistema que ha venido estableciéndose “paulatinamente, con avances y retrocesos, a lo largo de la evolución humana”.

fundamental en el actuar político. La organización anatómica de la memoria es muy compleja. Intervienen los dos hemisferios cerebrales y existen los circuitos para aprender: dos circuitos complejos en el hipocampo permiten registrar las informaciones salidas de la memoria perceptiva, mientras que los dos circuitos en la amígdala, memorizan los datos emocionales que son esenciales para fijar mejor los recuerdos.

Las emociones forman parte del bagaje más antiguo del cerebro y se sabe que a las personas les afectan más los dilemas personales que los impersonales, es posible que se valore más la relación con la gente próxima que con seres ajenos que pudieran representar un peligro desde siempre para la propia supervivencia. Las emociones terminan estructurando los lazos de confianza que son necesarios para la existencia de un orden político, pero también “tienen un gran peso en la formulación de juicios morales y en la vida moral” (Cortina 2012: 230) De hecho, la conciencia no es un producto sofisticado de las regiones más recientes y evolucionadas del cerebro, sino de las más antiguas, allí donde justamente nacen las emociones (Damasio 2010). El alto componente neurológico subyacente construye un puente muy interesante entre la subjetividad de los individuos y las pautas objetables de la política.

Pero hay más a la hora de sopesar el papel de las emociones, cuando se evalúa la relación existente entre los políticos y los electores, pues la comunidad moral que es toda asociación política se basa en la confianza, la amistad y el respeto mutuo, aspectos sin los cuales la existencia del mundo político es inviable. Por su propia naturaleza, estas facetas se vinculan a la política de las emociones, de manera que la primera pregunta que un candidato debería hacerse para cada tema de su programa es, teniendo en cuenta sus valores y la mejor evidencia existente, “¿qué creo que es lo correcto?”, para interrogarse

enseguida, acerca de la brecha existente entre su respuesta y los sentimientos del electorado (Westen 2007: 420).

Por último, el lenguaje corporal que es tan relevante en el actuar de un político tiene una base neuronal. Un reciente estudio de Dolcos *et al* (2012) puso de relieve cómo el simple gesto de un apretón de manos tiene una configuración de una clara activación del núcleo accumbens. El apretón de manos está ligado neurológica y conductualmente a un efecto positivo en la evaluación de la interacción social. Ni qué decir, tiene que la gesticulación en el discurso de los líderes ante las masas, que comporta una dimensión en su actuar que sólo puede ser entendida por esta circunstancia.

3.3. El caso especial del *neuromarketing* electoral

Ya en 1927, se estimaba que la política era “el primer gran negocio en Estados Unidos” sin que de ello se derivara que la política hubiera por entonces, aprendido demasiado “de los métodos de distribución masiva de ideas y productos propios de las grandes empresas”, siendo incomprendible que los políticos no se sirvieran “de los sofisticados métodos comerciales que la industria ha desarrollado” (Bernays 2008: 118-119). Algunos no estaban dispuestos a que el estado de las cosas continuara así y pronto, el escenario cambió. La sociedad de masas, los nuevos patrones de consumo y la competición electoral compusieron un círculo virtuoso de mecanismos de interacción intercambiables que, en definitiva, coincidían con “la manipulación consciente e inteligente de los hábitos y opiniones organizados de las masas” (Bernays 2008: 15). La propaganda cobraba un sentido novedoso como un “intento consecuente y duradero de crear o dar forma a los acontecimientos, con

el objetivo de influir sobre las relaciones del público con una empresa, idea o grupo” (Bernays 2008: 33).

El *marketing* electoral se convirtió en una de las armas más importantes de la política. El peso central de las elecciones y el funcionamiento de las mismas como un gigantesco supermercado, trajo consigo la entrada en la política, del mundo de la publicidad. Las campañas electorales se montan sobre sofisticados y costosos entramados publicitarios que buscan el reconocimiento y la valoración del candidato, para que éste sea votado (Pérez Múnera 2011: 208). Es tal su importancia, que la campaña de Barack Obama en 2008 para la presidencia de los Estados Unidos fue galardonada con el premio a la mejor campaña de publicidad del año²⁷. Con independencia de la calidad de las campañas, se sabe que en los Estados Unidos, nueve de cada diez veces, el candidato que invirtió más dinero en las mismas, resulta vencedor. Un argumento una y otra vez repetido en el proceso electoral mexicano de 2012, fue que Enrique Peña Nieto era un candidato del Partido Revolucionario Institucional diseñado hábilmente con técnicas de *marketing*.

El impacto de la neurología sobre el *marketing* es uno de los factores más sobresalientes de los últimos tiempos que afectaron enormemente las estrategias de venta de las diferentes compañías, moldeando las preferencias de los consumidores. Aplicado a la política como un escenario del intercambio comercial entre votos y políticas públicas modelizado, hace más de medio siglo por Downs, el *neuromarketing* electoral, contraviniendo precisamente a la teoría de este autor, se interesa por el funcionamiento del cerebro de los votantes para diseñar

²⁷ El “Advertising Age’s marketer of the year for 2008”.

debidamente las campañas electorales, de manera que tanto los discursos de los candidatos, los anuncios publicitarios, incluidos los *eslóganes*, supongan un mejor acoplamiento a la receptividad de la demanda. Se trata de introducir, desde la lingüística cognitiva, al pensamiento metafórico (Lakoff 2006) en la actividad política cotidiana. El hecho de que se puedan manipular los procesos neuronales interviniendo en ellos, frenando o acelerando sus conexiones (García-Marzá 2012: 83), tiene obvias posibilidades a la hora de ser usado para inclinar al sujeto hacia una u otra opción.

La presencia de las emociones positivas o negativas en el *marketing* político está asociada a la existencia de las denominadas campañas negativas. Fue el neurocientífico Jeffrey Gray quien comenzó a distinguir entre dos sistemas neurológicos relacionados con la motivación y la emoción. El primero, de aproximación conductual, genera estados emocionales placenteros e inclina a los individuos a tener estímulos de aproximación asociados con ellos, mientras que en el segundo, denominado sistema de inhibición conductual, genera ansiedad y se dirige a evitar los estímulos asociados con él. Las emociones positivas y la aproximación se relacionan con la dopamina, mientras que la inhibición y lo negativo se asocian con la noradrenalina (Westen 2007: 78).

4. CONCLUSIÓN. RETOS INMEDIATOS DE LA NEUROPOLÍTICA, ¿UN PASO ADELANTE HACIA LA MICROPOLÍTICA?

La neuropolítica encuentra un espacio en la evolución de la Ciencia Política en la medida en que ésta, a pesar del fuerte avance registrado en el último medio siglo, en el desarrollo de modelos formales mediante el uso de las matemáticas y de la

estadística, no termina de dar respuesta a los problemas políticos derivados del comportamiento de los actores. El proceso en la toma de decisiones, que perturba de forma permanente al ser humano desde su actividad más rutinaria y elemental a la más extraordinaria y trascendental, afecta, como no podría ser de otra manera, al quehacer político (Lehrer 2011). ¿Por qué se vota? ¿Por qué se actúa colectivamente? ¿Por qué alguien decide ser candidato? ¿Por qué un legislador decide no apoyar una ley? ¿Realmente la existencia de los seres humanos se basa en el estricto egoísmo sin haber espacio alguno para el altruismo? Se trata de preguntas políticas, que no necesariamente buscan causalidad, “de lo que aparentemente es pequeño”²⁸ que tienen diferentes respuestas en las que se pueden encontrar correlaciones que, sin embargo, no generan una explicación totalmente satisfactoria y donde la neuropolítica aporta un grano de arena complementario en el proceso de la comprensión de estos problemas políticos.

Las investigaciones más recientes en neuropolítica, que ya ocupan un espacio ampliamente en los medios de comunicación²⁹, permiten establecer una agenda que dé cabida a una serie de temas urgidos por la presión social que los gobiernos, democráticos o no, se ven impelidos a acometer en el siglo XXI. Si en el siglo pasado las diferentes pandemias fueron abordadas por campañas de vacunación masiva, ampliamente aceptadas,

²⁸ Antoni Gutiérrez Rubí en su presentación a una publicación digital (www.gutierrez-rubi.es) en la que recoge cinco artículos publicados en la revista de la Fundación Rafael Campalans de Barcelona viene precisamente a definir la micropolítica en esos términos.

²⁹ Véase el programa de RTVE *Redes* de Eduardo Punset o, en la prensa escrita, la separata “Estilos de vida” en *La Vanguardia* de Barcelona dedicada a “Cómo vota nuestro cerebro” del 12 de julio de 2013.

para enfrentarse al drama de, por ejemplo, la tuberculosis, la viruela, la poliomielitis y el SIDA, solamente por citar las enfermedades más dañinas, y se llevaron a cabo campañas masivas de esterilización en pro de determinadas políticas demográficas que no fueron necesariamente impuestas por la fuerza, ¿por qué en el siglo XXI no se pueden continuar con prácticas similares dirigidas ahora a la intervención en el cerebro?

La vinculación neurológica con el consumo de estupefacientes, con comportamientos violentos, el miedo y con la inhibición de la memoria puede llevar a establecer campañas en las que, mediante la introducción en el cerebro de artefactos minúsculos, se bloquee o, contrariamente, se estimulen determinados mecanismos disparadores de la acción. La inhibición al alcohol, a la cocaína o a la nicotina está perfectamente establecida a nivel neuronal, de manera que la manipulación en los conductores precisos, generaría la aversión del paciente quien declinaría el consumo de la droga en cuestión. Si las campañas de vacunación, bien sea por inoculación o vía digestiva, han tenido un éxito generalizado, superando cualquier rechazo basado en el argumento del libre albedrío, ¿no sucedería lo mismo para el caso del cerebro cuando se dispusiera de la tecnología adecuada?

Las medidas de seguridad en los aeropuertos consiguieron que millones de usuarios se hayan habituado a pasar bajo los arcos detectores de metales y de líquidos. En algunas instancias para controlar la identidad del individuo, se comienza a utilizar el iris del ojo con la consiguiente exposición del mismo ante una cámara, durante un breve lapso. Si, como provocadamente el estudio de Cassou-Nogués (2012) plantea, un escáner cerebral en conjunción con un programa en la computadora, pudiera llegar a detectar con un mínimo de error la intención de una persona de cometer la voladura de la Torre Eiffel, ¿no

sería plausible introducir dicha práctica de manera masiva en determinados espacios públicos susceptibles de ser objeto de un acto de violencia indiscriminada?

En un escenario, donde los programas de televisión que se enuncian como *reality show* buscan maximizar su impacto en la audiencia, no parece difícil pensar que la confrontación en el futuro próximo entre figuras populares pueda ser mediatisada por instrumentos capaces de leer el pensamiento o, de averiguar que hay cosas que se piensan pero que no se dicen. De ahí a plantear ese desafío a la clase política, en debates entre los candidatos presidenciales, hay un paso muy corto. Si hay políticos que al comenzar una campaña electoral ponen a disposición de los electores los resultados del último chequeo médico realizado, ¿incluirá el mismo un escáner cerebral?

En penúltimo lugar, y en cuanto a política pública, la discriminación cerebral puede no estar muy alejada de la actualidad. De ahí que se imponga un debate tanto en la sociedad, donde la academia tiene mucho que decir, como entre los decisores políticos para establecer prevenciones adecuadas. En la medida en que la sociedad está dominada por la maximización de los beneficios, no parece estar muy lejos el día en que las compañías de seguros incorporen en sus expedientes la configuración del cerebro como parte del historial médico del cliente y determinen el costo de sus pólizas en función de este extremo. Igualmente, podría servir para influir en la opinión de la policía, jueces o empleadores ante casos concretos de su incumbencia. Se trata, de si el escenario que componen la combinación de las nuevas tecnologías, conocido como NBICC (nanología, biotecnología, informática y ciencias cognitivas), debe ser algo del dominio público tanto en los extremos de su financiación como del seguimiento, discusión y, en su caso, control de sus supuestos y de los resultados.

En todos estos aspectos y ante la posibilidad de estas intervenciones en el cerebro, cuya ejecución avanza de manera inexorable y a una velocidad vertiginosa, la Ciencia Política tiene que abrir un programa de investigación. La manipulación cerebral consentida, por ejemplo, a la hora de tener candidatos “más adecuados”, es una posibilidad en absoluto lejana. De la misma manera, la “lectura de la mente” no consentida en el seno de políticas antiterroristas o la inducción para actuar en determinada dirección no asumida de forma voluntaria, afectan a la intimidad más profunda del individuo en un claro socavamiento en sus derechos y en detrimento de la propia democracia.

Por todo ello, una última consideración, tiene que ver con la propuesta exploratoria innovadora que suponga la puesta en marcha de los estudios de micropolítica. La Ciencia Política, en su desarrollo a lo largo del último siglo, ha seguido, tanto en términos epistemológicos como metodológicos, la senda de otras disciplinas como la economía, la psicología o la sociología. En un escenario cada vez más dominado por el individualismo, al igual que la diferenciación establecida entre la macro y la microeconomía se ha consolidado indefectiblemente, quizá llegó el momento de trazar líneas similares de separación en la politología. Ello, iría en la línea que apuntaba Dalton (1998: 349) cuando señalaba que los procesos de democratización de finales del siglo pasado, proveían una oportunidad única para abordar cuestiones relativas a la formación de la identidad, la creación de la cultura política (y posiblemente el cómo se cambiaba la herencia cultural), la realización del cálculo inicial a la hora de votar y los procesos dinámicos que unían las normas políticas con el comportamiento. A todo lo que se podría incorporar con el peso del comportamiento altruista que repudiara las estrechas visiones basadas en el interés

egoísta tan promocionadas por las aproximaciones realizadas en clave, de la elección racional (Batson 2011).

No hay persona alguna que no haya tenido experiencias propias más o menos intensas, en las cuales se acercara para desarrollar un papel de un actor interviniente en el marco de las relaciones de poder. No me refiero a las relaciones que habitualmente se configuran en el ámbito privado, como es en la familia o en el núcleo más próximo de amigos. Siguiendo la acepción de política de Arendt me refiero a los múltiples testimonios que los individuos pueden ofrecer de su vida en los cuales los factores individuales en el marco de instituciones estables hayan marcado profundas diferencias. Las relaciones jerárquicas en el mundo del trabajo, como también en el interior de aquellas instituciones típicamente políticas (partidos, instancias representativas o ejecutivas, etc.) pueden hacer insufrible la vida a una persona, generar dinámicas de alta productividad, o todo lo contrario. Y con ello, desempeñan un papel explicativo fundamental tanto de elementos psicológicos como neurológicos. En este sentido, la neuropolítica se convierte en un eslabón fundamental de la micropolítica.

La colaboración entre la Ciencia Política y la neurología requiere de investigaciones conjuntas que puedan tener un nivel muy sofisticado cuando se requiere de la utilización de la neuroimagen o de alguna técnica invasiva. Sin embargo, es posible iniciar trabajos sobre el comportamiento político y la cultura política de colectivos afectados por diferentes enfermedades mentales. También es factible, realizar experimentos sobre grupos aleatorios de individuos para conocer la forma en que se configura la empatía a través de la visualización de determinadas imágenes o la audición de distintos tipos de voz, portadores de iguales mensajes políticos. En una clave histórica es posible trazar la relación entre los diferentes desórdenes

mentales y el liderazgo, como llevan a cabo Owen y Davidson (2009) estudiando a los presidentes de los Estados Unidos y a los primeros ministros británicos del último siglo. En definitiva, se trata de abrir espacios para la investigación en las líneas que se han ido planteando a lo largo de las páginas anteriores.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco las observaciones y críticas de las dos evaluaciones anónimas e igualmente, los comentarios previos de Iván Llamazares, Sara Alcántara Carmona, Sara Martín Bardera, Leccilia Ruiz Rodríguez y Mélany Barragán. Un especial reconocimiento es para Joaquín García Carrasco, quien, sin saberlo, sembró en mí la curiosidad por este tema, algo que sólo los grandes maestros saben hacer. Este trabajo se inserta en el proyecto de investigación “Congruencia política y representación: élite parlamentaria y opinión pública en América Latina”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Ref.: CSO2012-39377-C02-01. Como parte de una nueva edición, se incluye en el libro *Curso de Ciencia Política*, publicado por el Senado de la República, México, 2017.

Manuel Alcántara Sáez es catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca desde 1993 y profesor emérito visitante de FLACSO Ecuador. Sus principales líneas de investigación abarcan; élite política, elecciones, poderes legislativos y partidos políticos con referencia a los países de América Latina. Sus dos últimos libros son *El oficio de político* (2012) y *Sistemas políticos de América Latina. Vol. I América del Sur* (2013), 4^a edición. Correo electrónico: malcanta@usal.es

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA Sáez, Manuel. 2012. *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- ARRUÑADA, Benito. 2013. “El trasfondo darwiniano de las instituciones” en Xosé Carlos Arias Nogueira y Gonzalo Caballero Minués, eds. *Nuevo institucionalismo, gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas: 81-103.
- BATSON, C. Daniel. 2011. *Altruism in Humans*. Oxford: Oxford University Press
- BERMEJO Velasco, Pedro E. y Ricardo J. Izquierdo Mejía. 2011. *Cerebro rico, cerebro pobre. Una introducción a la neuroeconomía*. Madrid: Cultiva Libros.
- 2013. *Tu dinero y tu cerebro*. Madrid: Conecta.
- BERNAYS, Edward L. [1928] 2008. *Propaganda*. Editorial Melusina S. L. (España)
- BUNGE, Mario. 1985. *El problema mente-cerebro: un enfoque psico-biológico*. Madrid: Tecnos.
- , 2000. *Fundamentos de biofilosofía*. México: Siglo XXI.
- CAMPS, Victoria. 2012. *El gobierno de las emociones*. Barcelona: Herder.
- CASSOU-NOGUÉS, Pierre. 2012. *Lire le cerveau*. Paris: Éditions du Seuil.
- CHURCHLAND, Patricia Smith. 1986. *Neurophilosophy: toward a unified science of the mind-brain*. Cambridge: MIT.
- , 2012. *El cerebro moral: lo que la neurociencia nos cuenta sobre la moralidad*. Barcelona: Paidós.
- CONNOLLY, William E. 1991. *Identity/Difference. Democratic negotiations of Political Paradox*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- , 2002. *Neuropolitics: Thinking, Culture, Speed*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- CORTINA, Adela. 2012a. *Neuroética y neuropolítica. Sugerencias para la educación moral*. Madrid: Tecnos.
- , ed. 2012b. *Guía Comares de neurofilosofía práctica*. Granada: Comares.
- DALTON, Russell J. 1988. "Comparative Politics: Micro Behavioral Perspectives". En Robert E. Goodin y Hans Dieter Klinemann, eds. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press: 336-352.
- DAMASIO, Antonio. 2005. *En busca de Spinoza: neurobiología de la emoción y de los sentimientos*. Barcelona: Editorial Crítica.
- , 2006. *El error de Descartes: la emoción, la razón y el cerebro humano*. Barcelona: Editorial Crítica.
- , 2010. *L'Autre moi-même. La construction du cerveau conscient*. Paris: Odile Jacob.
- DOLCOS, Santa et al 2012. "The Power of a Handshake: Neural Correlates of Evaluative Judgments in Observed Social Interactions". En *Journal of Cognitive Neuroscience*. 24.12: 2292-2305.
- EAGLEMAN, David. 2013. *Incógnito. Las vidas secretas del cerebro*. Barcelona. Editorial Anagrama.
- GARCÍA-MARZÁ, Domingo. 2012. "Neuropolítica: una mirada crítica sobre el neuro poder". En Adela Cortina, ed. *Guía Comares de neurofilosofía práctica*. Granada: Comares: 77-96.
- , 2013. "Neuropolítica y democracia: un diálogo necesario". *Revista Internacional de Filosofía*. Murcia. 59: 171-182.
- GAZZANIGA, Michael S. 2012. *¿Quién manda aquí?: el libre albedrío y la ciencia del cerebro*. Barcelona: Paidós.
- GOULD, Stephen Jay. 2010. *Érase una vez el zorro y el erizo: las humanidades y la ciencia en el tercer milenio*. Barcelona: Editorial Crítica.
- IACOBONI, Marco. 2009. *Las neuronas espejo: empatía, neuropolítica, autismo, imitación, o de cómo entendemos a los otros*. Buenos Aires, Madrid: Katz.

- KAHNEMAN, Daniel. 2011. *Thinking, fast and slow*. London: Allen Lane.
- LAKOFF, George. 2006. *No pienses en un elefante*. Madrid: Editorial Complutense.
- LAIRD, Kieran. 2008. *The Political Mind or “How to think differently”*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- LEHRER, Jonah. 2011. *Cómo decidimos: y cómo tomar mejores decisiones*. Barcelona: Paidós.
- LIEBERMAN, Matthew D. 2013. *Social. Why our Brains are Wired to Connect*. Oxford: Oxford University Press.
- LINDHOLM, Charles. 1992. Carisma. *Ánalisis del fenómeno carismático y su relación con la conducta humana y los cambios sociales*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- MÀIZ, Ramón. 2010. “La hazaña de la razón: la exclusión fundamental de las emociones en la teoría política moderna”. *Revista de Estudios Políticos*, 149: 11-45.
- MARTÍN-ARAUZ, Antonio. 2010. *Neuroestética*. Madrid: Sanidad y Ediciones.
- McDERMOTT, Rose; Dominic Johnson; Jonathan Cowden y Stephen Rosen. 2007. “Testosterone and Aggression in a Simulated Crisis Game”. *Annals AAPSS*. 614: 15-33.
- MORA Teruel, Francisco. 2007. *Una cultura basada en el cerebro*. Madrid: Alianza.
- OWEN, David y Jonathan Davidson. 2009. “Hubris syndrome: An acquired personality disorder? A study of US Presidents and UK Prime Ministers over the last 100 years”. *Brain. A Journal of Neurology*: 1—11.
- PÉREZ Múnera, Carlos Andrés. 2011. *Pistas para entender el cerebro político. Cómo y por qué tomamos nuestras decisiones*. Medellín: Centro de Análisis y Entrenamiento Político.
- PHELPS, Elizabeth A. y Laura A. Thomas. 2003. “Race, Behavior, and the Brain: The Role of Neuroimaging in Understanding Complex Social Behaviors”. *Political Psychology*. Vol. 24.4: 747-758.

- POPPER, Karl R. 1977. “Part I” en Karl R. Popper y John C. Eccles. *The Self and Its Brain*. New York: Springer International: 3-224.
- RAINE, Adrián y José Sanmartín. 2011. *Violencia y psicopatía*. Barcelona: Ariel.
- TOBEÑA, Alfred. 2008. *Cerebro y poder: política, bandidaje y erótica del mando*. Madrid: Esfera de los libros.
- VANDER Valk, Frank, ed. 2012. *Essays on Neuroscience and Political Theory. Thinking the body politic*. Londres: Routledge.
- WESTEN, Drew. 2007. *The political Brain. The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*. New York: Public Affairs.

Cultura política

Araceli Mateos Díaz

Las investigaciones sobre cultura política han sido tan frecuentes como criticadas en las ciencias sociales. El fundamento teórico de este término, así como las implicaciones metodológicas y los resultados obtenidos de su análisis, han sido objeto de reconocimiento, reconsideración y crítica continua. Este concepto, identificado por algunos autores como “paraguas”, posee la cualidad de ser muy intuitivo y encontrarse en la frontera entre las diferentes disciplinas, lo que hace que sea utilizado en diversas ocasiones, sin una gran explicitación de su significado (Formisano 2001: 395).

1. LA CULTURA POLÍTICA: DEFINICIONES Y APROXIMACIONES METODOLÓGICAS

La noción de cultura política tiene sus orígenes en Platón y Aristóteles, y continúa a lo largo de la historia del pensamiento político con autores clásicos como Montesquieu, Rousseau y Tocqueville¹. El surgimiento de la moderna investigación en

¹ El primero de ellos, hacía derivar las características estructurales y el funcionamiento de los sistemas políticos de los valores, actitudes y experiencias que provenían de la socialización. Aristóteles no sólo destacó

cultura política tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento, Parsons contribuyó de manera importante a insertar este concepto en la sociología política europea, y dio el primer paso hacia lo que comenzó a llamarse “teoría normativa de la cultura política”. Para este autor, la cultura política hacía referencia a los sentimientos subjetivos, las actitudes y las conductas que caracterizaban las orientaciones políticas individuales y colectivas en un sistema político.

Sin embargo, el momento en el que este concepto tuvo su mayor impacto se sitúa en la década de 1960, con la aparición del libro de Almond y Verba (1965) *The Civic Culture*. Esta obra, además de suponer el punto de referencia de todos los estudios posteriores sobre cultura política, destacó por su carácter innovador al verse envuelta en la revolución behaviorista del momento y de los desarrollos teóricos funcionalista y sistémico (Morán 1996: 11)². El interés de estos autores, residía en buscar la relación entre las variaciones de las bases culturales de diferentes sociedades y el desarrollo o, estabilidad de los sistemas políticos democráticos. Almond y Verba, en su

la importancia de las variables de la cultura política, sino que trató de relacionarlas con determinadas variables estructurales y de estratificación social. Junto a ellos, Montesquieu, Rousseau y Tocqueville también destacaron en sus obras, la importancia de las variables político-culturales y, los valores morales y religiosos para explicar procesos e instituciones políticas (Almond 1998).

² La concepción parsoniana y funcionalista de la cultura política asumía que ésta, era el principal instrumento de cohesión social. Esta concepción entrañaba la imposibilidad de establecer cuál era el sentido de la relación entre los valores, creencias y actitudes, y los comportamientos concretos de los individuos. Además, tenía problemas para explicar el conflicto y el cambio social (Morán 1996).

investigación comparada en cinco países con diferentes experiencias democráticas (Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Italia y México) identificaron tres tipos de cultura política: parroquial, súbdito y participativa. La pertenencia a una u otra categoría de la tipología, residía en una determinada distribución de las orientaciones subjetivas (cognitivas, afectivas y evaluativas) hacia los elementos de la política (el sistema, los *inputs* u objetos políticos, los *outputs* u objetivos administrativos y los sujetos como actores participativos). Si bien, dicha clasificación respondió a un planteamiento teórico más que a un resultado inductivo de la información obtenida sobre los casos analizados. De hecho, plantearon la existencia de tipos mixtos: parroquial-súbdito, súbdito-participante o parroquial-participante. Almond y Verba (1965: 15) definieron de manera genérica “*la cultura política de una nación es una particular distribución de los patrones de orientaciones hacia objetos políticos entre los miembros de una nación*”³. La cultura política parroquial responde a una sociedad en la que no existe una identificación clara de quién desempeña roles políticos, y el individuo no suele esperar ni demandar nada del sistema político. La de súbdito, muestra una identificación con el sistema político, las políticas públicas y él mismo como un sujeto participativo, sin embargo, hay una ausencia del reconocimiento hacia algunos objetos políticos. En la cultura política participante, el ciudadano tiene orientaciones hacia los diferentes componentes del sistema. Éstas, pueden ser tanto de aceptación como de rechazo. Almond y Verba introdujeron también

³ Anteriormente Almond (1956: 396) ya había definido cultura política como “una tendencia particular de orientaciones de la acción política, en la que todo sistema político está asentado”.

el concepto de cultura cívica, que representa una mezcla de elementos de la súbdito y participante, que genera confianza y respeto hacia las autoridades y hacia el sistema, a la vez, que facilita la participación política activa (Delgado 2016: 268).

Entre los análisis comparativos de países analizados aparecieron otros estudios que focalizaban la atención en las diferencias culturales al interior de cada país. Destacando el trabajo pionero de Elazar (1966) que identificó tres tipos de subculturas políticas en los Estados Unidos: individualista, tradicionalista y moralista. La moralista caracterizaba a la sociedad de los Estados del Norte y consideraba que el gobierno debe dirigirse al bien público y a proporcionar un bienestar gubernativo; la individualista describía a la sociedad agraria y a la centrada en el comercio y, considera que la implicación de los ciudadanos en la política debe ser minoritaria y que la democracia funciona como un mercado donde los políticos son los que establecen las reglas del mercado; finalmente la tradicionalista representaba a la sociedad aristocrática, presente principalmente en el sur de los Estados Unidos y consideraba necesario, el mantenimiento del orden social establecido y que la jerarquía debía dominar la política, el gobierno o la discusión sobre la participación política y pública de los ciudadanos. Elazar no plantea tampoco, la existencia perfecta de estos tipos de cultura política, y de manera claramente diferenciada en los Estados, sino que podían solaparse. De ahí que dentro de la cultura política existente en un país puedan distinguirse subculturas, éstas consisten en una combinación de las culturas políticas dominantes en los Estados. Ambas obras clásicas, aunque con enfoques analíticos diferentes, coincidían en el planteamiento de que existía un patrón en las orientaciones políticas que determinaba la acción política en el sistema político al que pertenecían. Cada una de estas orientaciones

políticas, era el resultado de un conocimiento, sentimiento y evaluación, y hacían referencia a la interiorización de los objetos políticos y de las relaciones entre ellos. En la formación de estas orientaciones, adquiere una gran importancia la socialización, la educación y la exposición a los medios de comunicación, de las experiencias personales con las instituciones y los actores políticos.

La influencia conductista hizo que los autores estuviesen motivados en conocer directamente las opiniones de los ciudadanos sobre lo político, tanto del sistema político y su entorno (*inputs*) como, sobre las políticas públicas (*outputs*) y su propio papel de actor político. Se trataba de un análisis que no sólo ponían énfasis en el nivel macro de la política (aquellos aspectos que estudian las políticas que tienen que ver con la estructura y las funciones del sistema político, de las instituciones y los efectos de las políticas públicas), sino también, se centraba en el nivel micro (enfocado en el individuo, sus actitudes políticas y motivaciones) y sobre todo, en la relación de ambos niveles a través de lo que denominaron “orientaciones políticas”.

Si la cultura política conecta los dos niveles de la política (macro y micro), entonces ésta puede ser entendida como el resultado, por un lado, de la historia colectiva del sistema político y, por otro, de las experiencias personales de los propios individuos. La cultura política engloba al conjunto de significados compartidos de la vida política y los recursos utilizados para pensar sobre lo político, lo que significa que es algo más que la suma de las opiniones privadas de los individuos. Supone, además, la propia definición de los individuos como actores políticos, la forma en cómo la gente construye su visión de lo político y su posición dentro del mismo (Morán 1996: 7).

Entre el nivel macro y micro de la política, se identifica un nivel intermedio denominado por algunos autores como

mesonivel, que hace referencia a las reglas del juego aceptadas por todos los ciudadanos y que permite la conexión entre el sistema político y los individuos. Dada esta clasificación de niveles de la política (macro-*meso*-micro), se llegó a clasificar la cultura política dependiendo de los elementos de los diferentes niveles a los que hace referencia. Así, se denomina macrocultura política a aquélla que incluye los elementos del sistema político, que raramente son cuestionados por los miembros de una nación. Se refiere a la identidad nacional como un foco de lealtad y de continuidad, que es el reflejo del mantenimiento de un sistema cohesionado. La *meso* cultura política hace referencia a todos los elementos que tienen que ver con las reglas del juego establecidas y su cumplimiento. Este *mesonivel* está abierto a la influencia de cómo se desarrolle el debate político en el micronivel. Por consiguiente, la microcultura política está compuesta por aquellas variables que tienen relación con la actividad política cotidiana (Girvin 1989: 35).

La mayoría de las investigaciones sobre cultura política se han centrado en los ciudadanos y en la agregación de sus actitudes o valores. Si la cultura política incluye en su definición la característica de aquello que es compartido, ésta puede entenderse, también, como un factor de integración y de auto-identificación, ya que permite la formación de una identidad colectiva⁴. Algunos autores no comparten que la cultura política tenga esa función integradora, sino más bien consideran, que puede ser tanto un instrumento integrador como desintegrador, ya que al orientar las acciones de los individuos, puede generar un conflicto o una cooperación. La cultura, puesto que

⁴ La cultura como mecanismo integrador fue defendida por Parsons, siendo la socialización política la encargada de garantizar esa integración.

proporciona un significado a las acciones de los individuos, es capaz de producir conflictos y es socialmente desintegradora (Eder 1996: 96). Este elemento ha sido criticado por aquellos investigadores que consideran que la agregación de las actitudes políticas individuales, no son las que constituyen la cultura política de una colectividad, sino una particular distribución de dichas actitudes. La crítica proviene del igualitario peso (o no) de cada individuo (y de las muestras utilizadas en los diferentes estudios), así como de lo que se entienda por “comunidad” (Fuchs 2009).

La comunidad de referencia, o la identificación con esa comunidad política, es otro de los aspectos cruciales para el análisis de la cultura política, ya que ésta sólo es concebida como una característica de esa colectividad, vinculada necesariamente al *status* del ciudadano. La relación del ciudadano con su comunidad o comunidades políticas, facilita el incorporar el concepto de subcultura política. El principal rasgo que identifica a una subcultura política, es que un colectivo de individuos comparte la mayoría de la actitudes políticas hacia los objetos políticos, sin embargo, presentan claras diferencias actitudinales hacia otros objetos políticos. Los elementos que en algunas sociedades suelen determinar la existencia de subculturas políticas son características históricas asociadas a un territorio, la edad o la religión, entre otras.

Otro de los aspectos más cuestionados cuando se investiga sobre la cultura política es poder diferenciar si ésta, es usada como una variable dependiente o independiente, o la dificultad para distinguir la relación causal planteada con otras variables. Desde el trabajo de Almond y Verba esta crítica ha sido recurrente, tanto para los análisis que planteaban la relación con el desarrollo democrático y el desempeño institucional, o la participación política (Jackman y Miller 1996). Junto a

ellos, destacan quienes insisten en el poder explicativo de la cultura política, únicamente en conexión con otras variables, frente a los que claramente se privilegiaban del poder explicativo de la cultura frente a la estructura (Formisano 2001: 403).

Después de una década con menor producción académica, los análisis sobre la relación entre la cultura política y la democratización, volvieron a tener un mayor auge en la década de 1990, incorporado en la mayoría de los casos como una variable interviniente al capital social. El capital social, entendido tanto desde el punto de vista estructural de Bourdieu y Coleman como “el conjunto de recursos disponibles para el individuo derivados de su participación en redes sociales”, y visto desde el aspecto cultural de Putnam, donde el capital social tiene como elemento central la confianza social o la confianza generalizada, que lleva a los individuos a pensar que la mayor parte de la gente es digna de confianza. Este capital social, información o confianza, tiene efectos sobre la eficacia institucional, la confianza política y la satisfacción con el funcionamiento del sistema político.

Esta nueva aproximación a los valores y actitudes a través de la confianza, no está exenta de las mismas críticas que los anteriores trabajos sobre cultura política. Resulta difícil establecer cuál es la dirección de la relación, es decir, si la confianza social y política tiene un impacto en la eficacia institucional o si es ésta la que determina algunos patrones de capital social. Al mismo tiempo, se cuestiona la forma de medición, no siempre comparable entre las sociedades, así como las fuentes que dan lugar al surgimiento y desarrollo del capital social, donde las propias instituciones pueden incentivar su creación, y los efectos causales derivados de la cooperación o el rendimiento institucional.

No existe mucha diversidad en las definiciones de cultura política. Sin embargo, hay algunas aproximaciones que insisten de manera más específica, en los elementos que la componen o la originan; por ejemplo, aquéllas que enfatizan que es el producto de la historia colectiva de un sistema político y el resultado de la historia personal de los miembros de dicho sistema (Pye 1968: 218). Otras tesis resaltan el peso de los valores y las actitudes que son compartidas en el seno de una sociedad y transmitidos de generación en generación (Inglehart 1991: 5), mientras que otras exposiciones, en lugar de considerar los valores, insisten en el conjunto de “creencias” compartidas que tienen consecuencias políticas (Lane 1992)⁵ o que legitiman determinadas prácticas sociales (Wildavsky 1987). Vinculando la definición, aparece el debate metodológico en torno a su identificación como una variable dependiente o independiente en relación con el comportamiento político. En ocasiones, las acciones o comportamientos son utilizados como indicadores de medición de la cultura política y, en otras, como variables dependientes explicadas por dicha cultura política.

A finales de la década de 1990, aparecieron nuevos calificativos de la cultura política como la “concepción mundana de la cultura política”, que insistía en resaltar la importancia

⁵ Generalmente se usa indistintamente el término creencia o actitud política. Sin embargo, según López Pina y Aranguren (1976) una creencia política es “una proposición consciente o inconsciente, explícita o implícita en la que una persona hace o dice, en la que si bien se describe o evalúa un objeto o situación política, o bien, se propugna alguna acción política”; mientras que una actitud política “hace referencia a la organización relativamente permanente de creencias en torno a un objeto (persona, institución, organización o problema) o situación política, que predispone al individuo a responder preferentemente en cierto sentido”.

de las conversaciones cotidianas, el conjunto de intercambios con los cuales los individuos interpretan lo político y sus resultados. La cultura política mundana ayudaría a explicar la estabilidad política, puesto que ésta, podía tener como base en la propia inhibición de los ciudadanos a la participación política en las instituciones. Junto a esta definición, hay que destacar la aparición del término “nueva cultura política” (*New Political Culture - NPC*) y el de “cultura postmoderna” (Merelman 1998: 530)⁶.

Para Clark e Inglehart (1998), la nueva cultura política plantea que existen diferencias respecto a siete elementos clave: 1) La clásica dimensión izquierda-derecha se ha transformado, las definiciones y los significados que se dan de izquierda y derecha, son diferentes a las que tradicionalmente se daban; 2) Los *issues* sociales y económico-fiscales están distinguidos explícitamente. No existe una superestructura ideológica que marque las diferencias de las posiciones mantenidas respecto a los *issues* sociales; 3) Los *issues* sociales adquirieron una mayor importancia frente a los *issues* económicos y fiscales; 4) Hay un crecimiento del individualismo social y del mercado; 5) Se produce un cuestionamiento del *Estado de bienestar*; 6) Aparece un incremento de los *issues* políticos y una amplia participación ciudadana, a la vez que se produce una caída de las organizaciones jerárquicas; 7) La NPC ha surgido con cambios básicos en la economía y en la familia, y ambos conceden una pérdida de fuerza a la jerarquía social y económica, aumentan los valores de consenso y se realiza una mayor difusión de los medios de comunicación.

⁶ Respecto a la importancia de la modernización y la postmodernización en el cambio de valores, véase Inglehart (1998).

La nueva cultura política emerge con fuerza en aquellos países y ciudades donde hay ciudadanos con un mayor nivel educativo, mayores ingresos y ocupaciones de alta calificación. Tanto la nueva cultura política como la cultura postmoderna, mantienen una estrecha relación con la aparición de los nuevos valores postmaterialistas y el cambio en las preferencias sociales, así como en las demandas planteadas al Estado y lo que se espera de éste. Uno de los autores más representativo que profundiza en la relación entre el cambio de valores y la democracia es Inglehart (1991). Para este autor, resulta crucial el análisis del cambio cultural, ya que pese a la característica estabilidad de las actitudes y valores que están detrás de la definición de la cultura política, los diferentes elementos de modernización derivados de las transformaciones económicas y tecnológicas provocaron un paulatino paso de valores materialistas a otros postmaterialistas. Algunos de estos valores, introducen nuevas formas de entender la relación del ciudadano con el sistema o comunidad política.

Al igual que Elazar, planteaba la existencia de subculturas políticas basadas en las diferencias entre los Estados, otros autores plantean hoy en día, en el contexto de la nueva cultura política, la aparición de culturas políticas locales. Éstas, implican la discusión sobre los objetivos fundamentales para la comunidad, los canales para debatir sobre ellos e incluirlos en la agenda de la actuación pública. En este sentido, el alcalde sería el actor fundamental, y su estilo de liderazgo respondería según Navarro y Clark (2009: 802), al menos en parte, a la cultura política de la comunidad en la cual actúan, pues éstas suponen las reglas-en-uso del juego sociopolítico local. El análisis del nivel subnacional representa un complemento a los '*cross-national studies*', permitiendo un mejor acercamiento a la dinámica sociopolítica de las sociedades contemporáneas.

2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS CLÁSICAS

Cada definición de cultura política, permite operacionalizar en dimensiones e indicadores válidos y fiables que facilitan la obtención de la información. Si bien, resulta necesario señalar que dicha operacionalización puede determinarse por la perspectiva teórica, o la disciplina en la que se enmarque el análisis. A continuación, se presentan brevemente las diferencias de aproximación a la cultura (política) que se han hecho desde distintos enfoques teóricos.

La teoría de la cultura política define a ésta, en primer lugar, como compuesta por una serie de concepciones subjetivas que prevalecen en la sociedad. En segundo, considera que posee componentes cognitivos, afectivos y evaluativos. En tercero, parte de que su contenido es fruto de la socialización política y de las experiencias adultas. Finalmente, mantiene que afecta a la estructura, al desempeño político y gubernamental y al comportamiento político (Almond 1999: 203).

El estructuralismo hace referencia a las reacciones de la gente ante la política, busca las diferencias entre lo que se espera y el consenso que existe ante determinados aspectos políticos. Estas reacciones sobre la cultura y la política se hacen a través de representaciones colectivas, que a su vez, provienen del lugar que una u otra persona ocupa dentro de la estructura social. La teoría cultural puede encuadrarse como derivada del acercamiento estructuralista, para ella, los intereses políticos no pueden ser analizados desde la perspectiva económica o racional, sino que están conectados a las relaciones que establecen los individuos con sus grupos de referencia y, a través de su participación en la política, van creando sus propias preferencias y opiniones (Welch 1993).

La perspectiva culturalista estableció cuatro elementos caracterizadores de una cultura: 1) La cultura está relacionada con la sociedad, constituye una determinada manera de pensar y actuar. 2) Considera que la cultura es una vida social con una serie de aspectos: creencias, conocimiento, moral, leyes, costumbres y hábitos de una sociedad. 3) La cultura es lo que diferencia a una sociedad de otra. 4) La cultura es diferenciadora, es una variable que une un conjunto de maneras de pensar a través de las cuales, normalmente se regula, el comportamiento social (Eckstein 1988).

El funcionalismo entiende la cultura política como el conjunto de interconexiones lógicas entre las preferencias, los intereses y las concepciones de las necesidades y los recursos, así como la contribución de cada uno a la hora de perpetuar un estilo de vida como una parte del contexto político de la sociedad. Para ello, existe lo que Parsons definió como “*action frame of reference*”, según el cual, el individuo está situado en un entorno que le proporciona información sobre los objetos políticos y a su vez, aprende a reaccionar ante las situaciones (Welch 1993).

La teoría sistémica de la política como un sistema y que sobrevive dependiendo de cómo se proporcionen los *outputs* que ese determinado sistema necesita. La cultura política, según esta teoría, está situada fuera del entorno político o del centro del comportamiento y de la actividad. Las normas culturales transmitidas a través de generaciones regulan las demandas de los ciudadanos, lo que se espera de ellos como ciudadanos o en cooperación con otros, así como lo que es aceptable en una sociedad. Los valores y las creencias de una cultura política previenen también, que se planteen ciertas demandas. Las normas culturales guían a los miembros del sistema, proporcionan las reglas del juego político y ayudan a regular el número y

contenido de las demandas planteadas al sistema (Easton 1965: 100-103).

Para el marxismo, el estudio de la cultura política estaba relegado a un segundo plano ya que, tradicionalmente, se consideró a la cultura política como una parte de la superestructura de una sociedad; las normas culturales y los valores estaban determinados por la base social y económica de una sociedad (Gibbins 1989: 4). La superestructura, representa los intereses de la burguesía que asimila la ideología inherente en el modelo dominante de la producción y las relaciones sociales de clase. La cultura se convierte en algo estático porque representa las consecuencias de las relaciones sociales entre los trabajadores y la clase capitalista. Marx, explicaba la cultura en términos de dependencia, mientras que, en contraste, Weber explicaba el orden político, económico y social referido a una cultura que era compartida por las orientaciones individuales del interés racional particular (Chilcote 1994: 177).

Con estas perspectivas de análisis, a finales de la década de 1980, aparecieron nuevas líneas de análisis cultural que reivindican una “resociologización” del concepto de cultura política. En este nuevo enfoque, o perspectiva de la interpretación, no existen diferencias entre hechos y valores, se considera a la cultura política como un recurso básico que utilizan los individuos para guiar su acción, proporcionándoles a su vez, un significado, sobre todo, para el análisis de los procesos de transformación y cambio (Morán 1996: 2). Además, esta perspectiva abandona la idea de la cultura política como algo homogéneo y necesario para el mantenimiento de la estabilidad del sistema político y plantea la posibilidad de hablar de diferentes culturas políticas que diferencien a los grupos que componen una sociedad; relacionándose en cierta medida, con

la tesis mantenida por Eder (1996) de la identificación de la cultura política como desintegradora y no homogénea.

La nueva historia cultural (Hunt 1989) apareció como una perspectiva del análisis entre los historiadores y se centraba en analizar la relación entre cultura política y democratización. Pero, entendiendo la cultura política como algo más que una colección de valores subjetivos, ésta era definida como una configuración de representaciones y prácticas que existe como algo estructural y por derecho propio (Somers 1996: 73). Las ideas y prácticas políticas de los actores políticos, debían ser vistas como resultado de sus propias historias. Se destacaba la importancia de las prácticas simbólicas, el lenguaje y las imágenes que reproducían esas ideas.

3. DEBATES ACTUALES

Los análisis sobre cultura política implican poseer un gran volumen de información sobre las actitudes, creencias y valores hacia la política que sostienen los ciudadanos de una comunidad política. Muchos de los estudios existentes, comparativos o de caso, se encuentran con el problema de la inexistencia de información suficiente sobre todos los tipos de las orientaciones políticas que permitan describir la estabilidad o cambio de los mismos. Por ello, en lugar de hablar de una cultura política se focaliza la atención en algunos componentes o indicadores concretos sobre las actitudes de los ciudadanos. Entre ellos, están los que hacen referencia a los conceptos como confianza política, apoyo político, desafección política, o (in)satisfacción política, cuyo análisis acapara el debate actual en torno a la cultura política.

La confianza política representa la base de otros conceptos más complejos, como el del capital político o desafección

política. La falta de confianza en los políticos, el gobierno y las instituciones políticas, es identificada como la causa de la crisis del sistema político democrático. La confianza implica, entre otros elementos, reciprocidad, riesgo, cooperación, cumplimiento de expectativas. En ocasiones, se trata de las expectativas en torno al cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los políticos, también representa el fundamento que permite dar sentido a una comunidad, crear una cohesión social. La falta de confianza o el descenso de ella hacia los políticos o el gobierno, constituye el indicador de cómo los ciudadanos perciben que el gobierno está tomando decisiones que no son consistentes con sus expectativas (Hetherington 2007: 9). El análisis del peso sobre el incumplimiento de unas u otras expectativas (ideológicas, programáticas, personales, etc.) en contextos similares o diferentes, supone avanzar en el conocimiento sobre qué motivos pueden ser los más relevantes en la pérdida de dicha confianza entre los ciudadanos, y cómo puede afectar al funcionamiento o legitimidad del sistema político democrático.

El debate a principios del siglo XXI ha girado en torno a las causas y sus consecuencias de la falta de confianza o incremento de la desafección política. La obra *Disaffected Democracies* de Pharr y Putnam (2000), y la obra *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social capital, institutions and politics* (2006), de Torcal y Montero, son dos trabajos que aglutinan parte de los hallazgos y avances sobre el complejo concepto de desafección política existentes en la actualidad. Dalton (2004), Inglehart y Welzel (2005) apuntan en la misma dirección al destacar el cambio producido en los valores y actitudes de los ciudadanos. En las democracias establecidas está teniendo lugar un cambio en los valores y actitudes mucho más críticos hacia algunos elementos del sistema político.

Recientemente, otros conceptos comienzan a dominar la investigación actual sobre la cultura política, intentando incorporar nuevas interrogantes derivadas de la aparición de formas de participación y expresión política menos convencionales, nuevos medios de información como el Internet, sociedades con diferentes niveles en el desarrollo democrático y métodos mixtos de recogida de la información. La aparición de nuevos conceptos como contextos, contingencias, *blogs*, redes, o escenarios, se unen a las categorías de edad, raza, género y nacionalidad como variables del análisis y diferenciación (Carreira, *et al*, 2015: 7). El significado y la interpretación de las nuevas referencias culturales representan la llave para capturar las transformaciones sociales, y evaluar el tipo de vínculos actitudinales y de comportamiento, que vinculan a los ciudadanos con la política hoy en día. Esta interpretación requiere de la incorporación de nuevas aproximaciones cualitativas que complementen los estudios cuantitativos que hasta el momento han sido la fuente de información privilegiada sobre la cultura política.

4. EJERCICIOS Y TEST DE AUTOEVALUACIÓN

1. Trazo el desarrollo histórico de los principales autores que investigaron sobre la cultura política desde Almond y Verba hasta Clark e Inglehart.
2. Explica a qué se refieren los niveles macro, *meso* y micro de la cultura política. ¿Qué identifica a las subculturas políticas?
3. ¿Qué diferencia a los tipos de cultura política de Almond y Verba, y a los modelos de subcultura política de Elazar?
4. Toma en cuenta dos posturas opuestas sobre la adquisición y permanencia (o cambio) de las actitudes políticas, y sobre

la importancia (o no) de la socialización política. Discute qué tipo de actitudes son más proclives para adquirirse a través de la socialización y cuáles no, y para cuáles es más posible un cambio o permanencia en la sociedad.

5. IDENTIFICA LA RESPUESTA CORRECTA A LOS SIGUIENTES ENUNCIADOS:

Las derivaciones del concepto de cultura política que aparecieron en la segunda mitad de la década de 1990 son:

- a) Concepción mundana de cultura política, NPC y cultura postmoderna.
- b) Nueva cultura política y cultura postmoderna.
- c) Concepción mundana de la cultura política y la nueva cultura política.
- d) Cultura postmoderna y NPC.
- e) Concepción mundana de la cultura política y la cultura postmoderna.

¿Cuál de las alternativas abajo no se refiere a un aspecto que diferencia la nueva cultura política?

- a) La dimensión izquierda-derecha se ha transformado.
- b) Hay un crecimiento del individualismo social y del mercado.
- c) Se produce un cuestionamiento del *Estado de bienestar*.
- d) Aparece un incremento de los *issues* políticos.
- e) Las organizaciones jerárquicas ganan fuerza.

¿En qué perspectiva teórica la cultura política está situada fuera del entorno político?

- a) Funcionalista.
- b) Estructuralista.
- c) Culturalista.
- d) Marxista.
- e) Sistémica.

¿Cuál de los siguientes elementos no es un agente de socialización política?

- a) La escuela.
- b) La familiar.
- c) Las encuestas.
- d) Los amigos.

¿Cuáles de las siguientes actividades pueden crear un capital social?

- a) Participar en una asociación.
- b) Donar dinero u otras cosas.
- c) Confiar en las personas.
- d) Ser miembro de un club.
- e) Subvenciones del gobierno a organizaciones.
- f) Todas.
- g) Ninguna.

Webs útiles para encontrar datos sobre los valores, creencias, actitudes y comportamientos en todo el mundo

- <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>
- <http://www.globalbarometer.net/>
- <http://www.europeanvaluesstudy.eu/>
- <http://www.europeansocialsurvey.org/>
- http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- <http://www.latinobarometro.org/>

<http://www.afrobarometer.org/>
<http://www.asianbarometer.org/>
<http://www.arabbarometer.org/>
http://www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/
<http://www.icpsr.umich.edu>
<http://www.data-archive.ac.uk/>
<http://www.cis.es/>
<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
<http://www.umich.edu/~nes/>
<http://www.cspp.strath.ac.uk/>
<http://www.nsd.uib.no/>
<https://worldview.gallup.com/>
<http://www.pewglobal.org/>
<http://wapor.unl.edu/>

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, Gabriel. *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- , Political Science: The history of the discipline. En GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.). *A new handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- , Comparative political systems. *Journal of politics*, 1956, 18: 391-409.
- y VERBA, Sidney. *The civic culture, political attitudes and democracy in five nations. An analytic study*. Boston: Little Brown, 1965.
- CARREIRA DA SILVA, Filipe, CLARK, Terry N. y BRITO, Mónica. “Political cultura”, en The International Encyclopedia of Political Communication, First Edition. John Wiley & Sons, Inc, 2015.

- CHILCOTE, Ronald H. *Theories of comparative politics: The search for a paradigm reconsidered*. Boulder: Westview Press, 1994.
- CLARK, Terry Nichols y Inglehart, Ronald. *The new political culture: Changing dynamics of support for the welfare state and other policies in postindustrial societies*. En CLARK, Terry Nichols y HOFFMAN-MARTINOT, Vincent (eds.). *The new political culture*. Boulder: Westview Press, 1998.
- DALTON, Russell. *Democratic challenges, democratic choices*. Oxford University Press. 2004.
- DELGADO, Irene. “Las bases culturales de la política”, en Barreda, M. y Leticia Ruiz-Rodríguez, *Ánalisis de la política. Enfoques y herramientas de la Ciencia Política*. Barcelona: Huygens, 2016.
- EASTON, David. *A system analysis of political life*. Nova York: John Wiley & Sons, Inc., 1965.
- ECKSTEIN, Harry. A culturalist theory of political change. *The American Political Science Review*, 1988, 82, número 3: 789-804.
- Eder, Klaus. La paradoja de la “cultura”. Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual. *Zona Abierta*, 1996, número 77/78: 95-126.
- ELAZAR, Daniel. *American Federalism: a view from the states*. Nueva York: Thomas Y. Crowell, 1966.
- FORMISANO, Ronald. “The concept of political culture”, en Journal of Interdisciplinary History, Volume 31, Number 3, Winter, 2001, pp. 393-426.
- FUCHS, Dieter, “The political culture paradigm”, en Dalton, Russett y Hans-Dieter Klingemann, *The oxford handbook of political behavior*, Oxford University Press, 2009.
- GIBBINS, John R. (ed.). *Contemporary political culture*. Politics in a postmodern age. Londres: Sage, 1989.
- GIRVIN, Brian. Change and continuity in liberal democratic political culture. En GIBBINS, John R. (ed.). *Contemporary political culture. Politics in a postmodern age*. Londres: Sage, 1989.

- HETHERINGTON, Marc. Why trust matters. *Declining political trust and demise of American liberalism*. Princeton University Press, 2007.
- HUNT, Lynn (ed.). *The new cultural history*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1989.
- INGLEHART, Ronald. *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- , *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 1991.
- y WELZER, Christian. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge University Press, 2005.
- JACKMAN, Robert W. y MILLER, Ross A., “A Renaissance of Political Culture?” *American Journal of Political Science*, XL (1996), 633, 654–655.
- LANE, Ruth. Political culture: Residual category or general theory?. *Comparative Political Studies*, 1992, 25: 362-387.
- LÓPEZ PINA, Antonio y ARANGUREN, Eduardo L. La cultura política de la España de Franco. Madrid: Taurus, 1976.
- MERELMAN, Richard M. The mundane experience of political culture. *Political Communication*, 1998, 15, número 4.
- MORÁN, María Luz. Elites y cultura política en la España democrática. En CASTILLO, Pilar del y CRESPO, Ismael. *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blach, 1997.
- , Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural. *Zona Abierta*, 1996, número 77/78: 1-30.
- NAVARRO, Clemente y CLARK, Terry N. “Culturas políticas locales. Alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, 2009, pp. 799-813.
- PHARR, Susan J. y PUTNAM, Robert D. *Disaffected Democracies*:

- What's Troubling the Trilateral Countries?, Princeton University Press, 2000.
- PYE, Lucian W. Political Culture. En SILLS, David L. (ed.). *International Encyclopaedia of the Social Science*. Vol. 12. Nova York: Macmillan and Free Press, 1968.
- SOMERS, Margaret R. ¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos. *Zona Abierta*, 1996, número 77/78: 31-94.
- TORCAL, Mariano y MONTERO, José Ramón. *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*. Routledge, 2006.
- WELCH, Stephen. The concept of political culture. Ipswich: St. Martin's Press, 1993.
- Wildavsky, Aaron. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *American Political Science Review*, 1987, número 81: 3-21.

El estudio de las élites

Ariel D. Sribman

1. INTRODUCCIÓN

Hablar de política es hablar de poder y, por lo tanto, de quién lo ejerce en una sociedad, cómo lo hace, durante cuánto tiempo, cómo ha accedido allí. La primera de estas consideraciones, es decir, la pregunta por quién maneja los asuntos públicos de un grupo humano, conduce directamente al estudio de las élites. Este campo de investigación, se ha desarrollado hasta abordar asuntos cada vez más específicos, busca en su origen, responder a una serie de interrogantes primarios, tras los cuales, residen algunas claves de la organización política: ¿quién o quiénes ejercen el poder? ¿Quiénes deberían hacerlo? ¿Qué mecanismos han llevado a unos o a otros a la conducción de la política?

Si bien, muchas teorías políticas sostienen que el dirigente es un empleado del Estado, con más obligaciones que derechos, sin embargo, el núcleo en la toma de decisiones resultó desde siempre, un imán con gran poder de atracción, por el que se han librado innumerables batallas a través de la historia. Es precisamente por eso, que el poder político está asociado a la noción de élites, es decir, de unos elegidos (habitualmente

pocos) que tienen acceso a recursos —no sólo económicos— escasos y muy codiciados.

Como se decía anteriormente, hay preguntas primarias vinculadas a la investigación sobre las élites; pero a medida que el estudio de la política se amplía y enriquece, hay nuevas cuestiones que entran en el terreno de juego: ¿cómo son las carreras políticas de quienes están en el poder? ¿Cuánto y de qué manera son distintas las posiciones que defienden? ¿Cómo se comportan las élites? ¿Qué suelen hacer tras su paso por el centro de la vida política? ¿De qué manera circulan dentro de la élite (es decir, cuál es el *cursus honorum* en los distintos sistemas políticos de nuestro tiempo)? ¿Cuán abierta o cerrada es la élite frente a los *outsiders* que quieren acceder a ella?

2. HISTORIA Y DEFINICIONES DE ÉLITE

La preocupación por el liderazgo político es tan antigua como la política misma, y los primeros estudios escritos que han llegado a nosotros, están vinculados a grandes nombres del pensamiento político. Platón y Aristóteles son dos claros ejemplos de ello: ambos se ocuparon en reflexionar acerca de quiénes deben conducir la vida política de una sociedad ideal, de qué manera deben hacerlo, durante cuánto tiempo, cuáles deben ser sus objetivos, cómo debe organizarse la toma de decisiones, y muchos otros objetos de análisis que tienen a las élites como actores principales.

También, la Roma antigua contó con filósofos que abordaron estos temas: Cicerón (106-43 a. C.) lo hizo en sus tratados sobre *La República* y *Las leyes* (trad. 1989); Plutarco (46-119 d. C.) se ocupó de algunos miembros destacados de las élites políticas griegas y romanas al meditar sobre las *Vidas paralelas* de Alejandro Magno y Julio César, Pericles y Fabio Máximo,

Alcibíades y Coriolano, y otras figuras diversas de la vida política antigua (Plutarco, trad. 2003); y muchos otros pensadores, desde las variadas perspectivas, que aportaron sus puntos de vista sobre la política en general y las élites en particular.

Durante el Medioevo, el pensamiento político occidental estuvo en gran medida, vinculado a la religión, puesto que la propia política lo estaba. Así, la expansión del cristianismo durante la temprana Edad Media comenzó siendo un proceso meramente religioso y alejado del poder civil¹, pero pronto fue complementado por un crecimiento en su dimensión política. Ello motivó la redacción de múltiples tratados político-religiosos, que procuraban afinar la sintonía — luego, incluso la identidad — entre la élite religiosa y la política; o, por el contrario, como en el caso del arrianismo, mantener la independencia de una élite respecto de otra². En todo caso, la mayoría de estas propuestas se eran, en rigor de verdad, argumentaciones teológicas para legitimar la retención del poder por parte de una determinada persona o grupo, así como arbitrar en la constante pugna entre la élite religiosa y la civil³. Entre los redactores

¹ Cfr. Tertuliano (160-240 d. C.), que en su *Apologeticus* sosténia: “Para nosotros, a quienes la pasión de la gloria y los honores nos deja fríos, no hay en verdad ninguna necesidad de ligar, y nada nos es más extraño que la política. No conocemos sino una sola república, común a todos: el mundo” (citado en Romero 1994: 122).

² “Los reyes germánicos encontraron en el arrianismo, más que una variante teológica preferible (...), una doctrina que aseguraba mayor independencia al poder real con respecto a la jerarquía eclesiástica” (Romero 1994: 112).

³ Uno de los ejemplos más representativos a este respecto es la tesis de “las dos espadas”, surgida precisamente, en este primer tramo de la Edad Media, según la cual “el poder venía de Dios” y “se manifestaba por medio del brazo eclesiástico y el brazo secular, de los cuales, el último debía estar al servicio del primero” (Romero 1994: 127).

de estos documentos medievales destacan: San Ambrosio (340-397), San Agustín (354-430), Santo Tomás (1225-1254), y una serie de autores que abordaron asuntos políticos a propósito del tema de la ordenación universal: San Jerónimo (345-419), Paulo Orosio (390-420), Hidacio (finales del siglo IV-468) y otros⁴.

En el Renacimiento y la Edad Moderna (es decir, entre los siglos XV y XVIII) aparecen algunas de las obras cumbre del pensamiento político occidental. En el marco del Humanismo y de su irradiación sobre los siglos siguientes, la influencia de la religión sobre el pensamiento político se ve relativizada por un nuevo auge en las propuestas racionalistas y un resurgimiento del pensamiento clásico —especialmente el platónico y el aristotélico—, reinterpretado en muchos casos a la luz de la doctrina cristiana⁵. Fue éste, uno de los períodos más prolíficos de la historia en lo que a estudios políticos se refiere; no tanto por el número de ellos, sino por la profundidad de la huella que dejarían hasta nuestros días. Entre los autores de esta época, demasiado numerosos para un relevamiento integral, destacan los nombres de Nicolás Maquiavelo (1469-1527), Tomás Moro (1478-1535), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Charles-Louis de Secondat, barón

⁴ Cfr. Romero (1994: 125-126).

⁵ Esta fusión del pensamiento de la Antigüedad con el sistema doctrinal cristiano se ve en la obra de autores como Marsilio Ficino (1433-1499), Pietro Pomponazzi (1462-1525), Giovanni Pico della Mirandola (1463-1494), Desiderio Erasmo de Rotterdam (1467-1536) o Juan Luis Vives (1492-1540). Un ejemplo de este sincretismo en el plano político es *El gobierno ideal* (De optima politia), de Alfonso de Madrigal (1400-1455) (trad. 2003).

de Montesquieu (1689-1755), David Hume (1711-1776) o Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Como se verá, el siglo XIX y el primer tramo del XX, vieron aparecer las obras que, hoy en día son consideradas clásicas dentro del estudio de las élites. Durante este periodo, vivieron y escribieron Karl Marx, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels y muchos de sus epígonos, que en estos casos, asumieron la tarea de reinterpretar la obra de sus maestros y adaptarla a los moldes —sobre todo, metodológicos— que proponía la flamante Ciencia Política moderna.

Con el nacimiento de ésta, en la segunda mitad del siglo XX, las investigaciones sobre las élites ampliaron y profundizaron en gran medida y con velocidad, su foco de observación. Esto es, que comenzaron a desarrollarse numerosas exploraciones, sobre todo, empíricas y utilizando, como se ha mencionado, metodologías de nuevo cuño, que permitieron conocer con un notable grado de detalle dimensiones, hasta entonces, incógnitas del universo del poder. A este objetivo colaboró la creciente cantidad de información, tanto cualitativa como estadística, de la cual comenzaron a disponer los polítólogos, en la mayor parte de los casos, facilitada por los propios Estados.

La aparición de Internet, significó un inmenso avance en este sentido, dado que fomentó la difusión de la información gubernamental a través de los portales oficiales de las administraciones estatales. Esta tendencia, junto con la presión de diversos organismos (muchas ONGs, entre ellos) por una mayor transparencia, están dando lugar a que los gobiernos publiquen un sinnúmero de datos que antes no eran del dominio público, y que los polítólogos —entre muchos otros científicos sociales— pueden utilizar para comprender mejor la política en general y el ámbito de las élites en particular.

3. DIVERSIDAD DE OBJETOS

En la labor intelectual que se ocupa de la política, existe una tendencia natural a la coexistencia de dos senderos prácticamente paralelos, que en algunos casos se encuentran, pero que en muchos otros, permanecen apartados: la teoría normativa y el estudio empírico. Estos dos caminos conducen, en términos del estudio de las élites, a dos preguntas fundamentales: la vertiente teórica-normativa que tiende a preguntarse quién debería gobernar, mientras que la vertiente empírica, intenta responder a la cuestión de quién efectivamente es el que goberna.

Naturalmente, tres preguntas encierran una serie de cuestiones mucho más amplias: ¿qué características tiene —o debería tener— la clase gobernante? ¿Está —o debería estar— conformada siempre por las mismas personas o presenta cambios notables a través del tiempo? ¿Cuán fácil o difícil es —o debería ser— acceder a dicha clase? Éstas y muchas otras interrogantes permiten a quienes estudian las élites ir armando el rompecabezas de la clase dirigente.

Por otro lado, los límites de esta área son muy difusos —como lo son, en rigor de verdad, casi todas las regiones de la Ciencia Política—. Esto es que, al preguntarse quiénes conforman la élite, es inevitable tomar en consideración las reglas de acceso al gobierno, y llegar por lo tanto, al ámbito de los estudios sobre el sistema electoral, las normas para la formación de los partidos políticos y otros terrenos aledaños. Además, la búsqueda de una delimitación de la élite respecto del resto de la sociedad conduce a debates necesarios en el ámbito de la participación ciudadana: ¿dónde acaba la élite y empieza la sociedad civil? ¿En qué medida, las reglas del juego político procuran difuminar esa frontera o acentuarla?

4. DIVERSIDAD DE MÉTODOS

Naturalmente, en la Antigua Grecia, no se observaba la política con la misma lente con que hoy lo hacemos en el siglo XXI. A lo largo de la historia, los objetivos de los politólogos fueron cambiando, las cosmovisiones que los rodeaban también lo hicieron, y la forma de aproximarse a su objeto de estudio se fue adaptando a las circunstancias. Si se tiene en cuenta estos cambios, resulta mucho más natural situar, por ejemplo, a Platón y a Robert Dahl en puntos —muy distantes, sin duda— de una misma línea. Sobre este mismo *continuum* aparecerían, el pensamiento ciceroniano en torno a la república; las perspectivas religiosas de la filosofía política medieval; los consejos de Maquiavelo acerca de cómo debe actuar un monarca, en un Renacimiento en que la identidad entre el monarca y la élite era muy fuerte; los debates acerca de quién debe gobernar, que rodearon a las dos grandes revoluciones del siglo XVIII, y las discusiones que de ellas nacieron; y las grandes teorías de las élites que acompañaron el nacimiento de la ciencia política moderna en la primera mitad del siglo XX, por mencionar apenas unos cuantos momentos destacados en la historia de este campo de estudio.

En términos generales, las reflexiones sobre las élites, desde la Antigüedad hasta el siglo XIX, es decir, antes del nacimiento de la Ciencia Política como disciplina científica, eran elaboradas desde perspectivas que hoy situaríamos en la categoría del ensayo. Esto es, que no se atenían a los imperativos metodológicos que regirían las ciencias sociales a partir del inicio del siglo XX⁶; por el contrario, combinaban elementos en áreas

⁶ Los primeros parámetros en este campo fueron establecidos por el positivismo de Auguste Comte (Cfr., trad. 1865) y por las reglas del

que el paradigma científico actual tiende a diferenciar: Ciencia Política, sociología, economía, filosofía e incluso, religión, entre otras.

Por otro lado, la aplicación de técnicas cuantitativas a la investigación social es un procedimiento de incorporación reciente: la historia de la ciencia vincula su aprovechamiento con el auge del positivismo, con la figura de Auguste Comte a la cabeza, y con Émile Durkheim como el principal adelantado de esta corriente en el ámbito de los estudios sociales, entre el último tercio del siglo XIX y los primeros años del XX (*Cfr.* Morrison, 2006: 151).

Con lo anterior se comprende que el estudio de las élites se realizara durante muchos siglos sin recurrir a un método científico, sino a partir de las percepciones, meditaciones, opiniones y en algunos casos, incluso, los deseos de quienes se ocuparon de estos asuntos. Se entiende también, que en los inicios del siglo XX, aportaran a la investigación sobre los grupos dominantes, la pretensión de un rigor científico cuyas formas se irían estableciendo a lo largo de la primera mitad de la centuria. Finalmente, en el marco de los esfuerzos realizados por los polítólogos para dar un carácter más científico a su terreno de análisis, la segunda mitad del siglo XX vio el florecimiento de las investigaciones en Ciencia Política (acerca de las élites, entre otros temas) engrosadas con la aplicación de un arsenal de técnicas, tanto cualitativas como cuantitativas, cada vez más amplias y sofisticadas.

método sociológico definidas por su continuador Émile Durkheim (trad. 1987). Este imperio del método queda bien reflejado en Bunge (1983: 29), quien afirma: “El método científico es un rasgo característico de la ciencia, tanto de la pura como de la aplicada: donde no hay método científico no hay ciencia”.

5. PRINCIPALES CORRIENTES

a) *El elitismo*

Centrando la atención en la Ciencia Política moderna, es imprescindible mencionar a los tres grandes teóricos clásicos de las élites: Mosca, Pareto y Michels, quienes iniciaron esta línea de investigación en la primera mitad del siglo XX. Al analizar sus aportaciones en este campo, se verá, en todo caso, que sus tesis se acoplan a las líneas del pensamiento que pueden rastrearse siglos, incluso, milenios atrás.

Esto responde en buena medida, a que en estos primeros estudios sobre las élites, había una presencia notable de la teoría normativa, esto es, de ponderaciones y propuestas acerca de cómo deberían ser las cosas: quiénes deberían componer las élites, cuán inclusivas y abiertas, o excluyentes y cerradas, deberían ser éstas, qué criterios deberían primar en la conformación de aquéllas. En este terreno, tal ambición normativa es indisociable de un dilema fundamental: elitismo *versus* igualitarismo.

Es precisamente en este dilema básico donde las reflexiones de los primeros expertos modernos en élites, se entroncan con la tradición más antigua de la filosofía política. Para ver este vínculo, es necesario remontarse al siglo IV a. C., cuando Platón elaboró a través de sus *Diálogos* la imagen del gobernante-filósofo. Según la propuesta platónica, sólo si los filósofos accedían a la dirección del Estado sería posible conducir a éste por el camino del éxito. A su vez, este argumento implicaba elementos que aparecerían dispersos, e incluso, enfrentados, en las teorías elitistas de Mosca, Pareto y Michels: una serie de características personales innatas, una educación extensa y severa, capacidad de resistir a la corrupción que irradia la

política, superación de pruebas de gran dificultad. Estos factores señalarían el sendero que el filósofo recorrería desde su origen, en el cual, ya se manifestarían ciertas virtudes, hasta la cúpula del control estatal.

—¿Es imposible, entonces, que la multitud sea filósofa?

—Imposible.

—Pero, si la muchedumbre percibe que le decimos la verdad respecto de los filósofos, ¿continuará irritándose contra ellos y desconfiando de nosotros cuando decimos que un Estado, de ningún modo, será feliz alguna vez, a no ser que su plano esté diseñado por los dibujantes que recurren al modelo divino?

—Si lo percibe, cesará de irritarse.

—¿Se enfurecerán todavía al oírnos decir que, antes que la raza de los filósofos obtenga el control del Estado, no cesarán los males para el Estado y para los ciudadanos, ni alcanzará su realización en los hechos aquella organización política que, míticamente hemos ideado en palabras?

—Probablemente, menos.

—En lugar de decir “menos”, ¿no prefieres que los demos por absolutamente amansados y persuadidos, para que, avergonzados, si no por otra cosa, estén de acuerdo?

—Con mucho, lo prefiero.

—Tengámoslos, por consiguiente, por persuadidos.

—¿Y se podrá discutir alegando que no puede darse el caso de que nazcan hijos de reyes o de gobernantes que sean filósofos por naturaleza?

—Nadie lo haría.

—¿Y alguien podrá decir que, aunque nazcan así, es forzoso que se corrompan? Que es difícil salvarse, lo hemos acordado. Pero, que en la totalidad de los tiempos, no haya solo uno que se salve, ¿lo discutiría alguien?

—¿Cómo podría discutirlo?

—Pues bien, sería suficiente que hubiera uno solo que contara con un Estado que lo obedeciese, para que se llevara a la realidad, todo lo que actualmente resulta increíble.

—Será suficiente, en efecto.

—(...) ahora hemos de ser más audaces y decir qué es necesario que los guardianes perfectos sean filósofos.

—Seámoslo.

—Ahora bien, debes pensar cuán pocos es probable que sean. Porque las partes de la naturaleza que hemos dicho, tienen que estar presentes en ellos, pocas veces confluyen en un mismo individuo, sino que la mayoría de las veces crecen dispersas.

—¿Qué quieres decir?

—La facilidad de aprender, la memoria, la sagacidad, la vivacidad y cuántas cosas siguen a éstas, el vigor mental y la grandeza de espíritu, no suelen crecer, bien lo sabes, junto con una disposición a vivir de una manera ordenada, con calma y constancia; sino que quienes las poseen, son llevados azarosamente por su vivacidad y se les escapa todo lo constante.

—Dices verdad.

—Por su parte, aquellos caracteres constantes y poco volubles, en los cuales uno depositaría más su confianza y que, en la guerra, difícilmente son movidos por los temores, frente a los estudios les sucede lo mismo: se mueven difícilmente y son duros de aprender, como aletargados, y se entregan al sueño y al bostezo cuando se les exige que trabajen en ese ámbito.

—Así es.

—Pero, afirmábamos que deben participar del modo más perfecto de ambos tipos de cualidades, sin lo cual, no tendrán parte en la educación más perfecta, ni en los honores y el gobierno.

—Correcto.

—¿Y no piensas que esa doble participación será rara?

—Claro que sí.

—Por consiguiente, hay que probarlos en la forma en que decíamos en su momento, o sea, a través de fatigas, temores y placeres, y algo más que, entonces, pasamos por alto, pero que ahora decimos, que es necesario que se ejerciten en muchos estudios, para examinar si son capaces de llegar a los estudios superiores, o bien, si se acobardan como aquellos a los que les pasa eso en las competiciones atléticas.

—Ciertamente, ese examen conviene.

(Platón, trad., 1988: 310-325).

Con este avance, Mosca, Pareto y Michels coincidieron en ilustrar la existencia de una élite que acapara el poder y la toma de decisiones. Puede afirmarse que el nexo entre los tres autores, es una concepción realista de la vida política, que reconoce la concentración de poder existente en manos de las élites y elude el *wishful thinking* democratizante que caracteriza el pensamiento de muchos otros expertos. Es debido, precisamente, a esos rasgos realistas que James Burnham tituló su obra de 1943, en la que se ocupa de estos autores, *The Machiavellians: Defenders of Freedom: A defense of political truth against wishful thinking*. La cercanía entre las conclusiones de Mosca, Pareto y Michels no obsta para que las premisas de las que parten, muestren diferencias notables y muy interesantes, tanto en términos empíricos como normativos.

Gaetano Mosca (1858-1941) expuso sus ideas acerca de las élites en su volumen *La clase política* (extracto de sus *Elementi di scienza politica*, de 1896). Allí sostenía que cada sociedad tiene una élite, minoritaria y única, que detenta a la vez, el poder económico, político y social. Tal grupo dominante ocupará

su posición en virtud de los diversos valores, que serán unos u otros de acuerdo al tipo de sociedad: la capacidad guerrera, la posesión de tierras, el poderío financiero, la ocupación del sacerdocio o de los estratos clave en la administración pública, entre otros “atributos, verdaderos o aparentes, que sean fuertemente apreciados en la sociedad en la que viven”. Por otro lado, Mosca se hace eco de un argumento que defiende la pertenencia de los miembros de la élite a esta minoría: ellos han recibido una educación distinta, particular, que se ha conjugado con otros elementos, dando lugar al desarrollo de determinadas tendencias intelectuales y morales. Entre esos elementos, se cuentan la posición social, la tradición familiar, los hábitos de la clase social a la que se pertenece:

El valor guerrero, la energía en el ataque, la capacidad de resistencia, son cualidades que, normal y extensamente, son condiciones creídas como monopolio de las clases superiores. Ciertamente grande puede ser la diferencia natural y, lo diremos así, innata, entre un individuo y otro; pero, más que nada, son las tradiciones y el habituamiento a los ambientes lo que mantienen en lo alto, en lo bajo o en medio, a cualquier categoría numerosa de seres humanos. Cuando generalmente nos familiarizamos con el peligro o mejor, entonces con cierto peligro, las personas con las cuales convivimos hablan de él con indiferencia y permanecen calmadas e imperturbables delante del mismo. De hecho muchos alpinistas y marineros, que son por naturaleza tímidos, afrontan impávidos los peligros de los abismos y los relativos al mar, y así las poblaciones y las clases acostumbradas a la guerra mantienen las virtudes militares en su más alto nivel (Mosca, trad. 1984).

Vilfredo Pareto (1848-1923), tanto o más conocido por sus aportaciones en el terreno de la economía que por sus tesis sociológicas, desplegó sus ideas sociopolíticas en *Les systèmes socialistes* (1902) y —algo reformuladas— en su *Trattato di sociologia generale* (1916). Este pensador italiano, afirmaba que no existe una única élite, sino un conjunto de ellas, formado por una élite de cada ámbito: política, económica, cultural, moral, de talento musical o literario, de capacidad matemática, y muchas otras. No obstante, la élite política suele estar constituida, según Pareto, por los ciudadanos más ricos, de modo que ambas élites se solapan. Cada élite estaría formada por los mejores de su campo, por aquellos cuyas características fisiológicas y psicológicas los hacen más aptos en ese terreno. Pareto graficaba su propuesta del siguiente modo: si se elabora una pirámide para cada campo y se sitúa en cada una de ellas a cada individuo, seguramente ninguno ocupará la misma posición en todas, pero, probablemente algunos estarán en, o cerca, del vértice en más de una. Precisamente, porque existen élites en ámbitos que poco o nada tienen que ver con la toma de decisiones públicas, Pareto crea una división entre “élite gobernante” y “élite no gobernante”. Por otro lado, sostiene que las élites no son eternas; por el contrario, declinan, degeneran y mueren, idea plasmada en la altisonante frase “*La historia es un cementerio de aristocracias*” (en su *Trattato* de 1916). Del declive y caída de las élites, y su sustitución por nuevos grupos que se hacen con el dominio de un cierto ámbito, deriva Pareto el concepto de “circulación de aristocracias”; es decir, a través del tiempo, todas las clases dominantes pasan por un periodo de apogeo, para luego, decaer hasta ser desplazadas por nuevos colectivos, a los que a su vez, les llegará el tiempo de la decadencia. Por último, (aunque las aportaciones de Pareto exceden largamente lo sintetizado aquí) vale mencionar la

categorización paretiana de las élites en “zorros”: innovadores, especuladores, apostadores al cambio, y “leones”: conservadores, defensores del *statu quo*.

El tercer padre de la teoría moderna de las élites es el sociólogo alemán Robert Michels (1876-1936). En 1911, publicó su *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens* (editado en castellano en 1979 como *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*). Allí Michels desarrolló su “ley de hierro de la oligarquía”: toda organización, por muy democrática y horizontalista que se proponga ser, tiende inevitablemente a sufrir una escisión interna entre una pequeña élite dominante y una masa de gobernados. Esto sucede, en primer lugar, debido a la creciente cantidad y complejidad de tareas técnicas y administrativas que el funcionamiento de toda organización implica, lo cual requiere un personal especializado, con habilidades y conocimientos que no están al alcance de todos. En segundo término, a causa de que los asuntos que tal administración debe resolver también se complejizan, alejando de la toma de decisiones a todos aquellos que se ven impedidos, por carencia de información y destrezas, de participar en el debate. En tercer lugar, porque el aumento del número de miembros de una organización, dificulta el contacto directo entre ellos, realzando el valor de la capacidad aglutinadora de los líderes. Es decir, en síntesis, que la expansión de las organizaciones y la división del trabajo en su seno, generarían espontánea e inevitablemente una élite, poseedora exclusiva de determinadas habilidades (Brym 1980: 21).

Debido a que en sus tesis, no abogaban activamente por la inclusión de la población en los mecanismos de toma de decisiones, ni por la apertura de las élites a una mayor inclusión,

sino que procuraban explicar la existencia y la constitución de los grupos dominantes, tal como se les aparecían, las ideas de los tres padres modernos de este campo de estudio, que son habitualmente categorizadas como elitistas⁷. En este sentido, es imprescindible vincular sus propuestas con las que lanzaban en la misma época, desde disciplinas aledañas, pensadores como Ortega y Gasset, Thomas Carlyle o José Enrique Rodó⁸.

Tras la Segunda Guerra Mundial, comienza a producirse una gran expansión de la Ciencia Política, configurándose en ese desarrollo, de acuerdo al paradigma de las ciencias sociales de la segunda mitad del siglo XX, es decir, sentando los principios del modelo científico que sigue vigente en la actualidad. Como un objeto naturalmente central dentro de ella, las élites reciben una importante cuota de atención de los polítólogos, y las perspectivas —tanto temáticas como metodológicas— desde las que éstos, estudian a los grupos dominantes que se diversifican.

En este panorama de posguerra, destacan los nombres de algunos polítólogos, sociólogos y economistas (incluso, en algunos casos las tres disciplinas coincidían en una persona) que estudiaron las élites y escribieron algunos de los textos fundamentales de este campo. Esto es, trabajos en cuyos pilares sigue reposando todo avance ulterior que se realice en este terreno.

⁷ Al respecto afirma Jerez Mir (1982: 86, nota al pie 17): “No deja de resultar irónico, si es que casual, que la terminología más difundida para aludir a las dos primeras perspectivas se vuelva contra quienes, al denunciar la existencia de una élite de poder, adoptan una actitud más crítica: estos son calificados de elitistas, lo cual es poco correcto (como improcedente sería usar el término clasista para hacer referencia a un marxista); mientras, para sus principales oponentes se reserva un adjetivo tan inequívocamente democrático como el de pluralista”.

⁸ Véanse Ortega y Gasset (1930), Carlyle (1951 [1840]), Rodó (1900).

Entre los considerados elitistas aparece Charles Wright Mills (1916-1962), uno de los grandes nombres de las ciencias sociales de la segunda mitad del siglo XX. Sus estudios se basaron en esencia, en las observaciones sobre su país, los Estados Unidos, y sus conclusiones, a diferencia de otros autores que son mencionados aquí, y hace referencia específica al tiempo que le tocó vivir (es decir, no describe procesos que se repiten cíclicamente y de manera inevitable en diversos contextos nacionales). De acuerdo a sus tesis, existe una minoría constituida por las capas altas del gobierno, los militares y los grandes hombres de negocios. Este grupo minoritario detenta el poder en su propio provecho. En palabras del propio Mills:

“Entendemos por minoría de poder los círculos políticos, económicos y militares que, como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, toman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales. En la medida en que se deciden los acontecimientos nacionales, la élite del poder está constituida por quienes los deciden.

(...) en esta época particular una conjunción de circunstancias históricas ha dado lugar al nacimiento de una minoría de poder; que los individuos de los círculos que componen esa minoría, separada y colectivamente, toman ahora las decisiones clave que en efecto se toman, y que, dado el aumento y la centralización de los medios de poder de los que ahora se dispone, las decisiones que toman o que dejan de tomar tienen más consecuencias para mayor número de gentes que nunca en la historia de la humanidad” (Wright Mills 1957: 25-34, citado en Jerez Mir, 1982: 84).

Todas las corrientes de pensamiento aquí mencionadas encontraron defensores y detractores desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, hasta hoy. Entre los primeros que interpretaron y desarrollaron por diversas vías las ideas de los elitistas clásicos, se pueden destacar algunas obras que continúan siendo referencias en la actualidad: Burnham (1941), Hunter (1953), Domhoff (1967), Dye y Zeigler (1970), Putnam (1976) y Dye (1979).

b) El pluralismo

La literatura politológica señala casi unívocamente *Who Governs?* de Robert Dahl (1915-), publicada en 1961, como la obra señera del enfoque pluralista. Éste, al igual que el elitista y en oposición al marxista, analiza a la sociedad en términos de élites, no de clases. Las ideas pluralistas son expuestas con toda nitidez por Miguel Jerez Mir. Según los representantes de esta corriente,

el poder se encuentra repartido entre grupos de élites con intereses claramente diferenciados, no necesariamente económicos. Estos grupos intervienen en mayor o menor grado según la índole de las decisiones a tomar, pero de ningún modo monopolizan el poder como tales grupos. En definitiva, se niega la existencia de una élite unitaria o monolítica y toda idea de subordinación de las élites políticas a las económicas. Al rechazar cualquier hipótesis de unidad entre las élites parece que se propongan evitar toda posible aproximación que evoque la idea de una clase dominante, y más allá, la idea de la lucha de clases (Jerez Mir 1982: 86).

Al igual que en el caso del elitismo, es posible rastrear las raíces del pluralismo en el pensamiento de los filósofos y sociólogos de siglos. En Aristóteles⁹, se encuentran algunas de las bases de la concepción pluralista del poder, mientras que, entre los pensadores modernos, los cimientos de esta perspectiva se hallan en Alexis de Tocqueville (1805-1859), que en sus escritos acerca de los Estados Unidos, celebró el sufragio universal, la competencia entre los partidos políticos y la independencia del Poder Judicial, al tiempo que alentaba la participación de los ciudadanos en la vida pública. Asimismo, se distinguen en el pluralismo, elementos de los autores clásicos, como el liberalismo individualista de John Locke (1632-1704), el conservadurismo social de Edmund Burke (1729-1797) y la democracia participativa de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

En la actualidad, se diferencian dos tipos de pluralismo: el del gobierno como “arena”, como un campo de juego en el que se debaten y resuelven los principales problemas de los grupos dotados de poder; este enfoque es el más cercano a los polítólogos, y es el punto de vista representado por Robert Dahl. Y, el del gobierno como “árbitro” no participante en el conflicto, cuyo papel consiste en determinar las reglas para la resolución del debate y procurar cierta moderación en el mismo; esta mirada es más común entre los economistas y sociólogos, y su principal abogado fue Adolf Berle¹⁰ (1895-1971) (Chambers y Carver 2008: 15ss).

⁹ El pensamiento político de Aristóteles se encuentra repartido en diversas obras; para rastrear las raíces del pluralismo puede consultarse su *Política* (trad. 1998) y su *Ética a Nicómaco* (trad. 2001), así como la síntesis que de sus ideas realiza Berti (2012).

¹⁰ Véase Berle (1959).

Otro de los autores más reconocidos en este ámbito es Seymour Martin Lipset (1922-2006), cuyo pensamiento es habitualmente situado cerca de Robert Dahl¹¹. Esta versión primigenia del pluralismo recibió, sin embargo, numerosas objeciones, realizadas en muchos casos desde perspectivas también pluralistas, pero que veían en las obras de estos intelectuales un cierto grado de simpleza (Connolly 1969). Estas críticas, dieron lugar a la aparición de nuevas formas del pluralismo.

Entre éstas, cabe mencionar el neopluralismo y el pluralismo elitista. En el primero, se destacan las aportaciones de Charles E. Lindblom (1917-), cuyo eje fundamental de diferenciación respecto del pluralismo clásico, residía en la preponderancia que atribuía a los intereses de los grupos de negocios frente a otros grupos de interés a la hora de debatir las políticas. Ya en el siglo XXI, el pensamiento de Lindblom fue retomado y actualizado entre otros, por Andrew S. McFarland¹² (1966-). Él se reconoce, a sí mismo, seguidor de otro reconocido autor pluralista del siglo XX, Herbert A. Simon¹³ (1916-2001).

El pluralismo elitista, por su parte, nace de la crítica al pluralismo clásico realizada por Elmer Eric Schattschneider (1892-1971), para quien la balanza del poder, estaba desequilibrada a favor de una élite dentro de la sociedad, caracterizada por un mayor nivel educativo y un nivel de ingresos más alto (véase Schattschneider 1960).

¹¹ Véase Lipset (1960, 1966 y 1968).

¹² Cfr., su obra de 2004, titulada precisamente *Neopluralism*.

¹³ Véanse, entre otros, Lindblom (1965), Lindblom y Braybrook (1963) y Simon (1958).

c) Teoría de la clase dominante

Tal como señala Kolegar (1967: 364), la noción de élite no es una propiedad privada de los intelectuales conservadores o elitistas. Por el contrario, desde el extremo ideológico opuesto, se recurrió también a la figura de la élite, concebida como una vanguardia encargada de materializar determinados cambios en la sociedad. Es en este sentido, que George Sorel hablaba sobre las élites sindicalistas revolucionarias, mientras que Marx y Lenin se referían a los revolucionarios profesionales que debían actuar como vanguardia del proletariado.

Es precisamente el marxismo, la tercera gran línea teórica que se propone explicar la conformación y el funcionamiento de las élites. Desarrollando el pensamiento de Karl Marx (1818-1883) en diversas direcciones, los suscriptores de esta perspectiva, denuncian que el poder reside en manos de quienes controlan los medios de producción, es decir, de la burguesía. De este modo, el marxismo niega la distribución del poder entre diversas élites —al menos, en lo que a la política y economía se refiere—.

Naturalmente, la primera referencia en esta área, es el pensamiento del propio Marx. Su complejidad y amplitud obstan para exponerlo, siquiera resumidamente, y de manera completa; sin embargo, en lo que se refiere a las clases dominantes, el párrafo anterior presenta el núcleo de su teoría: existe en la sociedad capitalista una burguesía, propietaria de los medios de producción, que controla la economía y, como consecuencia inevitable de esto, se erige también en la clase poseedora del poder político.

La obra de Marx, es sin duda una de las más influyentes en la historia de los últimos dos siglos, fue desarrollada desde entonces —y lo sigue siendo en la actualidad— por numerosos

intelectuales desde diversas disciplinas, a través de variados enfoques metodológicos e ideológicos, y a partir de distintas interpretaciones de sus escritos.

Una categorización mayoritariamente aceptada, sitúa a los continuadores del pensamiento de Marx en dos líneas: el marxismo instrumental y el marxismo estructuralista. Estas dos tendencias se enfrentaron cara a cara a mediados del siglo XX a través de un renombrado debate¹⁴ entre sus principales representantes: Ralph Miliband (1924-1994) por el lado del instrumentalismo y Nicos Poulantzas¹⁵ (1936-1979) por el estructuralismo, línea que compartía con otro filósofo importante del siglo XX, Louis Althusser (1918-1990).

Según los instrumentalistas, la burguesía, propietaria de los medios de producción capitalista, utiliza al Estado como un instrumento para “reforzar y garantizar la estabilidad de la estructura de clases¹⁶” (Miliband 1969: 243). Es decir, concentra el dominio de los ámbitos económico y político, y es a través de ello, que mantiene, en la medida de lo posible, el *status quo*. Los estructuralistas, por el contrario, sostienen que es la propia estructura del modo de producción capitalista la que genera el enfrentamiento entre las clases y los desequilibrios económicos, políticos e ideológicos que explican las disfunciones del capitalismo (Barrow 2005).

¹⁴ El debate tuvo lugar a través de la *New Left Review*, a partir del número 58 (noviembre-diciembre de 1969) y durante varios años.

¹⁵ La argumentación de Poulantzas se puede consultar, entre otros, en su artículo de la *New Left Review* de 1969 (número 58).

¹⁶ Traducción propia.

6. DISCUSIÓN ACTUAL

Las líneas de investigación actuales son tan numerosas, tanto en términos temáticos como metodológicos, que resulta imposible realizar un inventario completo de las mismas. En todo caso, algunas de ellas, tienen una presencia mayor en las publicaciones consideradas más prestigiosas, que definen, al menos, en el corto plazo, el *mainstream* de los estudios politológicos, tanto en el ámbito de las élites como en los demás.

Una mirada a las revistas de mayor impacto en la actualidad¹⁷, indica que la investigación más reciente en relación a las élites, se realiza con fundamento, desde los siguientes terrenos: las minorías y la etnicidad; el género; la teoría-conceptualización; los países (post)comunistas; la selección de candidatos; la calidad de las élites y su relación con la democracia; los *lobbies*; la cuestión medioambiental; la organización interna de las élites; y, los costos y beneficios de la guerra para las élites¹⁸.

Es interesante, procurar una mirada más amplia, que no incluya solamente el *mainstream*, sino que ofrezca un panorama más extenso sobre el estudio de las élites y de los múltiples planos, desde los cuales este campo de investigación es abordado. Este análisis se puede obtener a través del siguiente planteamiento: ¿qué temas abarca un curso universitario espe-

¹⁷ Según publicó *Science Watch* en noviembre de 2011, (http://scienewatch.com/dr/sci/11/nov6-11_1/), esas revistas serían: *American Political Science Review*, *Annual Review of Political Science*, *American Journal of Political Science*, *New Left Review*, *Global Environmental Politics*, *Journal of Politics*, *Political Analysis* y *Journal of Conflict Resolution*.

¹⁸ Este análisis considera todos los artículos y notas de investigación, publicados desde 2010 (inclusive) hasta agosto de 2012, en las revistas citadas en la nota anterior.

cializado en élites? ¿Desde qué ángulos debe ser enseñado y estudiado este objeto, para tener de él, una perspectiva completa? A este efecto, vale la pena observar el programa de una asignatura especializada en élites, como *Comparative Political Elites*, impartida en la Universidad de Arizona¹⁹. Allí, se presta atención a los conceptos y orientaciones teóricas sobre las élites; al *background social* de las élites y a su exploración psicológica; a su socialización y entrenamiento; al reclutamiento de élites; a la estructura de las mismas; al esquema de la burocracia; a las creencias, actitudes y orientaciones de las élites; a sus vínculos con las masas; a su influencia en la determinación de la agenda política; a su implicación en el proceso de la elaboración e implementación de políticas; y a su transformación.

Es necesario, por otro lado, destacar algunas iniciativas que se llevaron adelante, a través de las últimas décadas y que procuran estudiar las élites de distintas regiones geográficas, desde diversas perspectivas metodológicas, basándose en encuestas realizadas a los propios miembros de las élites políticas. Estos trabajos buscan conocer las percepciones, opiniones y actitudes de políticos de alto rango, a partir de sus propias declaraciones. Dado que existe en esta área una tendencia a utilizar métodos cuantitativos, resulta necesario contar con una muestra numéricamente significativa. De ahí que estas investigaciones, se ocupen con frecuencia, de los poderes legislativos: es allí donde se encuentra un número mayor de miembros de la élite política con estatus (responsabilidades, prerrogativas, ingresos, etc.) muy similares entre sí.

¹⁹ El programa aquí citado, fue elaborado por el profesor Michael Slobodchikoff.

Entre estas iniciativas, cabe mencionar el Observatorio de Élites Parlamentarias de América Latina (PELA), coordinado desde la Universidad de Salamanca por Manuel Alcántara Sáez, quien realiza desde 1994, encuestas a muestras representativas de diputados de cada país latinoamericano una vez que el proceso electoral genera un recambio en la composición de la Cámara. A modo de muestra de los estudios realizados con base a los datos recogidos por el proyecto, pueden consultarse Alcántara y Llamazares (1997), Alcántara (1998), Ruiz Rodríguez y García Montero (2003), García Díez y Mateos Díaz (2001), Martínez Rosón (2011).

También, el Centro de Investigaciones Sociológicas ha realizado —aunque no las ha reiterado de manera sistemática— encuestas a parlamentarios españoles, cuyos resultados complementan aquellos arrojados por los sondeos de opinión pública acerca de la clase política (sondeos que sí se realizan de manera regular).

En tercer lugar, cabe mencionar proyectos como el Registro de Afiliación Partidaria y de Candidatos, recientemente implementado en Perú. Si bien las empresas de esta índole no tienen como objetivo primordial el estudio de la élite política, sino el control de ciertos mecanismos indeseables —como el transfuguismo—, de todos modos recogen y ponen a disposición del experto, una serie de datos muy útiles a la hora de estudiar el comportamiento de las élites. En el caso del mencionado Registro, gracias a él, es posible cruzar datos sobre el tiempo de permanencia de un diputado en determinado partido o bloque, la cantidad de partidos por los que suele pasar un parlamentario a través de su carrera política, o la dirección (desde y hacia qué partido) en que se producen los éxodos, entre otros. No obstante, las necesidades de cada país o región motivan la incorporación de distintos mecanismos de control

de la élite, y en gran parte de los casos, se cuenta con la disposición de nueva información útil para investigaciones sobre las élites como un efecto secundario.

Finalmente, es relevante considerar las informaciones, interesantes tanto en cantidad como en calidad, que se obtienen actualmente de la actividad parlamentaria, gracias a la informatización de los procesos legislativos en una gran cantidad de países. Desde el volcado automático de las votaciones hacia soportes informáticos, hasta la video difusión pública de las sesiones, el volumen de datos disponibles para estudiar la dinámica de los parlamentarios es incuestionablemente mucho mayor que décadas atrás. La misma informatización, sumada a las demandas de diversos colectivos por una mayor transparencia, llevó a la difusión pública de cuantiosas informaciones sobre las constituciones y funcionamiento de las élites, mediante los sitios Web en sus diversos brazos.

En los últimos años, también han tenido un notable desarrollo, campos como la psicología política y la biología política. Los estudios en estos ámbitos, aportan una perspectiva radicalmente distinta y complementaria a la que había predominado en la Ciencia Política hasta comienzos del siglo XXI. Estas nuevas líneas de investigación, aplican descubrimientos y propuestas metodológicas de la psicología y la biología al análisis de la vida política; en lo que a las élites se refiere, los principales avances se producen en el terreno del comportamiento político, tanto de los grupos dominantes como de los individuos que los componen. Parten para ello de la premisa de que algunas actitudes y posicionamientos en el seno de las élites, no responden exclusivamente a criterios ideológicos, intrínsecamente políticos, sociológicos o económicos, sino a características íntimas de quienes se mueven entre los escalones más altos del poder. La ambición, el orgullo, el ansia de poder,

la competitividad, la solidaridad, la lealtad y la capacidad de liderazgo son, de este modo, algunos de los valores con los cuales los especialistas juegan en este tipo de investigaciones.

7. EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. *Objetivo:* Reconocer la existencia de una, varias o muchas élites; identificar figuras que pertenecen a más de una élite, simultáneamente. *Procedimiento:* Rastrea en algún medio de prensa, durante un breve periodo las noticias que hacen referencia a los grupos con poder de decisión o de presión, dentro de tu país. *Reflexiona:* ¿Se puede hablar de una élite única? En caso contrario, ¿Qué élites identificas? ¿Detectas la presencia simultánea de algunas figuras en más de una élite?
2. *Objetivo:* Evaluar la circulación de élites. *Procedimiento:* Escoge uno o varios medios de prensa y analiza las informaciones que publicaban cinco, diez y veinte años atrás. ¿Qué coincidencias encuentras entre la(s) élite(s) de aquel entonces y las actuales? *Reflexiona:* ¿Se produjeron una renovación de la(s) élite(s)? ¿Han aparecido élites nuevas (por ejemplo, vinculadas a las nuevas tecnologías y los medios de comunicación)? ¿Han desaparecido otras? ¿Puedes identificar algún proceso histórico que ayude a explicar, si hubo, tal rotación de élites?
3. *Objetivo:* Confrontar críticamente los tres grandes enfoques del estudio de las élites. *Procedimiento:* Identifica a la(s) élite(s) de tu país y escribe un breve ensayo (de una o dos páginas) procurando asociar la realidad con cada una de esas tres grandes líneas. *Reflexiona:* ¿Cuál de las tres miradas estimas que describe mejor la realidad? ¿Para cuál de ellas te resultó más fácil encontrar argumentos, y qué te ha costado

más? ¿En cuál de ellas te sientes más cercano desde un punto de vista normativo? Es decir, ¿Cuáles de ellas valoras que deberían parecerse más a la realidad?

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel (1998). "Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, nº 2, pp. 147-165.
- y LLAMAZARES, Iván (1997). "El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política. Características, objetivos y estrategias de investigación". *América Latina Hoy*, nº 16, pp. 15-28.
- ARISTÓTELES (trad. 1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- (trad. 2001). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Alianza.
- BARROW, Clyde W. (2005). "The State". En Maryanne C. HOLLOWAY (ed.). *New Dictionary of the History of Ideas*. Farmington Hills: Thomson Gale, pp. 2250-2254 (vol. 5).
- BELL, Daniel (1958). "The Power Elite-Reconsidered". *American Journal of Sociology*, vol. LXIV, nº 3, págs. 238-250.
- BERLE, Adolf (1959). *Power Without Property*. Nueva York: Harcourt, Brace and World.
- BERTI, Enrico (2012). *Aristóteles*. Madrid: Gredos.
- BRYM, Robert (1980). *Intellectuals and Politics*. Londres: George Allen & Unwin.
- BUNGE, Mario (1983). *La investigación científica*. Barcelona: Ariel.
- BURNHAM, James (1941). *The Managerial Revolution*. Nueva York: The John Day Company.
- , (1943). *The Machiavellians: Defenders of Freedom. A Defense of Political Truth Against Wishful Thinking*. Nueva York: John Day Company.

- CHAMBERS, Samuel A. y CARVER, Terrell (eds.) (2008). *William E. Connolly: democracy, pluralism and political theory*. Nueva York y Abingdon: Routledge.
- COMTE, Auguste (trad. 2009). *A General View of Positivism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CONNOLLY, William E. (ed.) (1969). *The Bias of Pluralism*. Nueva York: Atherton Press.
- CARLYLE, Thomas (1951 [1840]). *Los héroes*. Buenos Aires: Espasa-Calpe.
- CICERÓN (trad. 1989). *La república y las leyes*. Madrid: Akal.
- DAHL, Robert (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- DOMHOFF, G. William (1967). *Who Rules America?* Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- DURKHEIM, Emile (trad. 1987). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal.
- DYE, Thomas R. (1979). *Who's Running America? The Carter Years*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall (2^a ed.).
- y ZEIGLER, L. Harmon (1970). *The Irony of Democracy: an uncommon introduction to American Politics*. Belmont: Wadsworth.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima y MATEOS DÍAZ, Araceli (2001). “Élites parlamentarias en América Latina”. *Revista Española de Ciencia Política*, nº 5, pp. 173-194.
- HUNTER, Floyd (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- JERÉZ MIR, Miguel (1982). “Corrientes científico-políticas en el tema de la élite norteamericana”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 29, pp. 81-108.
- LINDBLOM, Charles y BRAYBROOK, David (1963). *A Strategy of Decision: policy evaluation as a social process*. Nueva York: Free Press.

- LINDBLOM, Charles (1965). *The Intelligence of Democracy*. Nueva York: Free Press.
- LIPSET, Seymour M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Nueva York: Doubleday.
- , (1968). *Revolution and Counterrevolution: Change and Persistence in Social Structures*. Nueva York: Basic Books.
- MADRIGAL, Alfonso de (trad. 2003). *El gobierno ideal*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar (2011). “Ambición política y lealtad. Influencia sobre el comportamiento político”. *Política y gobierno*, vol. 18, nº 2, pp. 231-264.
- MFARLAND, Andrew (2004). *Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory*. Kansas: University Press of Kansas.
- MICHELS, Robert (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig: Werner Klinkhardt. Edición en castellano: *Los partidos políticos. Un estudio socio-lógico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu, 1979.
- MILIBAND, Ralph (1969). *The State in Capitalist Society*. Nueva York: Basic.
- MORRISON, Ken (2006). *Marx, Durkheim, Weber: Formations of Modern Social Thought*. Los Angeles: SAGE.
- MOSCA, Gaetano (trad. 1984). *La clase política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Publicado originalmente como MOSCA, Gaetano (1896). *Elementi di Scienza Politica*. Roma, Florencia, Turín, Milán: Hermanos Bocca.
- ORTEGA Y GASSET, José (1929). *La rebelión de las masas*. Madrid: Revista de Occidente.
- PARETO, Vilfredo (1902). *Les systèmes socialistes*. París : Giard & Brière.
- (1916). *Trattato di sociologia generale*. Florencia: G. Barberá.

- PARSONS, Talcott (1969). "The Distribution of Power in the American Society". En G. William DOMHOFF y Hoyt B. BALLARD (eds.). *C. Wright Mills and the Power Elite*. Boston: Beacon Press.
- PLATÓN (trad. 1988). *La República*. Madrid: Gredos.
- PLUTARCO (trad. 2003). *Vidas paralelas*. Madrid: Cátedra.
- POULANTZAS, Nicos (1969). "The Problem of the Capitalist State". *New Left Review*, nº 58, pp. 67–78.
- PUTNAM, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- RIESMAN, David (1950). *The Lonely Crowd*. New Haven: Yale University Press.
- RODÓ, José Enrique (1900). *Ariel*. Montevideo: Imprenta de Dorraleche y Reyes.
- ROMERO, José Luis (1994). *La Edad Media*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- SIMON, Herbert y MARCH, James G. (1958). *Organizations*. Nueva York: Wiley. WRIGHT MILLS, Charles (1957). *La élite del poder*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Los partidos políticos y sistemas de partidos

Flavia Freidenberg

1 ¿QUÉ SON Y QUÉ HACEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

1.1. El papel de los partidos políticos en las democracias contemporáneas

Los partidos políticos son, actores centrales en el funcionamiento de los sistemas democráticos. Son fundamentales, porque cumplen diversas tareas que facilitan la salud de la democracia y la hacen operativa como un sistema político. Ya se señalaba en la década de 1940, los partidos “[...] juegan un papel determinante y creativo [...]” en cualquier sistema político (Schattschneider 1942/1964: 1). El gobierno representativo se quedaría sin sus actores principales y la sociedad sin sus vehículos tradicionales de participación, integración y agregación de intereses hacia esas instituciones.

Los partidos actúan en la sociedad y en las instituciones políticas. Esto no significa que sean los únicos vehículos dispuestos para acceder o presionar sobre las instituciones del sistema, sino que, tradicionalmente, fueron los canales que el sistema previó para que funcionen como una correa de transmisión

de demandas y apoyos hacia ellas. En la actualidad, existen múltiples grupos que están interesados en acceder o influir sobre las instituciones del sistema. Los partidos funcionan como canales de expresión de demandas (Sartori 1992), como puentes entre la sociedad y el Estado (Offe 1986) y como instrumentos que hacen operativo al sistema político.

Grupos de interés, asociaciones de trabajadores y de empresarios, movimientos sociales, plataformas ciudadanas, organizaciones no gubernamentales e incluso, los medios de comunicación de masas, pueden influir sobre las decisiones públicas. La diferencia está en que ninguno de ellos se organiza y compite directamente en las elecciones. La diferencia entre los partidos y otros grupos políticos, está en la competencia electoral y en los instrumentos para ejercer esa influencia. Mientras que los segundos se preocupan por influir en el proceso de toma de decisiones y de presionar —muchas veces— para democratizar el sistema y ampliar los límites de los derechos que se reconocen; los primeros son quienes luchan directamente por ser quienes toman esas decisiones y gobernar desde las instituciones del sistema.

Cuando los partidos organizan a la ciudadanía, escuchan sus demandas y necesidades, representan esas demandas y las articulan con las de otros grupos sociales, haciendo que ésas sean sus propias propuestas políticas y sus posiciones programáticas, están actuando *en la* sociedad. En el momento que los partidos compiten con otros partidos, por el favor del público para ganar una elección que les lleve al ejercicio de gobierno, están vinculando a la sociedad con las instituciones. Durante el tiempo que los políticos participan de las sesiones del Congreso, elaboran y ejecutan políticas públicas y toman decisiones, haciendo que éste sea operativo y están actuando *desde* las instituciones. Esto muestra que las actividades de los partidos,

son múltiples y heterogéneas, y que una organización cumple funciones diversas, de distinta naturaleza (como gobierno u oposición) y en diferentes espacios territoriales (local, nacional) (Freidenberg y Suárez Cao 2015).

Los partidos son complejas coaliciones de élites, de carácter institucionalizado (Aldrich 1995), que se comportan en ámbitos diversos y con una variopinta gama de intereses, por lo que dentro de ellos, compiten intereses particulares en función de sus motivaciones individuales. Esto significa que no son actores unitarios ni homogéneos, aun, cuando en diversas ocasiones, pareciera que tienen una sola voz. El partido se diferencia de otros grupos, porque organiza el apoyo hacia el gobierno desde una variedad de grupos, de manera más o menos institucionalizada. El avance de los intereses y el encapsulamiento de los apoyos y demandas de grupos e individuos (esto es, la articulación de los intereses) ocurre a través del aparato del partido, la estructura organizativa o por medio de un liderazgo carismático que ejerce su poder de manera directa.

Si bien, los partidos son actores indispensables para el funcionamiento de la democracia, los ciudadanos han sido muy críticos respecto al modo en que éstos se comportan en una democracia representativa. En ocasiones, su membresía se muestra crítica con sus propias organizaciones, buscan denominaciones alternativas para nombrarlas o, sus discursos, muchas veces tienen un fuerte componente antipartidista. A pesar de ello, los partidos continúan siendo estructuras de intermediación territorial y los canales de representación de los intereses necesarios para el funcionamiento de un sistema político democrático. Por lo tanto, resulta difícil imaginar un sistema político democrático sin la intermediación territorial y funcional de los partidos (Freidenberg y Suárez-Cao 2015) y reconocer que esto no supone desconocer esos sentimientos

críticos, sino simplemente, diferenciar entre el papel de los partidos, su funcionamiento y la visión que los actores tienen de ellos.

1.2. Tres diferentes aproximaciones conceptuales para entender qué es un partido político

a) Enfoque sociológico: Los partidos como cristalizadores de conflictos sociales y expresión de valores

Las personas guían sus acciones según las normas, los valores y los usos que han ido integrando a lo largo de su vida y se adhieren a grupos, no por el interés racional y utilitario (modelo económico) sino por su adaptación a la norma social (explícita o implícita) que ha interiorizado. Por medio de esa adaptación, el individuo se identifica con un grupo de referencia y, con esa identificación, se afirma como miembro de un grupo, lo que le lleva a integrar un partido que defienda esos valores e intereses. De ese modo, se integran a un grupo con el cual comparten ciertas visiones respecto a cómo son las cosas, cómo interpretarlas y cómo poder cambiarlas y al elegir formar parte de ese grupo, se alejan de otras opciones o partes del todo (cada partido político se convierte, entonces, en una parte del sistema).

Desde esta perspectiva, los partidos representan los valores e intereses de los individuos que participan en él, funcionan como instrumentos de integración que articulan a esos individuos y a los grupos por encima de sus diferencias latentes y manifiestas —los denominados *cleavages*— que dividen (y enfrentan) a los grupos en un sistema político. En ese esquema, los partidos actúan como instrumentos de integración de las comunidades locales a las nacionales. Los partidos son

expresiones culturales, lo que supone tomar en cuenta su papel como un creador y/o difusor de las preferencias de la ciudadanía y como un catalizador de los conflictos de la ciudadanía y su carácter mediador, entre ese conjunto de orientaciones y la organización política. Frente a esas divisiones clave, los políticos toman una posición y ponen un cierto orden en el sistema de las preferencias y de los intereses. Esos conflictos se cristalizan en el sistema de partidos, quedando “congelados” en el momento de la formación de las comunidades nacionales (Lipset y Rokkan 1992: 19).

Las divisiones sociales pueden ser de dos tipos: territoriales y funcionales (Caramani 2008: 320). La primera, tiene que ver con los conflictos que enfrentan las regiones de la periferia con el centro del Estado (élites y burocracias). La segunda, se vincula con los conflictos por la (re)distribución entre los grupos sociales (por ejemplo, intereses económicos) o los conflictos en torno a los principios morales (valores religiosos). Esas divisiones sociales, son exitosas porque reflejan los enfrentamientos dentro de una sociedad democrática, incluso, aquellas en torno a las cuales, se cristalizó la competencia intrapartidista.

Si bien Lipset y Rokkan (1992) o Dalton (1996: 321) se refieren a esas divisiones en términos estructurales (religión, clase, territorio, etnia); Bartolini y Mair (1990) sostienen, que es posible que una división estructural esté presente en una sociedad, pero que la misma lleve un tiempo sin expresarse políticamente, y esto quiere decir, que además de las divisiones estructurales puede también haber divisiones políticas. Los autores dan cuenta de la existencia de dos fenómenos: la derivación normativa y la derivación organizativa. La derivación normativa supone que la ciudadanía tienen conciencia, de que aquella, es una división relevante y, por tanto, defienden determinados valores políticos. La derivación organizativa,

significa la articulación práctica de estos valores y, por ende, la creación de unos partidos políticos que las representen.

Tanto la conciencia de que ese interés existe, como la organización posterior, suponen el reconocimiento por parte de los individuos de que esas demandas se encuentran amenazadas y hay que defenderlas. Cuando esto ocurre, cabe esperar que sea percibida e incorporada como un conflicto central en la sociedad y, con ello, se politice un *cleavage*. Ahora bien, en algunos sistemas políticos, donde el Estado y la nación continúan redefiniéndose, las divisiones sociales son dinámicas, pues existen sectores, que de origen, no fueron tomados en cuenta como parte del Estado o lo nacional, y fueron excluidos a pesar de formar parte de lo social¹. Mas no todas las divisiones estructurales de una sociedad acaban configurando *cleavages* en el momento de la formación de los Estados-Nación; aquéllas que sí lo hacen son las estructurales, las *sentidas por los individuos*. Es decir, deben configurar una serie de alineamientos entre cada uno de los bandos de la sociedad.

Una fractura social puede pasar mucho tiempo sin manifestarse en la escena política. El hecho de que no se traduzca políticamente, no significa que la tensión estructural no exista. La cuestión es cómo y cuándo ocurre esto. Es decir, ¿qué factores hacen que un *cleavage* que permaneció mucho tiempo dormido sea reconocido como algo importante por los individuos,

¹ Esto relativiza la visión de Lipset y Rokkan (1992) respecto a que los sistemas de partidos se mantienen congelados a partir de las fracturas sociales, que dan origen a las comunidades nacionales. Los cambios en el comportamiento del electorado europeo en la década de 1960 y los procesos de desalineamiento electoral, mostraron que los sistemas de partidos no estaban congelados sino que eran escenarios de cambios (ver Bartolini y Mair 1990).

y éstos lo transformen en una organización que defienda sus intereses (derivación organizativa) y, a su vez, se convierta en una línea de competición electoral relevante en el sistema de partidos. Una respuesta a esta cuestión, puede darse a partir de una serie de planteamientos vinculados con las oportunidades que el sistema político otorga a los grupos para movilizarse (Tarrow 1997). La presencia de determinados incentivos institucionales, actitudinales o internacionales contribuyen en la politización de un cleavage que está dormido².

b) Enfoque racional: Los partidos como maximizadores de votos

Un partido es un grupo político que lucha por ganar las elecciones y hacer que sus miembros accedan a las instituciones del sistema político (Sartori 1992: 90). Estos grupos están constituidos por hombres y mujeres que eligen a sus candidatos para que los representen en una institución pública y luego, trabajan para garantizar un número suficiente de votos que les permita poner a ellos en esas instituciones y mantenerse en el ejercicio del poder político. Un partido político es un sistema político en sí mismo (Sjömbom 1968), es un escenario donde ocurren cosas y es una fuente de oportunidades para aquellos que buscan incrementar su poder a través de ganar las elecciones. Para ello, organizan actividades, toman decisiones e invierten recursos. Tienen como meta principal el ganar la elección y conseguir cuotas de poder para sus dirigentes.

² Los modelos de conflicto social existentes son los determinantes de los cambios en los sistemas de partidos (Ware 2004: 36); por lo que, un cambio de posición en un conflicto llevaría a los ciudadanos a cambiar sus preferencias hacia un partido y, con ello, es más probable que cambie el sistema de partidos.

Esta idea de ver a los partidos como grupos que buscan cuotas de poder se encuentra ampliamente extendida en la literatura. Weber (1944: 9), sostenía que los partidos son “[...] formas de socialización, que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas) [...]”. Downs (1957/1992) concibe a los partidos como “[...] un equipo de hombres buscando el control del aparato de gobierno para ganar oficinas en una elección debidamente constituida [...]”.

Si bien, los medios para alcanzar el poder por parte de los partidos pueden ser de los más diversos; en los gobiernos representativos, esa meta se alcanza a partir de la competencia electoral (Manin 1998: 18). La importancia de la función electoral en las actividades que realizan los partidos ha sido materia de controversia como uno de los elementos de mayor consenso en la literatura sobre el tema³. Para los que defienden esta postura, la victoria electoral y la conquista del gobierno, son la razón de ser de una organización partidista. Así, los políticos y los partidos, son buscadores de metas y sus acciones son el producto de sus intentos por realizar éstas metas. Ello significa que el partido es, entonces, la organización que un equipo emplea para alcanzar sus objetivos.

³ Duverger (1992: 27) la consideraba “[...] la razón de ser y el fin supremo de su existencia [...]. Key (1962) no definió directamente este fenómeno, pero en su obra, señaló diversos rasgos del partido que podrían ser asociados a partir de la idea de la competencia electoral. Todas estas nociones describen un elemento común: la importancia de la meta electoral como rectora de la vida del partido.

Pero no todos están de acuerdo con esta posición. Panbianco (1992: 33) niega que los partidos sólo quieran ganar las elecciones. De ser así, no se entendería el desempeño de las funciones de oposición o de las tareas ideológicas que muchos realizan. Elementos que, Duverger (1992: 27) también apuntaba para el Movimiento Republicano Popular Francés, que buscaba la promoción de los valores espirituales y morales en la vida pública o, para los partidos comunistas que no tenían como meta fundamental el alcanzar el poder por medio de las urnas, sino la de la toma completa del poder y su ejercicio totalitario (Duverger 1992: 28).

Es cierto que puede haber partidos que pasen su vida siendo parte de la oposición y que no cuenten con apoyos importantes en el electorado, e incluso partidos que tengan como vocación el ser simplemente una bisagra con otros partidos con la intención de contribuir a formar un gobierno en los sistemas parlamentarios; los políticos y, por tanto, sus partidos, buscarán tener cada vez más cuotas de influencia sobre políticas específicas, sobre el accionar de otros actores políticos, sobre la agenda de temas de la opinión pública, sobre el modo en que se aprueban las leyes en el Parlamento o sobre la forma en que la ciudadanía decide sus apoyos.

Que un partido termine ejerciendo y sobreviviendo como un partido de oposición, o que en un momento determinado no le interese la participación electoral, no es un argumento suficiente como para desestimar su vocación en la competencia electoral. Y es que su constitución como tal, indica una cierta voluntad por parte de las élites fundadoras de alcanzar y controlar el poder. Que luego, no se consiga el apoyo electoral como para ser un partido de gobierno, no significa que la voluntad de ejercerlo no esté presente.

Esta meta, además, sirve como elemento de cohesión en aquellos partidos donde existen tendencias o grupos internos que compiten ferozmente entre sí. El hecho de que una organización esté orientada hacia un objetivo, es decir, que se incline por sí misma para alcanzar determinadas características, no es una condición *sine qua non* para todo sistema; en el caso de los partidos se sostiene que es así, en tanto, hay un grupo de personas que tienen una representación consciente del objetivo que debe alcanzar esa organización y se dirigen a ésta, en función de dicha representación. Por todo esto, la movilización del apoyo electoral con la pretensión de incrementar las cuotas de poder se presenta como el objetivo principal de los políticos y de sus organizaciones.

Sostener que el objetivo principal de los políticos es ser elegidos (o reelegidos), no supone tomar una posición en la discusión respecto a si los partidos buscan los votos para conservar su puesto o si los quieren como un instrumento para desarrollar políticas (Aldrich 1995: 21). La crítica más común que se hace a la teoría de la elección racional, es que no tienen en cuenta, la manipulación por parte de los partidos, de la base estructural de las preferencias y que no resulta verosímil que los políticos sean meros buscadores de cargos y que se aprueben programas, más con la única intención de ganar votos, que, por convicción o preocupaciones sociales. Tampoco se toma en cuenta el peso de la pasión (o el odio) en las decisiones, ya que todas son estrategias de resultados sobre evaluaciones. Lo que sí parece ser cada vez más claro, es que los partidos, continúan siendo el canal a partir del cual, los políticos consiguen votos.

c) Enfoque competitivo: Los partidos como competidores ideológicos

Un partido político es mucho más que un solo grupo que busca el poder en un vacío. Los partidos ayudan a reducir los costos de información que llevan consigo votar a la ciudadanía, haciendo más sencilla la participación política para aquellos con poco tiempo y poca información, y que suelen apelar a los atajos heurísticos para simplificar la información que tienen sobre lo que ocurre en la política cotidiana. Los partidos ofrecen ideas, programas, explicaciones a la opinión pública y contribuyen para unir a quienes comparten opiniones políticas similares (Von Beyme 1986: 29). Les ayudan a entender qué es lo que ocurre y contribuyen en el proceso de identificación de los problemas y las soluciones a los mismos.

Dado que todo partido político necesita diferenciarse de otro con la intención de atraer a los votantes; desarrollan diferentes posiciones frente a los temas en relación a las preferencias del electorado y con ello, estructuran ideologías. Tanto los partidos como los electores se identifican ideológicamente. Y los electores encuentran en la ideología de los partidos, una manera de poder diferenciar a unos partidos de otros. El efecto discriminador que genera la ideología permite a la ciudadanía ordenar el mapa político y ubicar a los diferentes actores en ese esquema.

Desde esta perspectiva, un partido es un grupo que comunica una ideología al público (Eldersveld 1964; Caramani 2008) y que, en las sociedades democráticas, compite con otros partidos en términos ideológicos. Esta visión de la competición espacial entre partidos, supone que éstos se mueven en un espectro político, es decir, la idea que implica que existen temas de izquierda, derecha o posiciones intermedias (Ware 2004:

50). Bajo este supuesto, Downs (1957/1992) sostuvo que los partidos buscan maximizar los votos como cualquier empresario que quiere maximizar sus beneficios. Los políticos (con sus partidos) actúan como empresarios que venden la política a cambio de los votos. Por tanto, los partidos formulan políticas para ganar esas elecciones (Downs 1957/1992). De esta manera, Downs toma partido respecto a que las políticas están subordinadas a los intereses electorales (y no a la inversa).

En la teoría espacial de la competición, Downs (1992) intuía que los partidos se movían en un único espacio ideológico (una dimensión única) y con ello, daban cuenta de ciertos comportamientos estables. Budge *et al.* (1987: 391-392) exploraron en qué medida, los partidos se movían sólo en una dimensión o en varias y encontraron —en su estudio de los programas de los partidos de la mayoría de los países occidentales— que los partidos tendían a competir en una única dimensión: la de izquierda y de derecha. Más allá de las limitaciones existentes por el hecho de haber analizado sólo los programas partidistas (que no siempre reflejan exactamente lo que los partidos hacen, sino sólo lo que dicen que quieren hacer), la cuestión está en que es posible explorar el modo en que compiten los partidos tomando en cuenta la dimensión ideológica, sobre todo, en aquellos sistemas de partidos donde la estructuración programática es previsible y estable.

Finalmente, la cuestión está en si los partidos son estructuras dinámicas, toda vez que ajustan sus posiciones en función de los cambios de los votantes, a los efectos de maximizar sus cuotas de poder o si son estáticas e inmutables. Diversos autores mostraron que es una relación binaria: si los votantes se mueven hacia un lado del espectro ideológico, es probable que los partidos varíen también sus posiciones hacia ese lado y lo mismo en la relación inversa. Por ello, la teoría espacial del

comportamiento en los partidos, permite observar las variaciones que experimentan éstos en su búsqueda por maximizar el número de votos que consiguen para unas elecciones.

1.3. ¿Qué hacen los partidos? Funciones clásicas y modernas

Los partidos estructuran el proceso electoral y son agentes de representación política, aunque en muchos sistemas políticos exista la posibilidad de presentar candidatos sin contar con ellos (Ecuador, México). Los partidos son los que reclutan a la ciudadanía para que participen en los cargos de representación popular y los que contribuyen a definir la agenda política, la agenda de los medios de comunicación y la agenda pública. Son también, los que prestan información al electorado para que puedan saber *quién es quién* en el juego político y brindan una serie de claves para interpretar y explicar la realidad sociopolítica. Los políticos ofrecen la información simplificada al electorado acerca de los candidatos partidistas, de los diversos actores, de los problemas públicos y de las instituciones del sistema político.

Desde sus orígenes, los partidos ejercieron diversas funciones, entendidas éstas como “[...] todas aquellas actividades de los partidos que producen consecuencias más o menos relevantes tanto en el sistema político como en la realidad social [...]” (Oppo 1991: 1158). A fines del siglo XIX y principios del XX, los partidos servían para incorporar al orden constituido a los individuos o grupos, para cambiar o destruir el orden existente (integración-disolución) y para determinar las preferencias de la acción política y mover a otras fuerzas políticas hacia su aceptación (Kirchheimer 1992).

Los partidos se han adaptado a las exigencias del sistema político, a los cambios en las reglas de juego, a los del entorno y, fundamentalmente, a las transformaciones experimentadas en la propia naturaleza sobre las exigencias que la ciudadanía les hace. Si bien, hay quienes son críticos respecto a ver a los partidos como grupos que cumplen funciones, porque prefieren focalizar su análisis en los aspectos estructurales, en el uso de las funciones como recurso analítico y continua siendo la manera de estudiar la relación entre los partidos, sociedad y el sistema político.

Desde esta perspectiva, las funciones de los partidos se clasifican en:

Función de coordinación: Históricamente, considerada la principal función de los partidos políticos, ya que supone que el partido coordina al gobierno, a la sociedad y a la relación que se da entre ellos (Katz 2008: 298). Una de esas tareas de coordinación, tiene que ver con “el partido en el gobierno” y está vinculada a la capacidad de los partidos para pensar, diseñar, elaborar, producir e implementar políticas públicas. Los partidos las desempeñan con su trabajo en las instituciones como parlamentos, asambleas y ayuntamientos. Los partidos y sus miembros, tienen que hacer cosas y tomar decisiones para resolver los problemas o para impulsar cambios concretos que tienen efectos sobre la convivencia democrática. Su tarea en éstos, tiene que ver tanto con el trabajo en los Plenos y las Comisiones como en la búsqueda de los apoyos específicos para impulsar políticas y transformar sus ideas en programas de gobierno.

Función de socialización: También denominada como función de formación de opinión, hace que los partidos brinden información básica y den explicaciones acerca de cómo comprender la realidad y qué soluciones alternativas encontrar sobre lo que ocurre en el mundo (Alcántara 1997). Con la función de socialización, los partidos ejercen una tarea central que tiene que ver con la formación de valores respecto al sistema político y con la reproducción de los patrones actitudinales que los militantes de esa formación defienden y ejercen como parte de su comportamiento político.

Las organizaciones partidistas son un reflejo de las características de la sociedad en la que se crean (Weber 1944) y reproducen patrones de comportamiento de los grupos que representan. Los partidos pueden comportarse entonces, de manera diferente, en función de los patrones culturales dominantes del sistema político donde compiten, ya sea en una relación a otros sistemas, como también, al interior de uno específico. Para Key (1962: 310), los partidos “[...] operan de diferente modo en diferentes culturas [...]”, lo cual, conduce a pensar que dentro de un mismo sistema político, donde hay subculturas políticas diferentes, también se diferencian los partidos en función de esos valores y las ideas que representan.

Los partidos son agentes de socialización al desarrollar al menos dos funciones: a) como reforzadores de la cultura política existente y, b) como transformadores de la cultura política, imprimiéndoles cambios significativos. Estas dos funciones son de carácter constante, puesto que la actuación del partido no se restringe a una sola etapa del proceso de formación de los valores y las preferencias de los individuos sino que puede darse con diferente intensidad en los distintos momentos de su vida.

Función de representación y de articulación de intereses diversos: Esta función, consiste en la representación de los intereses de grupos sociales (Lipset y Rokkan 1992; Ware 2004). Con esta función, los partidos generan un vínculo (linkage) entre el gobierno y la ciudadanía. Ahora bien, los partidos buscan también, articular intereses diferentes entre sí. Los partidos son coaliciones de grupos con intereses diversos (Key 1962; Eldersveld 1964). Las motivaciones por las cuales estos grupos están unidos, pueden ser de las más diversas (ideológicas, políticas, territoriales, entre muchas otras). Esas afinidades, pueden llegar hasta ser mínimas entre las partes, pero, de sumo valor si se da entre cada una de esas fracciones y un elemento unificador que puede ser el programa del partido, la ideología o incluso, la presencia de un líder carismático que permita integrar a pesar de las diferencias.

Los partidos son, precisamente, los que intentan llevar a cabo esa combinación de intereses. Como señala Kitschelt (1989: 47), “[...] son sistemas de conflicto con subcoaliciones de activistas que abogan por diversas estrategias y objetivos [...]”; entonces, no son organizaciones uniformes ni homogéneas. No son actores unitarios y uniformes. Cualquiera sea su configuración orgánica, son la suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales con intereses específicos, más, con voluntad de superar las diferencias y articular esos intereses diferenciados en pos de una meta mayor, que la mayoría de las veces, supone el poder ganar una elección.

Función de movilización y de participación: La movilización es un proceso, por el cual, un grupo deja de ser un conjunto pasivo de individuos para convertirse en un grupo activo. Los partidos políticos son así, los vehículos a través de los cuales, se busca que grupos pasivos se conviertan en grupos activos (Lipset y Rokkan 1992). Los partidos entonces,

pueden ser entendidos como el camino para la agregación de los intereses que facilitan la movilización, así también, para que una o más personas accedan a las instituciones del sistema político y, con ellas, consigan satisfacer sus intereses y alcancen sus metas (maximizar sus preferencias, incrementar sus recursos, desarrollar políticas públicas, tomar decisiones, gobernar, entre otras).

Los partidos representan también, una red de comunicación entre los individuos que generan un vínculo crucial de dos vías entre el gobierno y la ciudadanía (Janda 1980). El partido se convierte en un canal, a través del cual, los individuos participan en las instituciones, así como se convierte en un enlace de colaboración y distribuye incentivos (colectivos *vs.* selectivos) para garantizar la participación. Las recompensas psicológicas del poder, los honores personales y compensaciones materiales que vienen con un cargo, son potencialmente importantes, para los miembros y pueden incentivar su compromiso.

Función de reclutamiento, selección de candidatos y generación de liderazgos: Otra de las funciones de los partidos es la del reclutamiento de individuos que se desempeñarán en posiciones dentro de las instituciones de gobierno, o en el ejercicio de la oposición (Sartori 1992; Von Beyme 1986). Esta es la función más importante de un partido político (Schattschneider 1964: 89). Los partidos nominan a los candidatos y el electorado, elige a quién trabajará en su nombre tras los comicios electorales, y esto cambia de manera masiva, cada vez que hay una alternancia en el gobierno, o una crisis interna dentro de la coalición que ejerce el poder.

Función de legitimación y operatividad del sistema político: El partido político moderno mantiene un regular e indispensable papel sistémico en la organización y legitimación del proceso electoral y, la formación de gobierno en regímenes

representativos. Sin ellos, es muy difícil que un sistema político pueda funcionar, ya que requiere de los partidos, para hacer operativo el funcionamiento del sistema democrático.

1.4. La crítica moderna a los partidos políticos: nuevas demandas, nuevos roles, nuevos escenarios y viejos esquemas dogmáticos

El hecho de que los partidos sean los actores indispensables para la democracia, no significa que sean respetados o queridos, ni que la ciudadanía valore positivamente el modo en que trabajan, gestionan las peticiones públicas y/o los representen. El sentimiento antipartidista no es nuevo, data del origen mismo de las organizaciones partidistas y desde la denuncia pesimista de Robert Michels en su obra clásica, publicada en 1911, de que esas organizaciones tienen en su interior el germen de la oligarquía.

Los partidos son un *instrumento* como una *amenaza* para la democracia. Son un *instrumento*, porque encauzan la participación, organizan las preferencias políticas, los conflictos de la sociedad y colaboran en el proceso de la designación de autoridades en el sistema político. Esto supone, lo que es inevitable de la organización para controlar la participación política en una democracia. Pero, al mismo tiempo, suponen una *amenaza* para el sistema democrático, ya que por su propia naturaleza, requieren de la burocracia y la oligarquización de su funcionamiento.

Las principales críticas modernas contra los partidos, tienen que ver con el hecho de que sienten que éstos no representan sus intereses y que, además, están cada vez más lejos de los problemas de la gente común. Esto se ha ido agravando con el paso del tiempo, cuando los intereses de los individuos se han

hecho cada vez “más específicos y particulares” (Linz 2002: 301) frente a los que antes se percibían como mayoritarios (intereses de clase o de valores), de esos valores que unían a todos, sobre la base de integrar a aquéllos que eran diferentes. Según Torcal, Gunther y Montero (2002) esto da cuenta de un marcado “antipartidismo reactivo”, es decir, de la posición crítica de la ciudadanía como respuesta a su descontento o frustración, con las actuaciones de las élites del partido y de sus organizaciones. Trata del modo en que las expectativas ciudadanas *cuasi* irrealizables, fallas de los partidos en el desempeño de la administración pública, escándalos de corrupción asociados al financiamiento de las campañas costosas, conducen a que la ciudadanía realice un ejercicio de decisión de voto más retrospectivo (dónde realizan algún tipo de evaluación de la gestión anterior).

De este modo, existe cierto debilitamiento de los vínculos con las asociaciones colaterales, sociales y con una gran capacidad de movilización, sobre todo, si se le compara con la manera en que, en la década de 1960, los partidos se relacionaban con amplias redes de organizaciones de todo tipo. En la actualidad, los vínculos son menos exclusivos, más pluralistas y menos formales (Poguntke 2002: 396), más abiertos a los votantes potenciales. La socialización política, que era una de las funciones clásicas de los partidos, pasa a depender de los medios de comunicación y de los contactos más interpersonales. La capacidad representativa de los partidos se ve condicionada por una serie de transformaciones que implican una desagregación de las identidades partidarias y la pérdida del papel como el único articulador de la conformación de esas identidades políticas.

La modernización aumentó los niveles de instrucción e implicó una mejora en las condiciones de vida de las clases y

grupos sociales que se encontraban al margen del sistema (Panbianco 1992: 510). Mayores recursos han generado nuevos desafíos posmaterialistas que se movilizan a través de nuevos movimientos sociales (Gunther, Montero y Linz 2002) y que resultan en la pérdida del papel preponderante de los partidos en la sociedad y en su “exclusividad” como canal de expresión de las preferencias de los electores. Los partidos han desarrollado su capacidad de adaptación para llevar a cabo un gran rango de roles sociales y políticos, que han cambiado desde que fueron creados y que les ha llevado a enfrentar una serie de desafíos que cuestionan su accionar.

En muchos sistemas políticos se da una paradoja. Mientras que los electores votan a los partidos para que gobiernen; esos electores manifiestan su rechazo, desconfianza crítica y distanciamiento, con el modo en que esas agrupaciones gobiernan y los representan. Dado que, se manifiestan más descontentos respecto a su falta de transparencia, la manera oligárquica y jerárquica en que se relacionan sus miembros y el modo en que no rinden cuentas de los efectos de sus malas decisiones. En la mayoría de los casos, esa crítica a los partidos no refleja necesariamente, un rechazo a la democracia como un sistema político (Linz 2002: 294).

Esto permite argumentar que se está ante un cambio en los roles, las estructuras organizativas, las funciones que se llevan a cabo y los modelos de toma de decisiones de los partidos. El partido moderno, no es necesariamente, un “grupo.... profesando la misma doctrina política” (Duverger 1992) o, sólo una organización ambicionando tomar el poder, sino que, cumple con otras funciones centrales en el funcionamiento del sistema democrático como la de gobernar, garantizar con su presencia el ejercicio del pluralismo político, cohesionar y/o articular intereses diversos.

2. ¿QUÉ DIFERENCIA A UN PARTIDO POLÍTICO DE OTROS GRUPOS?

2.1. Los partidos frente a otros grupos políticos

La diferencia entre un partido y otros grupos políticos no es sencilla. Muchas veces el comportamiento de los partidos y los grupos políticos se confunden, se entremezclan, como si defendieran del mismo conjunto de intereses. En algunas oportunidades, al menos de manera formal, no se distinguen las relaciones entre los grupos políticos y los partidos políticos, mientras que, otras veces, son los grupos de interés o los movimientos sociales los que definen, a través de los lazos más o menos formales y explícitos, las políticas y las estrategias de los partidos, subordinando a estos últimos, como sus brazos políticos y sus vehículos para alcanzar el poder. Las relaciones entre partidos y grupos de interés o de presión, y el tipo de comportamiento que ellos desarrollan, dificultan la diferenciación entre estos grupos políticos y la especificidad de su naturaleza.

Un partido político se diferencia de un grupo de presión (un sindicato, una asociación de empresarios) por su vocación de conquistar y ejercer el poder político de una manera directa, presentando a sus propios candidatos. Los grupos de presión, buscan ejercer su influencia en el proceso de toma de decisiones y se caracterizan por carecer de un programa global para la sociedad (sólo están interesados en satisfacer sus intereses particulares). Entre tanto, los partidos persiguen acceder al poder de manera directa, defender una múltiple gama de intereses tras la competencia con otros partidos, por el favor del electorado y lo hacen buscando articular grupos con intereses diversos con la idea de maximizar sus cuotas de poder.

Las principales diferencias entre un partido, un grupo de interés y un movimiento social, se dan en relación a tres cuestiones:

- **En la estabilidad de su estructura:** La estructura organizativa del partido y la del grupo de interés es más sólida, burocratizada y permanente, que la de un movimiento social que puede estar sujeta a variaciones y oscilaciones y, no necesariamente, debe tener el mismo grado de formalidad que los dos grupos anteriores. Por ejemplo, un partido necesita de infraestructura organizativa que tenga un peso en la mayor cantidad de ciudades (estructura territorial) con la intención de expandir su capacidad movilizadora, mientras no está claro, que los demás grupos requieran de esa estructura territorial.
- **El discurso que desarrollan:** El partido tiene una propuesta con una pretensión global, no centrada en un ámbito específico ni en un tema en particular; mientras que el grupo de presión, tiene una propuesta circunscrita a un campo específico, limitado, sectorial: acotado en su ámbito (económico, religioso, entre otro) y el movimiento social que tiene una propuesta transversal, pero que afecta a la pluralidad de los campos temáticos (movimiento feminista, que adopta la discriminación de género, como un motivo de intervención política en varios campos: familiar, laboral, político, cultural, sanitarios, entre otros).
- **El escenario preferido para la intervención:** El partido político adopta como espacio natural el ámbito institucional (el Parlamento, el gobierno, las administraciones locales, los ayuntamientos). El grupo de presión se mueve entre el ámbito extra institucional (presión al gobierno o discusión directa con las autoridades para concertar un tema

específico) y el institucional y el movimiento social apela al ámbito extra institucional (medios alternativos de la acción política, mecanismos no formales de participación) con la pretensión de cambiar el *statu quo* vigente.

3. ¿DÓNDE Y CÓMO COMPITEN LOS PARTIDOS?

3.1. ¿Qué es un sistema de partidos?

Los partidos no están solos sino que se vinculan de manera competitiva y/o cooperativa a otros partidos políticos (Freidenberg 2016). Ninguna democracia tiene un solo partido que controla para sí, todos los recursos ni espacios de poder. Por el contrario, la democracia supone la competencia por algunas cosas: cargos públicos, recursos, definición de políticas públicas, legislación o el apoyo de la ciudadanía. Esto supone la interacción entre los partidos políticos y, con ello, la integración de un sistema de partidos. Un sistema de partidos puede ser analizado desde dos dimensiones: la estructura y la dinámica de la competencia.

La *estructura de la competencia* es el corazón del sistema de partidos y se entiende como el escenario en el cual se dan las interacciones entre las unidades partidistas. También, es posible pensar a esa estructura como el formato de la competencia, siguiendo los términos de Sartori (1992) o como la “*morfología*” del sistema de partidos (Caramani 2008: 327; Freidenberg 2016). Los dos elementos que permiten determinar cómo es el formato de la competencia son: el número de unidades que compiten y el tamaño de esas unidades. Estas dos dimensiones, el número y el tamaño, pueden observarse en dos escenarios: en el electoral (medido por el número de votos que

recibe un partido) o el institucional (medido por el número de escaños/cargos de representación que consigue un partido).

La *dinámica de la competencia* es el resultado de esas interacciones competitivas y permite observar, también, las estrategias, las posiciones programáticas y actitudinales y, la capacidad de cooperar (o no) de los actores que compiten y los resultados de esos esfuerzos sobre otros elementos del sistema político (Mair 1996; Freidenberg 2016). La dinámica del sistema de partidos ha estado influenciada tanto en los términos espaciales como del tiempo por la concepción de la competencia del mercado y su alusión al mercado electoral realizada originalmente por Downs (1992).

La dinámica del sistema de partidos puede asemejarse en diferentes dimensiones, al modo en que los consumidores y los empresarios se comportan en el mercado económico. Los partidos están interesados en ganar las elecciones y ofrecen sus productos (políticas, programas) mientras que el electorado consume diferentes alternativas en el orden a sus preferencias y eligen aquélla que les gusta o convence más. Los votantes hacen una elección racional precisamente al elegir/votar por los partidos que presentan programas y/o políticas que se ajustan a sus preferencias y a sus valores, toman decisiones informadas y basadas en aquello que consideran que los beneficia (Carmani 2008: 339).

3.2. Las características de los sistemas de partidos: fragmentación, concentración y volatilidad electoral

Los niveles de concentración y fragmentación electoral del voto permiten observar en qué medida el electorado distribuye sus preferencias entre un número elevado o reducido de formaciones políticas y se puede describir la estructura de la

competencia de un sistema de partidos (Sartori 1992). El grado de concentración del voto se puede medir a partir de la suma de votos (y/o escaños) conseguidos por el primer y segundo partidos y la suma de votos (y/o escaños) obtenidos por el tercer y cuarto partido.

La fragmentación electoral puede observarse a través de dos índices: el de fraccionalización y el del número efectivo de partidos. La fragmentación mide el grado de distribución de las preferencias de los electores en diferentes partidos políticos (en relación a los resultados electorales). El número efectivo de partidos, da cuenta de cómo está distribuido el poder, pero lo hace de una manera más descriptiva, ya que ayuda para identificar de manera hipotética cuántos partidos compiten en el sistema y cuál, es la fuerza que tienen dentro de dicha dinámica. El número efectivo de partidos (NEP) proporciona la misma información que el índice de fraccionalización, pero de una manera más sencilla e intuitiva, ya que se aprecia mejor, cuántos partidos compiten electoralmente o cuántos escaños cuentan en el ámbito legislativo⁴.

⁴ La fórmula para calcular el índice de fraccionalización a partir de la propuesta de Douglas Rae es la siguiente:

$$F=1-(\sum T_i^2)$$

donde T_i = es el porcentaje de votos (o de escaños) de cada partido. Este índice, permite apreciar la relación existente entre el número de partidos y su tamaño, se aplica tanto al campo electoral (votos) como al legislativo (escaños) y abarca teóricamente desde cero, que sería la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por el mismo partido o que todos los legisladores pertenecieran al mismo partido, lo que supone una ausencia de competencia, y uno, que es la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por distintos partidos o que todos los parlamentarios pertenecieran a partidos diferentes y que, por tanto, hubiera tantas opciones partidistas como casos en competencia. A partir de esa fórmula de fragmentación se puede calcular del siguiente modo $N = 1/(1-F)$.

El nivel de incertidumbre anuncia el nivel de la competitividad del sistema, entendido éste como una función de la influencia de los partidos sobre las opciones de los votantes y el resultado electoral. La competitividad da cuenta de la proporción de los votantes abiertos a la persuasión de los partidos como de la probabilidad que de esa persuasión afecte a los resultados electorales agregados. Esta competitividad se mide a partir de calcular el margen de victoria, esto es, los puntos de diferencia que hay entre los dos partidos/candidatos más votados en una elección dada. Si la diferencia es grande, el margen de la victoria también lo es y, por tanto, el nivel de competitividad es bajo. Por el contrario, si la diferencia es pequeña, el margen de victoria también y el nivel de competitividad e incertidumbre en los resultados también lo es.

El nivel de cambio en las preferencias puede medirse a partir de conocer en qué medida los votos siempre van por el mismo partido o, de una elección a otra, cambian el sentido de su preferencia. Este cambio se puede medir a nivel individual (a partir de realizar las encuestas a los electores) o al nivel agregado (a partir de analizar los resultados electorales de dos —o más— elecciones dadas). La volatilidad electoral agregada expresa los cambios en los porcentajes del voto entre dos elecciones del sistema de partidos en su conjunto. La misma, es utilizada para conocer el grado de estabilidad de los apoyos de los electores en relación a un sistema de partidos y, junto a otros criterios, permite identificar el nivel de institucionalización del mismo. La volatilidad también puede calcularse entre los bloques de partidos que comparten un rasgo común, a partir del cual se estudian los cambios de los votos entre los partidos que responden a una misma división de clase, región

o ideología, según sea el criterio que cada investigador decida emplear⁵.

3.3. La institucionalización de los sistemas de partidos

El nivel de fortaleza en los vínculos entre los electores y los partidos (institucionalización) es una de las dimensiones más analizadas para entender la dinámica del sistema de partidos. *Los sistemas de partidos institucionalizados* son aquellos que cumplen con cuatro condiciones básicas (Mainwaring y Scully 1995): patrones de competencia estable, raíces de los partidos en la sociedad, legitimidad de los partidos y los procesos electorales e importancia de las organizaciones de partidos. Entre tanto, los *sistemas de partidos de débil institucionalización* Mainwaring y Scully (1995: 15) son para referirse a aquellos sistemas en los cuales las agrupaciones partidistas tienen dificultades para vincularse con la ciudadanía, no cuentan con raíces fuertes y permanentes en el electorado, ni funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables; existe inestabilidad de la competencia partidista y los ciudadanos manifiestan un rechazo hacia las instituciones partidistas y las elecciones como un mecanismo para decidir quién gobierna.

⁵ El nivel de volatilidad electoral agregada puede calcularse a partir del índice de Pedersen (1983):

$$V = (|PiV| + |PIV| + |PkV| \dots + |PnV|)/2$$

donde $|PiV|$ representa el valor absoluto de la diferencia en porcentaje de votos obtenidos por el partido i entre dos elecciones sucesivas. El total de la suma de los valores absolutos de las diferencias se divide por 2 para tener en cuenta el hecho de que lo pierde un partido es ganado por otro (Bartolini y Mair 1990: 320). Su valor oscila entre 0 y 100 y cuanto más alto sea, suele decirse que un sistema de partidos es más inestable.

4. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

- Señale cuatro razones que justifiquen la importancia de contar con partidos políticos en un sistema político democrático.
- Identifique y confronte ventajas y desventajas de las tres aproximaciones conceptuales al emplear las diferentes definiciones de partidos.
- Piense en los partidos políticos de su ciudad y reflexione si ejercen las funciones que se señalan en el capítulo. ¿De qué manera lo hacen?
- Piense en términos de una escala de Likert en donde 1 es igual a izquierda y 10 es igual a derecha, y ubique a los partidos políticos de su comunidad en esa escala. Si los ubica en posiciones diferentes, ¿a qué cree que se deben esas diferencias?
- ¿Cuáles son las críticas más frecuentes que se le hacen a los partidos políticos? Razone su validez y presente argumentos que defiendan la presencia de partidos en las democracias contemporáneas.

Ejercicios para evaluar competencias y habilidades de aprendizaje

1. Realice una matriz comparada sobre los modelos organizativos de los partidos que le permita comparar los diferentes argumentos de los autores. Aún cuando metodológicamente responden a objetivos, herramientas de análisis e indicadores distintos, reflexione sobre la evolución de los modelos organizativos y si son útiles para caracterizar a los partidos políticos de la actualidad. Las lecturas a tener en cuenta son:

- MAX Weber. 1922. "Tipos y estructuras de partidos", en J.J. Calanchini. *Partidos Políticos/3*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- OTTO Kirchheimer. 1992. "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann. Eds. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.
- RICHARD Katz y Peter Mair. 1995. "Changing models of party organization and party democracy". *Party Politics* 1 (1): 5-28 (Londres: Sage Publications) [hay traducción castellana en Zona Abierta 104]
3. Visionado de un capítulo de la Serie de televisión *The West Wing* [2005] Dir. Aaron Sorkin sobre las presiones en los procesos de nominación interna de los candidatos y el modo en que se organiza un partido de cara a las elecciones (Temporada 6). Describa las diferentes etapas en el proceso de selección de candidatos en una primaria presidencial en Estados Unidos. ¿Es un proceso similar al que se lleva a cabo en su país?

BIBLIOGRAFÍA

- ALDRICH, John. 1995. *Why Parties? The origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel. 1997. "Las tipologías y funciones de los partidos políticos". En Varios Autores. *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal Ediciones (37-57).
- BARTOLINI, Stefano. 1986. "Partidos políticos y sistemas de partidos". En Gianfranco Pasquino. Eds. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- y Mair, Peter. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability*. Cambridge: Cambridge University Press.

- CARAMANI, Daniele. 2008. "Party Systems". En Daniele Caramani. Eds. *Comparative Politics*. Oxford University Press (319-347).
- DOWNS, Anthony. 1992. "Teoría económica de la acción política". En Albert Battle. ed. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- DUVERGER, Maurice. 1992. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ELDERSVELD, Samuel. 1964. *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago, IL: Rand-McNally.
- FREIDENBERG, Flavia y Suárez-Cao, Julieta. Eds. 2015. *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- GUNTHER, Richard, Montero, José Ramón y Linz, Juan. 2002. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- JANDA, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: The Free Press.
- KATZ, Richard. 2008. "Political Parties". En Daniele Caramani. Eds. *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press (295-317).
- y Mair, Peter. 1995. "Changing models of party organization and party democracy". *Party Politics* 1 (1): 5-28.
- KEY, V.O. 1962. *Política, partidos y grupos de presión*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- KITSCHELT, Herbert. 1989. *The Logics of Party Formation*, Nueva York: Cornell University Press.
- KIRCHHEIMER, Otto. 1992. "El camino hacia el partido de todo el mundo". En Juan J. Calanchini. Eds. *Cuadernos de Ciencia Política. Partidos Políticos/3*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política (41-58).
- LINZ, Juan José. 2002. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes". En Richard Gunther, Montero,

- José Ramón y Linz, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- LIPSET, Seymour Martin y Rokkan, Stein. 1992. "Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En Battle, Albert. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- MAINWARING, Scott y Scully, Timothy. 1995. *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- MAIR, Peter. 1996. "Party Systems and Structures of Competition". En Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris. Eds. *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications (83-106).
- MANIN, Bertrand. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MICHELS, Robert. 2003. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MONTERO, José Ramón y Gunther, Richard. 2002. "Introduction". En Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- OFFE, Claus. 1986. *Partidos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- OPPO, Anna. 1991. "Socialización política". En Norberto Bobbio; Niccola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Eds. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- PANEBIANCO, Angelo. 1992. *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- PEDERSEN, Morgens. 1983. "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977". En Hans Daalder y Peter Mair. Eds. *Western European Party Systems. Continuity and Change*. Londres: Sage.
- RAHAT, Gideon y Hazan, Reuven. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework". *Party Politics* 7 (3): 297-322 (London: Sage Publications).

- SARTORI, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer E. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston. [Régimen de Partidos. Madrid: Editorial Tecnos, 1964].
- TORCAL, Mariano, Gunther, Richard y Montero, José Ramón. 2002. "Anti-party Sentiments in Southern Europe". En Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan José Linz. Eds. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- VON BEYME, Klaus. 1986. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- WARE, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Itsmo.

Lecturas claves recomendadas

- FREIDENBERG, Flavia. Eds. 2016. Los sistemas de partidos en América Latina. México: Instituto Nacional Electoral e Instituto DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM.
- MAIR, Peter. Eds. 1990. *The West European Party System*. New York: Oxford Readings in Politics and Government.
- MICHELS, Robert. 2003. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- PANEBIANCO, Angelo. 1992. *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- RAHAT, Gideon y Hazan, Reuven. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework". *Party Politics* 7 (3): 297-322 (London: Sage Publications).
- SARTORI, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer E. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston. [Régimen de Partidos. Madrid: Editorial Tecnos, 1964].

Recursos en Internet:

American Political Sciences Association – Political Organization and Parties <http://www.apsanet.org/~pop/>

Asociación Latinoamericana de Ciencia Política – Grupo de Investigación sobre Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina <https://sites.google.com/site/gipsalalacip/>

Election World

www.electionworld.org

Partidos políticos españoles:

<http://www.pp.es>

<http://www.psoe.es>

<http://www.izquierda-unida.es>

<http://convergencia.org>

<http://www.beng-galiza.org>

<http://www.eaj-pnv.com>

Movimientos sociales y acción colectiva¹

Salvador Martí i Puig
Guíomar Rovira i Sancho

Es imposible comprender los acontecimientos políticos (y no sólo los recientes) sin tener información relevante sobre lo que ocurre en las calles. Sin embargo, casi siempre, la Ciencia Política ha estado más atenta a lo que acontecía en y alrededor de las instituciones. Hay mucha literatura sobre el comportamiento electoral, el diseño institucional, el formato de las administraciones y las políticas públicas que se implementan. Ciertamente, lo expuesto es de gran relevancia, pero tampoco puede comprenderse a cabalidad si no se conecta con las dinámicas de la movilización popular —a veces muy visibles, otras más silenciosas—. Hay quienes afirman que “no vale la pena moverse” debido a que la influencia que tienen los individuos es casi nula. A lo largo de la historia (o quizás desde siempre) hay quien dice que hacer el esfuerzo de moverse para cambiar las cosas es inútil, arriesgado y, además, el resultado de dicho esfuerzo es el opuesto del esperado². Pero, a pesar de

¹ La primera parte de este texto se ha publicado en el libro *Análisis de la política* coordinado por Mikel Barreda y Leticia M. Ruiz (2016) Barcelona, Huygens Editorial.

² Nos referimos al argumento que desarrolla Albert O. Hirschman en la obra titulada *Retóricas de la intransigencia*, editada en castellano en el año 1997 por el Fondo de Cultura Económica, México.

que muchas personas creen este prejuicio —el de que “no vale la pena moverse”— quienes siguen atentamente los acontecimientos con una mirada a largo plazo, saben que no es cierto. Es más, casi siempre los cambios realmente importantes que acontecen en las sociedades han sido fruto de la insistencia, tenacidad y audacia de personas que de forma individual (y luego, colectivamente) impulsaron iniciativas para luchar contra aquello en lo que no están de acuerdo. Es preciso y por ello importante —y relevante— estudiar las movilizaciones y sus protestas.

Este texto es un apunte sobre cómo aproximarse a los movimientos sociales y las protestas. Para ello, empieza señalando que los movimientos sociales (en un sentido amplio) son un tipo de actor político colectivo presente en la sociedad, compartiendo algunos rasgos con los partidos políticos y los grupos de presión, pero, con muchas diferencias debido a su rasgo flexible, movilizador y no convencional. Posteriormente, los dos epígrafes siguientes, señalan las estrategias clásicas para su estudio, una desde el análisis de la coyuntura (la estructura de oportunidades políticas) que puede facilitar su emergencia, y el otro, desde el análisis de las decisiones y la morfología del propio agente (el tipo de acciones, el discurso que elabora y la forma en que se organiza). El cuarto epígrafe pretende comprender una forma nueva de movilización nacida a la luz de la era digital —las redes y las multitudes conectadas— que mantienen algunos rasgos comunes con los movimientos sociales, pero, que tienen elementos inexistentes hasta la fecha. Finalmente, el último epígrafe muestra que las movilizaciones sí tienen un impacto en las diversas dimensiones de que se compone la política, si bien, aún es difícil establecer relaciones de causalidad entre la protesta y los cambios que, constantemente, experimenta la cultura, el formato institucional,

las políticas públicas y el resto de los actores políticos. En seguida, como complemento a la lectura, se añaden ejercicios y actividades relacionadas con la temática y las referencias bibliográficas.

1. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO ACTORES POLÍTICOS

Los movimientos sociales —así como todo tipo de formas de agregación de intereses— se incluyen en la categoría de los actores políticos colectivos, pues, pese a su extrema variedad comparten con el resto de los actores políticos (ya sean partidos políticos, sindicatos o patronales presentes en las democracias) cinco características:

- La participación voluntaria de sus miembros;
- la relativa estabilidad de su actividad;
- la comunidad de objetivos (ya sean latentes o explícitos), que otorga una cierta homogeneidad entre los individuos de que se compone;
- una línea de acción coordinada y organizada; y
- la intervención —más o menos frecuente— en el ámbito político, incidiendo en la gestión de un conflicto social.

Con todo, los movimientos tienen algunos rasgos que los diferencian del resto de los actores políticos. Éstos, son los siguientes:

- Su *organización* suele ser flexible, con rasgos de informalidad y sujeta a numerosas variaciones;

- su *discurso* suele tener un contenido transversal a partir de un campo temático específico, como puede ser el género, la ecología, los derechos, etc.;
- su *espacio preferente de acción* no es el ámbito institucional (el parlamento, el gobierno, las diversas administraciones) sino la calle;
- su *relación con el poder* se caracteriza por el conflicto en general, con el fin de presionar a las autoridades y para influir en determinados temas políticos;
- la *naturaleza de sus recursos* no suele ser de carácter material, sino que generalmente son simbólicos, como la cohesión emocional, la disciplina y el compromiso de sus miembros.

Una vez expuestas las características que comparten y las que diferencian a los movimientos sociales con otros actores, es preciso exponer una definición operativa de los movimientos sociales. Esta interpretación podría ser la siguiente:

Los movimientos sociales son los actores políticos colectivos reconocidos (con mayor o menor entusiasmo) en las democracias contemporáneas que se activan a través de movilizar a sus simpatizantes y que persigue cambios y transformaciones a través de acciones fuera de los espacios institucionales. Para movilizar a sus miembros, los movimientos elaboran discursos que generan una fuerte identidad grupal, a la par que mantienen una organización poco rígida. En general, los movimientos son transgresores y suelen enfrentarse con el orden establecido. A través de su actividad, los movimientos pueden llegar a transformar las políticas públicas, situar determinados temas en la agenda pública o, incluso, incidir en la forma de ver e interpretar la realidad.

Con todo, es preciso señalar que los movimientos sociales deben recorrer un largo camino y superar muchos retos, antes

de convertirse en motores del cambio (o contra-cambio) social. Tal como expone McAdam (1999: 477) un movimiento social debe de superar seis tareas de suma importancia para que sus propósitos tengan un impacto en la sociedad, a saber: 1) Conseguir nuevos miembros; 2) Mantener la moral y el nivel de compromiso de los miembros, con los que ya cuenta; 3) Conseguir la cobertura de los medios de comunicación, e idealmente (aunque no necesario) favorable a sus puntos de vista; 4) Movilizar el apoyo de grupos externos; 5) Limitar las opciones de control social que pudieran ser ejercidas por sus adversarios; y, en último término, 6) Influir sobre lo político y conseguir que el gobierno (o la administración) actúe.

Así las cosas, las preguntas son: ¿Es posible —y cómo— que los movimientos sociales superen estas seis pruebas? ¿Cómo deben hacerlo? ¿Por qué algunos tienen éxito y otros fracasan? ¿Cómo desaparecen y emergen de esta singular forma de actor colectivo? Efectivamente, éstas son las cuestiones que hacen la mayoría de los analistas y que, con la intención de responderlas, se ha elaborado el aparato analítico que se muestra en el epígrafe número 2.

Antes de cerrar este primer resumen, es necesario señalar que durante las últimas décadas han aparecido nuevas formas de movilización que agregan intereses y que son diferentes a los movimientos sociales arriba descritos. Nos referimos a los grupos de interés, los NIMBY y las redes transnacionales de defensa (también conocidos por su nombre en inglés: *Advocacy Networks*). Propondremos también, dos nuevas formas de agregación colectiva: las redes activistas y las multitudes conectadas. Definamos a cada uno de los actores.

Los grupos de interés, son asociaciones voluntarias que tienen como objetivo principal el influir sobre el proceso político, defendiendo las propuestas que afectan a determinados

intereses de un sector de la comunidad (trabajadores asalariados, miembros de un grupo religioso, empresarios de una determinada industria, etc.). Estos grupos se proponen participar en la elaboración de las decisiones y políticas relacionadas con sus intereses, pero, sin asumir responsabilidades institucionales: actúan sobre las instituciones, sin ejercer directamente el poder. De ahí que algunos autores prefieran denominar a estos actores como grupos de presión, subrayando que no persiguen ocupar el poder institucional, sino presionar sobre el mismo (Vallès 2000). Las formas de acción de los grupos de interés son muy variadas y con el fin de influir en el proceso de toma de decisiones, y pueden ir desde la persuasión, la contribución, la activación de los recursos jurídicos hasta la coacción y amenaza. Obviamente, los métodos de acción van unidos a los recursos accesibles de cada una de estas organizaciones.

Los NIMBY son un tipo de movilizaciones parecidas a los movimientos, aunque mantienen elementos diferenciados. NIMBY es el acrónimo en lengua inglesa de *Not in My Back Yard* (No en mi patio trasero). Existe una extensa bibliografía sobre este fenómeno, la mayoría en inglés (McAvoy 1999; Dear 1992; Rabe 1994). Las formas NIMBY son aquéllas que emergen en una localidad (pueblo, barrio o comarca) en contra de las intervenciones exteriores, impulsadas por las administraciones públicas o empresas privadas y que los habitantes de la localidad, las perciben como una amenaza a su bienestar o forma de vida. En general, este tipo de intervenciones exteriores suelen ser la construcción de instalaciones de riesgo como vertederos, centrales eléctricas o nucleares; o de infraestructura que se percibe nociva a los intereses de los ciudadanos.

Para finalizar, es preciso hacer referencia a otro tipo de actor que centra su actividad en la capacidad de movilizar a sus activistas y generar conciencia entre la opinión pública: las

redes transnacionales de defensa (o *Advocacy Networks*). Este tipo de actor, tiene la característica de estar constituido por una nutrida coalición de actores con características muy diferentes (pueden estar ONGs, sindicatos, iglesias, fundaciones, movimientos, etc.) que trabajan internacionalmente en torno a un tema, y que están vinculados por valores compartidos, por un discurso común y, un denso intercambio de información y servicios, con el fin de protestar contra determinado tipo de actividad —que se juzga nociva— llevada a cabo por algún gobierno o por algún actor privado.

La aparición y expansión de las redes transnacionales de defensa, han ido de la mano del desarrollo de las *Tecnologías de la Información y de la Comunicación* (TICs), y tienen como eje fundamental de acción y presión políticas comunicativas que hacen un uso intenso de símbolos y valores (Keck y Sikkink 2000). Sobre este tema y las derivadas de esta acción colectiva transnacional, así como, sobre las redes activistas y las multitudes conectadas, se ahondará más en la última división de este texto.

A partir del contenido expuesto en la Tabla 1, se puede observar como los tres actores expuestos hasta ahora, tienen como eje fundamental el incidir en la política desde un ámbito no institucional, a la par que cada uno de los ellos tienen características específicas.

Tabla 1. Una tipología ideal de actores políticos colectivos “confrontacionales”

	Grupos de interés	Movimientos Sociales	NIMBY	Redes transnacionales de defensa
Estructura organizativa	Formalizada, estable, jerárquica	Horizontal, variable, en red	Variable, informal, en red	Horizontal, en red
Relación con el poder	Presión	Enfrentamiento	Enfrentamiento	Presión a través de políticas de comunicación
Discurso	Sectorial	Transversal	Demandas puntuales	Denuncia
Ámbito de intervención	Institucional, a veces no convencional	Social, no convencional	Social, no convencional	Mediática, convencional y no convencional
Intereses	Exclusivos, particulares	Incluyentes, universales	Exclusivos, particulares	Incluyentes, universales

2. ANALIZAR LA ACCIÓN COLECTIVA PARTIENDO DE LA COYUNTURA

2.1. El inicio de la protesta

El estudio de los movimientos sociales se ha orientado en tres direcciones, a nivel externo, a nivel interno y respecto a su impacto. En la primera dirección, la pretensión de los investigadores es observar cómo los movimientos sociales realizan la tarea de captar y vehicular las demandas de los ciudadanos,

contribuyen a su participación e impactan en las instituciones. Para ello, es importante ubicar a los movimientos sociales en un ámbito sistémico y observar qué posición tienen respecto al resto de los actores y de las instituciones y, ver cuál es su abanico de posibilidades. Así, desde esta estrategia de estudio —básicamente relacional— la pregunta sería: ¿Cuándo se activan los movimientos sociales?

El análisis a nivel interno, la pretensión es estudiar de los movimientos sociales, un tipo específico de acción colectiva, con un repertorio propio, una forma singular de organización y una simbología específica. En esta dirección, es posible sintetizar los ángulos de análisis a través de las preguntas: ¿Qué hacen los movimientos sociales? ¿Cómo? ¿Por qué?

Para terminar, en cuanto a los rendimientos, es preciso señalar novedosos estudios sobre los impactos de la acción de los movimientos sociales, ya que a éstos se les atribuye la autoría de una ingente cantidad de cambios, la investigación que intenta evaluar la naturaleza, forma y profundidad de éstos, está aún en ciernes. Precisamente, por ello, es necesario hacer hincapié en el análisis de los resultados, preguntándonos: ¿Cuáles son los frutos de la movilización?

Pasemos a desarrollar con un poco más de profundidad, las diversas estrategias del análisis, a sabiendas que las perspectivas teóricas en gran parte funcionan como metáforas, no sólo iluminan, sino que también ocultan. Las metáforas, al centrar la atención en unos fenómenos determinados, incurren en el peligro de que otros igualmente relevantes puedan ser ocultados o encubiertos. Así, del mismo modo en que es útil y esclarecedor acercarse a las cosas con una amplia gama de metáforas, también es convincente explicarlas desde distintas perspectivas teóricas (Snow 1986). En este epígrafe, nos centraremos en

la primera de las direcciones analíticas expuestas al inicio, el estudio a nivel externo o contextual.

2.2. La Estructura de Oportunidades Políticas (EOP)

Un célebre estudioso de los movimientos sociales, Sydne Tarrow (2009), expone que *el cuándo* explica en gran medida el *por qué* y *el cómo*. Y ese cuándo, se refiere a la coyuntura que facilita la aparición de los movimientos. Es esta coyuntura a la que los teóricos califican de Estructura de Oportunidades Políticas (a partir de ahora EOP).

La EOP significa las dimensiones consistentes —aunque no necesariamente formales, permanentes ni nacionales— del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. De esta forma, el concepto de EOP pone énfasis en los recursos “exteriores” al grupo, que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las autoridades.

Y estos recursos, suelen aparecer cuando se producen coyunturas de cambio externas a los mismos movimientos que generan oportunidades para la acción colectiva. Estas circunstancias pueden ser fruto de los cambios en las reglas del juego jurídico-político (cambios *sistémicos*), variación en la correlación de fuerzas entre los actores (cambios *relacionales*) o una modificación en la atmósfera internacional (cambios en el *World Time*).

Los cambios en el *World Time* dan cuenta de la coincidencia de unas demandas locales con una coyuntura internacional favorable. Cuando así ocurre, aparecen dinámicas de contagio, como el llamado *efecto dominó* o *bola de nieve*, que ejemplifican los procesos de movilización en cadena. Así ocurrió, por ejemplo, en las llamadas revoluciones de terciopelo de Europa

Central, que se desencadenaron después de la caída del Muro de Berlín; o con las movilizaciones de los pueblos indígenas de América Latina, para demandar sus derechos a raíz de la *Década de los Pueblos Indígenas* decretada por las Naciones Unidas.

Los cambios en la correlación de fuerzas entre los actores (*cambios relacionales*) suelen ocurrir cuando se producen imprevistos, alineamientos gubernamentales o divisiones entre las élites, pues la necesidad de crear nuevas coaliciones son siempre generadoras de incertidumbre y animan a los políticos desafectos a intentar ejercer un poder marginal buscando nuevos recursos, por ejemplo, el apoyo de ciertos movimientos sociales. Estos cambios, a veces suponen que los movimientos sociales tengan acceso a “nuevos” *aliados influyentes*. Si es así, la capacidad de movilización suele ser mayor, ya que es más fácil animarse a la acción colectiva, si existen aliados que puedan actuar como amigos en los tribunales, garantes contra la represión o negociadores aceptables. Los aliados son un recurso externo del que, en ocasiones, pueden servirse los actores sociales carentes de recursos. Un caso ejemplarizado con el movimiento de defensa de los derechos civiles de la comunidad afroamericana de EEUU, a partir de 1964 (después de la celebración del *Freedom Summer*), cuando el *Congress of Racial Equality* y la *National Association for the Advancement of Colored People* obtuvo el apoyo de organizaciones demócratas norteamericanas, de asociaciones liberales de jueces y de los estudiantes de los campus universitarios más prestigiosos del país.

La EOP producto de los cambios en las reglas jurídico-políticas de un régimen, suelen darse cuando desaparece, se debilita o se liberaliza un régimen autoritario y nacen (se consagran) nuevos derechos y libertades. En este sentido, se puede comprender la aparición súbita de grandes olas de movilización en el periodo del “tardo-franquismo” y en la transición en España

entre 1974-1978, o al final del régimen de Pinochet (con la convocatoria del *Referéndum*) en Chile a finales de la década de los ochenta.

Según esta perspectiva, estos cambios de la EOP suponen siempre la generación de oportunidades. Son éstas, las que ofrecen incentivos para la acción colectiva que proponen los movimientos sociales. Así, la participación colectiva prolifera cuando la gente tiene acceso a los espacios necesarios para escapar de su pasividad habitual y encuentra formas de usarlos. Tal como lo expuso Tocqueville “el momento más peligroso para un mal gobierno es cuando intenta corregir su actuación y, con ello, genera vacíos de poder que son susceptibles de ser llenados por movimientos sociales”. Eso es lo que ocurrió —literalmente— con la *Glasnost* y la *Perestroika* diseñadas para reformar gradualmente la Unión Soviética.

Según este enfoque, la formación de los movimientos sociales es producto de la explotación y creación de oportunidades. Por supuesto, hay que contemplar las transformaciones junto con los elementos más estables —como la fuerza o la debilidad del Estado o la naturaleza del sistema de partidos— los cuales, también condicionan la acción colectiva.

La EOP nos ayuda a comprender por qué los movimientos sociales adquieren, en ocasiones, una sorprendente, aunque a veces transitoria, capacidad de presión contra las élites o autoridades y luego, la pierden rápidamente a pesar de todos sus esfuerzos; como fue el caso del espurio protagonismo del movimiento crítico y progresista de la RDA *Neues Forum* en 1989 y 1990 que, una vez desaparecida la República Democrática Alemana, fue silenciado y absorbido por los partidos tradicionales de la República Federal. A la vez, la EOP ayuda también a comprender cómo se extiende la movilización a partir de las personas con agravios profundos y poderosos recursos, a otras

que viven en circunstancias muy distintas. Al plantear desafíos a las élites y a las autoridades, los promotores (o madrugadores) ponen al descubierto la vulnerabilidad de quienes ostentan el poder. Por el mismo motivo, estos pueden desaparecer cuando carecen de recursos necesarios para mantener la acción colectiva se les cierran las oportunidades.

Pero, si bien estos aspectos de la EOP se especifican como “cambios” en las oportunidades, también existen aspectos estables de la EOP que condicionan la formación y la estrategia de los movimientos sociales. De entre estos aspectos estables, destaca la fuerza del Estado, la organización y distribución territorial del poder y la disposición al uso de la violencia y la represión.

En cuanto a la fuerza del Estado, es preciso observar la forma en que se ejerce. Sobre esta dimensión hay quien diferencia entre los Estados más sólidos, como el alemán, y otros más débiles, como la mayoría de los latinoamericanos o africanos. Respecto a la organización y distribución territorial del poder, donde se distingue entre los Estados centralizados que generan movimientos sociales unitarios, sólidos y poco prestos a la negociación, como por ejemplo la *Confédération Paysanne* francesa, y los Estados compuestos que inducen a la aparición de los movimientos descentralizados y más susceptibles a la negociación, como fue el caso de los *Die Grünen* alemanes o de los ecologistas españoles. Finalmente, en cuanto a la disposición al uso de la violencia y la represión, distinguimos Estados más permisivos que otros —destacando la contundencia de Alemania respecto a Holanda— y Estados que optan siempre por la vía judicial en contraposición a otros que recurren con frecuencia a las estrategias de guerra sucia, tal como ocurrió durante *los años del plomo* en Italia.

Con todo, cabe apuntar una contra hipótesis a la afirmación coyuntural de Tarrow, es importante anotar que la “oportunidad” tiene un fuerte componente cultural y que perdemos algo fundamental cuando limitamos nuestra atención al cambio en las instituciones políticas y las relaciones entre los actores políticos. En este sentido, hay que preguntarse si el movimiento obrero polaco *Solidaridad* se activó a raíz de la existencia de las oportunidades políticas o si fue su accionar lo que las creó. Lo mismo podría decirse del surgimiento del EZLN en México en 1994, que creó sus propias oportunidades frente a un gobierno sólido que inauguraba su entrada en el primer mundo con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En esta dirección, la cita de Gamson y Meyer (1996) que nos recuerda que “las oportunidades políticas abren el camino para la acción política, pero los movimientos sociales también crean las oportunidades para ésta”. Y es que mientras los investigadores han dedicado gran parte de su atención al impacto de las EOP sobre el ritmo, forma y consecuencias de los movimientos sociales, éstos han dedicado, comparativamente, poco tiempo y energía al estudio sistemático del papel que los movimientos sociales desempeñaron en rehacer la estructura institucional y los alineamientos de un determinado orden político. Precisamente por ello, es necesario concebir la relación más fluida entre la EOP y los movimientos sociales, ya que si bien la EOP restringe o facilita la acción colectiva de los grupos de oposición, éstos también actúan y aprovechan las EOP para incidir en instituciones y generar nuevos contextos más favorables.

3. ANALIZAR LA ACCIÓN COLECTIVA PARTIENDO DEL “AGENTE”

3.1. ¿Qué hacen los que protestan?

Como se ha señalado anteriormente, los movimientos sociales surgen como una respuesta a las oportunidades para la acción colectiva que el medio ofrece, pero, su desarrollo se ve firmemente determinado por sus propias acciones; que se inscriben y se transmiten culturalmente, y que se conocen como el Repertorio de Acción Colectiva (RAC desde ahora).

El RAC es el fruto de las convenciones aprendidas de la acción colectiva y forman parte de la cultura pública de los colectivos activistas. Cada grupo tiene una historia —y una memoria— propia. La gente no puede emplear rutinas de acción colectiva que desconoce, cada sociedad tiene una reserva de formas familiares de acción conocidas, tanto por los activistas como por sus oponentes y que son, en el fondo, productos culturales. A partir de ese bagaje, también se ensayan nuevas formas de protesta o se recurre a las más habituales.

El RAC se ha calificado, incluso, como el “repertorio de confrontación” (Tilly 1978). Los movimientos sociales rara vez tienen incentivos selectivos o constreñimientos sobre sus seguidores. A veces, los liderazgos cumplen la función de estimular a la movilización y la participación de las personas, que no puede explicarse sólo como un cálculo de los beneficios que puede sacar de ello, pero tampoco, como una pérdida de tiempo y energía. Albert Hirschman (1982) lo expuso cuando dijo que no era cierta la afirmación de Olson (1965) sobre que la acción colectiva tenía que considerarse exclusivamente como un coste, ya que para muchos, supone algo atractivo y excitante.

Además de la movilización y por tanto, el RAC tiene tres funciones fundamentales:

- *Comunica y transmite* las exigencias de los movimientos sociales, pues supone una exteriorización de demandas que, de otro modo, quedarían silenciadas;
- *genera solidaridad* e identidad entre los miembros y vincula los líderes con sus seguidores; y
- *permite desafiar* a los adversarios a partir de la creación de una incertidumbre y debido a lo indeterminado de su coste y a las consecuencias de las acciones.

Estas cuatro funciones, se despliegan casi siempre, cuando un movimiento se activa. Un claro ejemplo de lo señalado, fue el movimiento generado a raíz de la huelga de hambre realizada durante 16 días por parte de casi 700 inmigrantes sin papeles, en ocho iglesias de Barcelona a inicios de 2001. Los inmigrantes utilizaron la “huelga de hambre” como RAC y ésta les sirvió para: 1) Comunicar su situación de indefensión y sus demandas a la ciudadanía; 2) Generar vínculos de solidaridad entre ellos y con el tejido asociativo de la ciudad, que respondió a favor durante todo el encierro y en una manifestación que convocó a más de veinte mil personas y, 3) Finalmente, desafiar y presionar a las autoridades ante la aprobación de la Ley de Extranjería generando incertidumbre sobre el desenlace final.

En cuanto a los tipos de RAC, éstos son muy dispares, y pueden ir desde la acción colectiva violenta hasta la utilización de acciones más convencionales —como huelgas, cartas a medios de comunicación, a manifestaciones—. Entre estos dos extremos que incluyen lo legal, lo ilegal y que explota la gama de lo “alegal”, por ejemplo, dentro de la llamada desobediencia civil, existe un abanico de propuestas indefinidas y

cambiantes que utilizan la disruptión. Es, asimismo, la historia de la acción colectiva es la historia de cómo se incorporan al repertorio formas nuevas de acción después de ser inventadas, experimentadas, aprendidas, vividas y asimiladas. Es el caso de la huelga, que de ser un repertorio criminalizado pasó a ser reconocida como un derecho de los trabajadores. Lo mismo puede decirse del derecho a la manifestación. En la actualidad, podemos hablar de la ampliación de las formas de protesta, a partir de la aparición de nuevos repertorios de acción que tienen como base el ciberespacio y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), por ejemplo, las campañas de firmas electrónicas de Change.org o Avaaz.org, o el bloqueo de páginas Web que realizan los ciberactivistas de la red global *Anonymous*.

Sin duda, la influencia de las TICs supusieron una revolución en el RAC. Uno de los primeros ejemplos de ello, fue el surgimiento de una red internáutica transnacional de apoyo al zapatismo a mediados de los años noventa, que hizo que se tildara al Ejército Zapatista de Liberación Nacional como un “guerrilla virtual” capaz de actuar y hablarle al mundo desde las profundidades de la Selva Lacandona, y por otro, el surgimiento del llamado Movimiento de Resistencia Global o Altermundista, capaz de una acción coordinada y descentralizada, con sus múltiples convocatorias a foros internacionales y bloqueos masivos contra las cumbres económicas mundiales (como se observó en Seattle, Washington, Praga o Davos). Con lo expuesto, quiere ponerse de manifiesto que el RAC siempre está vivo y evoluciona incorporando las innovaciones que son efectivas y rechazando aquellas que no son viables.

Sin duda, la protesta (elaborada a partir del RAC) es la principal arma con que cuentan los movimientos sociales para obtener una visibilidad social, solidaridad y fuerza. Para darse a

conocer, estas manifestaciones siguen dependiendo de la atención que les presten los medios de comunicación de masas. Por ello, los movimientos sociales cuando planean sus protestas intentan: 1) Diseñar acciones espectaculares que atraigan la atención de los medios; 2) tratar de que éstos no oculten o distorsionen sus objetivos; y 3) Involucrar en esas acciones al mayor número posible de personas. Como consecuencia de esta dinámica, en la actualidad, los movimientos experimentaron los efectos de la lógica de los medios de comunicación en su RAC, intentando adaptar a la nueva realidad mediática. Así hoy, los movimientos sociales despliegan acciones susceptibles de captar la atención de los medios de comunicación.

Saber que una audiencia de masas actúa como observadora de los movimientos refuerza la visión dramatúrgica de éstos. Desde el momento en que los activistas son conscientes de la presencia de las cámaras de la televisión, su aparición pública es concebida como una representación para terceras partes. Es lo que Giltin (1980) llama el síndrome “todo el mundo está mirando”. Pero, los movimientos sociales no controlan su propia imagen: aunque planean cómo van a manifestarse, dependen de la voluntad y de las decisiones de agenda de los grandes medios, principalmente la televisión, que muchísimas veces ignora estos acontecimientos o que los tergiversa.

La “visibilidad mediada” (Thompson 1998) es una forma de poder simbólico pues los medios pueden decantarse por silenciar la protesta social omitiendo su existencia, en alianza tácita con el poder político. Si un movimiento social no existen para la opinión pública, las autoridades pueden hacer oídos sordos a sus demandas sin mayores consecuencias. Aunque Internet, con sus posibilidades de comunicación de muchos a muchos, cambia el escenario, es evidente que para la mayoría de la población en todo el mundo la televisión es la fuente principal de

información. Los grandes consorcios mediáticos son (todavía) la metáred que configura “los materiales ideacionales con los que sentimos, pensamos, vivimos presentamos nuestras ideas y luchamos”, señala Manuel Castells (2009: 541).

Cuando los medios ignoran a un movimiento social, éste reacciona de acuerdo a lo que Rucht (2004) denomina “la cuádruple A”: *abstención, ataque, adaptación, alternativas*. La *abstención* ocurre cuando tras la falta de resonancia mediática, el movimiento deja de intentar incidir en los medios y se aísla. El *ataque* tiene que ver con una reacción airada y activa por parte del movimiento en contra de los medios, como manifestaciones, cartas o incluso, ataques al medio o sus reporteros (un ejemplo paradigmático ocurrió cuando ACT UP en Estados Unidos; denunció a los medios por presentar el SIDA como una enfermedad de homosexuales y los acusó de contribuir al aumento de muertes). La *aceptación* se refiere a una decisión consciente del movimiento de explotar las reglas del propio medio para lograr aparecer más y tener una cobertura positiva; en algunos casos, implica la contratación de periodistas o la implementación de un gabinete de relaciones públicas —Greenpeace es un ejemplo de capacidad creativa para hablar el lenguaje mediático, con un RAC muy espectacular—. La última opción tiene que ver con el amplio campo de crear medios *alternativos* donde el movimiento habla por su propia voz: radios libres, revistas, documentales, panfletos, *grafitis, stenciles, performance, canciones...* Aquí hay que señalar el gran impacto en cuanto a los costos y su difusión transnacional que han supuesto las TICs en el ecosistema mediático de cualquier movimiento social (Rovira 2017).

3.2. ¿Cómo se organizan los movimientos?

Tan importante como los discursos y la acción, es la organización de los movimientos y la capacidad de sus líderes de obtener y gestionar los recursos. Por ello, hay una perspectiva que estudia los movimientos sociales partiendo del hecho que su forma de organizarse puede determinar tanto el curso, el contenido y los resultados de su acción.

De lo expuesto, se infiere que las decisiones de los activistas respecto de la forma que toma la organización, tienen consecuencias en la capacidad de obtener recursos y movilizar a sus partidarios, así como en el grado de legitimidad que adquiere el movimiento frente a la sociedad. Además, la forma de la organización también puede ayudar (o dificultar) la articulación de las relaciones con otras y con las instituciones.

La forma en que se organiza un movimiento define “los canales colectivos, tanto formales como informales, a través de los cuales, la gente puede movilizarse e implicarse, a la acción colectiva” (McAdam, McCarthy y Zald 1999: 24). Pero más allá del entorno organizativo, quienes deciden participar o no en una acción colectiva son los individuos y, por eso, es importante detenerse en cómo se realiza su reclutamiento y afiliación. Si siguiéramos las hipótesis de las Teorías de la Elección Racional —basadas en que la acción colectiva en pos de bienes públicos nunca está respaldada por los grandes agregados de individuos— tendríamos que concluir que la capacidad de reclutamiento de los movimientos sociales es casi nula o, en todo caso, destinada al fracaso. Contrario a ello, existe quienes exponen que el proceso de movilización social no se realiza a través de cálculos racionales de individuos aislados, sino todo lo contrario. Muchos teóricos (Tarrow 2009) señalan que la afiliación y compromiso, se desarrolla a través de redes de

personas que confeccionan “comunidades sensibles” a determinadas causas o demandas.

Sin embargo, *la morfología* de los movimientos sociales no es plana ni homogénea, sino que suele tener círculos concéntricos de activistas, donde en el centro, aparece un núcleo duro y en su entorno militantes menos implicados. En realidad, la composición de un movimiento se parece más a una maraña entrelazada de pequeños grupos y de redes sociales que a una organización ordenada.

Una vez que se constata la presencia del núcleo duro, es necesario la presencia de un *entorno social* movilizado, que apoye las exigencias y se sume a la acción colectiva que el primero profesa. Ante ello, cabe preguntarse de dónde se obtiene este *entorno social* que da cuerpo al movimiento. Según McAdam (1986) las personas que configuran este entorno fluyen de las redes amigas que ejercen la función de “epidermis social”. Con base a ello, podemos exponer que son los procesos grupales de confianza mutua —más que la ideología o las consignas— lo que transforman el potencial para la acción colectiva en participación.

Estos espacios de confianza son los yacimientos de micro-movilización de los que se nutren los movimientos sociales: “alvéolos sociales” donde la gente se compromete, genera lazos formales e informales y decide emprender determinado tipo de acciones. En este sentido, la mayor o menor densidad de estos espacios en un entorno determinado, es uno de los elementos a partir de los cuales se puede predecir la capacidad de movilización. En palabras de Tilly (1978) estos espacios definen el nivel de *neatness* de determinado entorno.

Una vez localizadas las bases de reclutamiento de los movimientos, es necesario estudiar aquello que hace posible la aparición de las coaliciones sociales holgadas, que ponen en

marcha amplios ciclos de movimiento. En esta dirección, conseguir aliados y activistas a través de (o entre) organizaciones amigas (lo que muchos académicos llaman penetración en los “campos multiorganizativos”) es vital y se hace en el espacio creado por otros colectivos. En este sentido, es difícil de comprender, por ejemplo, el accionar de diversos movimientos de la izquierda transformadora latinoamericana, como el Movimiento de los trabajadores *Sin Tierra* en Brasil o la CONAIE ecuatoriana (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) sin tomar en cuenta la actividad ejercida por las Comunidades Eclesiales de Base (las CEB’s) inspiradas en la Teología de la Liberación.

Pero, uno de los mayores problemas que tienen los movimientos a la hora de crear las grandes coaliciones, es tener la firmeza suficiente para resistir a sus oponentes, y a la vez, ser lo bastante flexibles como para cambiar con un arreglo a las circunstancias y nutrirse de la energía de sus bases, en un contexto en el que generalmente no existe un cuadro permanente de activistas de base. Respecto a esta tarea de conexión, se ha discutido mucho sobre las ventajas que ofrecen las TICs al entorno organizativo e incluso, como se verá más adelante, podemos hablar de nuevos tipos de actores como son las multitudes conectadas que no generan necesariamente un movimiento social.

No es ningún secreto, exponer que hoy, la mayor parte de los movimientos sociales del mundo de todas las tendencias, utilizan el Internet como una forma privilegiada de acción y de organización. Y si bien, sabemos que el Internet es un instrumento, también añadir lo que éste confiere a los movimientos sociales, al permitir amplificar lo que acontece en el ámbito local en tiempo real. Sin embargo, contra todo determinismo tecnológico, las comunidades no son producto del Internet,

sino que pueden potenciarse y extenderse a través de las interacciones no presenciales en la red.

Cuando intentó medirse qué influencia tenía el Internet sobre la sociabilidad, se encontró algo que contradice los mitos tecnófílicos. Es lo que se llama “cuanto más, más”, es decir, cuánto más red social física se tiene, más se utiliza el Internet (y no al contrario); y cuánto más se utiliza el Internet, más se refuerza la red física que se tiene. En este sentido, es importante tener en cuenta a la red virtual para comprender los movimientos sociales, es necesario observar previamente la existencia de los núcleos de micromovilización o de un “núcleo duro”, una “red disponible” y sobre todo, de valores compartidos y una indignación latente (Castells 2000, 2012). Es decir, el Internet no creó al subcomandante Marcos, al Movimiento de Resistencia Global ni el 15-M, pero sin éste, los tres movimientos nunca hubieran sido lo que son.

3.3. ¿Qué dicen los que protestan?

Hasta ahora hemos hablado de las estructuras de oportunidad, de estrategias organizativas y de acción colectiva... pero es necesario que haya elementos mediadores y discursivos entre la oportunidad, la organización y la acción, y éstos son los significados compartidos y los conceptos, por medio de los cuales, la gente tiende a definir su situación. Para que exista algún tipo de movilización, es imprescindible que surja un sentimiento de agravio compartido y que la gente crea posible que la acción colectiva pueda contribuir a solucionar la situación.

Para eso, los movimientos sociales son laboratorios culturales y desarrollan una importante tarea en la producción simbólica, generan “significados” compartidos o, tal como lo

definen diversos teóricos (Snow y otros 1986; Hunt, Snow y Benford 1994), marcos cognitivos comunes para la acción.

Según estos autores, los marcos son como lentes a través de los cuales, se percibe la realidad y las oportunidades para transformarla. Son los discursos, las metáforas específicas, las indicaciones cognitivas utilizadas para representar conductas y eventos de forma evaluativa y para sugerir formas de acción. La creación de marcos cognitivos, depende también, de la recuperación y la transformación de elementos enraizados en la sociedad y, no de la capacidad de “sintonizar” con los medios de comunicación de masas. Con todo, el “enmarque” no parte de cero, sino que es el resultado agregado de la experiencia personal, la memoria colectiva y las prácticas que se asocian a la cultura.

Los aspectos simbólicos son cruciales a la hora de impulsar la movilización, ya que los agravios e injusticias sociales, más o menos objetivos, no son suficientes por sí mismos para el inicio de la movilización o la acción política. Tiene que existir una conciencia de la situación y una interpretación que relacione una realidad con determinadas causas, la mayoría, relacionadas con las políticas ejercidas desde el poder. Y, a la par de ello, es necesario un discurso que justifique, anime y haga plausible la acción colectiva. En esta dirección, el discurso dignifica el descontento, identifica un blanco para los agravios, señala las reivindicaciones y construye símbolos capaces de movilizar a la gente.

Por lo expuesto, los movimientos sociales son calificados como actores políticos que desafían los discursos sociales dominantes y manifiestan una forma alternativa de definir e interpretar la realidad (Snow y Benford 1998).

Los movimientos recurren selectivamente a un “baúl de herramientas culturales”. Fue el sociólogo David Snow quien

adoptó el concepto de *marco cognitivo* de Erving Goffman (2006) sosteniendo que existe una categoría de sobrentendidos que están relacionados con los mensajes, a partir de los cuales, los movimientos sociales construyen sus significados.

En palabras de Snow y Benford (1998) un marco cognitivo es “un esquema interpretativo que simplifica y condensa el mundo puntuando y codificando selectivamente los objetivos, situaciones, acontecimientos y experiencias”. Las funciones de los marcos son: explicar la realidad a través de determinados valores, elaborar diagnósticos que implican tanto la identificación de un problema como la atribución de culpabilidad o causalidad y movilizar en base a señalar la relevancia que tiene la acción colectiva para el mundo y la vida de los simpatizantes (Snow y Benford 1998).

La tarea fundamental de los movimientos es convencer que las indignidades de la vida cotidiana no están escritas en las estrellas, sino que pueden ser atribuidas a algún agente y a una determinada correlación de fuerzas, y que pueden cambiar por medio de la acción colectiva. Por ello, la actividad clave de los movimientos sociales, consiste en inscribir agravios en marcos globales que identifican la injusticia, atribuir las responsabilidades y proponer soluciones a partir de un tipo de discurso que incite a la acción.

Según Gamson y Meyer (1992) el discurso de los movimientos sociales debe incidir sobre tres aspectos que son esenciales para la acción colectiva: la injusticia, la identidad y la eficacia. El primero de ellos, permite definir a ciertas condiciones sociales como problemáticas; el segundo persigue construir una identidad, un sentido de pertenencia entre los miembros del movimiento, un “nosotros” y un “ellos” sobre los que recae la responsabilidad por las condiciones adversas que se pretenden modificar; y finalmente, es preciso que los integrantes y

simpatizantes asuman que sus acciones pueden ser eficaces para conseguir los objetivos propuestos.

Los movimientos sociales tratan pues, de dotar a los individuos con las creencias necesarias para el cuestionamiento de determinadas situaciones y para su movilización. Pero, la elaboración de este discurso no es espontánea, sino que es necesario elaborar lo que Gamson y Meyer (1992) han calificado como la *retórica del cambio* en contraste de la *retórica reactiva* que Hirschman analizó en su obra (1991). Su tarea consiste en convencer a los disconformes potenciales de que la acción que conduce al cambio no sólo es posible, sino también, deseable. Al influir sobre las percepciones que dé la oportunidad que tienen los activistas potenciales, los organizadores pueden alterar las bases de la oportunidad. A los argumentos reaccionarios existen contraargumentos que apelan a lo contrario. Éstos son la urgencia, la actividad y la posibilidad de éxito.

En esta lógica, el discurso movilizador señala que la inactividad conlleva sus peligros y procura crear una sensación de urgencia a través de frases como: "si no actuamos ahora cada vez será más difícil". Se trata de exponer que la acción tiene sus riesgos, pero, permanecer inactivos es mucho más arriesgado aún, tal como apeló en varias ocasiones, el movimiento anti-nuclear y pacifista de Europa Occidental a inicios de los años ochenta, al exponer que movilizarse tenía sus costos, pero que la posibilidad de una conflagración nuclear era el Apocalipsis.

Obviamente, quienes elaboran el discurso movilizador, sobreestiman la existencia de oportunidades políticas. Es decir, que generan prejuicios sistemáticamente optimistas, tales como la percepción de que una botella que contiene la mitad del líquido posible está "medio llena". Pero, a la vez, los individuos deben convencerse a sí mismos de que tendrán éxito, también que la única forma de transformar algo, parte de la

base de creérselo. De hecho, sólo las percepciones poco realistas de lo que es posible, pueden alterar lo posible. Se trata de enarbolar la frase de: “lo conseguimos porque no sabíamos que era imposible” que tanto circuló entre los organizadores de la Consulta Social para la Abolición de la Deuda Externa, después del éxito que tuvo la convocatoria del 12 de marzo del 2000 en España. En el fondo, se trata del mismo principio que apela Max Weber en el último párrafo de su ensayo *La política como vocación* diciendo que: “la política consiste en una dura y prolongada lucha para abrirse paso a través de tenaces resistencias (...). Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez...”.

4. REDES Y MULTITUDES CONECTADAS: ¿UNA NUEVA ERA?

En las últimas décadas, han aparecido formas de acción colectiva que tienen rasgos de un movimiento social, pero que no construyen un sujeto unitario ni una identidad que logre extenderse en el tiempo, sino que tiende a la autoorganización esporádica y a la cooperación, manteniendo la autonomía de las partes. La red, como forma mínima de organización para la protesta, como ideal normativo (la “horizontalidad”) y como infraestructura de comunicación (Internet) se ha vuelto el paradigma de la acción colectiva contemporánea.

Podemos distinguir dos nuevos tipos de actores colectivos que emergen de la relación entre la movilización social y la comunicación digital: las “redes activistas” y las “multitudes conectadas”.

Las redes activistas son en muchos sentidos “redes transnacionales de defensa” como las que tipificaron Keck y Sikkink

(2000) pero se diferencian de ellas, en que no se organizan para apoyar o defender una causa concreta (muchas veces distante), sino que los colectivos e individuos que participan en las movilizaciones lo hacen a partir de algo propio en común, digno de ser denunciado, perseguido o construido con una conciencia que enlaza lo local con lo global.

A mediados de los noventa, con la extensión del Internet, surge de forma espontánea una red transnacional de solidaridad con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ejemplo de lo que son las redes activistas como agregaciones *ad hoc* sostenidas en operaciones de información, capaces de actuar e irrumpir de forma desterritorializada a nivel global y a la vez, en contextos locales situados (Rovira 2009). El devenir de estas interacciones entre las redes activistas en todo su esplendor, dio lugar al Movimiento de Resistencia Global (MRG), también llamado “movimiento altermundista”, que hizo su aparición en Seattle el 30 de noviembre de 1999 contra la Reunión del Milenio de la Organización Mundial del Comercio.

Aparece entonces un activismo comunicativo y *hacker* (el *hacktivismo*) (Wray 1998) que cobra una enorme relevancia y que pone en escena los repertorios de acción colectiva que rompen códigos informáticos y abren moldes en las formas y los modos de las protestas. Los marcos cognitivos comunes que se fueron tejiendo a fines de los años noventa en estas redes, impugnan el modelo neoliberal en la economía global y sus consecuencias.

Las listas de correo electrónico permiten nuevas articulaciones, igual que las páginas Web y las plataformas activistas como los *Indymedia*, donde cualquier manifestante podía contar y documentar las protestas en video, audio o texto gracias a la convergencia digital (Jenkins 2006), logrando un impacto y una extensión difícil de obtener con los medios alternativos

tradicionales que siempre eran más costosos, lentos y limitados geográficamente. Los activistas pasan a ser comunicadores eficaces e inmediatos de sus propias acciones, periodistas de su aparición pública, cronistas involucrados, *streamers*, narradores situados y fotógrafos capaces de denunciar y mostrar la violencia policial, *hackers* dispuestos a interrumpir los flujos y a inventar nuevas tácticas en los espacios virtuales globales. Múltiples pequeños medios independientes y autogestivos, los *radical media* (Downing 2010), aprenderán a enlazarse entre sí, para formar redes de contrapúblicos más amplios y deslocalizados.

Las multitudes conectadas es otro tipo de “actor”. Con el auge de las plataformas de las redes sociales digitales, la extensión de los teléfonos inteligentes y la conexión inalámbrica, Internet se mueve del escritorio a la calle y la acción colectiva en muchos casos se hará *ciborg* (Haraway 1999). En 2011, aparecen en todo el mundo, lo que puede considerarse como un nuevo ciclo de acción colectiva que se distingue por su configuración urbana y comunicacional: a las revueltas ciudadanas de la llamada Primavera Árabe, le seguirán movilizaciones en Grecia, Portugal, el 15-M en el Estado Español, *Occupy* de Estados Unidos, #YoSoy132 en México, la rebelión en Turquía contra la destrucción del parque Gezi en 2013, el movimiento *Passe Livre* en Brasil, la acampada de la *Umbrella Revolution* en Hong Kong a fines de 2014 o la #NuitDebout en París en 2016, entre otras. Cada lucha de cada continente y cada país con especificidades irreductibles, pero con algo en común: su capacidad de crear espacios simbióticos en el mundo físico y digital, conectando las calles con los flujos globales de la indignación (Castells 2012).

Estas movilizaciones que toman las plazas de las ciudades no utilizan la tecnología como algo complementario, sino

sinérgico. Lo que ocurre *in situ* y *online* son dimensiones imbricadas de un mismo fenómeno *onlife* (Rovira, 2017). Las personas se manifiestan con sus extensiones tecnológicas incorporadas, conscientes de su visibilidad global. Se autoconvocan y toman decisiones a través de sus cuerpos en movimiento y de sus redes digitales en efervescencia. Es la emergencia de la *tecnopolítica* (Javier Toret 2013: 45):

“la reappropriación de las herramientas y espacios digitales para construir estados de ánimos y nociones comunes necesarias para empoderarse, posibilitar comportamientos colectivos en el espacio urbano que lleven tomar las riendas de los asuntos comunes”.

Mientras, las redes de solidaridad con el zapatismo en los noventa con sus páginas Web y sus listas de correo electrónico y el altermundismo con los *Indymedia*, principalmente lograron poner en el mismo escenario a diversas corrientes ideológicas y conectar colectivos, agrupaciones, sindicatos, ONGs de distintos lugares del mundo, las multitudes conectadas, ya no son grupos de colectivos organizados, sino gente que a título personal, sale a las calles dispuesta a protestar por algún tema en concreto y exigir más democracia. Para W. Lance Bennett (2012: 21):

“La fragmentación social y el declive de las fidelidades grupales han dado lugar al auge de la era de la política personalizada, en la que los marcos de acción de la expresión personal individualizada desplazan los marcos colectivos...”.

Para este autor, cuanto más diversa es la movilización, más personalizada se vuelve; las multitudes de las plazas construyen un *ethos* basado en la diversidad y la tolerancia a los distintos puntos de vista, y tejen lemas de acción inclusivos, como el “somos el 99%” o “indignados”. La participación en densas redes de cada uno de los participantes, lleva a que comparten sus propias historias y problemas, y se convierta cada quien, en un catalizador del proceso de movilización que se extiende viralmente en cascadas de redundancia.

La multitud conectada conforma un “sistema red” con las características de las redes libres de escala (Barandiaran y Aguilera 2015: 175): la robustez (la capacidad de mantener sus funciones esenciales a pesar de perturbaciones), la flexibilidad (el cambio y adecuación a condiciones variables), la adaptabilidad (la capacidad de ajustar su estructura y comportamiento).

La teoría de redes (Latour 2005) y los aportes de los estudios sobre la performatividad (Fuentes 2015) serán claves para analizar la acción colectiva de esta nueva era.

5. ¿TIENE RESULTADOS LA PROTESTA?

Hasta ahora hemos visto, cómo la estructura de oportunidades crea incentivos para que se formen determinados movimientos sociales basados en las redes sociales preexistentes, que usan un repertorio de acciones colectivas definido y unos marcos cognitivos en torno a los cuales, se movilizan sus seguidores, y también, la emergencia de nuevos formatos de movilización fruto de las TICs, pero todo ello, ¿qué frutos produce?

Es necesario preguntarse, cuáles son los rendimientos de los movimientos sociales, por qué a ellos, se les atribuyen múltiples transformaciones. Otra cuestión, es que no es nada fácil identificar los resultados políticos concretos que se derivan de

la acción colectiva de un movimiento dado, que en la formulación final de los “productos” se entrecruza la voluntad y la actividad de muchos otros actores políticos. Con todo, es clave incidir en ello, porque uno de los grandes retos de los estudios sobre movimientos sociales, es el de evaluar si éstos logran (o no) las reivindicaciones por las cuales se movilizan.

Este tema es fundamental, pues sabemos aún poco sobre el impacto de los movimientos sociales en el cambio social. En parte, porque es muy difícil demostrar la cantidad y la calidad del cambio que produce un movimiento social y, en consecuencia, relacionarlo con las características particulares de éste. Y también, no obstante de los grandes avances teóricos en esta área, todavía no se ha construido una teoría sobre el éxito de los movimientos, a pesar de que hay ejemplos relativamente exitosos, como el Movimiento de Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina, el Movimiento para la supresión del servicio militar obligatorio en España, o el Movimiento LGBTI en muchos países occidentales.

Pero, a pesar de lo poco que sabemos, a los movimientos sociales se les atribuyen productos en los cuatro ámbitos en que se puede diseccionar la actividad política:

- El *simbólico*, con cambios en los sistemas de valores, opiniones, actitudes y conductas sociales e individuales; y la formación de nuevas identidades colectivas;
- el *interactivo*, con la capacidad de hacer emerger nuevos actores políticos o de generar cambios en la estructura de la representación política y en los sistemas de alianzas;
- el *institucional*, con la habilitación de nuevos procedimientos administrativos y la creación de nuevos espacios y mecanismos estables de negociación con autoridades; y

- el *sustantivo*, empujando el cambio de ciertas políticas gubernamentales en marcha; obteniendo derechos individuales, civiles y sociales; y, en definitiva, creando nuevas oportunidades para la movilización.

Para observar el impacto de los movimientos sociales en la arena política, social y económica, es preciso explorar nuevas herramientas analíticas a partir de múltiples estudios de caso, que permitan, posteriormente, la comparación entre ellos. Este es uno de los nuevos retos del estudio de este “vaporoso” sujeto político.

6. EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. Un movimiento social es un actor político colectivo que se diferencia de los partidos políticos y los grupos de interés por:
 - a. Querer influir en los conflictos sociales y en la arena política.
 - b. Por el carácter voluntario de sus miembros.
 - c. Por el hecho de que participa en la política a través de canales no institucionales.
2. Un NIMBY se parece a un movimiento social en casi todo, menos en:
 - a. Que utiliza la protesta como una herramienta de presión política.
 - b. Por defender intereses específicos de un colectivo local, ignorando otros colectivos semejantes en otros espacios
 - c. Por tener una estructura organizativa débil e informal.
3. Las redes transnacionales de defensa tienen entre sus miembros actores muy diferentes, creando una coalición entre:

- a. ONGs, comunidades, asociaciones sin ánimo de lucro, movimientos sociales, expertos.
 - b. Empresas locales, empresas transnacionales y gobiernos locales.
 - c. Partidos políticos, centrales sindicales y *think tanks*.
4. Una estructura de oportunidades políticas es una coyuntura que permite la movilización, debido a que:
- a. Las personas que sufren agravios perciben que pueden protestar sin sufrir grandes riesgos.
 - b. Los políticos en el poder, premian a aquéllos que generan demandas de forma violenta.
 - c. Existen disposiciones legales que protegen a los que se organizan de forma colectiva.
5. Es difícil saber, cuáles son los impactos de las movilizaciones, debido a que:
- a. En las ciencias sociales es muy difícil establecer la causalidad entre un acto y sus consecuencias.
 - b. Los impactos de los movimientos sociales pueden ser de muy diversa naturaleza: culturales, institucionales, legales...
 - c. La atribución de los resultados políticos suele ser multicausal.
6. La función de los repertorios de acción colectiva son:
- a. Generar el desorden, caos y confusión necesaria para iniciar un proceso revolucionario.
 - b. Crear los lazos orgánicos necesarios para poder fundar un nuevo partido político.
 - c. Comunicar una demanda, retar a las autoridades y generar solidaridad entre los movilizados.

7. Las redes activistas se distinguen de los movimientos sociales más clásicos por:

- a. Mantener la autonomía de los colectivos que participan y tener una dimensión transnacional.
- b. Por usar Internet.
- c. Crear nuevos marcos cognitivos para la movilización social.

8. Las multitudes conectadas se caracterizan por:

- a. La irrupción inesperada de gente en las calles y plazas de las ciudades sin convocatoria clara.
- b. Una participación más personalizada en las movilizaciones sociales y en las redes digitales.
- c. Estas movilizaciones ocurren en el ciberespacio y en las redes digitales exclusivamente.

Respuestas: 1c, 2b, 3a, 4a, 5abc, 6c, 7a, 8ab

Ejercicios para desarrollar

1. Observa las asociaciones y movimientos sociales relevantes de tu localidad (o barrio, si se trata de una ciudad de notables dimensiones) y averigua cuándo nacieron. Intenta realizar entrevistas a sus activistas fundacionales y pregúntales por qué se crearon las asociaciones y si creen que la coyuntura fue relevante. Una vez que tengas esta información (además de otra conseguida a través de fuentes indirectas, como pueden ser la prensa local, documentos de época o la Web) intenta ver si el contexto en que nacen es realmente importante para explicar la naturaleza y los fines de las asociaciones. Con todo ello, interpreta si la Estructura de Oportunidades Políticas presentes en el periodo de la creación de las asociaciones, te ayuda a interpretar su aparición de estos movimientos, sus características y evolución.

2. Recoge todo el material que puedas sobre tres campañas de sensibilización impulsadas por diferentes movimientos (como por ejemplo, para salvar especies animales en peligro de extinción, para controlar el comercio de armas ligeras, para luchar contra la explotación infantil, en contra de la creación de una planta de residuos, etc.) y analiza el discurso que utilizan, con la intención de identificar si éste cumple las tres condiciones clásicas del “enmarque”.

3. Haz un seguimiento de prensa durante un mes y recoge todas las noticias que hagan referencia a las acciones colectivas de personas o actores que las impulsan, y señala cuál es su capacidad expresiva y comunicativa. Una vez clasificadas, intenta observar cuáles se repiten a menudo y cuáles no, con base a ello, define y argumenta qué tipo de repertorio de acción colectiva es el más habitual.

4. Pregunta a tus padres y vecinos, cuáles fueron las demandas más sentidas en tu pueblo o barrio cuando eran jóvenes. Averigua si éstas, se fueron resolviendo, fruto de la movilización de los vecinos. Si fue así, intenta establecer las relaciones causales que existieron entre la exposición y reclamo de demandas por parte de los movimientos hacia las autoridades y su resolución.

5. Piensa en un tema polémico, como por ejemplo: el aumento en el precio de la gasolina en México o de la electricidad en España. Haz un seguimiento de los distintos mensajes en contra de estas medidas que aparecen en *Twitter* y *Facebook*, analiza cómo se construyen *memes* y contrástalos con las versiones que dan las instituciones. Reflexiona sobre la relación entre las protestas *online* y *offline*, ve si se producen convocatorias en las calles y si son éstas exitosas. Intenta intervenir proponiendo tú una acción y un mensaje, y analiza cuál es la reacción de la gente. Pon especial atención, ante la forma en

que los medios de masas incorporan estos temas y cómo sus contenidos se ven reforzados o criticados por la información en las redes digitales.

BIBLIOGRAFÍA

- BARANDIARAN, Xabier; Aguilera, Miguel (2015) “Neurociencia y tecnopolítica: hacia un marco analógico para comprender la mente colectiva del 15M”, en Toret, Javier (Coord.), *Tecnopolítica y 15M. La potencia de las multitudes conectadas*, Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- BENNETT, W. Lance (2012), “The personalization of politics: political identity, social media and changing patterns of participation”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 644, SAGE, pp. 20-39.
- CASTELLS, Manuel (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- , (2012), *Redes de indignación y esperanza*, Madrid: Alianza Editorial.
- DOWNING, John (2010), “Nanomedios de comunicación: ¿Medios de comunicación comunitarios? ¿O de red? ¿O de movimientos sociales”, texto para la conferencia *Medios comunitarios, movimientos sociales y redes*, Cátedra UNESCO de Comunicación InCom-UAB, Barcelona: CIDOB.
- FUENTES, Marcela A. (2015), “Performance Constellations: Memory and Event in Digitally Enabled Protests in the Americas”, en *Text and Performance Quarterly*, 35(1), 24–42.
- GAMSON, W.A. y Meyer, D.S. (1992) “The Framing of Political Opportunity” Paper presentado en el Congreso *European/American Perspectives on Social Movement*, Washington, D.C.
- GILTIN, Ted (1980), *The World is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*, Berkley: University of California Press.

- GOFFMAN, E. (2006) *Frame Analysis*. Los marcos de las experiencias. Madrid: CIS.
- HARAWAY, Donna (1991), “A cyborg Manifesto: Science, Technology, and Socialist-Feminism in the Late Twentieth Century” in *Simians, Cyborgs and Women. The Reinvention of Nature*, New York: Routledge, pp. 149-181.
- HIRSCHMAN, A. (1982) *Shifting Involvements*. Princeton: Princeton University Press.
- , (1991) *The Rethoric of reaction*. Cambridge: Harvard University Press.
- IBARRA, P. Martí i Puig, S. y Gomà R. (2002) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- JENKINS, Henry (2006). *Convergence culture: La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*, Barcelona: Paidos.
- KECK, E. y Sikkink, K. (2000) Activistas sin fronteras. Redes de defensa en la política internacional. México: Siglo XXI.
- LATOUR, Bruno (2005), Telessembling the social: an introduction to actor-network-theory, New York, Oxford University Press
- MCADAM, D. (1986) “Recruitment to High-Risk Activism: The Case of Freedom Summer” *American Journal of Sociology*, 30.
- , McCarthy, J. y Zald, M. (1999) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- GOFFMAN, E.
- NEVEU, C. (2002): «NIMBYs as Citizens: (re) defining the “General Interest”», *European Journal of Anthropology*, 40: 51-66.
- OLSON, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- ROVIRA, Guiomar (2009) *Zapatistas sin fronteras*. México: ERA.
- , (2015), “De las redes activistas a las multitudes conectadas. Movilización social, protesta global y tecnología de la comunicación”. Revista Internacional de Pensamiento Político, Vol. 10.: 157-170.
- , (2017), *Activismo en red y multitudes conectadas*, Barcelona: Icaria-UAMX.

- RUCHT, Dieter (2004), "The quadruple A. Media strategies of protest movements since the 1960s", en Wim van de Donk, Brian D Loader, Paul G Nixon, Dieter Rucht (Ed.), *Cyber-protest. New Media, Citizens and Social Movements*, Routledge: London.
- SNOW, D. A. y Benford, R.D. (1998): «Master Frames and Cycles of Protests», en A. Morris y C. Muller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Heaven: Yale University Press.
- , et al. (1986): «Frame Alignment Process, Micro-mobilization, and Movement Participation», *American Sociological Review*, 51 (4): 464-481.
- TARROW, S. (2009) *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza.
- THOMPSON, John B. (1998), *Los media y la modernidad*, Barcelona: Paidós.
- TORET, Javier (Coord.) (2015), *Tecnopolítica y 15M. La potencia de las multitudes conectadas*, Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- TILLY, Ch. (1978) *From Mobilization to Revolution*. Reading: Ad-dison Wesley.
- VALLÈS, J.M. y Martí i Puig, S. (2015): *Ciencia Política. Un manual*. Barcelona: Ariel.
- WRAY, Stefan (1998), "Electronic civil disobedience and the Worldwide web of digital activism", Switch. New Media Journal, Vol.4. N.2, <http://switch.sjsu.edu/web/v4n2/stefan/>

Referencias en la red

Sobre movimientos sociales es tan fácil encontrar información, pero es necesario buscar material en sitios que analicen con rigor las movilizaciones. Algunas páginas de interés son: <http://fundacionbetiko.org/> <http://www.pangea.org/> o <https://mobilizingideas.wordpress.com>

Los medios de comunicación de masas

Flavia Freidenberg

La mayoría de las veces, la ciudadanía accede a lo que ocurre en su ciudad, su país o en el mundo, a través de los medios de comunicación de masas. Resulta impensable, para muchos, vivir hoy sin alguno de los medios de comunicación, puesto que cumplen funciones importantes en la vida cotidiana y en su relación con el sistema político. Gracias a ellos, nos informamos sobre lo que sucede; conocemos lo que hacen los gobernantes (o lo que dejan de hacer); accedemos de manera inmediata a lo que está pasando en cualquier sitio del planeta; cotejamos una información entre múltiples fuentes; nos movilizamos por una causa justa y defendemos los derechos sociales y políticos de alguien que se encuentra muy lejos.

De este modo, los medios de comunicación suelen apropiarse de la voz de la opinión pública, indicando que son sus representantes y creando un “sentido común” de las cosas, que muchas veces, se convierte en la visión dominante de la ciudadanía. En la práctica, a pesar de esta gran influencia para decidir qué se publica, qué se explica y cómo se pueden comprender las cosas, los periodistas y los dueños de los medios de comunicación de masas no son elegidos por la ciudadanía, no los representan, ni éstos pueden controlarlos directamente.

Salvo en aquellos medios de propiedad pública, los medios de comunicación de masas son empresas privadas que sobreviven

en función de la lógica del mercado, es decir, según sea su capacidad de venta. Cuando son de propiedad pública, actúan como instituciones del Estado, que impulsan una determinada política pública y, muchas veces, se convierten en los vehículos de lo que el gobierno en turno, quiere que la ciudadanía conozca. En uno u otro caso, la ciudadanía ha sido espectadora, con poca capacidad de interacción y cambio de aquello que los medios de comunicación les han ofrecido.

Esta visión del espectador como un agente estático, mero receptor de información y manipulable, ha cambiado en las últimas décadas. Las nuevas tecnologías aplicadas a los medios de comunicación de masas, abrieron un mundo de oportunidades para que la ciudadanía abandone su papel de receptor y se convierta en protagonista con su propia voz e incluso, en cronista de lo que ocurre de manera cotidiana. En el escenario mediático, la ciudadanía se comporta como describiera Platón en el *Mito de la Caverna* respecto a los habitantes de *La República*: son meros espectadores de las imágenes que se proyectaban en la pared, con muy pocas posibilidades de ser actores de esas imágenes. El espectador, no ve las cosas ni las situaciones reales, sino hechos y situaciones ficticios, ve imágenes que se proyectan y que han sido seleccionadas para él. Las personas observan los dibujos en la pared y creen en esas representaciones, pero a diferencia de los cautivos de la caverna, pueden decidir ir más allá o, sencillamente, no mirar hacia la pared.

1. ¿QUÉ SON Y QUÉ HACEN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS?

Desde el trabajo clásico de Marshall McLuhan (1964), los medios de comunicación de masas pueden ser considerados como extensiones de las propias facultades sensoriales del individuo

o, como el sistema nervioso de la comunidad en que se encuentran. Los medios de comunicación, también son una industria o una empresa, un poder importante en el espacio individual, familiar y social; mediadores políticos que canalizan y crean una opinión pública (elemento decisivo en el proceso de la elaboración de las políticas públicas); instrumentos de cultura y vehículos de difusión de obras culturales; mecanismos a través de los cuales, los individuos perciben el mundo que los rodea. Los medios de comunicación son cada vez más los actores centrales para el funcionamiento del sistema político y su estudio es clave para comprender las dinámicas que se dan en él y en el modo en que la ciudadanía se vincula a las instituciones políticas.

En 1948, el politólogo norteamericano Harold D. Lasswell esbozó algunas de las *funciones clásicas* de los medios de comunicación de masas con relación a la sociedad. Señaló que esas funciones presentes en todas las sociedades, son tres: *vigilancia, correlación y transmisión de la cultura*.

a) *Vigilancia del medio*. Esta primera función se refiere al servicio periodístico: recoger, procesar y difundir la información. Constituye el ejercicio de una función de vigilancia que los medios realizan sobre lo que sucede en la sociedad. Según Lasswell, los medios también actúan como centinelas, cuando buscan detectar las señales de peligro (desastres naturales, crímenes en las calles, crisis económicas, guerras inminentes, entre tantas otras). Así, junto a la función de vigilancia social, los medios tienen la obligación de ejercer la vigilancia doméstica, proporcionando información acerca de la vida diaria. A estos dos tipos de vigilancia se debe agregar la vigilancia política, esto es, el control de los poderes públicos y gubernamentales.

b) *Correlación de partes*. Además de informar acerca de los asuntos políticos, de la sociedad y de la vida doméstica,

los medios también deben proporcionar explicaciones e interpretaciones para ayudar a la ciudadanía a comprender el significado de lo que se ha informado. La noticia escueta, brinda información y resulta ser meramente descriptiva. La interpretación o correlación, en cambio, proporciona conocimiento, lo cual ayudaría al ciudadano a tomar decisiones “más racionales”. Estas funciones de opinión e interpretación, llegan al público a través de editoriales, columnas de opinión, debates, tertulias, programas de análisis político, donde los periodistas transforman el dato específico en una opinión especializada.

c) *Transmisión de la herencia cultural.* Otra función básica de los medios es la educativa. Esto es, la transmisión de la cultura de generación en generación, hacia otros grupos sociales y hacia fuera de las fronteras. Los medios de comunicación, no sólo informan a la comunidad e interpretan el significado de la noticia, sino que transmiten información sobre la sociedad misma, su historia como unidad social, sus errores, sus aciertos, sus normas y valores.

La clasificación ideada por Lasswell, puede ser completada con otras funciones que, si bien son diferentes unas de otras, no tienden a autoexcluirse. Entre ellas, se encuentran a) La identificación de los problemas sociopolíticos; b) La provisión de plataformas para la defensa de causas o intereses; c) La transmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y facciones del discurso político; f) El análisis y control de la actividad de las instituciones políticas y g) La provisión de información a la ciudadanía para que conozcan lo que ocurre y puedan participar activamente (Gurevitch y Blumer 1990: 270).

Un resumen de todas las funciones de los medios, puede observarse en la Tabla 1. Estas funciones reflejan la idea de que los medios de comunicación, no sólo informan a la ciudadanía

o dan marcos explicativos que le ayudan a comprender la información que les proporcionan, sino que también, desempeñan un papel significativo como actores en el sistema político. Cada vez más, los medios están ocupando funciones que le corresponden a las instituciones, con lo cual, usurpan temas y tareas que no les competen e incluso, en algunos lugares llegan a ser más confiables que los políticos o las instituciones del sistema, con lo cual, se consigue muchas veces deslegitimar al sistema político.

Tabla 1. Funciones de los medios de comunicación de masas

Información	Transmitir información es la función periodística de los medios.
Correlación	Esta función tiene como objetivo, explicar, interpretar y comentar el significado de los acontecimientos y la información, apoyar a la autoridad y a las normas establecidas, crear consenso y coordinar actividades aisladas.
Diversión (Entretenimiento)	Esta función se refiere al tiempo libre. Se manifiesta a través de las películas, la música, los pasatiempos, las caricaturas, historietas, horóscopos, entre otros. Su utilidad sería la de reducir la tensión social.
Persuasión	Los medios de comunicación se usan también, para formar tendencias en la opinión pública, influir sobre los votantes, modificar actitudes, moderar la conducta, derrumbar o construir mitos y vender productos. Esta función es más efectiva cuando se lleva a cabo de una manera sutil. Asimismo, esta función supone otra: la de continuidad, ya que debe fomentar el carácter comunal de los valores, así también, promover la cultura dominante y reconocer las subculturas.

Servir al sector económico	En las sociedades capitalistas, los medios de comunicación son empresas y su servicio más obvio, es la función publicitaria. Los medios acercan entre sí a vendedores y compradores al crear espacios que atraen público y venden este espacio a los anunciantes, los que ofrecen, luego, sus productos al público.
Transmisión de la cultura (Socialización)	La educación resulta ser una función inevitable, aunque no constituya el objetivo deliberado de los medios transmitir la cultura de una sociedad. Los individuos asimilan la información y aprenden de ella, lo cual aumenta sus conocimientos, modifica sus valores y sus experiencias. Si bien, los efectos como agentes de socialización son limitados cuando compiten con otros agentes más inmediatos y personalizados (como la familia), su contribución como agentes de difusión de información política habría elevado el nivel del conocimiento político de los individuos.

Fuente: En D'Adamo, García Beaudoux y Freidenberg (2000: 2007).

Los medios desarrollan tres papeles sustantivos en cualquier sistema político moderno: son *eco*, *comparsa* y *protagonista*. En la mayoría de las situaciones, los medios son responsables de transmitir el *eco* de lo que otros actores comunican: los dirigentes, los partidos, el gobierno, la ciudadanía. En otros casos, los medios acompañan como *comparsas* a otros actores: se convierten en el sustento de otros que apoyan o critican a los que representan a las instituciones, a sus políticas o, a otros actores del sistema. En algunas situaciones, los medios se convierten en *protagonistas* cuando desarrollan una actuación o una estrategia propia, promoviendo una determinada política, candidato o lucha contra una injusticia (por mencionar algunos). Si bien, no todos los medios asumen estas tres funciones

de manera simultánea (e incluso, no todos las asumen como propias), cuando lo hacen, pasan a tener una influencia fundamental sobre el proceso político. En este sentido, los medios actúan como actores políticos, en formar parte del triángulo que permite a la ciudadanía obtener información política y, al mismo tiempo, ejercer el control o la vigilancia sobre las instituciones; son productores culturales; y, finalmente, se comportan como instituciones que hacen las políticas públicas o influyen en el proceso de elaboración y/o control de las mismas.

a) *Los medios de comunicación de masas como actores políticos.* La ciudadanía debe disponer de información plural e independiente acerca de las diferentes alternativas existentes para definir y formular sus preferencias en el marco de cualquier sistema poliárquico. Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental como transmisores de información, creadores de opinión y agentes de socialización, esto es, instrumentos de difusión y transmisión de los valores políticos. En especial, durante las campañas electorales, los partidos y candidatos transmiten de forma directa e indirecta la información sobre sus proyectos políticos. Cuando lo hacen de manera directa utilizan vías como el Internet, cartas, mítines, entrevistas, contacto personal, pero cuando lo hacen de manera indirecta, emplean la prensa, la radio, la televisión. Los medios de comunicación tienen un papel importante como agentes de movilización. Ellos, dan visibilidad a los actos participativos, especialmente, si éstos son de protesta, lo que ayuda a su eficacia, y son instrumentos que contribuyen a que los líderes políticos movilicen a diversos sectores en su favor, también con su mera cobertura periodística puede contribuir a esa movilización. Los medios de comunicación son los

actores políticos que expresan o articulan los intereses de diversos sectores económicos y sociales, ligados a los mismos.

b) *Los medios de comunicación como mecanismos de control político.* Los medios ejercen un control político sobre lo que ocurre en las instituciones y en la vida política. Desempeñan un papel clave como agentes de denuncia y control de las acciones del gobierno, sobre las actuaciones de la oposición o, a nivel más personal, sobre la vida misma de los políticos. Los medios, pueden convertirse en grupos de presión sobre cuestiones puntuales, cambiar el desarrollo de unos hechos, e incluso, hacer que una política no se lleve a cabo o que un gobierno tenga que renunciar.

c) *Los medios de comunicación de masas como productores culturales.* Los medios de comunicación de masas, además, son productores culturales que informan, entretienen, educan y asimismo, manipulan la orientación de la opinión de la población. Pueden ser expresión de una cultura o de muchas expresiones culturales diferenciadas entre sí. Ayudan a difundir un conjunto de símbolos, íconos e imágenes respecto de la vida social y de la comprensión de su historia y su desarrollo.

d) *Medios de comunicación de masas como política pública (la política mediática de las instituciones).* Los medios de comunicación de masas, cuando son propiedad pública pueden ser entendidos como instituciones políticas que se encargan de desarrollar un servicio público en beneficio de toda la población. La posición idealista, asume que cuando un medio es público en una democracia competitiva, no responde a las necesidades del gobierno de turno, sino que se convierte en el transmisor de una serie de valores democráticos y constitucionales del conjunto del Estado. A pesar de los deseos de independencia que se puedan exigir, los contenidos de un medio de comunicación público, forman parte de una política

pública gubernamental, con lo cual, los medios están sujetos a los criterios del partido, grupo político o líder que está en el poder. Por ello, es fundamental garantizar la independencia política y económica, asegurar el acceso de la ciudadanía y el desarrollo de los contenidos de calidad a estas instituciones.

2. DEBATES Y PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Los estudios sobre los efectos de los medios de comunicación de masas comenzaron en las tres primeras décadas del siglo XX. Con ellos, se intentó observar la manera en que los medios de comunicación influencian sobre las percepciones de la ciudadanía; el modo en que contribuyen en los procesos de formación de la opinión pública; su papel en la socialización política y su influencia en los cambios de actitudes. Desde esta perspectiva, los medios son analizados como variable independiente. Desde los trabajos originarios hasta la actualidad, se desarrollaron tres grandes paradigmas, cada uno de los cuales, postuló una particular visión de los efectos que los medios de comunicación, producirían sobre las percepciones de las personas.

2.1. Las teorías del impacto directo o modelo hipodérmico

Desde principios de siglo hasta fines de la década de 1930, se defendió la idea de que los medios de comunicación de masas ejercían una poderosa influencia sobre las actitudes y conductas políticas de los individuos. Se afirmaba que eran de modo significativo, potentes y que cualquier mensaje presentado de forma adecuada, producía efectos instantáneos y masivos sobre la audiencia. Esta visión se sustentó en un presupuesto

particular acerca del funcionamiento psicológico: el receptor de la comunicación es comprendido como un ser pasivo que sólo responde a los estímulos de manera mecánica, prevaleciendo el modelo conductista de “un estímulo externo una respuesta [E-R]”. En este sentido, se proponía que los medios ejercían un poder omnímodo y se postulaba que tenían la capacidad de manipular por completo a una audiencia de carácter pasivo.

A partir de la Primera Guerra Mundial, los psicólogos se interesaron en el desarrollo de las técnicas de persuasión, que luego, fueron aplicadas a los ámbitos de la propaganda política. Para esa misma época, los gobiernos empezaron a prestar especial consideración a los estudios de opinión pública. En ese contexto, se desarrolló el modelo de la “teoría de la bala mágica”, denominado de esa manera, en clara alusión a la supuesta facilidad de persuadir a la audiencia cuando la propaganda daba en el “blanco” y que luego, recibiría otros nombres, como el de “teoría de la aguja hipodérmica” (Lasswell, 1948). En cualquier caso, la analogía tanto con “la aguja hipodérmica” como “con la bala”, ayudan a ilustrar de manera gráfica, el efecto directo y rápido que producirían los mensajes proyectados a la audiencia. Sugiere que cualquier mensaje adecuadamente presentado por los medios puede tener un efecto de persuasión instantáneo y masivo en los receptores sumamente vulnerables a la influencia; y que la comunicación de masas produce efectos directos sobre las actitudes y el comportamiento.

Los hallazgos de Cantril, Gaudet y Herzog (1940) relativizaron la posición absolutista que postula una influencia mediática directa sobre el comportamiento individual. El caso ilustrado por *La guerra de los mundos* y otras investigaciones que midieron los efectos de la propaganda en ese momento,

muestran que las poblaciones estudiadas, antes y después de recibir las comunicaciones, no permiten establecer si fueron, en efecto esas comunicaciones las que cambiaron las actitudes de la audiencia, o si se trató de mensajes que atraían a una audiencia ya ganada de antemano. Dado que al receptor, se le entendía como un blanco amorfó, homogéneo e indiferenciado que obedecía ciegamente al esquema estímulo-respuesta, no quedaba mucho más que se pudiera decir acerca de él. Por ese motivo, estas teorías hicieron un centro, principalmente en el emisor, con la intención de averiguar qué estrategias podían utilizar los medios para maximizar los efectos de influencia y llevar a cabo, la supuesta manipulación de los receptores. La atención que el modelo hipodérmico le brindó a los fenómenos de la comunicación de masas, a raíz de su novedad como objeto de estudio, y en conexión directa con las experiencias bélicas de aquel periodo histórico, resultó en desmedro de la atención de otras facetas del mismo problema, por ejemplo, el no distinguir los diferentes elementos intervinientes en los procesos comunicacionales. Aún así, esta visión fue muy importante, porque a raíz de ella, comenzaron las reflexiones acerca de la comunicación de masas y eso, fue crucial para la comprensión de la relación entre medios y ciudadanía.

2.2 La teoría de la influencia selectiva, o la tesis de los efectos limitados de la comunicación

En una segunda etapa, iniciada a mediados de la década de 1930 hasta principios de 1960, se dieron importantes adelantos en lo referido a los aspectos empíricos de la investigación, lo que permitió relativizar, casi hasta el punto de negarlos, todos los presupuestos construidos y propuestos en la etapa anterior. La perspectiva conductista para el estudio de la

comunicación de masas, que proponía una conexión directa y “uno-a-uno” entre la exposición a los mensajes y los comportamientos, comenzó a considerarse inadecuada. El modelo de los efectos directos perdió vigencia y surge un nuevo constructor teórico, la noción de la actitud, que postularía como una de las principales fuerzas motrices de los comportamientos, remarcando las diferencias individuales adquiridas gracias al aprendizaje.

Durante y después de la Segunda Guerra Mundial, los trabajos en la materia se abocaron principalmente, a investigar cómo las comunicaciones, presentadas bajo la forma de adecuados mensajes persuasivos, podrían llevar a la modificación de las actitudes. Se pasa entonces, del esquema lineal de tipo E-R a otro, en donde se identifica la presencia de variables interviniéntes (E-O-R). Se comienza a reconocer que la información no alcanza a los individuos psicosocialmente aislados, sino a las personas que forman partes de grupos y comunidades más amplias y que son, a su vez, potenciales emisoras o receptoras de influencia social y política. Asimismo, otras variables que empiezan a ser concebidas como mediadoras entre emisores y receptores son, por ejemplo, la exposición, el medio, el contenido y las predisposiciones. Los trabajos de Lazarsfeld *et al.* (1944), Berelson (1949) y de otros investigadores, sentaron la pauta que permitió a Kappler (1974) postular la tesis de los “efectos mínimos de la comunicación o de los efectos limitados”, que sugiere que los medios ejercerían una pobre o casi nula incidencia sobre los comportamientos políticos y la opinión pública; y que en el mejor de los casos, se limitarían a reforzar las actitudes y posiciones políticas, previas de cada individuo en el corto plazo.

Esta teoría, se sustenta en el descubrimiento de la selectividad de las funciones cognitivas que sugiere que las personas

se exponen o atienden aquella información que se les presenta como más consistente con sus creencias anteriores. Nuevamente, la tradición de los estudios estaba en consonancia con las teorías sobre los medios de comunicación, ya que desmitificaba el poder que los medios y también las campañas electorales como procesos comunicativos, podían ejercer sobre las orientaciones de la ciudadanía. Lazarsfeld *et al.* (1944) estudiaron de qué manera se podía influir en la decisión de los votantes. *La campaña electoral fue considerada como un espacio privilegiado de la relación de influencia entre medios, políticos y ciudadanía.* Lazarsfeld *et al.* (1944) señalaron que las campañas cumplían tres funciones: activaban el interés en aquellos a quienes la política les era indiferente; reforzaban la intención de aquellos con lealtades partidistas y, finalmente, convertían a los que estaban dudosos, pero, también eran cautelosos respecto al poder de ellas y enfatizaban el papel del contacto personal, los líderes de opinión y las discusiones en el grupo social sobre la decisión del voto¹.

Con ello, surgió la idea de la existencia de al menos, cuatro principios básicos que regularían la opinión pública con relación a los medios. Ellos son: *la atención selectiva, la percepción selectiva, la memoria selectiva y la acción selectiva* (De Fleur y Ball-Rokeach 1989). La *atención selectiva* puede definirse

¹ Los autores construyeron un índice de predisposición política, combinando las puntuaciones obtenidas por los sujetos en torno a tres variables: filiación religiosa, nivel económico y residencia (urbana *vs.* rural). Relacionaron el índice con la intención del voto de los sujetos entrevistados, los autores señalaron que la campaña en realidad lo que hace, es activar predisposiciones políticas de la gente, la que se produce a través de dos vías: a) la propaganda política a la que se expone y b) el grupo social al que pertenece y con el que se tienen conversaciones políticas.

como la tendencia de la audiencia a exponerse a la información más afín a las actitudes que sostiene y a evitar los mensajes que le resulten contrarios a ellas; la *percepción selectiva* se encuentra emparentada con todos aquellos procesos que inciden en la transformación y modelamiento del significado del mensaje, que se ha recibido de un modo acorde con las actitudes y valores de quien lo recibe y, la *memoria selectiva* alude a la tendencia para memorizar aquellos aspectos de los mensajes que resultan coherentes con las propias opiniones y actitudes. Tomando como punto de partida, el descubrimiento que habían realizado los psicólogos relativo a que los procesos cognitivos humanos se caracterizan por ser limitados y selectivos; diversos académicos encontraron apoyo teórico para formular la *postulación de que los efectos o consecuencias de la comunicación de masas son casi inexistentes*.

Posterior evidencia, sugirió que si bien los procesos selectivos operan en el corto plazo; en el largo plazo, los puntos de vista defendidos por los medios, no serían tan inofensivos y podrían dar lugar a otros efectos, ejerciendo una considerable influencia sobre las opiniones que los individuos manifiestan respecto de las cuestiones de la esfera social. Desde esta perspectiva, lo que se afirma es que *los medios tienden a reforzar las actitudes ya existentes*. En este sentido, los argumentos de la Teoría de la disonancia cognitiva (Festinger 1957) apoyan esa conclusión, propone, que cuando un individuo se enfrenta con mensajes tendientes a la producción de una disonancia o desequilibrio, puede utilizar la estrategia de rechazar la información productora de ésta o reinterpretarla selectivamente en un sentido consonante con sus creencias, para los fines de evitar el desequilibrio y la tensión, y restablecer la consonancia entre sus cogniciones.

2.3 Las teorías de las funciones de *agenda setting, priming* y *framing*

En la tercera etapa, que se inicia a principios de la década de 1970 y que aún continúa vigente, se recobra la idea que caracterizó a los trabajos iniciales, respecto de las potentes influencias de los medios de comunicación de masas, pero esta vez, el fenómeno se analizó de una manera diferente. La misma, se centra en la posibilidad de que existan ciertas influencias más complejas que modifiquen las formas de pensar y concebir el mundo sociopolítico que elaboran los individuos, sin que ellos se percaten de dicha incidencia. Sirven de base para decir, que los medios de comunicación son capaces de generar efectos sutiles y que podrían ejercer una influencia decisiva, sobre todo, en las cuestiones políticas y estrechamente vinculadas con las campañas electorales, por ejemplo: contribuyendo en la construcción de imágenes de los candidatos y partidos, en la relevancia atribuida a ciertos temas y cuestiones en los debates, para formular la intención del voto y la decisión del mismo, así como en la creación de un cierto clima político.

Todas estas conceptualizaciones, destacan un papel central para los medios en cuanto a la definición de los problemas políticos por parte de la opinión pública, debido a su poder para definir los temas acerca de los cuales una sociedad “debe” pensar y debatir, atrayendo la atención sobre ciertas cuestiones, mientras otras, son dejadas de lado, ocultadas o distorsionadas y brindando los estándares y parámetros, a partir de los cuales, los distintos acontecimientos “deben” ser comprendidos, explicados y analizados. La comunicación es un eslabón fundamental de la cadena que relaciona las decisiones individuales con la actividad política. Las conexiones que los individuos sean capaces de establecer entre sus problemas

o experiencias políticas personales, con un contexto político más general, dependen de numerosas variables, de las cuales, los medios de comunicación parecen jugar un papel decisivo.

El fenómeno de fijación o establecimiento de la agenda setting

A partir de los resultados obtenidos en las investigaciones relativas a la influencia que las campañas electorales ejercen sobre la conducta política, McCombs y Shaw (1972) acuñaron el término de *agenda setting* para referirse a la potencialidad de los medios al dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares que ellos presentan como los más sobresalientes, en un momento determinado. Los resultados de sus estudios mostraron la presencia de las relaciones entre las percepciones que tienen los electores en la importancia de las cuestiones tratadas en una campaña y el contenido de los mensajes emitidos por los medios. Su influencia podría no determinar cómo piensa la gente los diversos fenómenos, pero sería exitosa, al delimitar los asuntos en los que ella piensa. Las percepciones de los individuos sobre cuáles temas son importantes, están condicionados entonces, por la cobertura que los medios hacen de la realidad.

El papel del establecimiento de la agenda, fue sometido por primera vez a una prueba empírica, en un estudio llevado a cabo por McCombs y Shaw en 1968, durante las elecciones presidenciales en los Estados Unidos. Se efectuó un sondeo entre los votantes indecisos de Chapel Hill (North Carolina) y se encontró que las cuestiones que los votantes consideraban más importantes, coincidían con la cobertura que de esas mismas cuestiones habían efectuado los medios de comunicación locales. El procedimiento que utilizaron, consistía en preguntar a los sujetos, mediante un cuestionario, cuáles eran

los problemas públicos que más les preocupaban. Luego, se comparaban sus respuestas con las categorías derivadas del análisis de contenido sobre periódicos y programas de televisión. La evidencia indicó que *los medios ejercen un poderoso impacto sobre las percepciones de los votantes*: la correlación entre la importancia que un tema asumía en la agenda de los medios y la importancia percibida fue positiva y superior a .9. De 24 pruebas realizadas, 18 favorecieron claramente la función del establecimiento de la agenda, *demostrando que la agenda de los electores se parecía más a la de los medios de comunicación que, por ejemplo, a la establecida por los partidos políticos*. Así, la hipótesis que postularon acerca de la función de el establecimiento de la agenda, redirigió la mirada de los expertos hacia el poder de los medios y una nueva manera de entender las relaciones entre la opinión pública y los medios de comunicación de masas (D'Adamo, García Beaudoux y Freidenberg 2000).

Con este efecto, se sostiene que los medios forzan la atención hacia determinadas cuestiones, construyen imágenes del mundo político y proponen los objetos acerca de aquellos que el público debe pensar. Al describir y precisar la realidad externa, los medios dan al público un listado de las cuestiones en torno de cuales, se debe opinar y discutir. La comprensión de la realidad social que los individuos elaboran es modificada por el accionar de los medios. La función del “establecimiento de la agenda” tendría dos consecuencias y características principales. En primer término, los medios sesgan la atención del público hacia determinados objetos o cuestiones de la escena político social; y, en segundo lugar, la asignación de la importancia otorgada a cada una de esas cuestiones por los medios de comunicación, influye sobre el grado de interés que el público atribuye a esos temas.

Algunos autores (Rogers y Dearing 1994) sostienen que al analizar la función del establecimiento de la agenda, es necesario comprender la dinámica que se establece entre tres agendas diferenciadas: *la de los medios*, *la agenda pública* y *la agenda política*. La primera, se refiere a la agenda de los medios de comunicación sobre los distintos acontecimientos, eventos y cuestiones. Conceptualmente, tiene que ver con aquellos *issues* que los medios retratan como los más importantes en un momento determinado. La segunda, alude al contenido y el orden de los tópicos establecidos por la opinión pública. La última, se vincula con las prioridades establecidas por las élites políticas como los temas que “deben” ser importantes para la sociedad. Diversas investigaciones, avalan la existencia de la influencia que existiría desde la agenda de los medios hacia la agenda pública o relación agenda de los medios-agenda pública. La primera influye significativamente, sobre la construcción del temario realizada por los encuestados. Otros autores hallaron que la *agenda de los medios produce cambios en las actitudes y en la agenda pública*, e Iyengar y Kinder (1987) concluye que las creencias, actitudes y juicios públicos son el resultado de la fijación de la agenda por parte de los medios y que ésta sólo tendrá efectos, en aquellos temas que la persona pueda comprender con facilidad. En resumen, los tres tipos de agenda se relacionan entre sí y un buen análisis de este modelo de vinculaciones, contribuyen a conocer cuál es el papel de los medios en una sociedad.

El efecto priming

La información que las personas encuentran más accesible para juzgar políticos y candidatos proviene de diversas fuentes. Pero, es indudable que entre ellas, se destacan los medios de

comunicación, ya que tienen una capacidad para favorecer que ciertos elementos se mantengan presentes, mientras otros son ignorados u olvidados. Los medios ayudan a evaluar objetos y procesos políticos. Así, se está ante un efecto de *priming* generado por los medios, cuando éstos consiguen activar ciertas ideas y tendencias que luego, fomentan un determinado comportamiento político. En este sentido, se está ante un efecto de *priming* cuando *al llamar la atención sobre algunas cuestiones, al tiempo que otras son ignoradas, las noticias transmitidas por la televisión, influencian los estándares que las personas utilizarán para juzgar a gobiernos, presidentes, políticas y candidatos* (Iyengar y Kinder 1987: 63). En concreto, y con relación a los medios de comunicación, el priming sugiere que la exposición que se da a un contenido o mensaje, aumenta la probabilidad de que los pensamientos relacionados con él, sean de fácil acceso para la mente (Berkowitz y Rogers 1986). El *priming* en la esfera política, supone que las noticias televisivas tienen la capacidad de modificar los índices de valoración del público.

El concepto de *priming* se sustenta de este modo, en un importante *corpus* teórico que sugiere que la presentación de los estímulos, favorece vía enlace asociativo, otros conceptos semánticamente relacionados, aumentando así la probabilidad de activar pensamientos de significado semejante. Uno de los heurísticos más comunes utilizados es el de la “accesibilidad”. Los heurísticos, son reglas informales del pensamiento que utilizamos los seres humanos y están al servicio de simplificar el procesamiento de la información. La disponibilidad heurística se define como la tendencia a juzgar un acontecimiento como más probable, cuanto más fácil pueda ser representado o recordado y se apoya principalmente, en la hipótesis de la vividez, esto es, en el hecho de que se recuerda mejor la información que intensamente afectó más nuestros sentidos. Los datos

presentados por los medios de manera emocional, reciben una mayor consideración y se les otorga un mayor peso que a los datos que tienen más validez desde un punto de vista estadístico, pero, que son emocionalmente neutrales. Así, se propone que los estímulos y casos vívidos atraen más la atención y, de este modo, resultarían que son los que “primero vienen a la mente”, quedando como las categorías más accesibles o fácilmente recuperables de la memoria. La hipótesis del *priming* sostiene que aquellas noticias destacadas por los medios, a las que ellos les dedican más cobertura presentándolas como los temas importantes o que despiertan más preocupación, (por ejemplo, la posición del candidato en política exterior), se transformarán en los estándares que los individuos utilizarán para decidir a quién dar su voto. En caso de que los medios de comunicación cambiaron el foco de atención hacia otro tema (por ejemplo, la economía), entonces se esperaría que también cambiaron su criterio de selección, pasando a juzgar a los candidatos según sus propuestas en esta área.

El efecto framing o de encuadre

Se refiere a la necesidad que tienen los individuos de encontrar esquemas de interpretación que les permitan ubicar, percibir, identificar y clasificar la información que van recibiendo del entorno. En este caso, no interesa tanto el peso relativo concedido por un medio a un evento sobre el cual se informa (su despliegue noticioso, su título) sino el modo en que se definen las causas que han provocado dicho evento, sus consecuencias y sus repercusiones sociales y éticas. Se ha encontrado que este efecto, tiene lugar mediante la correspondencia que se establece entre el marco que los medios de comunicación realizan de las historias que presentan y el encuadre que las audiencias realizan

de esas mismas noticias. Se denomina *framing* a la capacidad de los medios de provocar diferentes conclusiones en la audiencia, según la forma en que le presentan la información (Iyengar y Kinder 1987). Eso influye sobre la percepción de las personas y las atribución de causas, responsabilidades, consecuencias y soluciones que ellas hacen sobre lo que observan.

Los estudios que han analizado experimentalmente el efecto de *framing* sobre problemas sociales y políticos como la pobreza, el desempleo, el crimen, el terrorismo, la desigualdad racial, el SIDA o la guerra, reportan sistemáticamente que se producen cambios sustanciales en las atribuciones que realiza la opinión pública acerca de las causas y responsabilidades de la existencia de dichos problemas, según sea el modo en que los medios los hayan enmarcado y presentado. Los efectos de *framing*, entonces, se refieren a los cambios que se producen en los juicios como consecuencia de las alteraciones en la definición o manera en que los problemas son presentados. Esos efectos, ocurren cuando al cambiar la formulación de un problema o al alterar el punto de vista de un observador, cambia también la información y las ideas que esa persona usará para formular sus decisiones y explicaciones. En este sentido, queda de manifiesto la importancia de que en una sociedad, la cobertura de las noticias acerca de los eventos políticos, se lleve a cabo desde perspectivas diferenciadas que brinden diversos argumentos y elementos de análisis acerca de un mismo problema.

2.4 Teorías de los efectos negativos de los medios de comunicación de masas

Las teorías sobre los efectos negativos de los medios de comunicación de masas, sostienen que las prácticas habituales de los medios impiden el compromiso cívico, entendiendo por

éste, el aprendizaje acerca de los asuntos públicos, la confianza en el gobierno y el activismo político. En este sentido, uno de los factores explicativos del desinterés de la ciudadanía por la política, estaría en la cobertura y en las prácticas periodísticas que realizan los medios de comunicación. Se parte de dos premisas: a) que los procesos de comunicación política tienen un impacto significativo sobre el compromiso político; y b) que ese impacto es negativo. La hipótesis clásica sostiene que la exposición a los medios informativos desincentiva el aprendizaje sobre la política, erosiona la confianza en los líderes y en los partidos, y reduce la movilización política. Resultado de ello, es un declive en el activismo de la ciudadanía. Como señala, Nye Jr. (1999) en las tres últimas décadas, los medios y los filmes han tendido a dar una visión más bien negativa de la política y del gobierno. Eso no importaría, si la única víctima fuera la vanidad de los políticos. Pero, mantenida durante largos períodos, la devaluación del gobierno y de la política, puede afectar la fortaleza de las instituciones democráticas.

El primer estudio que conectó el creciente desinterés por la política con la cobertura mediática, se desarrolló en los Estados Unidos en la década de 1960. Lang y Lang (1966) asociaron el crecimiento de las cadenas de noticias con la extensión de las actitudes de cinismo político en la ciudadanía. Este efecto, según los autores, tenía más valor sobre la “audiencia accidental”, los que se encontraban con la política de casualidad, al coincidir su presencia frente a la televisión con la emisión de las noticias políticas, pero que, tenían baja formación política y carecían de un interés por los asuntos públicos. A pesar de lo sugerente de estas presunciones, estas ideas fueron retomadas recién en la década de 1970, por el trabajo de Robinson (1976) quién vinculó el auge del periodismo televisivo y los sentimientos de cinismo político, desconfianza social y falta

de eficacia política. Este autor, sostenía que una mayor exposición a las noticias de la televisión, con su visión negativa, el énfasis en el conflicto y los temas antinstitucionales, generaba desafección política, frustración, cinismo, duda y malestar. Este proceso, alcanzaba mayores proporciones durante las campañas electorales, cuando los medios de comunicación se centraban en la campaña como “una carrera de caballos” más que en la atención a las cuestiones políticas y había una sobrabilidad de noticias negativas sobre los candidatos (Norris 2001: 10).

Durante la década de 1990, esta visión pasó a ser dominante, en particular, porque cada vez más, el papel de los medios fue criticado y hubo un regreso a las teorías que sostenían que los medios tenían gran poder sobre la formación y predisposición de las actitudes, como se ha podido ver en secciones anteriores. Autores como Capella y Jamieson (1996) señalaron que la manera en que los medios remarcan las noticias políticas activan el cinismo hacia las políticas públicas; Entman (1989) concluyó que la prensa (por lo menos la americana) estaba lejos de cumplir con sus funciones y objetivos ideales; y Putnam (2002) argumentó que la televisión produce sentimientos de malestar entre la ciudadanía, lo que se refleja en las actitudes como el cinismo político y la menor participación. Las críticas a esta teoría, sostienen que no hay aún evidencia suficiente como para responsabilizar a la cobertura de los medios, o a las campañas electorales, de que la ciudadanía sea más cínica, estén desencantados o no tengan interés por la política. Las investigaciones de Norris (2001) no consiguen sostener estas hipótesis y llaman la atención sobre la existencia de pruebas que ponen en duda, sobre los argumentos de la teoría de los efectos negativos.

2.5 Nuevos medios de comunicación, ciberdemocracia y ciudadanía activa

Los medios de comunicación cambian constantemente en la medida que mejoran las tecnologías de comunicación y ello, permite nuevas oportunidades para la democracia. El auge de las nuevas tecnologías y el enorme crecimiento del Internet, han generado desafíos para el proceso de la expansión de la democratización y ahondar en los principios de los que se nutre. En la actualidad, existe un amplio debate sobre las consecuencias políticas de algunas de las nuevas tecnologías, sobre la democracia. Por una parte, se encuentra la visión optimista que sostiene que el acceso a Internet podría generar un electorado más informado y participativo, facilitando el desarrollo de nuevos movimientos sociales dentro de la sociedad civil y dando más oportunidades a la ciudadanía para que participen en el gobierno. Esta interpretación de los beneficios políticos de las nuevas tecnologías destaca nuevas maneras de interacción entre sociedad y Estado. Los recursos disponibles están orientados para facilitar la relación del ciudadano con las instituciones y la intención de que éste, sea más activo y se involucre con las decisiones públicas.

Internet proporciona múltiples oportunidades para la participación ciudadana, como el desarrollo potencial del voto, mediante la conexión en línea; la puesta a disposición del usuario de páginas Web de los partidos y candidatos; el acceso a fuentes y documentos públicos y gubernamentales; el aumento de la capacidad de trabajo y cooperación entre grupos de interés y nuevos movimientos sociales; la fácil disponibilidad de fuentes de información y noticias sobre acontecimientos de la actualidad provenientes de periódicos en línea, televisión de banda ancha y canales de radio; la capacidad de la ciudadanía de

ponerse en contacto con los representantes, por ellos elegidos, y de examinar a fondo la legislación emanada de las instituciones locales y nacionales; y la puesta a disposición de los servicios públicos en línea sobre impuestos, sanidad, vivienda y educación. Los partidos también pueden disponer de Internet para generar más posibilidades de participación, movilización e información a sus miembros y mejorar las condiciones de comunicación entre ellos y los líderes partidistas.

Por otra parte, está la visión pesimista, que señala que el acceso a Internet puede generar una nueva sociedad “dividida digitalmente” con tres características principales: la *división global*, la *división social* y la *división democrática* (Norris 2001). La división global se refiere a las desigualdades sustanciales que la difusión de la tecnología está poniendo en evidencia entre las naciones. La división social está caracterizada por las desigualdades de acceso a los diferentes grupos sociales a las nuevas tecnologías; incluso, dentro de los países que se encontraban a la vanguardia en la era del surgimiento de Internet, el uso de las nuevas tecnologías y el acceso a ellas, varía enormemente dependiendo de los ingresos, educación y edad de la ciudadanía. Incluso si el número de usuarios informatizados se normaliza gradualmente y el acceso básico se hace omnipresente en las sociedades postindustrializadas, existe todavía una gran preocupación por el posible surgimiento de una división democrática entre aquellos que usan y no usan los recursos políticos disponibles en Internet, o entre los participativos y no participativos. Además, es importante tener en cuenta, tanto la cultura digital de la población y ajustarse a lo que señalan las leyes electorales.

Los estudios realizados señalan que el uso de los recursos políticos a través de la *Web* tienden a limitar a quienes anteriormente, estaban involucrados en cuestiones políticas, reforzando

sus recursos, pero no, alcanzando a aquellos sectores de la sociedad que otras formas de comunicación política no habían logrado captar. Es más, se duda de las potencialidades democratizadoras de la aplicación de las nuevas tecnologías (Owen y Davis 1998). El voto electrónico en las grandes elecciones, sólo será posible cuando el parque de ordenadores conectados sea masivo, mejore la velocidad de transmisión y sobre todo, esté garantizada la identidad del votante y la privacidad de la conexión. En tanto, hay algunas experiencias de voto electrónico en Brasil, Paraguay, Venezuela, Estados Unidos, Gran Bretaña, y algunos ensayos recientes en España, como el que se dio en Zamora en las últimas elecciones. Las experiencias son diferentes entre sí, toda vez, que no hay una única forma de votar de manera electrónica e incluso, con diferentes consecuencias sobre la emisión del voto y la naturaleza de la democracia.

Pero éstas, no son las únicas transformaciones y efectos que proceden del Internet. El uso de este tipo de medios, ha fraccionado a la audiencia, haciendo que “la gran audiencia” tienda a ser, cada vez más “audiencias particulares” y afectado a los otros medios de comunicación, quitándoles el monopolio de la información al gran público y su papel de guardianes (*Gatekeepers*) de la información. El público puede elegir qué quiere leer, cuándo puede hacerlo y cómo hacerlo. La audiencia puede estar informada a cada instante y por múltiples vías, no sólo a través de los medios que tiene de acceso más próximo, sino a través de aquellos medios que cubren el lugar de los acontecimientos. Como señalaba Swett (1997), “Internet no sólo lleva noticias y forma comunidades, sino que conforma valores y opinión pública sin ayuda de los guardianes, que tradicionalmente han decidido qué información era importante y cómo debía presentarse”. Además, Internet facilita la emergencia y estructuración de nuevos movimientos de protesta política

(las Asambleas Barriales en Argentina); la visibilización de nuevos movimientos sociales (como el de la antiglobalización) e, incluso, como vías de comunicación de grupos antisistema, como ocurrió con el fenómeno del Zapatismo y el subcomandante Marcos, o entre los grupos de derechos humanos y minorías étnicas, siendo un elemento estructurador y generador de redes como en el movimiento indígena de América Latina.

3. EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN:

1. Examina tu propia experiencia en la relación con los medios de comunicación de masas y considera en qué aspectos ejercen alguna influencia sobre tu percepción de la política. ¿Te ayudan los medios a construir tus opiniones sobre lo que sucede en la política? ¿En qué medida?
2. Elije una noticia relevante, realiza un seguimiento de la misma durante una semana en diferentes periódicos de ámbito nacional y responde a las siguientes preguntas: a) ¿Cuál es el contenido de la noticia en el periódico A, en el B y en el C? b) Revisa si ese contenido es igual en los tres medios seleccionados, y c) Señala cuáles son las semejanzas y diferencias en el tratamiento de la información.
3. Presta atención a los telediarios de diferentes cadenas de televisión y analice la manera en que cada cadena presenta una misma noticia. Indica si percibes diferencias en el tratamiento de la imagen, de los contenidos del mensaje y del enfoque que cada telediario hace de esa noticia.
4. Valora la influencia que han tenido los medios de comunicación de masas en la difusión y “construcción” del discurso

- de un movimiento social para orientar o resistir alguna decisión del gobierno.
5. Segundo Lasswell (1948), ¿cuáles son las funciones clásicas de los medios de comunicación con relación a la sociedad?
- a) Identificación de problemas, provisión de plataformas y transmisión de contenidos
 - b) Vigilancia, correlación y transmisión de la cultura
 - c) Control de las instituciones políticas, correlación y provisión de información
 - d) Vigilancia, identificación de problemas y transmisión de contenidos
 - e) Ninguna de las alternativas
6. Los tres grandes paradigmas sobre los efectos de los medios de comunicación son:
- a) Impacto directo, influencia selectiva y efectos *agenda setting, priming* y *framing*
 - b) Modelo hipodérmico, impacto directo y efectos limitados
 - c) Influencia selectiva, modelo hipodérmico y función de *agenda setting*
 - d) Efectos negativos, relaciones entre agendas y efectos *priming* y *framing*
 - e) Ninguna de las alternativas
7. El efecto *priming* consiste en:
- a) Generar conclusiones según la forma de presentación de la información
 - b) Dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas
 - c) Llamar la atención sobre un tema y influir en la evaluación sobre los políticos

- d) Las relaciones entre las agendas de los medios, pública y política
 - e) Impedir el compromiso cívico
8. Mientras el efecto *framing* consiste en:
- a) Llamar la atención sobre un tema y influir en la evaluación sobre los políticos
 - b) Dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas
 - c) Impedir el compromiso cívico
 - d) Generar conclusiones según la forma de presentación de la información
 - e) Las relaciones entre las agendas de los medios, pública y política

BIBLIOGRAFÍA

- BERELSON, Bernard. What's missing the newspaper's means. En LAZARSFELD, P. y STANTON, F. (eds.). *Communication research 1948-49*. New York: Harper and Brothers, 1949.
- BERKOWITZ, L. y ROGERS, K. A priming effect analysis of media influences. En BRYANT, J. y ZILLMANN, D. (eds.). *Perspectives on media effects*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1986.
- BERROCAL, Salomé. Coord. 2003. *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Barcelona: Ariel Comunicación.
- CANTRIL, H.; GAUDET, H. y HERZOG, H. *The invasion from Mars. A study in the psychology of panic*. Princeton: Princeton University Press, 1940.
- CAPELLA, Joseph y JAMIESON, Kathleen H. News frames, political cynicism and media cynicism. En JAMIESON, Kathleen (ed.). *The Media and politics. The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1996.

- D'ADAMO, Orlando; GARCÍA BEAUDOUX, Virginia y FREIDENBERG, Flavia. *Medios de comunicación de masas, efectos políticos y opinión pública. ¿Una imagen vale más que mil palabras?* Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 2000.
- DE FLEUR, Melvin y BALL ROKEACH, Sandra. *Teorías de la comunicación de masas.* Barcelona: Paidós, 1989.
- ENTMAN, Robert. *Democracy without citizens: media and the decay of American politics.* Oxford: Oxford University Press, 1989.
- FESTINGER, L. *A theory of cognitive dissonance.* Stanford: Stanford University Press, 1957.
- GUNTER, Richard y MUGHAN, Anthony. Eds. 2000. *Democracy and the Media: A Comparative Perspective.* New York: Cambridge University Press.
- GUREVITCH, Michael y BLUMER, Jay. Political communication systems and democratic values. En LICHTENBERG, J. (ed.). *Democracy and the mass media.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- LANG, K. y LANG, G. The mass media and voting. En BERELSON, Bernard y JANOWITZ, M. (eds.). *Reader in public opinion and communication.* New York: Free Press, 1966.
- NIMMO, Dan y Sanders, Keith. Eds. *Handbook of political communication.* Beverly Hills: Sage, 1981.
- NORRIS, Pippa. *A Virtuous Circle. Political Communications in Post-industrial Societies.* Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- . ¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales. *Revista Española de Ciencia Política*, 2001, 4, 7-33.
- NYE Jr., Joseph. Dissatisfaction with government is an early warning. *International Herald Tribune*, 12 de enero, 1999.
- OWEN, Diane y DAVIS, Richard. *New media and American politics.* New York: Oxford University Press, 1998.
- PUTNAM, Robert. *Solo en la bolera.* Barcelona: Galacia Gutemberg, 2002.

- ROBINSON, Michael. Public Affairs television and the growth of political malaise: The case of the selling of the president. *American Political Science Review*, 1976, 70, número 3: 409-432.
- SWANSON, Daniel; MANCINI, Paolo (eds.), *Politics Media and Modern Democracy. An international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. 1^a edición. Westport, Connecticut: Praeger, 1996.
- SWETT, Charles. The role of internet in international politics: Department of Defense considerations. En PFALTZGRAFF Jr., Robert L. y SCHULTZ Jr., Richard H. *War in information age*. Washington/Londres: Brassey's, 1997.

Referencias clásicas recomendadas

- BOCZKOSWKI, Pablo J. Y MICHELSTEIN, Eugenia. *The News Gap. When the Information Preferences of the Media and de Public Diverge*. Masachussets: The MIT Press, 2013.
- D'ADAMO, Orlando, GARCÍA BEAUDOUX, Virginia y FREIDENBERG, Flavia. *Medios de Comunicación y opinión pública*. Madrid: McGraw Hill, 2007.
- KAPPLER, J. *Efectos de la comunicación de masas*. Madrid: Aguilar, 1974.
- KATZ, E. y Lazarsfeld, Paul. 1979. *La influencia personal: el individuo en el proceso de comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.
- KEY, V.O., Jr. *Public opinion*. New York: Macmillan, 1961.
- LASSWELL, Harold. *Politics: Who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House, 1936.
- LAZARSFELD, Paul; BERELSON, Bernard; y GAUDET, H. *The people's choice*. New York: Columbia University Press, 1944.
- LIPPmann, Walter. *Public opinion*. New York: Free Press, 1922.
- MCCOMBS, M. y SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 1972, 36, 176-187.

- MCLUHAN, Marshall. *Understandig media*. New York: McGraw-Hill, 1964.
- McQUAIL, Denis. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós, 1991.
- McCOMBS, M. y SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 1972, 36, 176-187.
- MONZÓN, Candido. *Opinión pública, comunicación y política. La formación del Espacio Público*. Madrid: Tecnos, 1996.
- NÖELLE-NEUMANN, Elisabeth. *La espiral del silencio*. Madrid: Paidós, 1983.

Fuentes en Internet

<http://www.aimc.es/> - Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación y Datos sobre mediciones de Audiencia.

<http://www.obs.coe.int/> - Observatorio Europeo de Audiovisual

Categorías claves desarrolladas

Medios de comunicación de masas

Filmografía Sugerida

CIUDADANO KANE [*Citizen Kane*]. Estados Unidos, 1942. Dirigida por Orson Welles.

EL POLÍTICO [*All the King's men*]. Estados Unidos, 1949. Dirigida por Robert Rosen. Duración: 105 minutos.

EL GRAN CARNAVAL [*Ace in the hole/The big carnival*]. Estados Unidos, 1951. Dirigida por Billie Wilder. Paramount Pictures.

CORTINA DE HUMO [*Wag the Dog*]. Estados Unidos, 1997. Dirigida por Barry Levinson. Duración: 97 minutos.

EL ÚLTIMO DEBATE [*The Last Debate*] Estados Unidos, 2000. Dirigida por John Badham.

Series de Televisión Sugeridas

Newsroom

House of Cards

Scandal

El Ala Oeste de la Casa Blanca [*The West Wing*]

Las formas de gobierno: un análisis centrado en el presidencialismo

Mercedes García Montero
Francisco Sánchez

1. INTRODUCCIÓN

Más allá de los debates derivados del derecho constitucional o de la filosofía política, la discusión sobre los distintos modelos de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, se han reflejado en la Ciencia Política en el debate sobre las formas de gobierno, las cuales, configuran el modelo de relaciones existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Una definición instrumental y mínima de forma de gobierno, la concibe como una manera en la que se organiza el sistema de gobierno en una estructura política y, especialmente, cómo se nombra al jefe de éste. Las formas de gobierno democráticas tradicionales son: el presidencialismo, parlamentarismo y una serie de formas híbridas nacidas de la mezcla entre las dos que son conocidas, con los nombres genéricos de semipresidencialismo o semiparlamentarismo¹.

¹ Sobre este debate se pueden ver los trabajos de Lijphart (1992), Sartori (1994), Shugart y Carey (1997) y Rodríguez Aguilera del Prat y R. Martínez (2000).

Desde finales del siglo XVIII, las relaciones entre el gobierno y el parlamento, estuvieron definidas por una serie de elementos que llegaron a generar dos modelos bien diferenciados. Por una parte, se situaba el modelo dominado por la comprensión inglesa de la política, en el cual, el Parlamento era el centro de gravedad político y se producía cierta “confusión” de poderes, merced a una completa imbricación entre el gobierno y el parlamento, puesto que el primero era generado por la confianza del segundo, a la que permanecía sujeto. En reciprocidad, el gobierno podía acordar la disolución del parlamento. Enfrente, teniendo como origen la Constitución de los Estados Unidos, se encontraba el diseño que mantenía una estricta separación de los poderes. De manera que, a diferencia del inglés donde la legitimidad era única, se generaban dos órganos con “legitimidades” separadas y funciones perfectamente diversificadas.

El primer diseño, dio lugar al modelo denominado parlamentarismo, mientras que el segundo, respondió al título de presidencialismo. No obstante, cabe matizar que —aunque cada vez se hace más difícil hablar de tipos ideales en lo que se refiere a las formas de gobierno— en la literatura, se sigue otorgando una serie de características básicas al presidencialismo y al parlamentarismo, a pesar de que en los distintos sistemas políticos se han ensayado diferentes combinaciones de arreglos institucionales para el esquema de relación entre los gobiernos y parlamentos. Esto ha llevado a que la línea divisoria entre las distintas formas de gobierno sea cada vez menos clara y más bien —en la gran mayoría de los casos— se tenga que hablar de sistemas mixtos de gobierno, en los cuales, se compaginan instrumentos presidenciales y parlamentarios en un intento de obtener lo mejor de cada sistema (Alcántara 1995).

La conceptualización ideal sería un *continuum* en el que las formas clásicas, presidencialismo o parlamentarismo, se ubican en sus respectivos extremos, ya que los diferentes países democráticos ofrecen hoy día, un grado de matices y de variaciones que obligan a generar constantemente modelos diversificados de comprensión que, por su dinámica propia, tienen que ser abiertos y permanecer permeables a las repercusiones que puedan producir otros aspectos del sistema político como el sistema de partidos o el electoral, en la forma de gobierno. A pesar de estos antecedentes y siendo conscientes de que, en lo relacionado a las formas de gobierno, es peligroso hacer “fotos fijas”, aquí se intentará una clasificación con fines analíticos y didácticos (Alcántara 1995; Martínez y Garrido 2000).

No tiene mucho sentido situar el debate sobre las formas de gobierno en un terreno exclusivamente “técnico” o “descriptivo formal”, por llamar de alguna manera a las atribuciones político administrativas de las ramas que interactúan. Por el contrario, tal debate es relevante en la medida en que afecta al grado de eficacia, capacidad de resolución de conflictos y el desenvolvimiento que mantienen en general, los distintos modelos de instituciones democráticas. La evaluación de las diferentes formas político-institucionales requiere el desarrollo de marcos teóricos y la producción de conocimientos empíricos, con los que se pueda definir los efectos complejos de los diferentes tipos de instituciones en el contexto de los ambientes, preferencias y valores de cada sociedad.

En este sentido, el presente capítulo, pretende ser un viaje por los marcos teóricos y los estudios empíricos que, desde la Ciencia Política, se han realizado en torno a la forma de gobierno. Para llevarlo a cabo, se han incluido cuatro apartados. El primero, ofrece una definición acerca del significado que la forma de gobierno tiene para el sistema político. El segundo,

aborda la teoría de la separación de poderes y su influencia en el diseño institucional en torno al Ejecutivo y el Legislativo. La tercera parte, se centra específicamente en el debate, acerca de la forma de gobierno en América Latina. Para concluir con un cuarto apartado, donde se ofrecen distintos modelos analíticos centrados en el presidencialismo.

1. DEFINICIONES MÍNIMAS DE LAS PRINCIPALES FORMAS DE GOBIERNO

En las distintas definiciones de presidencialismo, hay un elemento presente y determinante: la elección directa e independiente del órgano legislativo y del presidente; mientras que, en oposición, la característica principal del parlamentarismo sería que la elección de los dos poderes está estrechamente vinculada, ya que el nombramiento del Ejecutivo es un acto que realiza el Legislativo en una sesión de investidura.

Un elemento que aparece en la literatura asociado a las definiciones de forma de gobierno —incluso, algunos autores lo incluyen como parte definitoria— es la duración de los períodos de gobierno. Si bien, este elemento es importante, es más, será tomado como uno de los ejes analíticos en el presente trabajo, hay que considerar que la duración fija o flexible de los períodos de gobierno, es un hecho que se deriva de la separación e independencia para la constitución de los diferentes poderes del Estado. En el caso del presidencialismo, si el Presidente y el congreso se eligen por separado y el mantenimiento de sus respectivos cargos no depende de la confianza mutua, es lógico suponer, que lo más apropiado es que sean electos por períodos fijos. Mientras que en los gobiernos de tendencia parlamentaria, lo habitual es que los períodos de las

Legislaturas sean flexibles y dependan más de la coyuntura y oportunidad política.

De los llamados modelos mixtos de gobierno, cabe comentar el caso del semipresidencialismo debido a su trascendencia. El semipresidencialismo, es un diseño institucional relativamente nuevo, ya que tiene su origen en la forma de gobierno de la Quinta República Francesa de 1958 y la ulterior reforma constitucional de 1962. Con posteridad y con algunas adaptaciones, fue el establecido por las Constituciones de otros países como Finlandia, Portugal y Rusia, Georgia o Ucrania. La característica principal de esta forma de gobierno, es que existe una estructura de autoridad dual entre un Jefe de Estado de elección directa (el presidente) y un Jefe de Gobierno fruto de la decisión de la mayoría parlamentaria. En este caso, la diferencia radica en que el Presidente se reserva cierto tipo de competencias de gobierno.

Según Sartori (1994) las características del semipresidencialismo son dos: a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular —ya sea directa o indirectamente— para un periodo predeterminado en el cargo; y b) El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual, cuyos tres criterios definitorios son:

- 1) El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente y, en consecuencia, su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno;
- 2) El primer ministro y su gabinete, son independientes del presidente, porque dependen del Parlamento y están sujetos a su voto de confianza y/o censura y, en ambos casos, requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria y;

3) Por último, la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Cuadro 1: Principales características de las formas de gobierno

Características	Parlamentario	Semipresidencialista	Presidencialista
Elección del Ejecutivo recae en	Legislativo	Votantes	Votantes
Ejecutivo depende de la confianza del Legislativo	Sí	Presidente: no	
Primer ministro	Sí	Sí	No
Rol del Gabinete	Colegiado/ colectivo	Colegiado/ colectivo	Consultivo
Gabinete designado por	Legislativo	Ejecutivo	Ejecutivo
Gabinete es disuelto por	Legislativo	Legislativo	Ejecutivo
Cohabitación/ división	No	Sí	Sí

Fuente: NDI, 2000.

2. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y SU INFLUENCIA EN LAS FORMAS DE GOBIERNO

La idea original de la separación y división de poderes fue desarrollada por la filosofía política, especialmente por pensadores clásicos como Montesquieu y Locke. En la base, estaban los planteamientos de ambos sobre un poder dividido, en el

cual, se represente la estructura estamental de las sociedades y que sirviera como una forma de compartir el poder en el contexto de los absolutismos monárquicos. A la vez, esta división serviría para estructurar un entramado institucional de poder político que funcionaría autocontrolándose. El presidencialismo es la forma de gobierno donde se cristaliza de una mejor manera, el principio de la división de poderes y su aplicación práctica que se debe fundamentalmente a la forma de gobierno, diseñado por los “padres fundadores” de Estados Unidos.

La idea del sistema político se basa en que el Congreso, tanto en lo político como en lo legislativo, controla al Presidente y viceversa (el sistema de *checks and balances*, o, pesos y contrapesos). Se ha señalado que entre los factores históricos y coyunturales que llevaron a la adopción de ese sistema, sobresalen:

- 1) El temor a que se dieran situaciones políticas similares al absolutismo monárquico europeo (lo que les llevó a idear un sistema para controlar al Ejecutivo y limitar su poder).
- 2) La preocupación que sentían por la posibilidad de que en el Legislativo se instalase la “plebe” y la demagogia, o que se convirtiese en un órgano donde se impusiese la “dictadura” de las mayorías. Como en el caso del Ejecutivo, donde se acotó el poder del Presidente a través del control Legislativo y Judicial; en el caso de la rama legislativa, se usó como método preventivo, a través de un sistema de dos Cámaras conformadas con distintos criterios de representación, que se controlaban mutuamente.
- 3) El sistema de separación de poderes quedó constituido definitivamente con las atribuciones de árbitro constitucional concedidas al Poder Judicial.

En el caso del parlamentarismo, el principio normativo que está detrás, es la idea de que el Parlamento es el depositario de la voluntad del poder soberano (el pueblo o los ciudadanos) la cual es indivisible y, por lo tanto, le corresponde el nombramiento del gobierno y su control. También, tomar en cuenta que el mayor desarrollo institucional del parlamentarismo como forma de gobierno, se dio en países en los que había un Jefe de Estado (generalmente un monarca) que servía como cabeza —en la mayoría de las veces formal— del sistema de gobierno.

Siguiendo con el análisis de los Estados Unidos como prototipo presidencial, es necesario insistir en que el modelo presentado en *The Federalist Papers* y recogido por la Constitución de ese país, se basa en la separación y división de poderes. La cual, es posible por la “separación” del Ejecutivo del apoyo del Legislativo, debido a que existen instituciones distintas y son titulares de cada uno de los poderes tradicionales del Estado. Es decir, los “padres fundadores” no crearon un gobierno de poderes separados sino uno de instituciones separadas que comparten el poder o, incluso, no sólo de instituciones separadas y que comparten el poder, sino que también compiten por él. El modelo de la separación de poderes no busca sólo la relativa autonomía de las instituciones que ejercen determinadas funciones dentro del sistema político y que comparten los poderes, busca también, que estos colaboren a la vez que se controlen y equilibren, puesto que no son recíprocamente independientes en todos los aspectos.

Más allá de las características formales, el presidencialismo se caracteriza por hacer efectivo el principio de separación y división de poderes a través de la desvinculación de origen y supervivencia del Ejecutivo y el Legislativo, mientras que los sistemas parlamentarios requieren que los gobiernos sean

designados, apoyados y, según el caso, destituidos a merced del voto en el Parlamento. El riesgo de la separación, estaría en que puede resultar electo un Presidente que no cuente con suficiente apoyo en el Legislativo, lo que *a priori* dificultaría el proceso de toma de decisiones. A pesar de sus riesgos, la legitimidad democrática dual es parte de la esencia misma del presidencialismo y es un efecto manifiesto del entramado institucional del sistema de gobierno presidencial (Mainwaring y Shugart 1997; Sartori 1994; Shugart y Carey 1997).

En los regímenes presidenciales, el proceso de policy making se caracteriza y está influido por la separación de poderes, pues las medidas que se tomen, tienen que contar con la aprobación de los dos cuerpos independientes de la autoridad, ya que la estructura institucional exige que se sumen las voluntades para adoptar cualquier tipo de medida². El “derecho” de participación de las ramas del poder, está garantizado en el rol de los actores o puntos de veto que tienen las mismas. Esta separación de poderes tiene el potencial de transformarse en una separación de propósitos, lo que puede dificultar el proceso de toma de decisiones, llegando incluso, al bloqueo del mismo (Shugart y Haggard 2001). En los gobiernos parlamentarios, es muy difícil que se llegue a la separación de propósitos entre el gobierno y la asamblea ya que, teóricamente, el gobierno es fruto de la voluntad del Legislativo. En la praxis, una separación de propósitos en temas de política pública, implicaría en los parlamentarismos, la caída del gobierno o la renovación de la Cámara, lo que generaría un nuevo escenario con actores distintos.

² Para un estudio empírico sobre las dinámicas que se dan entre el Ejecutivo y el Legislativo en la producción de legislativa, se puede ver el trabajo de García Montero (2009).

En los sistemas presidencialistas, el Poder Ejecutivo no necesita contar con una mayoría en el Parlamento para gobernar. Por lo tanto, el Presidente y el partido en el parlamento, pueden mantener dos “funciones de utilidad” independientes. El partido en el Parlamento tratará de extraer del Gobierno los máximos recursos posibles con vistas a las campañas para la elección de sus miembros, ejerciendo su influencia en los proyectos de ley, la distribución de los fondos o las designaciones para los cargos públicos. Por su parte, el Presidente hará lo mismo y la combinación de las dos estrategias determinará los resultados de esta forma de gobierno. En cambio, en un sistema parlamentario, las funciones de utilidad de los poderes están mucho más interconectadas. El Presidente depende del Parlamento para su supervivencia y está ligado al mismo proceso electoral para obtener su legitimidad democrática; en consecuencia, el Poder Legislativo es más poderoso (puede provocar la caída del Ejecutivo), a su vez que está más limitado, porque el éxito o fracaso del gobierno tendrá mayor repercusión en las elecciones (Cotta 2001).

Cuando falta la debida colaboración entre los dos poderes —en contextos presidencialistas— se da la llamada pugna o conflicto de poderes. En este sentido, la gran diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo, es que el primero lleva implícita la cooperación inmediata entre los poderes, mientras que en el segundo, el Jefe de Gobierno debe generar incentivos para que esta cooperación se dé, en el mejor de los casos. Por ello, no hay que olvidar que el peligro del bloqueo institucional y la parálisis legislativa de los sistemas presidencialistas, ocurren en situaciones muy concretas: cuando el Presidente no controla la mayoría de los escaños del Congreso y los actores con intereses divergentes controlan las instituciones separadas con poder de voto.

Con el fin de analizar las situaciones de bloqueo (*deadlock*), Cox y McCubbins (2001), retoman la distinción entre la separación de poderes y la separación de propósitos y argumentan que la combinación entre un gran número de jugadores de voto y un Presidente que no controla el Congreso, genera un incremento de las posibilidades de voto y, con este incremento, declina la capacidad de implementar nuevas políticas. Sin embargo, esta situación puede no llevar al bloqueo institucional, pudiéndose tomar decisiones políticas “pero por medio de la extracción de rentas particulares que generan pérdidas netas desde el punto de vista del bienestar general” (Negretto 2003).

3. EL DEBATE SOBRE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

La discusión contemporánea sobre las formas de gobierno ha estado mucho más centrada en el presidencialismo que en cualquiera de las otras opciones constitucionales. En este debate, tuvo mucho que ver, sin duda, la búsqueda de explicaciones a las crisis de gobierno de los países de la región latinoamericana, cuya forma de gobierno mayoritaria es la presidencial.

El debate sobre el parlamentarismo ha tenido menos intensidad y se centró más en la manera a través de la que se podría optimizar, sobre todo, en lo relativo a los mecanismos de control al Ejecutivo y el vínculo con la ciudadanía. En lo que tiene que ver con la parte más institucional de esta forma de gobierno, el debate no ha sido muy fructífero desde el afianzamiento del llamado “parlamentarismo racionalizado” que es un modelo heredado de los diseños institucionales que surgieron en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo, en la Ley Fundamental de Bonn (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) y en la Constitución Francesa

de la V República. La racionalización del Parlamento consiste en dotar a los gobiernos de un margen mayor de maniobra frente a los Legislativos, fortalecer a los partidos como actores del proceso legislativo, evitar que el control político se convierta en un foco de desestabilización y hacer más estables los cambios de gobierno no producidos por nuevas elecciones.

A esto, se sumaría la creación de los Tribunales Constitucionales con un papel de árbitro en los conflictos producidos dentro del aparato institucional. Esta tendencia evolutiva del parlamentarismo ya fue anticipada por Carl Schmitt, al afirmar que se pasaría de una división de poderes a una distinción de poderes, para terminar en una mera división de funciones. Una de las principales críticas que se hace actualmente a los parlamentarismos es que éstos, se han “presidencializado” debido a que en las elecciones se han centrado en la figura del posible Jefe de Gobierno y al papel protagónico que éste desempeña en caso de ser electo.

Al hablar de presidencialismo, resulta inevitable referirse a *La quiebra de las democracias* de Linz (1985), como el trabajo seminal que llama la atención sobre la relación que habría entre la estructura institucional presidencialista y la estabilidad democrática. En un trabajo posterior (Linz 1993), plantea que el presidencialismo es más propenso a la inestabilidad política y toma partido abiertamente a favor del parlamentarismo, como forma de gobierno más funcional a la consolidación democrática; iniciando así, un debate con rasgos normativos sobre las ventajas y defectos de cada una de las formas de gobierno y las posibilidades de cambio en el sistema.

Las observaciones de Linz³ se originan de la pregunta acerca de si el presidencialismo tiene algo que ver con la inestabilidad política de las democracias iberoamericanas y si, dado el contexto de transiciones a la democracia que habría en la región, a finales de la década de 1980, la misma, podría afectar a la consolidación de esas democracias emergentes. Responde positivamente argumentando, que es una forma de gobierno muy rígida, con un juego electoral de suma cero, con un cargo fuertemente unipersonal y con ciertas elecciones de carácter plebiscitario. Marcaba una diferencia con los Estados Unidos que, a pesar de ser un país presidencialista, ha tenido históricamente, estabilidad democrática gracias a la fragmentación del campo político entre los gobiernos federales y estatales, al papel del Tribunal Supremo, al Senado y al sistema de partidos.

La discusión sobre la forma de gobierno y la estabilidad democrática, tuvo un prolífico auge en los últimos años de la década de 1980 y los primeros de 1990. Durante ese periodo, se realizó una serie de encuentros en los que estuvieron presentes, políticos y académicos. Además, se publicaron varios trabajos académicos sobre el tema⁴, e incluso, se barajó la

³ Linz identificó cinco problemas de la forma de gobierno presidencialista: la doble legitimidad que genera, su rigidez, el fomento de juegos en los que el ganador toma todo, el favorecer un estilo de la política en el que los presidentes son intolerantes con la oposición y, por último, el facilitar el surgimiento de candidatos *outsiders*.

⁴ En mayo de 1989, se realizó en la Universidad de Georgetown un simposio titulado *Democracia parlamentaria o presidencial: ¿supone una diferencia?*, el que tuvo una especie de continuación en otro evento realizado en Chile. De estos dos encuentros, salió como resultado el libro compilado por Linz y Valenzuela (1997) que apareció en una versión original en 1994 y en el cual se recogían los aportes teóricos de Lijphart, Sartori, Stepan, Skach y Suleiman. Estos aportes se enriquecen

posibilidad de que algunos países adoptasen el parlamentarismo como forma de gobierno en lugar del presidencialismo. Quizá la experiencia más significativa en este sentido, fue el *referéndum* brasileño de 1993, donde se pidió a la población escoger entre el presidencialismo y el parlamentarismo y, por otra parte, entre república y monarquía constitucional. También, se hicieron otras propuestas, aunque con escasa trascendencia, para adoptar una forma de gobierno de corte parlamentario en Chile o Uruguay.

No obstante, la preocupación de las ciencias sociales en general y de la Ciencia Política en particular, por el presidencialismo en contextos diferentes al norteamericano, es más antigua. Durante la *segunda ola democrática*, la mayoría de los gobiernos presidenciales estaban en América Latina. De ahí que esta región fue la base inspiradora en la elaboración de las categorías como la de preponderancia presidencial planteada por Lambert (1973), que ponía de manifiesto, un sistema en el que el Presidente concentraba un poder casi absoluto. De especial interés, resultan las publicaciones de Pyne (1973; 1976; 1977), puesto que rompe con la idea de la supremacía

con un segundo volumen en el que se publican estudios de caso nacionales. Dieter Nohlen es la cabeza visible de un encuentro que se realizó en Uruguay en el año de 1987, para discutir sobre la reforma política y su consolidación democrática, fruto de ese encuentro se publicó un libro en 1988 editado por Nohlen y Solari. El mismo Nohlen edita junto a Fernández (1991) un libro llamado *Presidencialismo versus parlamentarismo* en el que conjugan aspectos teóricos con estudio de casos. En Argentina, se creó el órgano paraestatal “Consejo para la consolidación de la Democracia” en el que Carlos Nino planteó el problema del presidencialismo. Un debate similar, también se dio en el Chile de la transición, con la activa participación de Arturo Valenzuela y Carlos Godoy.

absoluta del Ejecutivo y demuestra que el Legislativo puede ser un factor de desestabilización, debido a su capacidad de bloqueo. Para probar sus hipótesis, estudia las crisis presidenciales ecuatorianas de 1963 y 1972. Otro de sus sugerentes aportes, es la combinación entre los factores institucionales y la conflictividad social.

Se puede decir que —al retomarse el debate sobre el presidencialismo— hubo dos tendencias. Por un lado, los partidarios del parlamentarismo, encabezados por Linz y los que matizaban los presuntos efectos del presidencialismo como un factor de desestabilización, en ese entonces, con Nohlen como máximo exponente. Estos últimos, no consideraban conveniente el cambio hacia una forma de gobierno parlamentario debido a los factores históricos, institucionales y partidistas. Vale mencionar la actitud de Sartori, que en solitario, no se decantaba por ninguna de las formas de gobierno. Su posición se reflejó en dos trabajos: *Ni presidencialismo ni parlamentarismo*, en Linz y Valenzuela (1997) y en su *Ingeniería Constitucional Comparada* (1994b). Es este último trabajo, planteó el modelo denominado de “dos motores” a medio camino entre el presidencialismo y el parlamentarismo.

Por tanto, Nohlen (1991a y 1991b) y Horowitz (1990) fueron los primeros en criticar los trabajos de Linz, al considerar que su análisis obviaba el impacto de los sistemas electorales y que sus observaciones empíricas, sólo se basaran en los casos latinoamericanos. Horowitz, advertía que en los sistemas parlamentarios, fundamentados en la pluralidad, también existían los juegos donde el ganador se lleva todo. Por su parte, Nohlen (1991b) consideró un error adjudicar únicamente al factor institucional, todo el peso de la consolidación democrática y enfatizó que los factores culturales, históricos y económicos tienen una gran relevancia, ya que en ellos, se arraiga

la tradición presidencialista latinoamericana. Además, Nohlen sugirió que el presidencialismo debía ser adaptado para conseguir un mejor funcionamiento y asegurar la gobernabilidad. En estos primeros estudios, la forma de gobierno era considerada como la variable independiente, a partir de la cual, se podía explicar el éxito en la consolidación democrática (Elgie 2004).

Sobre la cuestión anterior, Shugart (2005) afirmó que el problema fundamental para resolver, si la forma de gobierno actúa como variable independiente, es la ausencia del parlamentarismo en América Latina o del presidencialismo en Europa. La distribución regional de las formas de gobierno, hace difícil determinar si éstas están directamente relacionadas con la consolidación democrática, o, si son otras las condiciones que afectan a la estabilidad de la democracia.

Después vinieron los trabajos que, según Serrafero (1998), son parte de una nueva generación. Estos se alejan del debate normativo sobre la forma de gobierno y se centran en el presidencialismo y su funcionamiento aunque, sin dejar de lado y hacer referencia constante a los tópicos que aparecieron en el debate anterior, más bien trataron de probar empíricamente algunas de las hipótesis mantenidas en los primeros trabajos. Dentro de esta nueva generación de estudios, despuntaron los elaborados por polítólogos neoinstitucionalistas estadounidenses. Entre los textos más significativos de esta tendencia, se pueden citar los trabajos de Carey y Shugart (1998), Jones (1995), Mainwaring y Shugart (1997) o, Shugart y Carey (1997), los que, a partir de un amplio trabajo empírico, caracterizan y clasifican al gobierno presidencial. Ellos comparten la conclusión de que hay distintos tipos de presidencialismo, debido a que éste, varía de acuerdo con una serie de factores, de entre los cuales destacan los distintos perfiles institucionales

del Ejecutivo y la configuración de los subsistemas del sistema político, en especial, los sistemas de partidos y sistemas electorales, que actúan dando más o menos poder al Ejecutivo.

A partir de la revisión de la literatura especializada se pueden clasificar, *grosso modo* y con las debidas salvedades, en tres grandes conjuntos, las variables que se han utilizado para el estudio del fenómeno. En el primer grupo, estarían las variables que, según algunos autores, son parte de la razón de ser del presidencialismo: como la legitimidad democrática dual, la división de poderes y la elección separada del Legislativo y Ejecutivo, el periodo fijo de gobierno, la unidad del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el carácter unipersonal del cargo que lo dota de carácter mesiánico y caudillista, la sucesión automática, la posibilidad de que llegue a la presidencia un outsider que no cuente con una estructura política adecuada para gobernar, ni con el apoyo de los principales actores políticos, la tendencia mayoritaria, el gran peso institucional del presidente, la centralidad política y electoral del cargo presidencial y el protagonismo de personas (presidenciables, presidentes, expresidentes) en lugar de organizaciones y estructuras.

También, formarían parte de este primer grupo, los estudios centrados en la falta de incentivos para la formación de coaliciones favorables al presidente, al generarse una lógica no cooperativa y de juegos de suma cero. Este tema, es una de las principales cuestiones abordadas dentro del debate parlamentarismo *vs.* presidencialismo. También, se discutió acerca de la mezcla “peligrosa” entre presidencialismo con la tradición histórica militarista, caudillista, oligárquica y autoritaria de algunos países de la región latinoamericana. Por su parte, Samuels y Shugart (2011) se centran en la manera en que la separación de poderes impacta sobre la política *intrapartido*, en concreto, entre las “ramas” ejecutivas y legislativas que se dan en el

interior de un partido político. Estos autores, muestran que la separación de poderes crea las condiciones para que surjan los partidos presidencializados. Los sistemas con dichos partidos, cuentan con patrones diferentes a los de sistemas parlamentarios de organización y comportamiento partidista, porque la separación del origen y la supervivencia o continuidad de las ramas del Ejecutivo y del Legislativo, afecta a la estrategia del partido. Entonces, la separación de poderes no se limita meramente a separar una rama de la otra; divide a los partidos *internamente*, planteando dilemas concretos para los integrantes del mismo partido, que ocupan o quieren ocupar, las diferentes ramas del gobierno.

No obstante, dentro de esta primera agrupación, también hubo lecturas positivas sobre las características del presidencialismo por parte de algunos trabajos. En ellas, las supuestas debilidades del presidencialismo fueron planteadas como soluciones a los problemas que podría presentar el parlamentarismo. Así, por ejemplo, los períodos fijos fueron interpretados como un elemento de estabilidad ante lo inestables, que pueden resultar los gabinetes parlamentarios. La elección por separado y directa del Presidente y del Legislativo, fue vista como un elemento que brinda mayores oportunidades de elección, penalización y gratificación a los votantes, permitiendo reflejar las opciones del electorado de forma más adecuada, que los gobiernos parlamentarios donde sólo es elegido el parlamento. De modo que, en el presidencialismo, el Legislativo tendría mayor libertad de acción y no estaría sometido a los designios de la coalición mayoritaria del gobierno. Se discutió también, la veracidad de la extendida idea de que en el presidencialismo el ganador se lleva todo, ya que en los gobiernos parlamentarios pueden ser más rígidos gracias a la disciplina del partido y la fortaleza de la organización (Mainwaring y Shugart 1997).

Un segundo conjunto de estudios, se caracterizan por tomar en cuenta los factores institucionales que, dependiendo de su variación, dotan de particularidad al presidencialismo de cada país. Según Shugart y Carey (1997) se pueden agrupar entre los poderes legislativos del Presidente y los poderes constitucionales no legislativos del presidente. En el primer subgrupo estarían, entre otros, el poder de voto, los decretos ejecutivos, la introducción exclusiva de la legislación y la propuesta del *referéndum*. En el segundo subgrupo: la formación y disolución de los gabinetes, la censura y la disolución de la asamblea.

Y por último, en el tercer grupo, se conforma a partir de los trabajos que ponen énfasis en los subsistemas que inciden directamente en el rendimiento del presidencialismo. Aquí se destacan, el trabajo de Jones (1995) sobre el sistema electoral y su incidencia en la formación de las mayorías parlamentarias y los aportes de Mainwaring (1993) y después de Mainwaring y Shugart (1997) sobre el sistema de partidos, especialmente, sobre la mala relación que existe entre el presidencialismo y el multipartidismo⁵.

En contraste con los trabajos iniciales, gran parte de los estudios recientes⁶, como Cheibub y Limongi (2002), señalan la variedad de prácticas existentes dentro de los sistemas presidencialistas y parlamentarios, y las semejanzas potenciales entre ambos. A partir del análisis del funcionamiento de las diferentes formas de gobierno, desmienten muchos de los

⁵ Valga aquí puntualizar, especialmente si se toma en cuenta, los trabajos publicados en Lanzaro (comp.) (2001), que el multipartidismo peligroso es el poco propenso a las coaliciones.

⁶ Para una excelente revisión de los 30 años de debate sobre el presidencialismo, se puede ver el trabajo de Linares (2011).

argumentos utilizados para atacar al presidencialismo. Para estos autores, los regímenes parlamentarios y presidenciales se basan de hecho, en los diversos principios constitucionales sobre la formación del gobierno y esto, a pesar de ser una opción central en cualquier constitución democrática, no marca de forma exclusiva el funcionamiento del sistema político. Existen otras provisiones, constitucionales e institucionales, que afectan también, a la forma en cómo funcionan los sistemas parlamentarios y presidencialistas, y que pueden contrariar algunas tendencias que se esperarían si se derivaran del funcionamiento entero de un régimen por sus principios constitucionales básicos. Los gobiernos de los sistemas parlamentarios se conforman a partir de un acuerdo inicial; si el partido que postula al Presidente no cuenta con mayoría, éste negociará para conformar el gobierno, por lo tanto, el sistema tiende a favorecer el acuerdo y las coaliciones. Sin embargo, en América Latina la realidad mostró que no ha sido tan extraña la existencia de los gobiernos de coalición y, en los casos en los cuales no se logró, fue por la misma razón en ambas formas de gobierno.

Además, en los sistemas parlamentarios, son infrecuentes las situaciones en las que los Gobiernos no cuentan con la mayoría en el Congreso. Refiriéndose a los sistemas parlamentarios, Strom (1990) ha señalado que pueden emerger gobiernos en minoría y que no deben ser considerados como una muestra de la crisis o de mal funcionamiento del sistema político. Más aún, su aparición se puede explicar en términos del cálculo político, realizado por los líderes del partido sobre los costos y las ventajas de participar en el gobierno, pero también, con las políticas que serán ejecutadas por el Ejecutivo. Strom sostiene que este cálculo está afectado por el grado en que los partidos pueden ejercer su influencia política fuera del gobierno, así

como, por la competitividad y rapidez de decisión del proceso electoral.

La evidencia de que la existencia de los gobiernos de minoría no tienen impacto en la supervivencia de las democracias presidencialistas, ha llevado a que se traslade el debate sobre la forma de gobierno, afirmándose que el “callejón sin salida”, previsto por los críticos del presidencialismo, en las situaciones en las que el Ejecutivo no goza de la mayoría en el parlamento, ocurre solamente cuando las preferencias de una mayoría no pueden prevalecer. Estas situaciones dependen del porcentaje de escaños controlados por el partido del Presidente en el Congreso y de las características institucionales específicas, relacionadas con el voto presidencial, la insistencia y la estructura del Poder Legislativo (Cheibub y Limongi 2002).

También, parece debilitada la afirmación de que son las dinámicas de las coaliciones las que hacen a los sistemas presidencialistas más inestables (Jones 1995), ya que los incentivos para formar estas coaliciones y cooperar con el Ejecutivo en los regímenes presidencialistas son tan fuertes como en los sistemas parlamentarios, por lo que no hay razón para esperar que los regímenes presidencialistas con multipartidismo, tal como sostén Mainwaring (1993), sean menos estables y funcionales que los sistemas parlamentarios, como lo demuestran los trabajos de Figueiredo y Limongi (2000); Chasquetti (2001) o Cheibub *et al.* (2002). Una vez que se asume la posibilidad de que los gobiernos de coalición también pueden existir en los regímenes presidencialistas, el grado de colaboración entre el Ejecutivo y las mayorías legislativas tiene que ser ajustado, lo cual, lleva afirmar que la diferencia fundamental entre ambas formas de gobierno, reside en la manera en cómo se organiza el proceso de la toma de decisiones.

Como se ha visto, en la discusión sobre los efectos que generan las formas de gobierno, puede haber distintas interpretaciones del mismo fenómeno, pero nadie discute que estas distintas formas generan diferentes incentivos.

A manera de recapitulación de los aportes teóricos presentados, se puede decir que el elemento que más influye para hacer efectiva la división y el fraccionamiento del poder en los sistemas presidenciales, es la elección separada del Ejecutivo y el Legislativo. La “legitimidad dual” hace que los actores políticos electos para las funciones, no sean interdependientes para su supervivencia en el cargo, a la vez que son responsables en la adopción de ciertas decisiones públicas.

Esta capacidad de chantaje mutuo o espacios de voto, dota a cada actor de pequeñas parcelas de poder, que tienen que ser agregadas para la toma de decisiones. El incentivo para ejercer el espacio individual de poder, es menor en el parlamentarismo, y es importante porque el nombramiento del Ejecutivo es fruto de las elecciones legislativas, y la supervivencia y el éxito presente o futuro, tanto del Legislativo como del Ejecutivo, depende de la actitud cooperativa de los parlamentarios del gobierno, mientras que los grupos de oposición, se benefician en la medida en que desarrollan una imagen de alternativa sólida y colectiva de gobierno. Dentro de lo que llama la faz representativa del gobierno, Cotta (2001) pone de manifiesto que, debido a que hay una sola elección, existe un único “juego” representativo. De modo que si bien, el gobierno puede ser un actor aún más fuerte que en los sistemas presidenciales; al tratarse de una elección que nombra a un encargado del gobierno, es a la vez, colectiva —ya que el primer ministro gana junto con los miembros de su partido en el parlamento— gracias a los cuales, y con cuya conjunción, puede llegar y asegurar su supervivencia en el gobierno.

4. MODELOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Para ejemplificar algunos de los aportes de esta prolífica literatura se exponen en este apartado, algunos modelos analíticos propuestos por distintos estudiosos del presidencialismo.

Si bien, se comentó antes el trabajo de Shugart y Carey (1992) y su análisis sobre los poderes presidenciales, cabe detenerse en este trabajo seminal que da inicio a la medición de poderes en sistemas presidencialistas⁷. Estos autores llevan a cabo un análisis pormenorizado de los “poderes constitucionales”, poniendo el foco de atención en el grado y el tipo de los poderes legislativos de los presidentes y su grado de variabilidad en cada diseño constitucional. De esa manera, se puede demostrar el grado de variación de los sistemas presidencialistas y los efectos de esos “poderes” en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En su obra, analizan las diferentes Constituciones, estimando que la fuerza relativa de los presidentes tiene dos dimensiones: el poder legislativo (introducción, veto, decreto, prerrogativas en el presupuesto y *referéndum* exclusivo) y el poder no legislativo (autoridad sobre el gabinete y la posibilidad de que el Presidente pueda disolver el Parlamento y llamar a elecciones anticipadas). Afirman que los Ejecutivos más poderosos están en las democracias más problemáticas y demuestran que los presidentes de América Latina varían considerablemente en términos de sus poderes constitucionales a pesar de que, en promedio, cuentan

⁷ Otras mediciones de poderes de poderes del Ejecutivo en sistemas presidencialistas que parten de este trabajo seminal se pueden encontrar en Shugart y Haggard (2001), Samuels y Shugart (2003), Payne *et al.* (2003), PNUD (2005), Stein *et al.* (2005) o García Montero (2010).

con poderes legislativos considerablemente mayores a los del Presidente de Estados Unidos

Dentro de esta misma línea cabe resaltar el trabajo de Mainwaring y Shugart (1997) que introdujeron una útil distinción entre los poderes legislativos reactivos —que ayudan al Presidente a mantener el *statu quo*— (como los vetos presidenciales), y los poderes legislativos proactivos —que le sirven para intentar cambiar el *statu quo* (como cambios en el gabinete ministerial, disolución de las Cámaras, introducción de legislación especial en ciertas áreas, poderes de emergencia, convocatoria a *referéndum*)—. A partir de esta distinción clasifican a los Ejecutivos en dos categorías: los presidentes potencialmente dominantes, en la que se ubicarían los presidentes que tienen amplias capacidades proactivas, y los presidentes potencialmente marginales, donde estarían los presidentes con amplios poderes reactivos.

No obstante, la posibilidad de negociación entre las ramas del poder no está únicamente asociada a los poderes constitucionales legislativos del presidente. Así, Shugart y Haggard (2001) identificaron un conjunto de arreglos institucionales que afectan a la unidad o separación de propósitos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. A partir de estos arreglos, construyeron un índice denominado “unidad de propósito”, determinado por cuatro variables: concurrencia (simultaneidad) o no de las elecciones, la renovación total o parcial de las Cámaras (*staggering*), la fórmula electoral para elegir a los candidatos (entendiendo si la elección está centrada en los partidos o en los candidatos) y la congruencia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del distrito electoral (*constituency*). Lo interesante de este índice, en relación a los poderes constitucionales del presidente, es que los países en los cuales, el índice de unidad de propósito es bajo, es decir, hay

separación de propósitos, los presidentes mantienen altos poderes legislativos. Por el contrario, aquellos países cuyas instituciones generan unidad de propósito tienen Ejecutivos con poderes presidenciales limitados. A partir de este análisis comparativo, proponen la hipótesis de que existe una correlación inversa entre el grado en que las instituciones fomentan la unidad de propósito y la fortaleza de los Ejecutivos.

El estudio de los poderes legislativos de los presidentes y su influencia en la toma de decisiones carece de sentido si no se observa a su contraparte: el Poder Legislativo. En este sentido, Cox y Morgenstern (2001) ubican los procesos de toma de decisiones de los parlamentos democráticos en tres modalidades básicas: generativa, reactiva y proactiva. Los parlamentos latinoamericanos, según estos autores, son reactivos, ya que lo típico es que no puedan remover de su cargo a los presidentes que les disgustan y carecen de recursos para generar sus propias propuestas, por lo que su estrategia se limita a enmendar y vetar las iniciativas que parten del Ejecutivo. En efecto, en ningún país latinoamericano, el Parlamento posee un papel tan protagonista como el del Congreso norteamericano, que es el punto de referencia de muchos analistas.

Que los parlamentos latinoamericanos sean reactivos, no significa que sean disfuncionales, ya que, de acuerdo con el modelo de elección racional que proponen, los presidentes formulan sus estrategias tomando en cuenta la reacción del Poder Legislativo. Dentro de la modalidad de los parlamentos reactivos, existen diferencias por países. De acuerdo con estas variaciones, el Presidente puede prever cuatro modalidades de acción del Congreso frente a las cuales, adopta su estrategia óptima. Así, la mayoría legislativa puede ser recalcitrante (escaso porcentaje de los legisladores que apoyan al presidente, por lo que rechazarán sus propuestas), negociadora (el

Parlamento exige tener voz y voto en la toma de decisiones), parroquial-venal (el Parlamento está dispuesto para hacer concesiones a cambio de favores) o subordinada (un alto porcentaje de legisladores están en deuda con el presidente, por lo que aceptará cualquier propuesta que haga). Las dos condiciones que hacen que el Parlamento sea de un tipo u otro, son el porcentaje de legisladores que apoyan al Presidente y el porcentaje de legisladores con intereses parroquiales que basan su carrera política en ámbitos locales.

Para explicar la forma en que los presidentes latinoamericanos utilizan y cambian sus estrategias para adecuarse al tipo de parlamento, Cox y Morgenstern (2001) retomando la clasificación de Shugart y Carey (1992), recurren a la capacidad institucional que tienen los presidentes para la toma de decisiones de manera unilateral. Así, pueden adecuarse al tipo de Parlamento utilizando sus poderes proactivos (como el uso de decretos constitucionales) para lograr sacar adelante sus medidas de gobierno. También, pueden recurrir a otros poderes de corte integrativo, como las mociones de necesidad y urgencia o la designación de ministros que les puedan ayudar a integrarse al proceso.

5. EJERCICIOS

1. A partir de los conceptos dados, hacer una selección de nueve países de los cuales tres tendrán que clasificarse como presidenciales, parlamentarios y mixtos respectivamente.
2. Elegir una de las crisis ocurridas en los países presidenciales latinoamericanos durante la tercera *ola democrática* y analizar si la misma puede ser explicada por la forma de gobierno.

3. Explicar porque se suele usar como ejemplos de los peligros del parlamentarismo a la República alemana de Weimar y la Segunda República Española.
4. Comparar las facultades del Jefe de Gobierno tomando como casos tres sistemas presidenciales y tres sistemas parlamentarios.
5. Comparar las funciones constitucionales del Jefe de Estado de España y de Portugal.
6. Analizar las atribuciones de las segundas Cámaras en los procesos de toma de decisiones en los gobiernos parlamentarios de Alemania (*Bundesrat*) y España (Senado) y en los casos presidenciales de los Estados Unidos, Argentina y Chile.

6. TEXTOS CLÁSICOS

LINZ, J. J. y Valenzuela, A. (eds.) (1997). *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.

Se trata de un libro básico para la comprensión del debate sobre el presidencialismo por su carácter seminal a pesar de que muchos de los aportes señalados han sido discutidos y puestos a prueba empírica por trabajos más recientes.

MAINWARING, S. y Shugart, M. (eds.) (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: CUP.

Este es otro trabajo fundamental para la comprensión del presidencialismo, no sólo por el modelo explicativo que vincula el desempeño del sistema institucional con el sistema de partidos, sino también, por los estudios de caso que incluye. Hay la versión en castellano: Mainwaring, S. y Shugart, M. (eds.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

SARTORI, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.

Trabajo de obligada referencia para una comprensión de las formas de gobierno desde una perspectiva institucionalista “radical”. En el libro, se ofrece una perspectiva comparada del presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo a la vez, que hace una propuesta nueva que el autor llama de dos motores.

SHUGART, M. y Carey, J. (1997). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: CUP.

Este es uno de los trabajos más completo que se ha hecho desde la perspectiva neoinstitucional sobre los efectos de las formas de gobierno en los sistemas políticos. Además de ofrecer una buena revisión de los distintos modelos de relación entre gobiernos y parlamentos, ofrece una abundante información empírica sobre distintos países.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAREY, John y Shugart, Mathew (1998): *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHASQUETTI, Daniel (2001): “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, J. (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, pp. 319-359
- CHEIBUB, Jose A. y Limongi, Fernando (2002): “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered” en *Annual Review Political Science*, vol. 5, pp. 151-179.
- , Przeworski, A. y Saiegh, S. (2002): “Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas” en *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 187-218.

- COTTA, Maurizio (2001): “Sobre la relación entre partido y Gobierno” en *Desarrollo Económico*, vol. 41, nº 162, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 201-234. Cotta, 2001
- Cox, Gary y McCubbins (2001): “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Haggard, S. y McCubbins, M. (comps.), *Presidents, Parliaments and Policy, Cambridge*, Cambridge University Press.
- ELGIE, R. (2004): “Three Waves of Presidential/Parliamentary studies?”, *Working Papers in International Studies*, nº 6, Dublín, Centre for International Studies School of Law and Government.
- FIGUEIREDO Cheibub, Argelina y Limongi, Fernando (2000): “Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil” en *Comparative Politics*, vol. 32, nº 2, pp. 151-170.
- GARCÍA Montero, Mercedes (2009): *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- HOROWITZ, Donald L. (1990): “Comparing democratic systems” en *Journal of Democracy*, vol. 1, nº 4, pp. 73-79.
- JONES, Mark (1995): *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, Notre Dame: Univesity of Notre Dame Press. Jones (1995).
- LAMBERT, J. (1973): *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*. Barceloa: Ariel.
- LANZARO, Jorge (comp.) (2001): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- LIJPHART, Arendt (1992): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: OUP.
- LINARES, Sebastián (2011): “Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias” en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 27. Madrid: AECPA.
- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.) (1997): *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza.

- , (1985): *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- , (1990): “The Perils of Presidentialism” en *Journal of Democracy*, vol. 1, nº1, pp. 51-69.
- , (1994): “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.) *The failure of Presidential Democracy*. The John Hopkins University Press.
- y Alfred Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins.
- MAINWARING, Scott (1993): “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination” en *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228.
- y Shugart, Mathew (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MARTÍNEZ, Rafael y Antonio Garrido (2000): “Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial” Woking Paper, nº 84. Barcelona: ICPS.
- MORGENSTERN, Scott. (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , y Benito Nacif (eds.) (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press
- NDI (2000): “Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations”, Legislative Research Series, nº 6.
- NEGRETTO, (2003): “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina” en *Revista Mexicana de Sociología*, nº 1, pp. 41-76.
- NOHLEN, Dieter (1991b): “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina” en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.) *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 51-70.

- NOHLEN, Dieter (1991a): “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 74. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 43-54.
- PAYNE, J. M.; Zovatto, D.; Carrillo Flórez, F. y Allamad Zavala, A. (2003): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID.
- PNUD (2005): *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.
- PYNE, Peter (1977): “Presidential Caesarism in Latina America: Myth or Reality”, en *Comparative Politics*, (281-304).
- RODRÍGUEZ Aguilera del Prat, Cesáreo y Martínez Rafael (2000): *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid: Tecnos.
- SAMUELS, David y Shugart, Mathew (2003): “Presidentialism, Elections and Representation”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, nº 1, pp. 33-60.
- , (2011): “Presidentes, partidos y relaciones Ejecutivo Legislativo” en Manuel Alcántara y Mercedes García Montero (edit) *Algo más que Presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- SARTORI, Giovanni (1994): *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SERRAFERO, Mario (1998): “Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto” en Revista Mexicana de Sociología, 60: 2, pp.165-186.
- SHUGART, Mathew (2005): “Comparative Executive-Legislative Relations: Hierarchies vs. Transactions in Constitutional Design” paper 05-07, Center for the Study of Democracy, Irvine, University of California.
- y Carey, John. (1992): Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- y Haggard, S. (2001): “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Haggard, S. y McCubbins, M.

- (eds.), Presidents, Parliaments and Policy, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- y Mainwaring, Scott (2002): "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate" en Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (comps.), Presidencialismo y democracia en América Latina, Buenos Aires, Paidós, pp. 19-64.
- , (1997): "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 12-54.
- y John Carey (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- STEIN, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Lora, E. y Payne, M. (2005): "The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America" 2006 REPORT, Washington, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University.
- STEPAN, Alfred y Cindy Skach (1993): "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism" en *World Politics*, nº 46, pp. 1-22.
- STROM, K. (1990): *Minority Governments and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.

Regímenes autoritarios y poderes de emergencia

Claire Wright

Emergencia, excepción, urgencia, discreción. Son muchas preguntas las que surgen al pensar en estos conceptos. ¿Qué implican en y para la política? ¿Todos los regímenes políticos emplean estos términos y llevan a cabo medidas en su nombre o únicamente los que consideramos como autoritarios? ¿En qué circunstancias se decretan los estados de excepción y para qué? ¿Qué significan para los gobernantes y para los ciudadanos? En este capítulo, nos detendremos en los poderes de emergencia y su papel en la política.

Cuando leemos en un periódico que se ha declarado un “Estado de emergencia” en Kyrgyzstan (Kirguistán) después de un enfrentamiento entre diferentes grupos étnicos¹, ¿qué estará pasando? Cuando leemos en otro diario que se ha declarado un “Estado de emergencia” en las Filipinas frente a un intento de golpe militar² ¿pensamos en lo mismo? En otro

¹ Hulkar Isamova: *State of emergency in South Krygyzstan after ethnic clash*, artículo de prensa publicado en Reuters 19/05/2010. Disponible en www.reuters.com.

² Efe: *El Gobierno de Filipinas decreta el estado de emergencia tras frustrar una intentona golpista*, artículo de prensa publicado en El País 24/02/2006. Disponible en www.elpais.com

periódico encontramos un artículo sobre una declaración de “estado de emergencia” frente a las lluvias intensas en Perú³, ¿qué significa en este caso? Y si abrimos otro rotativo y leemos que se ha declarado un “Estado de emergencia” en el suministro del gas en Nicaragua⁴, ahora ¿en qué pensamos?

Los cuatro casos de “Estado de emergencia” encontrados en los periódicos no constituyen una excepción. Los poderes de emergencia se emplean con cierta frecuencia frente a situaciones clasificadas como extraordinarias, tanto en sistemas autoritarios como en sistemas democráticos en todo el mundo. Tales casos, a veces llaman la atención de los medios y de los organismos de derechos humanos, reflejando su naturaleza “anormal” y cierta preocupación acerca de las implicaciones normativas de esta clase de medidas⁵. Es más, a partir de 1985 las Naciones Unidas designó un Relator Especial para abordar el tema, fijando un marco normativo universal y realizando un seguimiento de las declaraciones de los estados de excepción⁶.

³ Agencia Andina: *Declaran el estado de emergencia en Cajamarca por desastres naturales*, artículo de prensa publicado en El Comercio 10/04/2008. Disponible en www.elcomercio.com.pe.

⁴ Dpa: *El gobierno de Nicaragua intervino la empresa de gas licuado Tropigás*, artículo de prensa publicado en La Jornada 26/09/2008. Disponible en www.jornada.unam.mx.

⁵ Para un ejemplo de un informe de derechos humanos ver: Informe publicado el 05/03/2011 *Bahrein set for renewed protests as state of emergency ends*, en www.amnesty.org. Dos ejemplos de artículos de prensa son: artículo publicado el 14/02/2008 *Chad declares state of emergency*, en www.news.bbc.co.uk; y artículo publicado el 19/05/2010 *State of emergency in South Kyrgyzstan after ethnic clash*, en www.reuters.com.

⁶ Ver Despouy, 1999. Desde 1977 había habido un creciente interés en el tema que llevó a una investigación preliminar sobre el tema por parte de Nicole Questiaux en 1982. Sobre este tema ver Fitzpatrick, 1994.

Este capítulo tiene dos objetivos principales: primero, definir de forma clara y parsimoniosa el complejo concepto de los poderes de emergencia; y segundo, ofrecer unas reflexiones acerca de los desafíos que el uso de los poderes de emergencia presenta para los regímenes democráticos, así como las formas en las que dichos poderes se pueden volver compatibles con la gobernabilidad democrática. Para contextualizar este análisis, primero se revisan las principales características de los diferentes regímenes políticos para ubicar a los poderes de emergencia en un espacio a medio camino, entre el autoritarismo y la democracia.

Regímenes autoritarios, regímenes democráticos y poderes de emergencia

La definición, el estudio y el análisis de los poderes de emergencia va al corazón de la discusión de la naturaleza de los regímenes políticos actualmente existentes. En ese sentido, cabe destacar la dicotomía básica entre la dictadura y la democracia (Valles 2000).

Por su parte, la dictadura como tipo ideal, se caracteriza por varios elementos, incluyendo los siguientes: la concentración de la toma de decisiones en pocas manos; un acceso muy limitado a la información, al voto, a la participación, etc.; decisiones tomadas a favor de un único grupo; la personalización de la autoridad; el uso de los mecanismos de control de la ciudadanía, típicamente la represión y la censura; y la arbitrariedad en la aplicación de las normas y los procedimientos (Valles 2000). Dentro de la categoría amplia de la dictadura, existen diversos tipos —totalitarismo, autoritarismo, regímenes sultanísticos, etc.— pero todos tienen en común las características señaladas arriba. De forma interesante, la institución

de los poderes de emergencia por excelencia, es precisamente, la “dictadura” romana que —si bien, se diseñó para ser de naturaleza excepcional y transitoria— refleja la noción de la concentración del poder en pocas manos. Asimismo, hay que destacar que las dictaduras, muy seguido se imponen con el pretexto de salvar al país de un peligro eminentes —como fue el caso, por ejemplo, con la doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur— pero en vez de ser transitoria el sistema y las prácticas se mantienen en el tiempo.

Aunque la democracia suele pensarse como el régimen opuesto a la dictadura, la realidad es mucho más compleja. Por su parte la Ciencia Política, además de debatir y profundizar en el significado de la democracia, ha ofrecido varias formas de operacionalizar el concepto, que apuntan a sistemas muy diferentes. Por ejemplo, Schumpeter se refiere a la celebración de las elecciones legislativas mientras que Dahl, con su concepto de la poliarquía, se refiere también a la existencia de libertades significativas, fuentes de información e instituciones capaces de controlar a los representantes (Diamond 2004). El debate sobre el concepto de la democracia va mucho más allá de los fines de este capítulo, no obstante, es importante enfatizar su dimensión procedural aquí, ya que —como se verá más adelante— los poderes de emergencia socavan esta dimensión inherente a los regímenes democráticos.

Reconociendo las dificultades conceptuales relacionados al concepto de la democracia y la necesidad de evaluar el funcionamiento de los regímenes competitivos en la práctica, desde hace varios años, se produjo una literatura muy nutrida sobre la calidad de la democracia (Tusell Collado 2015) así como de informes por parte de *think tanks* para medir el concepto en la práctica (por ejemplo IDD-Lat, *The Economist Intelligence Unit*, etc). Dichos estudios, se orientan a definir diversas

dimensiones de una democracia de calidad (incluyendo libertades políticas y civiles, el funcionamiento de las instituciones, los resultados en términos de bienestar social, etc.) para ubicar a los regímenes en *rankings* y comparar los resultados en el tiempo. Estrechamente vinculado con el concepto de la calidad de la democracia y el funcionamiento de los regímenes políticos en la práctica es la gobernabilidad democrática que se compone de dos elementos fundamentales: la legitimidad y la eficacia (Alcántara Sáez 2004: 8-11). En contraste con el concepto general de la gobernabilidad, la gobernabilidad democrática es aquella que ofrece el gobierno efectivo a través de los recursos democráticos (Rojas Aravena y Fuentes Saavedra 2004: 13).

Otra manera de abordar los regímenes políticos, sobre todo, en aquellos con pasados autoritarios recientes, es reconocer la coexistencia de características propias de la democracia, con aquellas más bien propias de los regímenes autoritarios. Por una parte, se habla de “regímenes híbridos”, “semidemocracias”, “pseudodemocracias” o “regímenes ambiguos”, en los que, si bien, se dan elecciones para elegir a las autoridades, la competencia es muy limitada y existe una restricción muy grave de las libertades políticas y civiles (Diamond 2004). Por otra parte, también se produjo una discusión acerca de los “enclaves autoritarios”, que son sistemas autoritarios a nivel subnacional en regímenes formalmente democráticos a nivel nacional (Gibson 2012).

Los poderes de emergencia forman parte de esta zona gris, entre la democracia y el autoritarismo. En este caso, invocar a los poderes especiales, obviando procedimientos normales, sólo se escapa de la dictadura al tener ciertos límites (temporales e institucionales) y al fundamentarse en una justificación muy especial. De ahí la idea de la “dictadura constitucional”.

No obstante —como se verá más adelante en este capítulo— cuando la justificación es cuestionable y los límites son escasos, los poderes de emergencia se orientan a las formas más autoritarias del poder.

Los poderes de emergencia se emplean con frecuencias y características diferentes en todo el mundo, pero cobran una especial importancia en aquellos Estados con pasados autoritarios recientes, como es el caso en gran parte de América Latina. Como destaca Brian Loveman (1993), a lo largo de las transiciones a la democracia se mantuvieron y en algunos casos, ampliaron los poderes de emergencia incluidos en los marcos constitucionales y normativos de la región, con la finalidad de reservar las esferas de influencia para los poderes fácticos —especialmente las Fuerzas Armadas— con la justificación de proteger a las democracias jóvenes y frágiles. Recurrir a los poderes de emergencia en momentos de crisis, sigue siendo una importante debilidad de los régímenes políticos en América Latina, dado que se abandona la institucionalidad democrática privilegiando la concentración del poder en el Ejecutivo (Wright 2015).

El concepto de los poderes de emergencia

Cuando estudiamos los poderes de emergencia, tenemos que revisar dos dimensiones clave del concepto: primero, es una circunstancia que se clasifica como extraordinaria; y segundo, son los procedimientos extraordinarios que se toman como respuesta frente a esta circunstancia. A continuación se revisan ambas dimensiones.

Dimensión 1: Circunstancias extraordinarias

La primera dimensión del concepto “poderes de emergencia” probablemente parezca en exceso, evidente: la circunstancia extraordinaria, de emergencia o de crisis, en nombre de la cual, se emplean los poderes especiales. Sin embargo, la división entre la excepción y la norma es algo borrosa. Además, es imprescindible tener en cuenta que la clasificación de un evento como excepcional, extraordinario, de emergencia o de crisis, es un acto político y no un hecho demostrable en sí.

La problemática de la excepción en la política, reside en una distinción fundamental entre lo que es normal y lo que es extraordinario. Lógicamente, para poder referirse a una “excepción”, tiene que haber una circunstancia considerada normal y regular. Esta dicotomía inicial, ha dominado como se piensan los poderes de emergencia, como expone Nomi Claire Lazar (2006), quien identifica dos corrientes principales a través de la historia; por una parte, la corriente del *decisionismo*, y por la otra, la del *excepcionalismo republicano* (2006: 249).

Por una lado, el *decisionismo* parte de una concepción totalmente pesimista de la vida política; para los pensadores de esta corriente, la búsqueda del bien común estará en vano, ya que la naturaleza humana y el mundo son de por sí, caóticos. La excepción, es más bien, la norma. Esta corriente encuentra sus raíces en el pensamiento de Hobbes (1588-1679) y es desarrollada en el siglo XX por Carl Schmitt (2009) y nos acerca a una visión más bien discrecional de la política, acorde con la base de los regímenes autoritarios (ver el apartado anterior).

Por otra parte, el *excepcionalismo republicano*, parte de la idea de que un Estado bien formado y estable necesita protectores para mantenerse únicamente en los tiempos de crisis. La excepción es precisamente eso: la excepción. Para Maquiavelo

y Rousseau, la República es el único lugar en que la justicia y la virtud son posibles, y por eso, hace falta protegerla con una figura “especial” en circunstancias que se apartan de la norma, para luego, volver a la normalidad. De acuerdo con esta corriente, la norma y la excepción, son circunstancias totalmente diferentes.

Las dos corrientes del pensamiento político identificados por Lazar, han dominado de cierta forma, la manera en que conceptualizamos la excepción en la política (Wright 2012). No obstante, la literatura también apuntó a tres variaciones adicionales que matizan la relación entre la norma y la excepción, que se señalan a continuación.

Primero, parece que la excepción fácilmente pueda convertirse en la norma, por mucho que la inicial dicotomía de la norma y la excepción esté clara (Friedrich 1950: 597). Por ejemplo, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, se produjeron una proliferación de estudios sobre el concepto de la excepción en la política, sobre todo, desde la Academia Norteamericana⁷. Ahora bien, de acuerdo con varios autores, el panorama presentado, se consideró como una circunstancia totalmente nueva, una excepción de larga duración, escapándose así de la dicotomía norma-excepción, con todo el peligro que esto conlleva para los procedimientos democráticos. Desde un punto de vista normativo, los mismos académicos parecen divididos, acerca de si este tipo de excepción que se mantiene al largo plazo se puede considerar justificable o no⁸.

⁷ Ver por ejemplo los siguientes estudios: Ackerman (2004), Cole (2004), Arato (2006), Ben-Asher (2010), Issacharoff y Pildes (2004), Ferejohn y Pasquino (2004), Tribe y Gudridge (2004).

⁸ Ver por ejemplo el debate entre los siguientes autores: Ackerman (2004), Cole (2004), Arato (2006), Tribe y Gudridge (2004).

La segunda variación tiene que ver con el hecho de que el concepto de lo que es normal y lo que es excepcional cambia cada vez que se produce un incidente extraordinario (Gross y Ní Aoláin 2006). Dicho de otra manera, el marco de lo que es “normal” y lo que es “excepcional” se encuentra en un continuo estado de cambio, debido a la normalización de las circunstancias o los procedimientos que una vez se consideraron como extraordinarios. Las circunstancias extraordinarias que se producen con cierta frecuencia, llegan a formar parte de la norma y no de la excepción.

La última variación se encuentra a medio camino entre el *decisionismo* y el *excepcionalismo republicano*, en el sentido que, la excepción más bien, forma parte del cauce normal de la política, aunque la norma sigue predominando. La idea es desarrollada por Honig (2009), quien afirma que la decisión forma parte de la vida cotidiana de la política, y además que es algo contemplado por el Estado de Derecho. Wright (2012) argumenta que la excepción es algo que logra permear la vida política, incluso, en formas de gobierno más bien democráticas, y que se percibe cada vez que hay una alteración en cualquier de los tres poderes de gobierno: el Legislativo, el Ejecutivo, o el Judicial en nombre de una circunstancia especial.

A raíz de este análisis, queda evidente que el concepto de la excepción es algo deslizante. Quizá la manera más fácil para pensar en la *excepción* es siguiendo la división republicana entre la norma y la excepción, por su claridad conceptual, aunque las tres variantes establecidas arriba (una excepción a largo plazo, la naturaleza cambiante de lo que es extraordinario y lo que es normal, y la ocurrencia de las excepciones cotidianas dentro de la norma) forman parte de la realidad de la vida política.

Entonces, siguiendo la corriente republicana en el sentido que la excepción representa una desviación puntual del cauce normal de la vida política, cabe preguntarse, ¿qué circunstancias constituyen una excepción?

Por una parte, el derecho constitucional desarrolló la doctrina de la *amenaza excepcional*. Sin embargo, existen diferentes opiniones acerca del significado de este concepto. Por ejemplo, Delfino afirma que pueden existir diferentes tipos de sucesos extraordinarios, pero todos ellos “tienen en común que impiden un comportamiento normal del Estado, de sus instituciones y de su normatividad ordinaria” (2000: 511). En otras palabras, la excepción es un concepto más bien relativo, dado que será una circunstancia que va más allá de las capacidades de la sociedad en cuestión. Por otro lado, para Despouy (1999: 36), la amenaza excepcional debería ser tan grande que pone en peligro la vida de la comunidad. Son dos conceptos diferentes: uno habla de una falta de normalidad y otro habla de un importante peligro para la vida de una comunidad.

Parece que incumbe a cada gobierno decidir qué circunstancia es extraordinaria, alejado de algún estándar objetivo más allá del concepto vago de la amenaza excepcional⁹. Sin embargo, en la literatura, sí hay un acuerdo sobre qué clase de circunstancias pueden considerarse como extraordinarias o excepcionales: las crisis económicosociales, las catástrofes naturales, y los conflictos armados (Zovatto 1990).

⁹ Por ejemplo, Amnistía Internacional siempre ha afirmado que mientras sí opine sobre las medidas que se toman en circunstancias de emergencia, la decisión de declarar una circunstancia como una emergencia es competencia exclusiva de los gobernantes de un país.

Por otra parte, a raíz de los ataques terroristas en Nueva York en 2001, surgió una nueva aproximación a las circunstancias extraordinarias: *securitisation theory*. De acuerdo con esta corriente, la excepción más bien es *un proceso* a través del cual los temas se estudian por las élites políticas, con el objetivo de convencer a los ciudadanos que se trata de un problema de seguridad (citado en Neal 2006: 33), Huysmans comparte esta visión, afirmando que lo que hace que una circunstancia sea extraordinaria no es el grado de violencia, sino su *politicización* como una excepción (2006: 12). Esta aproximación, prevé la posibilidad de que la élite política aproveche ciertas circunstancias para imponer aquellas favorables a sus intereses. Naomi Klein (2007) desarrolla esta idea aún más, argumentando que durante los últimos cuarenta años se impuso un modelo económico a través de la manipulación de las crisis sociales, naturales y económicas, aplicando procedimientos de excepción cuando la población se encuentra en un estado de desorientación, o por usar su metáfora “*shock*”.

Dimensión 2: Procedimientos extraordinarios

Ahora que se abordó la primera dimensión de los poderes de emergencia —las circunstancias excepcionales o extraordinarias— pasamos a explorar la segunda dimensión del concepto: los procedimientos que se siguen frente a una circunstancia clasificada como extraordinaria.

La discusión acerca de la relación entre la norma y la excepción realizada antes, es fundamental a la hora de considerar cómo un gobierno reaccionará frente a una circunstancia extraordinaria. De acuerdo con la visión *decisionista*, que ve la excepción como el estado normal de las cosas, no habrá procedimientos especiales, sino que todo el aparato del poder

se empeñará en poner orden al caos que se considera un hecho permanente de la vida política. Es esta visión, la que más se relaciona con los monarcas absolutos y los régímenes autoritarios (Hobbes 1996; Schmitt 1985; Lazar 2000).

Por otra parte, siguiendo la visión *republicana* de la vida política, en que la excepción sigue siendo la excepción, puede haber varias maneras de reaccionar frente a la circunstancia construida como extraordinaria. La literatura sobre los poderes de emergencia desde un punto de vista teórico es muy extensa¹⁰. En ese sentido, la propuesta de Gross y Ní Aoláin (2006), en que se describe de forma parsimoniosa tres modelos de respuesta a las circunstancias clasificadas como extraordinarias, sirve como una buena base y marco para revisar las aportaciones clave a la teoría existente sobre la “política de la excepción”.

Los modelos de Gross y Ní Aoláin se guían alrededor de la siguiente pregunta: frente a circunstancias extraordinarias y desde un punto de vista procedural: ¿cómo reacciona un gobierno? Encuentran tres respuestas típicas: 1) No hacer absolutamente nada; 2) Recurrir a procedimientos establecidos de antemano; y 3) Hacer todo lo que sea necesario.

El primer modelo de Gross y Ní Aoláin, se clasifica como *business as usual*, el cual, podríamos traducir al castellano como un modelo de *resistencia* (2006: 110). Se basa en una convicción de que nada puede justificar un alejamiento de la forma normal de hacer las cosas, por temor a que se produzca un cambio permanente en un sistema político que ha costado tanto construir. De acuerdo con este modelo de *resistencia*,

¹⁰ Ver por ejemplo: Friedrich (1950), Ferejohn y Pasquino (2004), Rossiter (1946), Schmitt (1985), Wright (2011).

es mejor seguir los procedimientos normales para hacer frente a la crisis, partiendo de la premisa, que unas instituciones fuertes son diseñadas para resistir todos los ataques posibles. El liberalismo clásico, es el gran defensor de este modelo, y su pensador ejemplar es Benjamin Constant, quien subraya la tendencia de que, una vez establecidos los poderes de emergencia se vuelven permanentes: “la arbitrariedad presentada al principio como un recurso extremo en circunstancias muy extraordinarias, se convierte en la solución de todos los problemas y en una práctica diaria” (1989: 185).

El segundo modelo propuesto por Gross y Ni Aolain es un modelo de *acomodación* (2006: 13). Este modelo consiste en establecer procedimientos extraordinarios de antemano, para hacer frente a una posible circunstancia de emergencia en el futuro. El razonamiento es doble: por una parte, ofrece un marco mínimo de institucionalidad en una circunstancia de crisis; y por otra, presenta una respuesta rápida en caso de necesidad (Delfino 2000: 509). A su vez, Gross y Ni Aolain (2006) identifican tres subcategorías del modelo de *acomodación* como respuesta a la excepción, cuyos rasgos principales se exponen a continuación:

El subtipo constitucional: Gross y Ní Aoláin afirman que muchas democracias constitucionales (incluyendo Francia, Alemania y los países de América Latina) cuentan con un mecanismo preparado de antemano para hacer frente a una crisis, debido a la necesidad de actuar con rapidez y eficacia (2006: 35). Tales mecanismos se pueden establecer en la Constitución o en la legislación ordinaria, y se llaman con más frecuencia “regímenes de excepción”, ofreciendo un marco normativo especial frente a una “amenaza excepcional” (Friedrich 1950) y —en principio— una serie de procedimientos preestablecidos. Los dos elementos clave del régimen de excepción, son

la concentración de los poderes en una figura (normalmente el Ejecutivo) y la suspensión de las garantías o derechos (una innovación institucional, ya que no formaba parte de la dictadura romana) siempre dentro de un límite temporal pre establecido (Wilde 2010; Cruz Villalón 1984). El modelo clásico de un régimen de excepción, es la dictadura romana, que se divide en dos tipos: 1) Dictadura *Rei gerundae causa* (de naturaleza administrativa) y; 2) Dictadura *Seditionis sedandae* (de naturaleza represiva) (Rossiter 1946: 20). En la actualidad, se detectó un uso considerable de los regímenes de excepción en Perú, para reprimir las protestas en el marco de los conflictos sobre la extracción de los recursos naturales y en Ecuador, para intervenir en la gestión de varios sectores de gobierno y de la economía (ver Wright 2015).

El subtípo legislativo: de acuerdo con el esquema de Gross y Ní Aoláin, el segundo subtípo de acomodación, consiste en incluir las pautas acerca de qué leyes se pueden hacer durante una emergencia y cómo se pueden hacer (2006: 67). La lógica es que no se puede saber siempre, qué hará falta en una circunstancia de crisis, pero sí se pueden prever las reglas del juego, acerca de cómo hacer los cambios necesarios (*Ibid*, p. 66). A su vez, existen dos subtipos del modelo legislativo de acomodación: 1) La modificación de leyes ordinarias o; 2) La legislación de emergencia. La mayor dificultad que presenta este tipo de acomodación, es que las emergencias por su naturaleza demandan rapidez a la hora de legislar, y tienen poco tiempo para deliberar acerca de cuál es el procedimiento más eficaz o correcto (*Ibid*, p. 69). Es este tipo de modelo de acomodación, al cual tanto teme Naomi Klein, debido al uso de la legislación de emergencia para cambiar de forma permanente la política que se ha pactado a través del tiempo y en circunstancias normales (Klein 2007). En los últimos años, en los

sistemas parlamentarios tales como los de Francia, Alemania e Italia, hubo un claro fenómeno de usurpación de poderes para legislar por parte del Ejecutivo durante el siglo XX (Agamben 2005). Por ejemplo, en Italia durante la década de los años veinte *toda* la legislación fue hecha a través de decretos ejecutivos de emergencia. Por su parte, también se recurrió a los poderes extraordinarios para legislar en América Latina, una región que se caracteriza, en términos políticos, por sus formas de gobierno presidencialistas (García Montero 2009). Para Ferejohn y Pasquino (2004), el modelo legislativo de hoy, constituye el principal modelo de acomodación frente a las circunstancias de emergencia.

El subtipo interpretativo: así se llama el tercero y último subtipo del modelo de acomodación, propuesto por Gross y Ní Aoláin. Es decir, consiste simplemente en interpretar de otra forma las leyes ya existentes, de una manera que toma en cuenta la circunstancia anormal que se haya presentado (2006: 73). Dicho de otra forma, no es la ley formal la que cambia, sino que es la forma en que se aplica, en base a la prevalencia de unos principios sobre otros. Por lo tanto, en una circunstancia de emergencia, es más probable que la justificación de la seguridad tiene más peso que el argumento de la libertad. Así es el caso en la aplicación de las normas existentes para sentenciar a los individuos acusados de terrorismo.

El tercer y último modelo contemplado por Gross y Ní Aoláin es el *extralegal* (2006: 80). En este caso, se entiende que es imposible hacer provisiones para la excepción, ya que, al ser una circunstancia imprevista, es inviable saber de antemano la mejor manera de responder a ella. Por lo tanto, es necesario que los funcionarios tomen los procedimientos considerados necesarios, sobre la marcha, para hacer frente a los diferentes aspectos de la circunstancia “extraordinaria”. En principio, el

modelo no es extraconstitucional, ya que responde a principios tales como, las jerarquías del poder y la fuerza contra la fuerza, exige la rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas en beneficio del bien común, y respeta la diferencia entre la norma y la excepción (*Ibid*, p. 80) El modelo extralegal —de acuerdo con esta visión— no es equivalente al dictador soberano de Schmitt, ya que en este caso, el único principio que rige el actuar es la búsqueda del orden frente a un caos permanente (Schmitt 2009). El modelo extralegal es una respuesta clásica en el mundo anglosajón, debido a la tradición del derecho común y el principio de la fuerza contra la fuerza. En el contexto después del 9 de septiembre —si bien, se ha recurrido al modelo legislativo con el *USA PATRIOT ACT*— en la práctica, los Estados Unidos ha optado por un modelo extralegal en el contexto de la guerra contra el terrorismo islamista. Por ejemplo, el orden militar del 16 de noviembre de 2001, decretado por el Presidente George W. Bush, permitió que los sospechosos del terrorismo islamista se detuvieran indefinidamente y se juzgaran por tribunales militares.

Es necesario establecer dos advertencias importantes acerca de los modelos de reacción propuestos por Gross y Ní Aoláin (2006).

En primer lugar, es importante destacar que un mismo gobierno puede reaccionar de acuerdo con los diferentes modelos a la vez, o en distintos momentos, tal y como se vio en la guerra contra el terrorismo islamista por parte de los Estados Unidos. De la misma forma, Reino Unido —a pesar de su inclinación hacia el modelo extralegal— optó por un modelo de acomodación del tipo legislativo, durante la Primera Guerra Mundial (Agamben 2005; Rossiter 1946). Además, sería equivocado pensar que son categorías totalmente excluyentes y que no cambian con el tiempo. Por ejemplo, el “estado de sitio”

de la Revolución Francesa, de hecho, empezó más como un mecanismo extralegal que un modelo de acomodación constitucional (Rossiter 1946), pero fue cambiando con el tiempo, adquiriendo más pesos y contrapesos institucionales, y una forma constitucional. Como afirma Loveman (1993), la política de la excepción, se moldea a los intereses de la circunstancia y por lo tanto, no siempre respeta categorías ideales.

La difícil convivencia entre los poderes de emergencia y la democracia

Al principio de este capítulo, se resaltó la importancia de la gobernabilidad democrática y sus dos pilares de legitimidad y eficiencia. La lógica de los poderes de emergencia, se orienta hacia la eficiencia o seguridad en detrimento de la legitimidad o libertad, y por lo tanto, su uso puede representar un serio desafío al estatus de un régimen como democrático, abriendo una suerte de “caja negra” en pos de la agilidad gubernamental. A continuación, se identifican varias situaciones que ocurren en el contexto de los poderes de emergencia y que merman la gobernabilidad democrática, sobre todo, en términos de la legitimidad, pero también, en términos de la eficiencia:

En términos de las circunstancias extraordinarias:

1. Cuando no se respeta la temporalidad de los poderes de emergencia y se usan con frecuencia y/o se emplean más bien a largo plazo.
2. Cuando difícilmente se puede hablar de una “amenaza excepcional”, sino de un contexto de conflicto de índole político.

3. Cuando la circunstancia extraordinaria y las medidas extraordinarias, no quedan claramente definidas y/o debatidas en la agenda pública.

En términos de los procedimientos extraordinarios:

1. Cuando los ciudadanos son sujetos a la jurisdicción militar y/o los militares se encargan del control del orden interno, una tarea reservada para la policía en los sistemas democráticos.
2. Cuando se suspende el disfrute de los derechos civiles —típicamente el derecho a la reunión, el libre tránsito, la inviolabilidad del domicilio— sin respetar los lineamientos internacionales sobre los límites (Despouy 1999).
3. Cuando se saltan procedimientos ordinarios de contratación pública, para favorecer a ciertas empresas y no para responder de manera eficaz a una situación crítica.
4. Cuando la mayor parte de la producción legislativa, se realiza únicamente desde el Poder Ejecutivo.

En todos los casos descritos, lo que se evidencia, es la poca capacidad estatal para resolver los conflictos a través de los procedimientos normales y de ahí, la falta de gobernabilidad democrática. Dado que un aspecto clave de los régimes democráticos es el funcionamiento de un sistema de pesos y contrapesos, para finalizar este capítulo se señalan diversas formas en las cuales es posible “democratizar” los poderes de emergencia, evitando la concentración del poder en el Poder Ejecutivo, a la vez que se respeta la necesidad de contemplar situaciones realmente extraordinarias.

1. Establecer mecanismos de *accountability horizontal*, es decir, que el Poder Judicial y el Poder Legislativo, puedan emitir una opinión, tanto sobre la circunstancia extraordinaria, como de realizar el seguimiento de los procedimientos extraordinarios.
2. Fomentar el *accountability vertical*, es decir, fomentar el debate público acerca de los poderes de emergencia, tanto en lo general como en los casos específicos, dado que constituye una fuente de vigilancia muy importante sobre los abusos más bien propios de los regímenes autoritarios.
3. En el caso de los diversos tipos de acomodación constitucional, asegurarse de que las bases legales y normativas se actualizan para estar en sintonía con las prácticas y las recomendaciones internacionales sobre los poderes de emergencia. Sino, se acerca a un modelo más bien extralegal, que sólo se controla a través de mecanismos de *accountability* y por ende, tiene una lógica muy diferente.

ACTIVIDADES

1. Elabora un listado de todos los países latinoamericanos que transitaron a la democracia entre 1978 y 2000, indicando claramente el país y el año.
2. Identifica los diferentes poderes de emergencia, establecidos en las respectivas Constituciones de tres países latinoamericanos (<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>). Luego, haz una tabla con la siguiente información: País, Año, Artículo(s), Nomenclatura, Circunstancia extraordinaria, Procedimiento Extraordinario. Es posible que encuentres más de un poder de emergencia en la misma Constitución.

3. Busca tres noticias en Internet, sobre el uso de los poderes de emergencia en la práctica. Se recomienda buscar con alguno de los siguientes términos “estado de excepción”, “estado de emergencia”, “decreto de urgencia”. En cada caso, redacta un párrafo de resumen, haciendo énfasis en la circunstancia extraordinaria y en los procedimientos extraordinarios. Incluye también, una evaluación personal.
4. Lee el informe: Despouy, Leandro (1999). *Los derechos humanos y los estados de excepción*. México, UNAM (<http://leandrodespouy.com/wp-content/uploads/2014/12/ddhh.pdf>) Después, identifica los ocho principios básicos para la regulación de los estados de excepción en la práctica. Será necesario redactar un párrafo para desarrollar el contenido de cada principio.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce. 2004. “The Emergency Constitution” *The Yale Law Journal* Vol 113, pp. 1029-1091.
- 2006. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New Haven, Yale University Press.
- AGAMBEN, Giorgio. 2005. *State of Exception*. London, University of Chicago Press.
- AGUILAR Rivera, José Antonio. 1996. “El manto liberal: emergencias y constituciones,” *Política y Gobierno*, vol III, no 2, pp. 327-358.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel. 2003. “¿Calidad de la democracia o calidad de la política” en Guillermo O’Donnell, Osvaldo Lazzetta, Jorge Vargas Cullen (Comps) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Homo Sapiens Ediciones.

- 2006. “La agenda política desde la perspectiva de los diputados: los problemas de la vida cotidiana” en Manuel Alcántara Sáez (Ed) *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Siglo XXI, pp.117-138.
- ALEMANNO, Alberto (Ed.) 2011. *Governing Disasters. The Challenges of Emergency Risk Regulation*. Northampton (MA), Edward Elgar.
- ALENDA, Stéphanie. 2003. “Bolivia: la erosión del pacto democrático” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18 no. 1-2, p. 3-22.
- ALTMAN, David y Pérez-Liñán, Aníbal. 2002. “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”. *Democratization*, 9 (2), pp. 85-100.
- ARATO, Andrew. 2006. “Their Creative Thinking and Ours: Ackerman’s Emergency Constitution After *Hamdan*.” *Constellations* Volume 13, No.4 pp 546-572.
- BEN-ASHER, Noa. 2010. “Legalism and decisionism in crisis”. *Ohio State Law Journal*, Vol 71:4, p.699
- BERGER, Peter y Luckmann, Thomas. 1986. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- CARBONELL, Miguel. 2008. “Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales en tiempos de emergencia”. *Estudios Constitucionales*, Año 6, No.1, pp. 249-263.
- CARDOSO, José Luis. 2006. “El terremoto de Lisboa de 1755 y la política de regulación económica del Marqués de Pombal” *Historia y Política*, nº 16 pp 209-236.
- CAREY, John M. y Soberg Shugart, Matthew (Eds). 1998. *Executive Decree Authority*. Nueva York, Cambridge University Press.
- CHEIBUB Figueiredo, Argelina. 2010. “The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil” en Mariana Llanos y Leiv Marsteinstredet (Eds). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in*

- Developing Countries. Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 111-128.
- CHEIBUB, José Antonio, Elkins, Zachary y Ginsburg, Tom. 2011. “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective” en *Texas Law Review*, Vol 89, Issue 7, pp. 1707-1739.
- COLE, David. 2004 “The Priority of Morality: the Emergency Constitution’s Blind Spot” *Yale Law Journal* 113(8), pp. 1753-1800.
- COLOMER Viadel, Antonio. 1990. *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.
- CONSTANT, Benjamin. 1989. *Escritos Políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CRUZ Villalón, P. 1984. *Estados de excepción y suspensión de garantías*. Madrid, Tecnos.
- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition* New Haven, Yale University Press.
- DÁVALOS Muirragui, María Daniela. 2008. “Estados de excepción: ¿Mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo”. En Ramiro Ávila Santamaría (Ed) *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Flacso, Quito.
- DELFINO, María de los Angeles. 2000. “El desarrollo de los estados de excepción en las Constituciones de América Latina,” en VVAA *Constitución y constitucionalismo hoy. Cincuentenario del Derecho constitucional comparado de Manuel García Pelayo*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo.
- DESPOUY, Leandro. 1999. Los derechos humanos y los estados de excepción. México, UNAM.
- DIAMOND, Larry. 2004. “Elecciones sin democracia. A propósito de los régímenes híbridos” *Estudios Políticos* 24, pp. 117-134.
- EGUIGUREN Praeli, Francisco José. 1989. “El estado de emergencia y su aplicación en la experiencia constitucional peruana

- 1980-1988” en Enrique Bernales (Ed) *La constitución diez años después*, Madrid, Friedrich Naumann Stifting.
- FEREJOHN, John y Pasquino, Pasquale. 2004. “The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers” *International Journal of Constitutional Law* Vol. 2, Nº2, pp. 210-240.
- FERREIRA Rubio, Delia y Goretti Matteo. 1998. “When the President Governs Alone: the Decretazo in Argentina 1989-1993”. En John M. y Matthew Soberg Shugart (Eds) *Executive Decree Authority*. Nueva York, Cambridge University Press.
- FIGALLO, Guillermo. 1987. “Presentación” en Diego García Sayán (Ed.) *Estados de emergencia en la región andina*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- FRIEDRICH, Carl. 1950. *Constitutional Government and Democracy*. Boston, Ginn and Company.
- GARCÍA Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid, CIS.
- y Alcántara Sáez, Manuel. 2011. “El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina” en Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero (Eds.) *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza, Fundación Manuel Jiménez Abad.
- GARCÍA-SAYÁN, Diego (Ed.). 1987a. *Estados de emergencia en la región andina*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- , 1987b. “Perú: estados de excepción y régimen jurídico” en *Síntesis 3*, pp. 93-125.
- , 1989. *Habeas Corpus y Estados de Emergencia*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- GARGARELLA, Roberto. 2005. *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*. Madrid, Siglo XXI.

- GIBSON, Edward L. 2012. *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- GROSS, Oren y Ni Aolain, Fionnuala. 2006. *Law in times of crisis: emergency powers in theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HAGOPIAN, Frances. 2005. “Conclusions: Government Performance, Political Representation and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America,” in Frances Hagopian y Scott P Mainwaring (Eds.) *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Nueva York, Cambridge University Press.
- FRANCES Hagopian y Scott P Mainwaring. 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Nueva York, Cambridge University Press.
- HOBBES, Thomas. 1996. *The English works of Thomas Hobbes of Malmesbury. Vol. 3, Leviathan or The matter, form and power of a Commonwealth, ecclesiastical and civil (Ed Sir William Molesworth)*. Aalen: Scientia.
- HONIG, Bonnie. 2009. *Emergency Politics: Paradox, Law, Democracy*. Princeton (NJ), Princeton University Press.
- HUYSMANS, Jef. 2006. “International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception,” *Security Dialogue*, vol 37, no.1, pp. 11-29.
- ISSACAHARROFF, Samuel y Pildis, Richard H. 2004. “Emergency Contexts without Emergency Powers” *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, Nº2, pp. 296-334.
- ITURRALDE, Manuel. 2003. “Guerra y Derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia”. *Revista de Estudios Sociales*, no. 15, pp. 29-46.
- KEKIC, Laza. 2007. *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* disponible en www.economist.com.

- KLEIN, Naomi. 2007. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona, Paidós.
- KRUIJT, Dirk y Kees Koonings. 2002. “Introducción: la violencia y el miedo en América Latina” Dirk Kruijt y Kees Koonings *Las sociedades de miedo*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- LANDERRETCH García, Óscar. 2010. “Amenazas exógenas y vulnerabilidades endógenas. Terremotos, crisis internacionales y desarrollo en Chile 1930-2010.” *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Gestión Pública* N° 15-16, pp. 39-67.
- LAZAR, Nomi Claire. 2006. “Must Exceptionalism Prove the Rule? An Angle on Emergency Government in the History of Political Thought,” *Politics and Society*, Vol 34, no 2, pp. 245-275.
- LOVEMAN, Brian. 1993. *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- y Davies, Thomas M. 1997. *The politics of antipolitics. The Military in Latin America*. Wilmington, USA Scholarly Resources Inc.
- MAHONEY, James. 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- , 2004. “Comparative Historical Methodology”, *Annual Review of Sociology* 30, pp. 81-101.
- MAQUIAVELO, Niccolo. (Ed.) 1987. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid, Alianza.
- NEAL, Andrew W. 2006. “Foucault in Guantánamo: towards an Archaeology of the Exception”, *Security Dialogue*, vol 37, no. 1, pp. 31-46.
- NEGRETTO, Gabriel L. y Aguilar Rivera, José Antonio. 2000. “Exception and Emergency Powers: Liberalism and Emergency Powers in Latin America. Reflections on Carl Schmitt and

- the Theory of Constitutional Dictatorship". *Cardozo Law Review* 21, pp 1797-2119.
- NICHOLSON, William C. 2007. "Emergency Planning and Potential Liabilities for State and Local Governments" *State and Local Government Review* Vol. 39 Nº1 pp 44-56.
- O'DONNELL, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.
- PEREIRA, Carlos, Power, Timothy J, y Rennó, Lucio. 2005. "Under what Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case" *The Journal of Politics* 67, pp 178-200.
- , 2008. "Agenda Power, Executive Decree Authority and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress" *Legislative Studies Quarterly XXXIII*, pp. 5-33.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* Nueva York, Cambridge University Press.
- PETERS, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en Ciencia Política*. Madrid, Gedisa.
- PIERSON, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* Vol 94, No. 2 pp. 251-68.
- POWER Manchego-Muñoz, Jorge. 1989. *La constitución peruana de 1979 (los estados de excepción)*. Tesis doctoral, Universidad de Valencia.
- RÍOS Álvarez, Lautaro. 2009. "Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción." *Estudios Constitucionales*, Año 7, No.1 pp 249-263.
- ROJAS Aravena, Francisco y Claudio Fuentes Saavedra. 2004. *Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional 2004*. FLACSO, Chile. [ref. de 11 de junio, 2007]
www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=836
- ROSATTI, Horacio. 2004. "Un círculo vicioso: impacto de las emergencias continuadas en el diseño institucional de Argentina.

- Emergencia y división de poderes.” *Revista Latinoamericana de Derecho*. Año 1, No.1 pp 449-471.
- ROUQUIÉ, Alain. 1997. “Los militares en la política latinoamericana desde 1930” en Leslie Bethell (Ed), *Historia de América Latina 12 Política y Sociedad desde 1930*. Barcelona, Crítica Grijalbo Mondadori.
- ROUSSEAU, Jean Jaques. (Ed.) 1990. *El contrato social*. Madrid, Editorial Espasa-Calpe.
- SAFFORD, Frank. 1987. “Politics, ideology and society” en Leslie Bethell (Ed.) *Spanish America after Independence c. 1820-c.1870*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 62-3.
- SCHEDLER, Andreas. 2001. “Measuring Democratic Consolidation” *Studies in Comparative and International Development* Vol. 36 No. 1, pp 61-87.
- SCHMITT, Carl. (Ed.) 1985. *La dictadura*. Madrid, Alianza Universidad.
- , Ed. 2009. *Teología Política*. Madrid, Editorial Trotta.
- SKOCPOL, Theda y Paul Pierson (2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, en Ira Katznelson y Helen V. Milner (Eds.), *Political Science: State of the Discipline*. Nueva York: W. W. Norton.
- STEINMO, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (Eds.). 1992., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* Cambridge: Cambridge University Press.
- TRIBE, Laurence H. y Gudridge, Patrick O. 2004. “The Anti-Emergency Constitution”. *Yale Law Journal* Vol 113, pp. 1801-1870.
- TUSELL Collado, Alex. 2015. “La calidad de la democracia y sus determinantes. Un análisis comparado de 60 países”. *Política y Sociedad* 52(1), pp.179-204.
- VALADÉS, Diego. 1974. *La dictadura constitucional en América Latina*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VALLÈS, Josep M. 2000. *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

- WILDE, Marc de. 2010. "Locke and the State of Exception. Towards a Modern Understanding of Emergency Government." *European Constitutional Law Review*, Vol 6, pp 249-267.
- WRIGHT, Claire. 2012. "Going Beyond the Roman Dictator: a Comprehensive Approach to Emergency Rule, with Evidence from Latin America". *Democratization* Vol 19, Nº 4, pp. 713-734.
- , 2015. *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy. A Study of Regimes of Exception in Bolivia, Ecuador and Peru.* Lanham MA: Rowman & Littlefield/Lexington Books.
- ZOVATTO, Daniel. 1990. *Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina.* Caracas/San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana.

El Parlamento

Mercedes García Montero

1. INTRODUCCIÓN

El Parlamento es uno de los poderes u órganos del Estado, cuyo principal elemento es su naturaleza representativa. Ésta, se expresa a través de su composición, de modo que debe dar cabida a las diversas opciones del electorado y canalizar en su actuación pública el ejercicio de tal representación. Cotta (1983: 1124) define al Parlamento como “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la “voluntad popular”.

La Constitución Nacional es el ordenamiento que establece las características que tienen los parlamentos, así como sus poderes y su relación con las otras instituciones políticas del Estado. A la Carta Magna hay que unir otros marcos jurídicos secundarios tales como la ley electoral y el reglamento interno de la propia institución que establecen su composición, organización, número de Cámaras que lo componen, así como

el procedimiento para realizar sus funciones y los derechos, deberes e incentivos de sus miembros.

El presente capítulo, es una breve introducción al papel que tiene la institución parlamentaria en las democracias representativas. Está estructurado en tres partes; en la primera, se aborda de forma somera el origen histórico del Parlamento como poder del Estado y su evolución. En una segunda parte, se delimitan las funciones más importantes que cumple: legitimación, representación, legislación y control. En el tercer apartado, se expone la importancia de la estructura y su organización parlamentaria como elementos que encuadran las decisiones al generar incentivos y restricciones al comportamiento legislativo.

2. ORIGEN HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN

Si bien, ya las antiguas asambleas populares de Grecia y los comicios de las centurias de Roma contaban con rasgos y funciones similares al Parlamento, se considera que su origen está en las asambleas medievales. Las mismas, eran las sedes para debatir los intereses de la nobleza y el clero, más tarde de los propietarios, hasta llegar a los cambios que introduce la revolución liberal. Es en esta evolución donde se configurará la naturaleza política del Parlamento como la institución del Estado, donde se ejerce la representación popular.

El *Magnum Concilium* de Inglaterra, asamblea compuesta por los grandes señores del reino y que servía de órgano consejero del monarca, es la génesis del Parlamento. La descentralización de la autoridad, que es básica en la organización feudal, suscitaba la exigencia de la acción balanceadora de algún elemento unificador. En un inicio, esta función la desempeñaba el mismo entorno del soberano, es decir, un grupo reducido de

grandes feudatarios laicos y eclesiásticos que toman el nombre de curia o de *Concilium regis*. Es de este núcleo de donde nacieron, por ampliación progresiva, los parlamentos medievales.

Una etapa fundamental de este proceso, está señalada por la intervención en las reuniones de los delegados de los centros ciudadanos, que van adquiriendo una importancia económica y social, intermitente y con un peso incierto primero, para ser después de frecuencia más regular y de eficacia mayor. El *Magnum Concilium* se transforma en *Parlementum* y de esta transformación sale con una posición de mayor autonomía respecto al poder regio. En relación con esta nueva posición de mayor autonomía, se desarrollan los poderes de control y freno. Un proceso genético de este tipo, se verifica aunque de forma heterogénea en todos los países europeos entre el siglo XII y el XIV.

El siglo XIX es el periodo en el que se produce un gran desarrollo de los nuevos parlamentos. Se convierten en el centro del debate político y extienden progresivamente su influencia sobre el gobierno que había sido expresión del poder del rey. La monarquía constitucional cede el lugar al régimen parlamentario que se basa en la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento.

Otra de las fechas decisivas en la evolución histórica contemporánea de la institución parlamentaria, son las elecciones inglesas de 1906 y la implantación posterior en los distintos países, primero del sufragio censitario para ir pasando progresivamente al universal. Sin embargo, el momento más importante para la institución tal como la conocemos hoy, lo constituye la entrada de los partidos políticos como los instrumentos mediadores de la participación del electorado especialmente a partir de 1945.

3. FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS

Los parlamentos, son instituciones normalmente multifuncionales. Sus variadas actividades pueden ser agrupadas en cuatro funciones principales: legitimar, representar, legislar y controlar. Mientras que la función representativa y la legitimadora, son fundamentalmente transversales en la actuación del Parlamento; la función legislativa y la fiscalizadora tienen un componente más procedural. A continuación se abordan cada una de estas funciones, pero antes es necesario resaltar uno de los elementos fundamentales de la conformación del sistema político, generador de un extenso debate en la Ciencia Política, y que incide de forma directa en el Parlamento, como es la forma de gobierno.

La mayoría de las democracias adoptan dos formas básicas de gobierno: la presidencialista, con estricta división de poderes, preponderante en el Continente Americano, y la parlamentaria, más propia de las democracias europeas, en las cuales, la división de poderes se ve afectada por el nombramiento del gobierno por parte del Parlamento. Si bien, la forma de gobierno que un país adopte no cambia las funciones que —en términos generales— los parlamentos cumplen, sí incide en los mecanismos institucionales a través de los cuales, los Poderes Legislativos afrontan esas tareas, tal como es abordado en el capítulo X del presente libro.

3.1 Legitimación

Los parlamentos no sólo transmiten demandas y exigencias, sino también, en general, manifestaciones de consenso y de disenso, de sostén político o de impugnación respecto de toda estructura de gobierno (Cotta 1982). Dado que es el máximo

órgano representativo del sistema político de un país, es el instrumento que legitima, a través de su deliberación y aprobación, las decisiones políticas expresadas en leyes. Es decir, “los acuerdos de las Cámaras reciben la legitimidad de su fuerza para obligar como ley, al conjunto de ciudadanos y órganos del Estado” (Molas y Pitarch 1987: 137).

Además, en los países con formas de gobierno de corte parlamentario, el Ejecutivo obtiene su legitimación democrática del propio Parlamento, lo cual, le otorga una cierta superioridad jerárquica frente al órgano gubernamental.

3.2 Representación

La Representación, es el acto mediante el cual un representante actúa en nombre de un representado para la satisfacción de los intereses de éste. Por tanto, la representación consiste en hacer presentes las opiniones y perspectivas de los ciudadanos en el proceso parlamentario y en la elaboración de las políticas públicas. El principal (el pueblo, los electores) cede al representante el papel de desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos, de modo que el representante debe ordenarlos e inscribirlos en el ejercicio de sus funciones.

A partir de la emergencia del Estado-Nación, surge la denominada concepción moderna de la representación política, al no resultar viable un modelo que promueva la deliberación directa del conjunto de la población. En este viraje, es un común citar a Edmund Burke y el discurso dirigido a sus electores de Bristol (1774) en el cual apelaba para entender a los representantes como portadores de los intereses generales de la Nación¹. Esto conlleva que al interior del Parlamento cada

¹ “El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra

representante debe actuar y decidir haciendo abstracción de los intereses y las demandas de quienes lo han elegido como tal. A su vez, la concepción moderna de la representación va unida a la extensión del sufragio, al ser electiva, se aleja la forma nominativa y hereditaria prevaleciente en la fase premoderna. Siguiendo a Bernard Manin (1998), los arreglos esenciales de la representación política moderna pasan por: 1) quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por elección periódica, con intervalos regulares; 2) la toma de decisiones de los que gobiernan, conserva un grado de independencia respecto a los deseos del electorado; 3) los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan y; 4) las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

En su desarrollo, la representación política ha tenido que resolver varios dilemas, uno de los más estudiados es, bajo qué reglas se designan a aquellos ciudadanos a los cuales la comunidad encomienda responsabilidades de gobierno: las reglas de la representatividad, que están conectadas de forma directa con el sistema electoral y que son abordados por el capítulo X del presente volumen. Otro de los dilemas teóricos más importantes ha girado en torno al propio concepto de representación. En la Tabla 1, se recogen las distintas nociones de representación propuestas por dos autores clásicos del tema como son Sartori (1992) y Pitkin (1967 [1985]).

otros agentes y abogados. El Parlamento, es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad... en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales, sino el bien general que deriva de la razón general... Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento" (Burke 1774).

Los actuales sistema representativos occidentales, encierran una mezcla de las tres concepciones que propone Sartori (1992) ya que existe representación jurídica porque los mandatos que emanan del Parlamento, son de obligado cumplimiento para los ciudadanos; existe representación sociológica porque existe la oportunidad de apoyar a aquél representante con el que se estime que se tiene una identidad y existe representación política porque el sistema de elecciones permite, de no encontrar satisfacción de las expectativas que inclinaron el voto, retirar la confianza en el siguiente proceso electoral. Por su parte, la concepción sustantiva de la representación (Pitkin 1967) permitió ahondar empíricamente en cuestiones tales como la cercanía de las preferencias entre los representados y los representantes, o en la agrupación y entendimiento de los intereses promovidos (territoriales, partidistas, individuales, sectoriales, etc.) por los representantes en su acción en el Parlamento.

Tabla 1. Concepciones de la Representación, Sartori y Pitkin.

Sartori (1992)		Pitkin (1967)	
	Preceptos		Preceptos
Representación jurídica	<p>El representante es aquel cuyos actos son imputables a la comunidad a la que representa.</p> <p>El representado obedece las órdenes emanadas del representante.</p> <p>La representación cesa cuando se interrumpe la obediencia.</p>	Representación formalista	<p>El representante es aquél que tiene la autorización para actuar en nombre del representado.</p> <p>El representante es aquel individuo capaz de responder por sus acciones ante las personas que representa.</p> <p>Las elecciones son el mecanismo que sirve a los electores para fijar responsabilidades a los representantes.</p>
Representación sociológica o existencial	<p>Alguien o algo es “representativo de” cuando posee unas características similares al representado.</p> <p>Esta concepción constituye la base para el voto de clase, el voto étnico, el voto religioso. Frente a la representación jurídica aparece la idea de consentimiento frente a obediencia.</p>	Representación descriptiva	<p>El representante actúa en sustitución y en correspondencia con los deseos e inquietudes de las personas a quienes representa. La legislatura debe estar compuesta en consonancia con la nación —siendo un “reflejo” de ésta— ya que de lo contrario, se carecería de representación plena.</p>

Representación política	Control y responsabilidad del representante. El representante lo es porque se somete a la fiscalización. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía, de manera que si no son satisfechas le será retirada la confianza. Esta retirada de confianza sólo es posible, de no mediar delito, en las siguientes elecciones.	Representación simbólica	Se refiere en un sentido general y abstracto a la legitimidad que tienen el órgano o la figura representativa para los representados. El representante simboliza a la población. Lo que mantiene al representante es la imagen positiva que perciben sus electores y la forma en que se identifican con él. (Relación emocional).
		Representación sustantiva	Importa el contenido de la acción del representante. Se espera que el representante proteja "los intereses de quien no puede actuar en primera persona" (Cotta 1994: 268), estableciéndose así una relación entre ambos actores. No especifica el modo en que la representación se

			<p>lleva a cabo. Es decir, queda fuera de la definición, el juicio a favor o en contra de que los representantes tengan que atender y defender los intereses de sus electores, su distrito, su partido, o la nación. De tal manera que el tipo de representación depende de la forma en que ésta es concebida por cada representante (Pitkin 1967: 9).</p>
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Legislación

La elaboración de las leyes, es probablemente, la función más conocida y a la que más se asocia al Parlamento. El estudio meramente cuantitativo de la actividad legislativa, ha llevado a numerosas críticas acusando a este Poder de haber perdido su centralidad en la generación de leyes y convertirse en un mero ratificador de decisiones que se toman fuera de él, especialmente en el Ejecutivo². Estas críticas provienen, sobre todo,

² La actividad legislativa, es una de las funciones clásicas de los parlamentos modernos. Sin embargo, las transformaciones que los sistemas políticos han sufrido dieron lugar a que la separación de poderes, como

de países con formas de gobierno de corte parlamentario³ y de contextos políticos en los cuales, los resultados electorales generan una mayoría parlamentaria sólida que sostiene también al gobierno. En estos casos, se critica al Parlamento por ser un mero convalidador de decisiones que se tomaron previamente en el Ejecutivo o a nivel partido político. Pero las críticas no acaban aquí, ya que cuando se produce la situación inversa, es decir, cuando los Gobiernos no cuentan con una mayoría legislativa en el Parlamento, son criticados por favorecer la situación contraria, por colocar obstáculos a las políticas del Ejecutivo y paralizar, en consecuencia, la elaboración de las políticas públicas y la gobernabilidad. Esta última crítica, es más común en los marcos presidencialistas, donde el gobierno no necesita el acuerdo parlamentario para sobrevivir, y ha servido como base para el uso o “abuso” por parte de algunos Ejecutivos, de acciones legislativas unilaterales, tales como la emisión de decretos con fuerza de ley.

fue definida por el constitucionalismo clásico, no sea tan clara. Así, no está tan delimitado que esta función pertenezca únicamente a los parlamentos, ya que los Ejecutivos intervienen también con la iniciativa legislativa o los decretos en la legislación de un país.

³ Aunque también se encuentra presente en contextos presidencialistas, como es el caso de América Latina. Algunos autores sostuvieron que en la región los presidentes dirigen de forma autónoma la política de los países que gobiernan, lo que incluye la elaboración de leyes. Esta visión que contempla a los parlamentos como meras cajas de resonancia (Nino 1996; O'Donnell 1994). Otros ofrecen una visión menos extremista de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y sugieren que los parlamentos latinoamericanos participan en cierto grado, en el proceso de toma de decisiones, aunque su influencia es todavía limitada (Morgenstern y Nacif 2001) porque no logran ser un contrapunto al poder presidencial.

Tabla 2. Tipos de Legislaturas democráticas

Generativa: Forman y remueven gobiernos.	Reactiva: Enmiendan y vetan las propuestas del Ejecutivo.	Proactiva: Propician y sancionan sus propias propuestas.
Parlamentos Europeos		
Congreso de Estados Unidos		
	Parlamentos latinoamericanos	

Fuente: Elaboración propia a partir de Cox y Morgenstern (2001).

Cox y Morgenstern (2001) siguiendo con los argumentos de trabajos clásicos como Polsby (1968); Packenham (1970); Blondel (1973); Loewenberg y Patterson (1979) o Mezey (1985), clasifican los parlamentos democráticos en tres tipos, de acuerdo con el papel que mantienen sobre la actividad legislativa (ver Tabla 2). Para estos autores, el Congreso de los Estados Unidos, probablemente el Parlamento democrático más poderoso en términos comparados, tendría un papel proactivo y reactivo. De modo que esta institución tiene un peso fundamental, tanto en la proposición de leyes como en la discusión, enmienda y deliberación de los proyectos provenientes del Ejecutivo. Los parlamentos latinoamericanos serían principalmente instituciones reactivas que discuten y enmiendan las propuestas presidenciales⁴ y los parlamentos

⁴ El predominio del Presidente en América Latina, se ha atribuido a los fuertes poderes legislativos que las Constituciones dan al Ejecutivo y al propio sistema presidencial. Sin embargo, no siempre se puede mantener que la relevancia del Presidente, es debida a su grado de autoridad formal. Otras explicaciones sugieren que los parlamentos latinoamericanos, no tienen la maestría suficiente para balancear al Ejecutivo o que el diseño del sistema de partidos, configura escenarios proclives a

europeos serían generativos y reactivos. Tienen la potestad de formar y remover gobiernos, aunque el peso principal de la iniciativa legislativa, recae en el Ejecutivo y el Parlamento actúa principalmente de forma reactiva, enmendando y discutiendo los proyectos provenientes del gobierno⁵.

Cabe precisar que la función legislativa no se limita a la iniciativa, sino también, a la deliberación y aprobación o rechazo de las leyes. Por ello, el hecho de que el Parlamento tenga un papel reactivo sobre la legislación, no le resta importancia como institución, ya que a través de la discusión y votación de los proyectos, los legisladores pueden ejercer influencia sobre la forma final que adoptan las leyes, canalizar los intereses y llevar a cabo su función representativa.

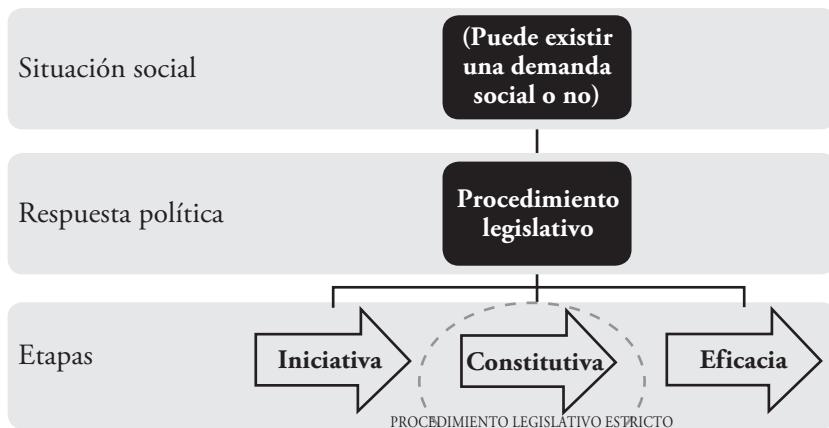
Legislar es un proceso de toma de decisiones colectivas y complejas en el que participan una serie de actores políticos y sociales que interactúan dentro de un marco institucional determinado. La generación de leyes y normas está marcada por determinantes que van más allá del plano netamente jurídico. Así, en el plano político intervienen, al menos, dos factores fundamentales. El primero, es de carácter coyuntural, relacionado con la correlación de fuerzas presentes en el Parlamento. Esta composición es variable, dependiendo de las preferencias electorales de los ciudadanos en un determinado momento. El segundo factor, es el procedimiento legislativo (ver Gráfico 1)

la intervención presidencial. Estas afirmaciones, tanto la que asegura el dominio del Ejecutivo como las que sugieren las causas de esa preeminencia, a menudo, carecen de contraste empírico, aunque cada vez más estudios matizan la tesis de que en América Latina el Parlamento tenga un papel subordinado (García Montero 2009).

⁵ No obstante, esta clasificación puede ser simplista y, otros estudiosos han mostrado que existen diferencias notables entre los legislativos de los distintos países así como entre períodos legislativos.

contemplado por la Constitución y por el Reglamento Interno del Parlamento, cuya característica más importante, es su carácter permanente. Es decir, todo proyecto para convertirse en ley, debe atravesar un conjunto de pasos normados que ordenan el proceso de adopción de la ley. Este procedimiento, si bien puede variar entre periodos, tiene un carácter estructural y su importancia radica en que marca los parámetros dentro de los que se mueven los actores, a la vez que otorga legitimidad, tanto al proceso como a la ley (Alcántara *et al.* 2005: 53).

Por tanto, la función legislativa de todo Parlamento, tiene un carácter procedural delimitado por el procedimiento legislativo como mecanismo institucional de la construcción en la decisión política y de transacción sobre los distintos intereses que resultan de los intercambios entre los actores políticos. Las tres etapas del procedimiento legislativo, son la iniciativa —en la cual intervienen los actores políticos que tienen poder para iniciar proyectos de ley—, la constitutiva que ocurre al interior del Parlamento —marcada por los trámites que el proyecto debe pasar para ser aprobado— y la de eficacia —una vez que el proyecto es aprobado por el Parlamento es determinante el paso a seguir para su promulgación—. Los tipos de negociación política más importantes dentro del procedimiento legislativo se dan entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y en el interior de este último (García Montero 2009: 59). Los determinantes de la negociación dentro del Parlamento, guardan relación con el número de Cámaras por las que está conformado, la estructura de las Comisiones y el número, color y organización de los partidos políticos que lo componen y que serán analizados más adelante.

Gráfico 1. El procedimiento legislativo

Fuente: elaboración propia a partir de García Montero (2009).

3.4 Control político

El control, es otra de las funciones primordiales del Parlamento. John Stuart Mill consideró que la vigilancia y el control al gobierno, era la tarea fundamental de los parlamentos. Incluso hoy en día, existen voces que, ante la cesión de autoridad al Ejecutivo, por parte de los modelos de representación en materia de elaboración de políticas, aseguran que la única tarea posible de los Poderes Legislativos es la supervisión, en el sentido de que con ello, se asegura que el Ejecutivo va a dar cuenta pública de sus actos, lo que impediría el abuso de poder, al mismo tiempo que la supervisión aumentaría la eficacia de las políticas. Por tanto, es común que los parlamentos cumplan con un rol examinador de la actividad y los gastos públicos, con el objeto de garantizar la transparencia, la responsabilidad y la legalidad de la acción del gobierno.

La forma como se ejerce esta función en los distintos parlamentos está marcado, tanto por el juego de las mayorías

políticas establecido en la composición de la institución, como por los mecanismos institucionales con los que cuenta el órgano legislativo para hacer efectivo el control político. No obstante, cabe precisar, que la mera existencia de la posibilidad de ejercicio de esta función actúa como condicionante de los abusos, en palabras de Sartori (1992: 228): “El Parlamento es indispensable no sólo por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el sólo hecho de existir, un Parlamento condiciona el poder, ejerciendo así una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder”.

Tabla 3. Instrumentos parlamentarios para el control político

- Aprobación de proyectos de ley elaborados por el gobierno.
- Autorización para convocar el *referéndum*.
- Autorización para declarar *Estado de Sitio*.
- Facultad para la celebración de convenios internacionales.
- Convalidación de los decretos-ley.
- Aprobación y control del presupuesto.
- Control sobre los nombramientos de altos cargos.
- Comparecencias de miembros del Gabinete (obtención u ofrecimiento de información).
- Creación de Comisiones de investigación.
- Informe presidencial. Planes de gobierno.
- Solicitud de documentos e informes.
- Preguntas (escritas u orales).
- Interpelaciones.
- Censura (instrumento propio de los sistemas parlamentarios aunque algunas constituciones presidencialistas los recogen).
- Juicio político. Acusaciones constitucionales. Propio de sistemas presidencialistas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara et al. (2005)

Una definición amplia en relación a los mecanismos para el ejercicio parlamentario de control, abarca instrumentos muy

diversos como se puede ver en la Tabla 3. Siendo que, los más comúnmente considerados son las preguntas, las comparecencias o interpelaciones a los altos funcionarios del gobierno, la creación de Comisiones de investigación, la moción de censura (en regímenes parlamentarios) y el juicio político (en regímenes presidencialistas).

Las preguntas en forma oral o escrita, es el instrumento de control más habitual y presente en la mayoría de los países. El objeto de las preguntas puede ser de diversa índole. El elemento que refuerza las preguntas como mecanismo de control, es la obligación de responderlas en un plazo determinado de tiempo, así como la publicidad de las mismas. En algunos casos, si la respuesta no es satisfactoria, pueden conllevar el desarrollo de una interpelación.

Las interpelaciones, consisten en la realización de preguntas al Presidente y/o los ministros por parte de los miembros del Parlamento. En las mismas, se les pide información o justificaciones sobre alguna política. Normalmente, se genera un debate en torno al tema, así como una votación en la cual el Parlamento se pronuncia. Si bien, no es generalizado, algunos países establecen que pueden dar lugar a una moción de censura.

Las Comisiones de investigación, son generadas de forma *ad hoc*, para llevar a cabo una investigación detallada sobre un problema político o una mala *praxis* pública como el abuso de poder, corrupción, etc., sobre la que se quiere esclarecer las acciones y comportamiento de los actores públicos implicados. Si bien, sus efectos son políticos ya que no pueden imponer sanciones, los informes que emiten y las pruebas que se aportan durante su proceso, pueden ser evacuadas por la justicia. Para el desarrollo de su investigación, cuentan con facultades

tales como llamar a testigos, pedir informes, documentos u ordenar registros.

La censura, más propia de países con forma de gobierno parlamentaria, consiste en la presentación de una moción por parte de los miembros del Parlamento, a través de la cual, se vota la confianza hacia el gobierno. Cuando el Parlamento retira la confianza, dependiendo de lo establecido por las distintas Constituciones, se da lugar a una sesión de investidura para elegir un nuevo gobierno o, se produce la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones. La censura también se puede dar hacia un solo ministro, la cual puede conllevar a su dimisión.

El juicio político, es un mecanismo de control político propio de los países con forma de gobierno presidencialista que conlleva, en caso de aprobarse, la destitución del cargo público acusado. Es el instrumento de control parlamentario más extremo para juzgar al Presidente, por el impacto que genera en el contexto político. A diferencia de la moción de censura de los sistemas parlamentarios —a través de la cual, el Parlamento expresa su pérdida de confianza en el gobierno— el motivo para iniciar una acusación contra el Presidente, debe estar contemplado y tipificado en la Constitución. Las razones más extendidas son: la perpetración de delitos comunes, delitos en el ejercicio de sus cargos o de responsabilidad y traición a la patria. En cuanto al procedimiento institucional establecido, se distinguen varios modelos. En los casos unicamerales, la acusación es ejercida por el Parlamento y el juicio es llevado a cabo en el Poder Judicial. En los casos bicamerales, una primera opción es el esquema legislativo en el cual la acusación es realizada por la Cámara Baja y si prospera el juicio, se produce en la Cámara Alta. Una segunda opción dentro del bicameralismo es mixta ya que si bien la acusación siempre es realizada

por la Cámara Baja, el juicio —dependiendo del delito— es llevado a cabo por la Cámara Alta (delitos en el ejercicio de la función pública) o por la Corte Suprema (delitos comunes). En cualquier caso, tanto para la acusación como para el juicio, las distintas Constituciones presidencialistas exigen mayorías cualificadas que reflejen un alto consenso político, para superar la crisis institucional que genera la destitución presidencial.

4. LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

Si bien la estructura morfológica de los parlamentos democráticos es similar en todos los países del mundo, ya que prácticamente todos ellos, cuentan con una mesa directiva, un sistema de Comisiones y una organización partidista a través de bloques, bancadas o grupos parlamentarios, los detalles de esta organización y los efectos que generan son muy diversos. De modo que, a pesar de estar estructurados de forma semejante, el desarrollo del trabajo parlamentario, adquiere una variedad de formas que obedecen a variadas reglas internas, tanto formales como informales, que regulan los derechos legislativos individuales y el acceso a los recursos por parte de los legisladores (Khrebiel 1992: 2). Así, el Parlamento puede generar incentivos organizativos, a través de los cuales, los legisladores delegan sus prerrogativas legislativas, hacia un único actor con poder de decisión o adoptan una organización más descentralizada haciendo que el poder, para marcar la agenda y el acceso a los recursos, esté en manos de un mayor número de representantes, siendo más consensuado. En cualquier caso, la organización legislativa, afecta a la estructura del procedimiento de toma de decisiones y al peso que los legisladores tienen en las decisiones.

4.1 Número de Cámaras

Una primera cuestión fundamental de la estructura parlamentaria, es el número de Cámaras por el que está compuesto. Los parlamentos contemporáneos, pueden ser unicamerales o bicamerales. El bicameralismo, es una herencia tradicional de los parlamentos medievales y del Estado de clases. Sin embargo, en las democracias actuales, el principio político básico —tanto de una cámara como otra— es la soberanía popular y ambos cuerpos legislativos, independientes entre sí, tienen potestad para la formulación y sanción legislativa, aunque con distintos matices dependiendo del país.

La división del Poder Legislativo en dos Cámaras, ha recibido al menos, cuatro justificaciones por parte de la teoría institucional clásica: 1) la representación de intereses distintos; 2) la contribución al sistema de pesos y contrapesos; 3) la doble discusión mejora la calidad de la producción legislativa y; 4) el enriquecimiento de la discusión y elaboración de las leyes evita caer en decisiones precipitadas, produciendo resultados legislativos más estables. No obstante, el bicameralismo también presenta inconvenientes al hacer más lento el proceso de formación de las leyes y la toma de decisiones. Este argumento, junto con el hecho de que el mantenimiento de una sola Cámara resulta menos oneroso para las arcas públicas, han sido los elementos principalmente utilizados por los defensores del unicameralismo.

Las funciones que cumplen la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en los países bicamerales así como la relación que se establece entre las mismas, cuando tienen opiniones divergentes sobre el tratamiento de los proyecto de ley, son establecidas por la Constitución y que puede otorgar diferentes grados de poder a las Cámaras. Lijphart (1984 y

1999), en uno de los estudios más influyentes sobre el tema, propone dos conceptos para abordar el bicameralismo: simetría y congruencia. La simetría, alude a las funciones y poderes que ambas Cámaras tienen. Los bicameralismos simétricos, serían aquellos en los cuales, tanto Senado como Diputados cuentan con similares atribuciones en el cumplimiento de sus funciones, mientras que en los asimétricos una de las Cámaras —generalmente la Baja— tiene mayores poderes en el procedimiento legislativo, en el ejercicio de la función de control, en el nombramiento de cargos públicos, o cuenta con ventajas en el proceso de resolución de conflictos en el caso de que no lleguen a un acuerdo. Por su parte, la congruencia alude al método de elección de ambas Cámaras que puede conducir, en los casos incongruentes, a la representación de intereses distintos generando así una composición y representación de intereses diferente en ambas Cámaras. Con base en estos dos criterios, el autor establece una clasificación de los sistemas bicamerales, que comprende las siguientes categorías: el bicameralismo fuerte (simétrico e incongruente), medianamente fuerte (congruente y simétrico o, incongruente y asimétrico) y débil (congruente y asimétrico). De modo que, el bicameralismo es más fuerte cuando más parecidas sean las Cámaras en lo concerniente a sus poderes y más diferentes, en lo que se refiere a su composición, generándose decisiones legislativas más consensuadas y estables.

4.2 Presidencia y Mesa Directiva del Parlamento

Una de las más antiguas estructuras parlamentarias es la de la directiva cameral, que se ha constituido en el principal órgano de arbitraje del Parlamento. Está compuesta por la Presidencia y Mesa Directiva, las cuales, tienen un significado particular

por el hecho que de las mismas dependen los instrumentos administrativos y jurisdiccionales de la autonomía parlamentaria (Cotta 1982).

El hecho de ser el lugar más destacado dentro de la jerarquía interna del Legislativo, hace que sea uno de los sitios “más deseados” junto con el liderazgo del grupo parlamentario o la Presidencia de las Comisiones de más relevancia política. La ambición por ocupar este lugar, además de la simbología política que representa, sobre todo la presidencia, está determinada por su papel en la distribución y organización de recursos materiales, humanos y por el control de la agenda, que puede ser ejercido desde esta posición.

El poder de agenda, alude a la capacidad de la iniciativa política para insertar en la agenda política, alternativas que correspondan a las preferencias o intereses de los actores⁶ (Dahl 1989). En la génesis del poder de agenda, está el hecho de que es habitual que los parlamentos tengan problemas de embotellamiento en el Pleno, ya que reciben una gran cantidad de proyectos de ley, así como asuntos a tratar. Cox (2006) considera que una de las soluciones a este “estado natural” ha sido la creación de entidades con poderes de agenda especiales, lo cual tiene como consecuencia, el que si bien los legisladores son iguales en poder de votación, son muy desiguales en su poder para colocar asuntos en el orden del día y la Mesa

⁶ Esta capacidad, engloba el derecho de formular y de expresar preferencias; el derecho de “que sus preferencias sean consideradas en forma igualitaria en las acciones de gobierno”; el derecho de proponer, iniciar y modificar la legislación, y el derecho de determinar los ritmos y secuencias de procedimientos a lo largo del proceso de toma de decisiones (Figueiredo y Limongi 1999: 69).

Directiva y la Presidencia constituye uno de los lugares clave en la generación de ventajas.

4.3 Las Comisiones

Las Comisiones legislativas, son grupos de trabajo temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que ésta, delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa (García y Sánchez 2002).

La formación de las Comisiones, parte del principio de la división del trabajo, ya que es comprensible que un grupo más pequeño, teóricamente integrado por personas informadas sobre el tema, y que cuentan con recursos humanos y materiales apropiados, va a conseguir mejores resultados, en tiempo y calidad, que si el mismo asunto es tratado por el Pleno. Otra de las razones para esta división del trabajo, es la gran cantidad de labores a las que se enfrenta el Legislativo en los modernos Estados de derecho. De modo que, las Comisiones contribuirían a distribuir el trabajo, a la vez que permitirían un tratamiento más particular de los asuntos y actuarían como un filtro, dando la posibilidad al Congreso, de priorizar entre las muchas iniciativas que entran en las Secretarías.

Una visión normativa próxima al Derecho Constitucional, vería a las Comisiones legislativas como los órganos de las asambleas deliberativas que tienen entre sus principales funciones el análisis, estudio y redacción de los documentos que son sometidos a su consideración, así como el control y supervisión del funcionamiento de la administración pública en representación del pueblo. Sin embargo, dicho concepto es estrecho frente a la realidad actual de las Comisiones

legislativas, pues la evolución propia de los parlamentos y de las mismas Comisiones, las ha llevado a ser algo más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los Plenos de las Cámaras. Así, se acepta que estos cuerpos orgánicos de los parlamentos, ya no se limitan a realizar las mencionadas funciones, sino que deberían de asumir —y de hecho, en algunos casos ya lo hacen— un poder decisivo en ciertas materias. La mayoría de las legislaturas nacionales están estructuradas en Comisiones, pero el tipo, funciones e importancia varían de acuerdo a los países.

En algunas Asambleas Legislativas, las Comisiones poseen una facultad de “guardián exclusivo de su jurisdicción”. Esto quiere decir que, es prácticamente imposible que el Pleno del Parlamento, considere hacer modificaciones al *statu quo* en la temática que agrupe a la comisión, a menos que ésta consienta en ello. La facultad de hacer propuestas de una comisión, se relaciona estrechamente con la de “guardián del orden del día”. Aun cuando cualquier miembro tiene derecho a hacer propuestas, la facultad real de proponer es inherente a las Comisiones; en consecuencia, son éstas las que deciden no solamente si abren o no el orden del día, sino también, qué propuesta pasa por la agenda (Shepsle y Bonchek 2005: 311-315).

La literatura que aborda el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos, propuesta principalmente, desde el institucionalismo de la elección racional, ha tenido una enorme influencia en los estudios en torno al Legislativo. Para los investigadores de este caso, el sistema de Comisiones es la clave de la organización interna del Congreso (Krehbiel *et al.* 1987; Weingast y Marshall 1988; Gilligan y Krehbiel 1987). De modo que, como se configura esta división del trabajo, es provechosa tanto para los legisladores en términos individuales, como para la estabilidad de las decisiones en términos

colectivos. Si bien la mayoría de los investigadores están de acuerdo en que las Comisiones son las llaves de la toma de decisión en el Congreso de Estados Unidos, existen diferentes marcos teóricos para explicar cómo opera este sistema organizativo (Epstein y O'Halloran 2001: 373).

Un primer grupo de autores cuyos máximos exponentes son Weingast y Marshall (1988) considera que el sistema de Comisiones, es relevante en la medida en que asegura que las políticas públicas sean lo más distributivas posibles. Los legisladores, tienen diversas prioridades políticas y encuentran en la negociación, a través de las prerrogativas parlamentarias, una forma de ejercer su influencia sobre los dominios de la política, que son más importantes para ellos. Siendo que, de acuerdo con los intereses del distrito por el que es elegido el representante, la intensidad de sus preferencias variará dependiendo del tema que trate la ley propuesta. Esta diferencia en la intensidad de las preferencias, hace que se produzca una especie de trueque; así, un legislador apoyará una ley por la que no tiene un interés especial, a cambio de que el Diputado que sí considera ese proyecto de utilidad le apoye en otro proyecto. Por tanto, la forma en que se organiza el Congreso a través de las Comisiones, así como las reglas informales, a través de las cuales, se decide quién estará en cada comisión (*seniority*)⁷,

⁷ El seniority o “antigüedad” es una institución informal a partir de la cual, se definen las reglas acerca de cómo se componen las Comisiones: 1) cualquier miembro de una comisión va a continuar en ella hasta que decida abandonarla o hasta que pierda las elecciones legislativas; 2) la presidencia de la comisión, es asignada por antigüedad, de modo que es ocupada por aquel legislador que ha sido miembro de la misma durante más legislaturas; 3) el derecho a estar en una comisión no puede ser intercambiado con otros legisladores; 4) cuando se produce una vacante en la comisión, se abre una especie de “concurso” para entrar un proceso de “autoselección” por parte de los legisladores.

obedecen al interés de los legisladores, ya que les permite alcanzar resultados más favorables en las áreas que son afines a su distrito, mejorando sus perspectivas de reelección. De modo que, el sistema de Comisiones del Congreso estadounidense, proporciona los medios de organización para hacer las políticas lo más distributivas posible (García Montero 2009).

Otra explicación teórica, es la ofrecida por Krehbiel (1991 y 2004) para quien el principio básico no es la distribución, sino la información. El Parlamento tiene la pretensión de disminuir la incertidumbre que se genera entre las propuestas de políticas públicas y sus resultados. Para conseguir tal fin, asigna recursos a los legisladores que son especialistas en determinados temas, de modo que se alcance la especialización a un menor costo. Los miembros individuales, deben tener los suficientes incentivos para colaborar en el trabajo de obtener la información referente a las consecuencias probables de las diversas opciones de la política y después revelar esta información valiosa a los otros legisladores, más que extraer las ventajas que son inherentes a tener información privada (Kiewiet *et al.* 2002: 8). Bajo esta visión, el sistema de Comisiones, es un mecanismo para que los legisladores dividan el trabajo, desarrollen capacidades y recojan la información relevante, de modo que, cada legislador, mantenga un coste por mantenerse informado en una parte relativamente pequeña de la política.

El elemento característico de las teorías de la organización, basadas en la distribución y en la información, es que los partidos son vistos como manifestaciones poco importantes, ya que el elemento principal de la organización y división del Legislativo, es el de las preferencias políticas de sus miembros. Sin embargo, otra de las grandes contribuciones teóricas desde el estudio de la organización del Congreso, propuesta por autores como Rohde (1991), Kiewiet y McCubbins (1991), Cox

y McCubbins (1993, 2002 y 2004) o Dion (1997), sostiene que es el partido con mayoría en el Congreso, el que tiene la prerrogativa para organizar la institución. De modo que, la estructura del Legislativo y los procedimientos seguidos para tomar decisiones son producto de la forma en que el partido mayoritario selecciona la delegación de autoridad (Kiewiet *et al.* 2002: 8). Este marco teórico es quizá, el que más se aproxima a lo que acontece en otros parlamentos del mundo que no poseen un sistema de Comisiones tan fuerte como el caso estadounidense.

Los incentivos electorales de los miembros del partido y la capacidad del mismo para controlar a sus legisladores, llevan a que la fracción parlamentaria con mayoría en el Legislativo, logre sacar adelante las políticas públicas acordes a los intereses de sus votantes. Un partido político o una coalición de partidos, que controla la mayoría de votos, pueden llevar las riendas de la agenda legislativa actuando en forma de “cartel” durante el procedimiento legislativo (Cox y McCubbins 1993 y 2002; Aldrich 1995; Aldrich y Rohde 2001). Aunque los legisladores poseen incentivos para abandonar el arreglo como vía para conseguir su propio beneficio, los líderes del partido poseen recursos para que no se produzca este abandono, como la distribución de cargos dentro del Congreso a través de las Comisiones (Cox y McCubbins 1993), de modo que los partidos controlan el sistema de Comisiones, para asegurarse que el interés individual del legislador no esté por encima del interés del partido. Desde esta perspectiva, los Diputados asumen que su carrera política no puede deslindarse de la reputación del partido del que forman parte, por lo que su interés es mantener la disciplina para que el partido logre sus objetivos en el Congreso (García Montero 2009). En esta labor tiene un peso

fundamental el grupo parlamentario, tal como es expuesto a continuación.

4.4 Grupos parlamentarios

Existe una asunción en los estudios en torno al Parlamento, que pone de manifiesto, que en los países donde el sistema de Comisiones es más débil, los grupos parlamentarios son más fuertes y viceversa. El argumento que está detrás de esta afirmación es que las decisiones son tomadas, en el caso de las Comisiones fuertes, por áreas jurisdiccionales y que la posición depende más de la temática abordada que del partido político. En aquellos parlamentos, donde los partidos políticos son los que controlan las decisiones a través de grupos parlamentarios cohesionados, si bien, la temática que importa es el partido y no el legislador individual o la comisión el que decide.

Los partidos políticos, tienen por lo general su base organizativa fuera del ámbito parlamentario, pero están presentes también en las asambleas parlamentarias, a través de las correspondientes estructuras organizativas, como son, los grupos parlamentarios (Cotta 1982). En general, en las democracias parlamentarias europeas se encuentra un alto grado de dependencia respecto de los órganos partidistas externos, que son el verdadero centro político a diferencia del Congreso de los Estados Unidos, como se vio anteriormente. El hecho de que los representantes se hayan convertido en los canales, a través de los cuales, los partidos políticos ejecutan sus ideologías y planteamientos enfrenta una importante contradicción en las democracia representativas, entre el principio de la universalidad de la representación (los legisladores representan a la nación como tal y están llamados a buscar el interés general y no el específico), frente a la particularidad de la representa-

ción, ya sea geográfica, por partidos políticos, o de otra índole. Debido a que la representación tiene un porte político-partidista, hay aspectos de los partidos políticos que influyen directamente en el funcionamiento de los parlamentos, como la relación que mantienen los partidos políticos y sus legisladores en el Congreso, (es decir, con los grupos parlamentarios, bancadas o bloques) que determina la dinámica y el funcionamiento de la Asamblea.

Así, existen reglas formales e informales que potencian el poder de los grupos parlamentarios como instrumento organizador del Parlamento, favoreciendo el voto cohesionado y el control de la agenda por parte del cartel legislativo mayoritario (Cox y McCubbins 2002). Si la distribución de los recursos, tanto materiales como de asesoría, es controlada por los grupos parlamentarios, se generan incentivos para que los legisladores de un mismo partido actúen de forma unida. Del mismo modo, prerrogativas como el voto ponderado —presentes en las reglas institucionales de los parlamentos como el español— que establecen, que cuando el grupo actúa a través de un representante, su voto no cuenta como uno sino como el número de miembros del grupo, conducen a la actuación individual del legislador como delegación del grupo entero en cada comisión parlamentaria o en los órganos principales de las Cámaras. En este mismo sentido, actúan reglas como la imposibilidad de presentar proyectos de ley o enmiendas de forma individual, la distribución de las preguntas y mociones a través del grupo parlamentario o, que en los debates más importantes, sólo puedan intervenir los portavoces o líderes del grupo.

Estos aspectos, junto con la forma en que se eligen los legisladores —delimitada por las reglas electorales— y el control partidista de la carrera política de los legisladores, son los

elementos tradicionalmente barajados para explicar la existencia de grupos parlamentarios fuertes que vertebran la toma de decisión al interior del Parlamento.

5. EJERCICIOS

1. Busca en la página de la Inter-Parliamentary Union (www.ipu.org) los diferentes países de América y de Europa, y clasifícalos de acuerdo al número de Cámaras que poseen.
2. Compara la forma de integración de las Comisiones de un país europeo con el de los Estados Unidos.
 - a. Intenta formular una hipótesis acerca de los efectos que generarán en la toma de decisiones cada tipo de integración.
3. Compara los mecanismos de control político que otorga la Constitución Española al Congreso de los Diputados con las de otro país a tu elección, que posea forma de gobierno presidencialista.
4. Pon ejemplos de juicios políticos habidos en sistemas presidencialistas y votaciones de censura de países parlamentarios.
5. Tomando como ejemplo un país europeo y el de Estados Unidos:
 - a. Trata de encontrar indicadores en torno a la unidad en el voto de los partidos políticos en las decisiones legislativas.
 - b. ¿Qué país presenta una unidad mayor?
 - c. ¿A qué crees que obedece la disciplina legislativa?

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005): *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALDRICH, John (1995): *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago: The University of Chicago Press.
- y Rohde, David (2001): “The Logic of Conditional Party Government. Revisiting the Electoral Connection.” en Dodd, L. C. y Oppenheimer, B. I. (eds.), *Congress Reconsidered*, Washington D.C., Congressional Quarterly, pp. 269-292.
- BLONDEL, Jean (1973): *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- COTTA, Mauricio (1982): “Parlamento” en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (eds.) *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Siglo XXI. México.
- Cox, Gary (2006): 2006: “The organization of Democratic Legislatures”, en Weingast, B. y Wittman, D. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- y McCubbins, Mathew (1993): *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press.
- , (2002): “Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986”, en Brady, D. y McCubbins, M. (eds.), *Party, Process and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*, Palo Alto, Stanford University Press.
- , (2004): *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*, Nueva York, Cambridge University Press.

- y Scott Morgenstern, (2001): “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents” en *Comparative Politics*, vol. 33, nº 2, pp. 171-190.
- DAHL, Robert (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos.
- DIÓN, Douglass (1997): *Turning the Legislative Thumbscrew: Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- FIGUEIREDO, Argelina y Limongi, Fernando (1999): *Executivo e Legislativo na Nova Orden Constitucional*, Río de Janeiro: Editora FGV.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes (2007): “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos” en *Lateinamerika Analysen*, nº 17, vol. 2, Hamburgo, ILAS.
- , (2009): *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: CIS.
- y Francisco Sánchez López (2002): “Las Comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica” en *Working Paper*, nº 21, Barcelona, ICPS.
- GILLIGAN, Thomas y Keith Krehbiel (1987): “Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures” en *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, nº 2, pp. 287-335.
- KIEWIET, Roderick; Loewenberg, Gerhard y Peverill Squire (2002): “The implications of the study of the Congress for Comparative Legislative Research”, en Loewenberg, G.; Squire, P. y Kiewiet, D. R. (eds.), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Michigan, University of Michigan Press, pp. 3-24.
- y Mathew McCubbins (1991): *The Logic of Delegation*, Chicago: Chicago University Press.

- KREHBIEL, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- , Shepsle, Kenneth y Barry Weingast (1987): "Why Are Congressional Committees Powerful?" en *American Political Science Review*, vol. 81, nº 3, pp. 929-945.
- LIJPHART, Arend (1984): *Democracies. Patterns and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/Londres.
- , (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.
- LOEWENBERG, Gerhard y Samuel Patterson (1979): Comparing Legislatures. Boston: Little, Brown and Co.
- MANIN, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial.
- MEZEY, Michael (1985): "The Functions of Legislatures in the Third World" en *Handbook of Legislative Research*, Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and Malcolm E. Jewell (eds.) England: Harvard University Press.
- MOLAS, Isidre e Ismael y Pitarch, I. (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid: Tecnos.
- MORGENSTERN, Scott y Benito Nacif (eds) (2001): *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York: Cambridge University Press.
- NINO, Carlos (1996): "Hyper-Presidentialism and Constitutional Reform", en Lijphart, A. y Waisman, C. (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, Westview.
- O'DONNELL, Guillermo (1994): "Delegative Democracy" en *Journal of Democracy*, vol. 5, nº1, pp. 55-69.
- PACKENHAM, Robert A. (1970): "Legislatures and political development" in Allan Kornberg y Lloyd Musolf (eds.) *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham: Duke University Press
- PITKIN, Hanna (1967): *The Concept of Representation*. University of California Press

- POLSBY, Nelson (1968): “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives” en *American Political Science Review*, nº 62, pp. 144–68.
- ROHDE, David (1991): *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago: University of Chicago Press.
- SARTORI, Giovanni (1992): *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza
- WEINGAST Barry y William Marshall (1988): “The Industrial Organization of Congress” en *Journal of Political Economy*, nº 96, pp. 132-163.

Referencias y bibliografía sobre el tema

Sobre el Parlamento:

- COTTA, Mauricio (1982): “Parlamento” en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (eds.) *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Siglo XXI. México.
- SCHMITT, Carl (1990): *Sobre el Parlamentarismo*. Madrid: Tecnos.
- WEBER, Max (1964): *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sobre las funciones del Parlamento:

- LOEWENBERG, Gerhard; Squire, Peverill y Kiewiet, Roderick (eds) (2002): *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- PACKENHAM, Robert (1990): “Legislaturas and Policial Development” en Philip Norton (ed.) *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- SARTORI, Giovanni (1986): *Elementos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

RYDEN, David (1996): *Representation in Crisis*. New York: Sunny Press.

Sobre la estructura de los Parlamentos:

Cox, Gary y McCubbins, Mathew (1993): *Legislative Leviatán, Party Government in the House*, Berkely: University of California Press.

DÖRING, Herbert (edit.) (1995): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.

DUVERGER, Maurice (1951): *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

MORGENSTERN, Scott (2004): *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. New York: Cambridge University Press.

NORTON, Philip (1990): “Parliaments: A Framework for Analysis” en Philip Norton (edit.) *Parliaments in Western Europe*. London: Frank Cass, pp.1-9.

RIKER, William H. (1992): “The Justification of Bicameralism” en *International Political Science Review* 13 (1), pp. 101-116.

SHUGART, Matthew y John Carey (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TSEBELIS, George y Jeannette Money (1997): *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

La distribución territorial del poder: Estados unitarios y federales

Margarita Gómez-Reino
Sebastián Linares

1. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

La forma principal de la organización política es y ha sido el Estado-nación que se desarrolla en Europa a partir del siglo XVII (Elazar 1994). El modelo federal, es históricamente un sistema secundario y paralelo al Estado-nación. Sin embargo, desde los años 60, de la mano de uno de los clásicos del federalismo, el politólogo estadounidense William Riker, se viene anunciando la “era del federalismo”. A finales del siglo XX, algunos polítólogos hablan de un “cambio paradigmático” en la estructura del Estado. Se estaría pasando de un mundo de Estados diseñados en gran medida, siguiendo el modelo del Estado-nación, a un mundo de soberanía limitada con predominio de la forma federal (Elazar 1994; Watts 1996). De ahí la expresión, “revolución federalista”. Según Elazar, las federaciones modernas se convierten en una alternativa al Estado-nación. A partir de la Segunda Guerra Mundial, este proceso se acelera progresivamente. Este nuevo paradigma, no implica la desaparición del Estado, sino una limitación de la soberanía, a través del principio de autonomía y gobierno compartido (Elazar 1994).

Los modelos territoriales de Estado, se analizan de dos formas alternativas. La primera alternativa, es que los modelos territoriales sean nuestra *variable dependiente*, es decir, la variable que necesitamos explicar. Aquí, se trata de analizar el surgimiento y encontrar las causas que explican que algunos países hayan adoptado modelos unitarios y otros modelos federales. La segunda alternativa, consiste en que el modelo de distribución territorial del poder sea una *variable independiente*, es decir, que sirva para explicar el funcionamiento de un sistema político o determinados resultados de la acción política, el funcionamiento de la democracia o la política pública, como por ejemplo, el tipo de política social.

Tanto la primera como la segunda alternativa, han generando interesantes debates en la Ciencia Política y son relevantes en la política contemporánea. Además de especificar previamente cómo vamos a tratar estos modelos de estado territoriales (como variables dependientes o independientes), hay que identificar una serie de variables explicativas que aparecen de forma recurrente en los estudios sobre el surgimiento y el funcionamiento de estos procesos, como el tipo de sociedad y el modelo territorial más adecuado, o el impacto del sistema de partidos en el funcionamiento de la distribución territorial del poder (Riker 1996; Gibson 2004; Stepan 2004).

La primera cuestión que debe abordarse, es la definición y clasificación de los modelos territoriales existentes. No existe una sola clasificación que podamos utilizar para estudiar la organización territorial del poder. Los debates, no se refieren a cuestiones meramente nominales —si un Estado se llama unitario o federal— sino qué tipo de división de poderes existe en cada Estado y con qué consecuencias. Existen diferentes tradiciones en la Ciencia Política y el derecho constitucional, así como diferentes usos en la disciplina. En la tradición

anglosajona, por ejemplo, no se encuentran referencias al Estado “compuesto”, apareciendo generalmente el Estado federal y sus variantes en su lugar. En la tradición española o italiana, sin embargo, son frecuentes las referencias al Estado compuesto (Ferrando Badía 1986, Vallès 2000).

Existen diferentes clasificaciones de los modelos territoriales de Estado. Las clasificaciones, no son neutrales ni están exentas de polémica, aquí nos interesa repasar las más útiles, señalando los criterios utilizados para su construcción. Las clasificaciones difieren en función de los modelos constitucionales, de las estructuras institucionales, de la división de poderes entre gobiernos. Podemos identificar dos estrategias básicas en la multitud de estudios sobre el Estado y la organización territorial del poder. La primera estrategia, es identificar tipos o modelos de Estado autónomos que corresponden a características excluyentes que convierten a estos modelos en alternativos. La segunda estrategia de clasificación, es trazar una línea continua para situar todos los Estados en función de una característica —centralización/descentralización— susceptible de medición y que permite acercar y/o separar la posición de los Estados, en una escala unidimensional.

La primera estrategia de clasificación, aparece en la distinción entre los Estados unitarios y los Estados compuestos, una clasificación dicotómica en la que todos los Estados se reconducen a uno u otro modelo (Vallès 2000: 175). El criterio de inclusión en los tipos, es la concentración y dispersión del poder territorialmente. Dentro del Estado unitario, Vallés incluye dos subtipos —Estado centralizado y estado regionalizado— y dentro del Estado compuesto otros dos subtipos —Estado autonómico y Estado federal— (Vallès 2000: 183).

Sin embargo, la clasificación de los modelos territoriales es a menudo, problemática. El ejemplo más claro es la clasificación

del modelo autonómico español. Vallès (2000) considera que pertenece al modelo de Estado compuesto pero no es un Estado federal. Otros autores, como Watts (1996), Máiz *et al.* (2000) o Stepan (2004), que el Estado de las autonomías es claramente federal. Para J. Ferrando Badía es un tipo de Estado singular que se separa del Estado unitario y del federal, el Estado regional (J. Ferrando Badía 1986).

Desde el punto de vista empírico, estos esquemas conceptuales permiten la clasificación de los países en uno u otro modelo. ¿Qué países del mundo se adaptan a los distintos modelos territoriales? Según algunos autores, a finales de los años 90 existían en el mundo 23 federaciones, de un total de 190 Estados (Watts 1996: 4). Algunos más optimistas, entre ellos uno de los grandes estudiosos del federalismo, Elazar, afirmaba que unos 50 países de un total de 180 podían ser considerados como federales o *quasi-federales* (Elazar 1994). Según el *Handbook of Federal Countries*, de 2002 hubo en el mundo 25 países federales de un total de 193 (*Handbook* 2002). Utilizando como indicador de la importancia de cada modelo territorial, cuánta gente en el mundo vive en países con estructura centralizada o federal, la posición del federalismo se refuerza, teniendo en cuenta el tamaño de algunas federaciones —EEUU, Canadá o Australia. Según el *Handbook of Federal Countries*, el 40 por ciento de la población mundial, vive en sistemas políticos federales (*Handbook* 2002). Elazar, siempre optimista, dobla esta cifra: cerca del 80 por ciento de la población mundial vivía en los años 90 en países federales o *quasi-federales* (Elazar 1994: XV).

Las estrategias de clasificación están directamente relacionadas con las dificultades en la definición de los tipos. A simple vista, pudiera identificarse el Estado unitario con la centralización y el Estado federal con la descentralización, pero la

realidad no es tan simple. Tanto en los modelos unitarios como en los federales, podemos construir una escala unidimensional que mida la descentralización-centralización y podemos encontrar modelos unitarios muy descentralizados y modelos federales muy centralizados, como es el caso de Austria. Hasta el punto que puede no haber muchas diferencias, como sostiene Gibson, entre un Estado federal centralizado y uno unitario, en lo que a descentralización de competencias se refiere (Gibson 2004). Pese a estas dificultades, la literatura considera que la característica distintiva de los Estados federales es la de fijar, en la Constitución, un número de competencias definidas en cabeza de gobierno central, que en un principio no pueden ser modificadas, ni revocadas, conservando los Estados locales o provinciales, poderes residuales. En cambio, en los modelos de Estados autonómicos o *cuasi-federados*, aun cuando exista un conjunto mínimo de competencias definidas en el nivel central, éste puede negociar con las entidades locales, la transferencia o revocación del resto de competencias.

Una dificultad añadida de la clasificación y la comparación entre los modelos de organización territorial del poder, se produce ante las variaciones dentro de los tipos. Es difícil encontrar homogeneidad dentro de los modelos unitarios y federales y esto tiene consecuencias para tratar los casos dentro de cada tipo y para comparar los casos entre sí. Además, los diseños institucionales muestran mucha variación dentro de los tipos. Especialmente, dentro de los modelos federales se puede hablar de modelos simétricos y asimétricos, estos últimos, de difícil clasificación (Stepan 2004).

Una visión estática permite estudiar los modelos constitucionales y las estructuras institucionales, definiendo la división de poderes entre los gobiernos. Una visión dinámica estudia

los procesos de formación, funcionamiento y resultados de los distintos modelos de Estado.

La tercera cuestión, es el análisis de las consecuencias de la existencia de uno u otro modelo territorial para el funcionamiento de la democracia y el desarrollo de las políticas públicas. ¿Influye la distribución de competencias y funciones entre los gobiernos? ¿Tiene consecuencias para la política de estos países? La literatura ha estado dividida e incluso, uno de los grandes en el estudio del federalismo, William Riker (1975), sostenía que no importaba. Los neoconstitucionalistas, sin embargo, sostienen que los diseños constitucionales cuentan y mucho para explicar las variaciones en el funcionamiento de los sistemas políticos (Gibson 2004, Stepan 2004).

2. LÍNEAS DE ANÁLISIS SOBRE DIFERENTES MODELOS DE ESTADO

2.1. ¿Qué y cómo comparar?

Sin duda, son los modelos de Estado unitarios y federales, los que recogen la mayoría de las formas de organización territorial. Sin embargo, existen multitud de formas de distribución territorial del poder. Watts introduce la siguiente clasificación: uniones, uniones descentralizadas, Estados federales, confederaciones, federaciones (*federacies*), Estados asociados, condominios, ligas (Watts 1996: 11-13). Elazar, establece la siguiente clasificación de modelos territoriales: federaciones, disposiciones federales, uniones, confederaciones, disposiciones federales asimétricas, ligas (Elazar 1990). La Tabla 1, resume las principales formas de organización territorial del poder y su organización.

Tabla 1. La organización territorial del poder

Uniones	Sistemas en los cuales, las unidades existentes se mantienen a través del gobierno central.
Uniones descentralizadas	Forma unitaria básica, la autoridad reside en el gobierno central, pero, incorpora unidades subestatales autónomas.
Federales	Sistema político compuesto, que combina unidades subestatales y un gobierno central, cada uno, posee poderes delegados a través de la Constitución.
Confederales	Gobiernos preexistentes que se unen para formar un gobierno común, para propósitos limitados, como asuntos exteriores.
Federaciones (federacies)	Acuerdos políticos en los cuales, a una unidad política grande se une una pequeña, pero ésta, retiene autonomía, la relación se puede disolver de mutuo acuerdo.
Estados asociados	La relación es similar a las federaciones, pero puede disolverse unilateralmente, por cualquiera de las unidades, según las estipulaciones previamente establecidas.
Condominios	Unidades políticas, cuya función es el gobierno compartido de dos o más Estados externos, de manera que los habitantes tienen un autogobierno sustantivo.
Ligas	Uniones de sistemas políticos independientes, para propósitos específicos y de la cual, sus miembros pueden retirarse unilateralmente.

Fuente: Adaptación, Watts 1996; Elazar 1990.

Gibson define al federalismo y su variantes como: “un sistema nacional (*national polity*) con un sistema de niveles de gobierno dual (o múltiple), cada uno ejerciendo una autoridad exclusiva

sobre las áreas constitucionalmente determinadas, pero, en el que sólo un nivel de gobierno, el gobierno central, es internacionalmente soberano” (Gibson 2004: 5). La especificación del gobierno internacional soberano, permite distinguir al federalismo como un modelo territorial del Estado de formas federales existentes que corresponden a otros actores políticos.

El federalismo, implica la existencia de (al menos) dos niveles de gobierno en un Estado. Para ser federal, según Riker, esta división tiene que estar determinada constitucionalmente, sin este requisito, no podemos hablar en sentido estricto de federalismo, sino de otras formas de organización, como la descentralización del Estado unitario (Riker 1996). Según J. M. Colomer, lo que caracteriza al federalismo, es el gobierno dividido verticalmente con poderes separados entre las instituciones centrales y las no centrales (Colomer 2001). Los niveles de gobierno, están definidos territorialmente entre un gobierno central y los gobiernos subnacionales. La clave está en la división de funciones entre el gobierno central y subnacional, algunas materias son exclusivas de los gobiernos subnacionales y otras de los gobiernos centrales (Gibson 2004; Riker 1996). Así, se habla de dos soberanías, una soberanía estatal y una soberanía subestatal (en relación al gobierno central) (Gibson 2004). El gobierno subestatal, recibe distintas denominaciones: Estados, provincias, lander, cantones, repúblicas, etc.

Para Elazar, los requisitos básicos del federalismo son tres: la Constitución, la “no centralización” (el poder se difunde entre varios centros, que garantiza la Constitución, y que existe una división del poder por áreas (Elazar 1990). Elazar denomina modelo matricial federal, a un sistema con poderes distribuidos entre gobiernos, de tal modo que no se puede hablar de un rango superior o inferior, es decir, que no se puede representar con una estructura de poder piramidal.

La distribución de poderes entre gobiernos, varía de sistema a sistema, de manera considerable, y en el punto 3.3, daremos algunos criterios teóricos que normalmente se utilizan para justificar una y otra distribución. En general, según Watts, cuanto más homogénea es la sociedad, más poder es asignado al gobierno federal, y cuanto más heterogénea, más poderes a las unidades subestatales (Watts 1996). Existen tres tipos de poderes y su división entre gobiernos federales y subestatales: exclusivos, concurrentes y residuales. A pesar de las variaciones sustanciales entre sistemas federales, se pueden establecer algunas pautas generales. En la mayoría de los Estados federales, las relaciones internacionales, la defensa, la economía y la unión monetaria, poderes fiscales y el transporte interregional, corresponden al gobierno federal. Por otro lado, lo que corresponde a las competencias relativas a los asuntos sociales en general (educación, sanidad, bienestar social y trabajo, orden y seguridad y gobierno local, se atribuyen a los gobiernos subestatales, aunque algunas de estas materias son compartidas, como suelen ser el caso también, de la agricultura y el medioambiente (Watts 1996)¹.

¹ Los orígenes de las federaciones, afectan también a la distribución de poderes (Watts 1996). Aquellos Estados federales nacidos de la agregación de unidades políticas preexistentes, suelen definir un conjunto de poderes federales limitados, tanto exclusivos como concurrentes, con poderes residuales no especificados, otorgados a las unidades subestatales (EEUU, Australia, Suiza). Aquellos Estados federales, nacidos de un proceso de devolución de un Estado previamente unitario, suelen especificar los poderes regionales y la autoridad residual pertenece al gobierno central (Bélgica y España). Otro supuesto, corresponde a aquellos sistemas federales que incluyen la definición de poderes exclusivos tanto federales como subestatales (Canadá e India) (Watts 1996).

Vallès nos presenta un modelo sencillo y dicotómico de formas de Estado en función de la forma de organización territorial del poder: Estados unitarios y Estados compuestos. El Estado unitario se define como “aquel en el que el poder político reside en un único centro” (Vallès 2000: 175) y el Estado compuesto como “aquel en el que el poder político se reparte originariamente, entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes” (Vallès 2000: 176-177). El Estado compuesto a su vez, incluye dos subtipos el Estado autonómico y el Estado federal.

En el caso del Estado de las autonomías en España, la definición del Estado compuesto, está íntimamente ligada al modelo de Estado que surge después de la transición a la democracia. Según Ferrando Badía, entre el modelo de Estado unitario y el modelo de Estado federal existe un tipo intermedio: el Estado de las autonomías. Aja Eliseo comparte esta visión, porque considera que el Estado autonómico es otra forma de distribución territorial del poder, aunque considera que el Estado autonómico comparte los rasgos esenciales del federalismo (1999).

2.2. Los orígenes de los modelos territoriales de Estado

Con el surgimiento del Estado moderno, es el estado unitario el primero en tomar forma. Su aparición en Europa, está ligada al desarrollo del Estado-nación en el siglo XVII (Tilly 1975). El absolutismo, trae consigo un modelo de construcción del Estado centralizador, jerárquico y con una autoridad única en la que prevalece la indivisibilidad de la soberanía. Su extensión en Europa, se produce con la extensión del modelo jacobino de la Revolución francesa, que comporta un proceso de centralización del poder en manos del Estado y que representa una de las características más notables de la Revolución.

A partir de ahí, la forma de Estado unitaria se extiende y se convierte en un modelo de organización estatal en Europa.

El Estado federal moderno, tal como lo conocemos, nace con la adopción de la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787, la primera federación moderna². Inicialmente, la independencia americana, trajo la creación de un modelo confederal en 1781, pero sus problemas de funcionamiento dieron lugar a la invención de la fórmula federal. La Constitución Federal Americana, ha sido modelo de otras federaciones posteriores en Europa, América Latina, etc. Según Watts, se establecen tres períodos de extensión del modelo de Estado territorial federal. El primer periodo, se inicia con la adopción del federalismo en la Constitución de los EEUU. En este periodo, nace además la Federación Suiza en 1848 con un modelo confederal precedente y una guerra civil previa, y Canadá se convierte en federación a su vez en 1867 y Australia en 1901. Además, algunos países latinoamericanos adoptaron el modelo federal en este mismo periodo (Brasil, Argentina, México, Venezuela). Un segundo periodo, corresponde a la adopción de modelos federales por parte de las antiguas colonias, en la segunda mitad del siglo XX. En parte, como solución para unir a las comunidades multiétnicas, se adoptó el modelo federal en países asiáticos, africanos, etc. Finalmente, en las dos últimas décadas, se ha producido una ola de expansión del modelo territorial federal y en especial, de los diseños institucionales de federalismo asimétrico, que permiten acomodar la diversidad (Watts 1996).

² Sin embargo, modelos alternativos de Estado y fórmulas federales, aparecen en la Antigüedad, en la Edad Media y algunos teóricos como Althusius desarrollaron con anterioridad principios federales (Watts 1996, Elazar 1990).

La tipología de Estados federales elaborada por Alfred Stepan, se basa en el origen de los modelos territoriales. Él construye tres tipos ideales de modelos federales (Stepan 2004). El primer tipo es la federación *coming together*, es decir, aquella cuyo propósito es la unión de las partes. El modelo es la Constitución americana, el Pacto federal supone que existen previamente las partes, y que como grupo, deciden ante amenazas externas, unir sus soberanías y crear una federación. EEUU y Suiza, representan este modelo. El segundo tipo ideal de federación, es el *holding together* que surge de modelos unitarios y en los cuales el proceso de federalización se produce para mantener un Estado como unidad política, en un régimen democrático. En este caso, los poderes se “devuelven” a los Estados. En este tipo se incluyen los casos de la India, Bélgica y España. El tercer tipo ideal de federalismo que se define por sus orígenes, es el *putting together*. Para Stepan, este tipo corresponde a la formación no voluntaria y no democrática de una federación. El ejemplo paradigmático, es la integración y articulación de las repúblicas en la URSS (Stepan 2004). En este tipo, la coerción, es el elemento que separa este modelo territorial de “auténticos” modelos federales.

En el análisis de los modelos territoriales en la ciencia política, en particular en el federalismo, se distinguen nítidamente tres usos o perspectivas: prescriptiva, descriptiva y empírica. En el análisis prescriptivo, el federalismo es normativamente el modelo que mejor sirve los intereses de la libertad, la democracia y la justicia (Elazar 1990). Los análisis que identifican el federalismo como descentralización, típicos de la literatura sobre federalismo fiscal y la distribución y descentralización económica y fiscal, pertenecen también a esta perspectiva. Así mismo, los trabajos que corresponden al federalismo como ideología política se encuadran en esta perspectiva. En el análisis

descriptivo del federalismo, encontramos numerosos estudios, a menudo centrados en el aspecto legal-constitucional y en el desarrollo de los distintos modelos federales sin un explícito carácter científico. En tercer lugar, el uso o la perspectiva empírica, intenta formular proposiciones sobre los orígenes, funcionamiento y resultados de los modelos territoriales a través del diseño de investigaciones y la elaboración de hipótesis que se contrastan mediante la selección científica de los casos y el estudio y medición de las variables seleccionadas.

Para finalizar, resulta ilustrativo ver, que la naturaleza federal de un Estado, en general, puede encontrarse en diferentes contextos socioeconómicos. Hay ocho democracias con economías avanzadas en el mundo que son Estados federales: Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Alemania, España, Suiza y Estados Unidos (Stepan 2004: 333). Si consideramos sólo a las democracias federales, con independencia de su nivel de desarrollo, tenemos que añadir los casos de Argentina, Brasil, e India (Stepan 2004: 328).

La Tabla 2, resume distintos tipos de análisis de los modelos territoriales en la Ciencia Política, con sus objetivos, variables explicativas, características de la comparación y resultados más relevantes.

Tabla 2. Resumen: Modelos de Estado y organización territorial del poder en la Ciencia Política

Tipo de análisis	Objetivos	Variables explicativas	Características de la comparación	Resultados más relevantes
Elección pública (Riker)	Federalismo como limitación del poder central.	Variable dependiente federalismo. Variable independiente militar, Comercio	Federalismo centralizado, modelo EEUU.	Da igual según Stepan, la libertad y política pública.
Elazar, descriptivo	Federalismo como fuerza política, modelo de Estado consensuado y expansión de libertades.	Modelo federal aliancista La idea federal y los constructores de las instituciones federales.	Comparar todos los federalismos entre sí, comparación de diseños institucionales.	Movimiento global, expansión del federalismo.
Empírico-comparativo (Stepan, Watts, Gibson)	Unir el estudio del federalismo al régimen político, desmontar la herencia de Riker y perspectiva comparada.	Federalismo y régimen político, estructuras constitucionales.	Selección de los casos. Principales criterios: áreas geográficas homogéneas: Europa (Hesse and Wright), y América Latina (Gibson 2004); nivel de desarrollo (OECD); utilizar el universo de estados federales que han sido democracias desde 1988, Watts compara países desarrollados y en vías de desarrollo, recientes federaciones, y países del área de influencias soviética (Watts 1996).	Ánalisis científico del funcionamiento del federalismo y sus efectos.

3. DEBATES ACTUALES

3.1. Sobre federalismo y democracia

Algunos autores, tratan el modelo federal como un tipo universal, sin tener en cuenta el tipo de régimen político (William Riker). Así, Riker no hacía distinciones entre el modelo federal estadounidense y el soviético (1975). Sin embargo, la política comparada más reciente, ha resaltado la necesidad de considerar el modelo territorial de Estado junto con la cuestión del régimen político. Alfred Stepan argumentó que hay una diferencia fundamental entre, sistemas democráticos federales y sistemas no democráticos con características federales. Para Stepan, “solo una democracia constitucional puede proporcionar garantías creíbles y mecanismos institucionales *embedded* para asegurar que las prerrogativas legales de las subunidades sean respetadas” (Stepan 2004: 318). Así *stricto sensu*, sólo una democracia puede ser federal. Eso no implica que un modelo federal no sea importante para explicar determinados procesos en sistemas autoritarios. Stepan, reivindica que una de las cuestiones más importantes para el comparativista, es analizar las diferencias sobre cómo los sistemas federales democráticos y no democráticos funcionan.

¿Cuál es el papel del modelo territorial de Estado en la democratización? Es una pregunta pertinente para algunos de los países que pertenecen a la tercera ola de democratización identificada por Huntington (1994). En Europa del Este, Checoslovaquia, URSS y Yugoslavia, y en América Latina, tenemos casos de sistemas federales y cambio de régimen político. Linz y Stepan, sostuvieron que la URSS y en Yugoslavia, la celebración de elecciones previas en los Estados antes que en la federación, fue un factor desencadenante en los procesos de

desintegración. En América Latina, la experiencia de Brasil, Argentina y México, parece apoyar el papel del modelo territorial en el proceso de democratización como un nivel de apertura política y movilización de recursos. Aunque Gibson (2004) señala que el impacto del federalismo en la democratización en América Latina es mixto, como un arma de doble filo, que pueden ser utilizadas, tanto para apoyar los procesos de democratización como para impedir la misma, como base de apoyo al nivel subestatal.

La estabilidad de los modelos territoriales, es una cuestión, que responde a una serie de factores que pueden cambiar con el tiempo. Históricamente, ha dado lugar a guerras civiles (EEUU) y también, ha solucionado conflictos violentos.

La consideración del régimen político, es relevante en los procesos políticos que se desencadenan en Europa del Este, después de la caída del comunismo. Aquellos sistemas unitarios se mantienen como tales, mientras que de los tres federales o *quasi-federales* (la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia), han sufrido todos los procesos de desintegración y hoy se han convertido en 23 Estados independientes (Stepan 2004). Además, estos procesos de desintegración que acabaron con las federaciones comunistas fueron, salvo en el caso de Checoslovaquia, procesos violentos caracterizados por las guerras y los conflictos sin resolución (Stepan 2004: 319).

Recientemente, han tenido lugar dos procesos de desintegración de modelos territoriales federales que representan dos polos opuestos. En primer lugar, la dramática desintegración de la federación yugoslava, con una década de conflictos violentos entre las repúblicas. La desaparición de la federación, ha puesto en duda, la capacidad del modelo territorial para acomodar las diferencias entre las repúblicas y las minorías que las habitan (Taibo 1995, 2001). En segundo lugar, la pacífica

desintegración de la República checoslovaca en 1992, después de un acuerdo entre las élites políticas, se saldó con la separación de dos unidades políticas, la República Checa y Eslovaquia, sin *referéndum* o elección que lo ratificara. Ambos, tienen en común, ser Estados federados con regímenes comunistas, instaurados después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, los procesos de desintegración, fueron divergentes.

3.2. Sobre modelos territoriales y estabilidad democrática

¿Importa un sistema federal? Esta pregunta subyace a todos los análisis que se ocupan del funcionamiento y resultados de la adopción de los modelos territoriales de Estado. Gibson resume los principales efectos del federalismo en la política: los límites a la acción del gobierno, aumenta el numero de jugadores con veto en el sistema político, crea múltiples arenas de organización y movilización política, crea pautas de representación democrática, en general, aumenta la representación territorial sobre la representación de la población, distribuye el poder entre regiones y los actores políticos de base regional y finalmente, influye en el flujo de recursos fiscales o económicos entre las distintas unidades subestatales (Gibson 2004).

Otra agenda de investigación clásica, pero que ha resurgido recientemente, es la cuestión de la representación política en los modelos territoriales. Gibson sostiene que el federalismo incorpora dos principios que deben ser respetados: el principio de representación de la población (en democracias, un individuo, un voto), y el principio de representación del territorio. La distribución de escaños en el Senado, por ejemplo, suele traer mecanismos evidentes de sobrerrepresentación e infrarrepresentación. Los sistemas federales, además, incorporan jugadores con poder de veto en el sistema político, que se

traducen en mecanismos existentes para limitar a las mayorías en el centro.

Stepan propone cuatro variables que afectan al funcionamiento de los sistemas federales. La primera variable, es el grado de sobrerrepresentación en la Cámara de representación territorial. La segunda variable, es la competencia legislativa y política de la Cámara territorial. La tercera variable, es el nivel de competencias asignado constitucionalmente a las unidades subestatales. La cuarta y última variable, es el grado en el cual el sistema de partidos en sus orientaciones e incentivos es federal o subestatal (Stepan 2004).

Una nueva agenda de investigación en la Ciencia Política, se abre ante un renovado interés por los diseños institucionales federales, también, debido a su aparición en sociedades heterogéneas y multinacionales. Se parte del principio, de que los sistemas federales, permiten acomodar la diversidad. De ahí que aparezca unido a los principios de consociacionismo (Lijphart, Elazar 1990). Además, en los sistemas federales en sociedades homogéneas (o mononacionales, como las denomina Stepan), los diseños constitucionales son simétricos (EEUU, Austria, Alemania, Australia). En sistemas federales en sociedades multinacionales, los diseños constitucionales son asimétricos (Bélgica, Canadá, India, España) (Stepan 2004).

3.3. Criterios para la distribución de competencias

En todo tipo de Estado, sea unitario o federal, siempre existen competencias que se pueden asignar a entidades locales subnacionales, sean Estados autonómicos, Estados locales, o municipios. Se plantea entonces, la cuestión sobre qué criterios deben guiar esas transferencias. Para el análisis, distinguimos cinco dimensiones teóricas: la cuestión de la asignación

de competencias de gobierno, la cuestión de la asignación de facultades de recaudación, y la cuestión de la asignación del gasto. Hablaremos brevemente, sobre los criterios que justifican que el Estado Nacional, transfiera o delegue competencias en cada una de estas dimensiones.

Las competencias de gobierno

En la literatura sobre economía política, los investigadores han intentado aislar las distintas fuerzas económicas que inciden a la hora decidir a quién atribuir las competencias, si al nivel nacional o al local. Existen algunas respuestas clásicas a esta pregunta, que apuntan a las *características del servicio público* que se quiere proveer. El conjunto de estas características, es el que justificará o bien, la asignación de las competencias en el nivel central, o en el local. Existen cuatro grandes variables que deben tomarse en cuenta a la hora de decidir la asignación de competencias entre los niveles de gobierno: a) *externalidades*; b) economías de escala; c) equidad; y d) grado de homogeneidad de las preferencias.

a) La cuestión de las *externalidades*, involucra un problema de eficiencia en la provisión de un bien o servicio público. Los bienes públicos, como es sabido, son aquellos que presentan las características de no excluibilidad (*non-excludability*) y no rivalidad (*non-rivalry*). La *no excluibilidad* significa que los individuos pueden consumir el bien a pesar de no haber pagado por éste, mientras que la *no rivalidad*, significa que el consumo de este bien por parte de un individuo, no reduce la cantidad disponible para que otros individuos también lo consuman. Las externalidades, son efectos que las acciones de un agente económico ocasionan sobre el bienestar de otros. Pueden ser negativas cuando ocasionan perjuicios (ejemplo: el daño

en la salud que ocasiona la contaminación de una fábrica) o positivas, cuando generan beneficios a terceros (ejemplo: si el gobierno planta árboles en las calles de un barrio, habrá una mayor renovación del aire respirable, lo que beneficiará a otros barrios).

Pues bien, sucede que cuando existen bienes públicos o externalidades positivas, los incentivos son tales, que los agentes esperan que otro incurra en el costo de producirlos, para luego, aprovecharse de los beneficios (que son, en razón de la naturaleza de las externalidades, inexcluibles). En ese escenario, nadie quiere invertir para producir el bien en cuestión, y si alguien invierte, los demás se aprovecharán consumiendo los beneficios del bien, incluso, cuando no sea de su interés prioritario. En cambio, cuando existen externalidades negativas (ejemplo: contaminación) el productor del bien, no asume todos los costos de su negocio (los daños causados a terceros), razón por la cual, el resultado global puede llegar a ser socialmente ineficiente: es decir, el producto social es menor que el costo social.

La existencia de estos incentivos perversos, justificó tradicionalmente, que el Estado intervenga en la producción de bienes públicos y en la regulación de las externalidades. La pregunta que aquí importa, sin embargo, es ésta: ¿qué nivel de gobierno debe proveer estos bienes y servicios públicos? ¿El central o el local?

La teoría económica, sugiere que el nivel apropiado de gobierno, depende del grado de no-rivalidad y no excluibilidad espacial del bien producido o de las externalidades (McKinnon y Nechyba 1997: 6). Si el bien o la externalidad beneficia (o perjudica) a toda la población nacional, o a distintas jurisdicciones locales, entonces, la competencia debe asignarse al nivel nacional. En cambio, si el bien o la externalidad beneficia (o

perjudica) sólo a la población local, entonces, el nivel apropiado de gobierno es el local. Obviamente, la determinación de la no rivalidad y no excluibilidad, no puede hacerse en abstracto, dado que estas características se presentan en distinto grado para distintas actividades y depende de las evaluaciones empíricas.

Demos algunos ejemplos: cuando un gobierno construye una red de alcantarillados, esta acción afecta directa y positivamente, sobre todos los ciudadanos del municipio, y a nadie más. El sistema de alcantarillados es por ello, en principio, un bien público local, a menos que se encuentren comprometidas economías de escala (ver punto 2). Del mismo modo, un parque público es un bien público local, porque la no-rivalidad de esos bienes, no se extiende a los residentes de otros municipios. La construcción de parques públicos debería ser, por ello, responsabilidad local. Las regulaciones medioambientales que restringen las emisiones de gases tóxicos, en cambio, pueden perjudicar a quienes no residen en el distrito donde están las fábricas. Por ello, y en principio, resulta eficiente asignar la competencia de regulación medioambiental al gobierno nacional.

Una característica que debe tomarse en cuenta a la hora de evaluar la asignación de competencias, es la de la *movilidad* de los agentes económicos. A diferencia de otros tipos de externalidad, que son inherentes a la naturaleza de los servicios proveídos, este tipo afecta a cualquier servicio público que se provee en un marco descentralizado. La idea es que, en un marco descentralizado, cada gobierno intenta exportar sus problemas sociales hacia otros Estados y atraer la riqueza para sí. Así, por ejemplo, gobiernos locales, pueden intentar importar empresas y residentes de altos ingresos bajando los impuestos (y bajando el nivel de redistribución dentro del

Estado local), y exportar residentes de bajos ingresos bajando los beneficios sociales provistos por el gobierno local. Si todos tienen incentivos para exportar problemas e importar riqueza, el resultado es una carrera hacia abajo (*race-to-the-bottom*), esto es, un resultado subóptimo desde el punto de vista global. Esas distorsiones, naturalmente, pueden ser evitadas por un gobierno central que toma en cuenta los costos y beneficios de todos los residentes.

b) Una segunda cuestión que debe ser necesariamente tenida en cuenta a la hora de decidir a qué nivel de gobierno asignar responsabilidades, es la de las *economías de escala*. La *economía de escala*, se refiere al poder que tiene un agente económico (una empresa, una entidad de gobierno) cuando alcanza un nivel óptimo de producción para ir produciendo más a menor coste, es decir, a medida que la producción en un agente crece, (alcantarillas, redes eléctricas, calles) sus costes por unidad producida, se reducen. Cuanto más produce, menos le cuesta producir cada unidad³.

El argumento de las *economías de escala* ha sido y sigue siendo, tradicionalmente, el más poderoso para justificar la centralización de los servicios públicos. La idea rectora, es que

³ En realidad, existen tres tipos de *economías de escala*, dependiendo de cuál sea la relación *input-output*. Si el *output* aumenta en el mismo grado que el *input*, estaríamos ante economías *constantes de escala*, si fuera en más, serían economías *crecientes de escala*, si fuera en menos, en economías *decrecientes de escala*. Comúnmente, cuando se dicen simplemente *economías de escala*, se refieren a las *crecientes*, ya que estas denotan una función bastante ventajosa desde el punto de vista económico, porque significa que la producción resulta más barata por término medio cuánto mayor es el empleo de todos los recursos. Resultaría, por ejemplo, más barato por unidad producir 400 unidades que 200, si aumentamos en la misma cantidad todos los recursos empleados para ello (y el precio de cada recurso por unidad no cambiase).

algunos servicios son más eficientes (es decir, son menos costosos) cuando la competencia de su prestación o regulación se asigna al nivel nacional, porque a medida que aumentan las unidades de prestación, se requieren menos insumos. Este argumento ha justificado, en buena medida, la centralización de los servicios de salud. Sin embargo, con la finalidad de ir caminando hacia una nueva estructura organizacional se podrían establecer otros mecanismos tales como los niveles de compras comunes centralizadas a escalas macro departamentales o macro regionales, permitiendo crear las bases para el refuerzo de las capacidades locales, lo que serviría a su vez, de modelos regionales de provisión dentro de una nueva organización. Si bien, en el caso de la atención primaria de la salud, la prestación de servicios de salud no presenta mayores conflictos con estos criterios, subsisten actividades cuya administración centralizada, ofrece mayor eficiencia por razones de escala (por ejemplo: adquisición y distribución de medicamento).

c) Un tercer factor, interviniente a la hora de asignar responsabilidades de gobierno, es más bien normativo, y atañe a la cuestión de la equidad. El hecho es que la asignación de competencias en el nivel local, si bien, puede incitar una sana competencia entre jurisdicciones, puede conducir a significativas desigualdades entre distritos. Supongamos, por ejemplo, que queremos asegurar una mínima base igualitaria en la educación de los ciudadanos. Aunque la provisión local de la educación primaria, pueda ser una opción viable y eficiente en algunas jurisdicciones, es obvio que su provisión en un marco descentralizado, no garantizará el piso igualitario pretendido en todo el país. Dado que cada distrito local, tiene distintos niveles de recaudación, el gasto público en educación será desigual entre jurisdicciones. Por ello, muchos abogan para que el gobierno nacional, asuma la responsabilidad y

la financie con cargo al presupuesto nacional, de manera que distribuya uniformemente el gasto entre los distritos. Esto, es evidente, si definimos equidad con arreglo al criterio de la *igualdad en el gasto*. Otros estándares de equidad, sin embargo, pueden conducir a diferentes conclusiones. La equidad *de oportunidades*, por ejemplo, podría reconocer que diferentes poblaciones pueden requerir diferentes tipos y montos de gastos en educación pública y por ello, demandar un sistema por el cual, cada localidad, dados similares niveles de esfuerzos, serán capaces de alcanzar sus necesidades. Los que abogan por este estándar, a veces, argumentan a favor de un sistema de “transferencias directas” que igualen las oportunidades entre los distritos.

d) Supongamos que existen servicios públicos que no están sujetos a ninguna de las características discutidas más arriba, esto es, se trata de servicios que no generan externalidades que puedan afectar otros distritos, que no se benefician de las economías de escala, y que no están comprometidas las cuestiones de equidad. ¿Existe todavía alguna razón para asignar la competencia de esos servicios en el nivel central?

La respuesta es un sí con matices. Si, a) las preferencias son homogéneas en toda la población; si, b) la información sobre las preferencias locales y las condiciones concretas de prestación son fácilmente asequibles por el gobierno central; y 3) si el gobierno central puede predecir cuáles serán las consecuencias de la prestación centralizada, entonces el gobierno central, estará en una posición para asumir las competencias. Cuando un país es relativamente homogéneo, puede satisfacerse la primera condición, y las últimas dos pueden parecer razonables. En algunos países, sin embargo, la condición 1), claramente no se satisface dada la gran diversidad de preferencias culturales entre distritos. En otros, sin embargo, se cumple la condición

1), pero el gobierno nacional se muestra incapaz de recoger toda la información necesaria para proveer eficientemente el servicio en el ámbito local. En otros casos, finalmente, se cumplen las dos primeras condiciones pero el gobierno central, no sabe cuáles serán las consecuencias de proveer el servicio de una manera centralizada.

Tabla 3. Variables interviniéntes en la asignación de competencias

Variables	Descripción
1. Externalidades	Externalidades inherentes a los bienes y servicios, o inducida por la movilidad, justifica la centralización.
2. Economías de escala	Si cuando se aumenta la escala de provisión se reducen los costos, se justifica la centralización.
3. Criterio de equidad	Estándar de equidad que demanda uniformidad de bienes públicos.
4. Homogeneidad de preferencias y acceso a la información	Heterogeneidad de preferencias entre jurisdicciones, requiere de servicios descentralizados. Debilidades de acceso a la información sobre necesidades y preferencias, por parte del gobierno nacional, justifica la descentralización. Incertidumbre sobre las consecuencias de nuevas políticas justifica la descentralización.

Fuente: Elaboración propia

La asignación de la recaudación de impuestos: ¿Quién debe recaudar y qué se debe recaudar?

El problema de la descentralización, va más allá de la asignación de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno. Una segunda cuestión, igualmente importante, es la de determinar

qué nivel y cómo financia esas actividades. La Ciencia Política, ofrece algunos criterios rectores que se basan en intuiciones similares a aquellas que desarrollamos en la sección anterior. En breve: a) Si las políticas de recaudación tributaria generan importantes externalidades, entonces, no resultará óptimo asignarlas al nivel subnacional; b) Si las políticas recaudatorias involucran significativas economías de escala, entonces, tampoco resulta óptimo asignarlas al nivel local; c) Si los impuestos están sujetos a fuertes fluctuaciones cíclicas, conviene centralizarlos y; d) Si existen fuertes argumentos de equidad comprometidos, y los impuestos tienen un propósito redistributivo, entonces, la recaudación también debe ser centralizada. Veamos brevemente cada una de estas posibilidades.

a) *Externalidades*: Están comprometidas en la asignación de las facultades recaudatorias y pueden encasillarse en tres categorías: 1) La exportación de impuestos; 2) La competencia tributaria “hacia abajo”, debido a la movilidad de las bases tributarias y; 3) la tributación excesiva (o ínfima) de actividades que generan externalidades. Consideremos brevemente, estos efectos posibles de la recaudación de impuestos.

La primera de las distorsiones, aparece cuando las jurisdicciones locales son capaces de exportar ciertos impuestos. Consideremos, por ejemplo, un departamento turístico como La Libertad. Si este departamento tuviera la facultad de fijar la base tributaria y recaudar el impuesto a las ventas, el impuesto terminaría siendo pagado en buena parte por los turistas que viajan a sus playas. Diríamos entonces, que el departamento de La Libertad exporta impuestos. De este modo, los turistas financiarían el distrito de La Libertad y proveerían de incentivos para que éste sobredimensionara la carga fiscal del impuesto a las ventas, dado que no recaería mayoritariamente sobre los residentes/votantes. La teoría económica sostiene, por ello,

que *los impuestos que pueden ser fácilmente exportados deben ser asignados en el nivel central*. Los impuestos a las ventas (ejemplo: IVA), en ese sentido, son fácilmente exportables, sobre todo, cuando existen bienes escasos que sólo se producen en algunos distritos locales (y por ello, los consumidores se ven forzados a trasladarse a la jurisdicción en donde este bien existe). Los impuestos al trabajo y al capital, también son exportables, dada la alta movilidad de estos factores de producción. En cambio, los impuestos a la tierra (ejemplo: el impuesto predial), resultan difícilmente exportables, a menos que estas tierras se utilicen para producir bienes que son puestos en venta en otras jurisdicciones (que de ser así, los consumidores de esos bienes en otros distritos terminarían pagando el impuesto predial, cuyo monto estaría incluido en el precio del consumo).

Una segunda externalidad potencial, aparece con la movilidad de las bases tributarias. Consideremos, por ejemplo, los impuestos al capital. Tan pronto como el capital se mueve entre jurisdicciones, los gobiernos subnacionales tendrán incentivos para mantener bajos los impuestos, con el propósito de impedir que el capital huya de sus distritos. Sin embargo, dado que todas las jurisdicciones tendrán incentivos para evitar la fuga del capital, todas procurarán reducir la carga fiscal, lo cual, precipita una carrera hacia abajo (*race-to-the-bottom*). Esta segunda consecuencia potencial, conduce a una segunda conclusión: *Ceteris paribus, resulta conveniente que los gobiernos locales recauden impuestos con bases tributarias inmóviles*.

Finalmente, una tercera distorsión, puede aparecer cuando a los gobiernos locales se les permite gravar actividades que en sí mismas, generan externalidades que benefician (o perjudican) a otros distritos. Por ejemplo, si las actividades tienen costos localizados, pero sus beneficios son difusos y están esparcidos fuera de las fronteras locales, entonces, tendrán los

gobiernos locales incentivos para gravar excesivamente dichas actividades⁴. Por lo mismo, si a un gobierno local se le permite gravar una actividad que genera beneficios locales, pero, cuyos costos están dispersos fuera de las fronteras, el gobierno tendrá incentivos para no gravar dicha actividad, o para gravarla en grado ínfimo. Un ejemplo lo encontramos en las industrias contaminadoras, ubicadas en las fronteras de los distritos, que afectan las poblaciones urbanas lindantes de otras jurisdicciones. En un marco descentralizado, los distritos locales tienen incentivos para que las industrias contaminantes se radiquen en las fronteras, distantes de las poblaciones urbanas locales, pero probablemente, cercanas a poblaciones de otros distritos.

b) La administración tributaria y las *economías de escala*. Al igual que en el tema de las competencias, las economías de escala involucradas en la recaudación tributaria, también influyen en la determinación de qué nivel de gobierno debe recaudar qué impuestos. Y, es que, si la recaudación centralizada del impuesto reduce el costo marginal de cada unidad de recaudación, entonces, existen buenas razones de eficiencia económica para centralizar la administración tributaria del impuesto, *incluso, aunque se trate de un impuesto con base inmóvil o difícilmente exportable* (como el impuesto predial). Dicho en otras palabras: si a medida que aumentamos el área geográfica de recaudación y el universo de contribuyentes, obtenemos una mejor relación costo-recaudación, entonces, tiene sentido conferir la administración tributaria al nivel regional o central. Esta variable, es particularmente importante, tratándose del impuesto a los bienes inmuebles, uno de los impuestos típicamente atribuidos al nivel local en muchos países. Aunque

⁴ Esta distorsión es conocida en inglés como “*not in my backyard effect*” (nimby) y típicamente conduce a cargas fiscales prohibitivas.

los estudios empíricos no abundan en la literatura comparada, algunas investigaciones punteras sobre administración tributaria, han exhibido resultados interesantes que deberían ser tenidos en cuenta en El Salvador a la hora de fijar este impuesto. Así, una estimación con base en datos empíricos realizada en el Estado de Georgia (Estados Unidos), en 1999, llegó a la conclusión de que la fusión de las oficinas municipales de tasación fiscal (encargadas de determinar el valor del inmueble) conllevaría una reducción en los costos totales de la administración tributaria, pues a medida que se aumentaba el número de parcelas tasables, se disminuían los costos por unidad (Walker 1999). Según dicho estudio, existían significativas economías de escala comprometidas en la tasación de los bienes inmuebles: un incremento del 10 por ciento de las parcelas tasables, suponía sólo un incremento del 3.23 por ciento del costo total, manteniendo constante las demás variables intervenientes⁵.

c) Los impuestos que están sujetos a las grandes *fluctuaciones cíclicas* (por ejemplo, el impuesto a los hidrocarburos)⁶ deberían centralizarse, porque si los gobiernos locales financierasen gran parte del gasto local con cargo a estos impuestos,

⁵ El estudio halló también, que incrementando el número de parcelas totales de 30.000 a 50.000, se reducía el costo de tasación por parcela de \$5.73 a \$4.29, mientras que incrementándolo de 100.000 a 200.000, se reducía de \$3.08 a \$2.39 (Walker 1999). Hay que notar, sin embargo, que este estudio no recomienda la administración centralizada del impuesto predial, sino sólo la fusión eficiente de las oficinas de tasación fiscal municipales, y la creación de oficinas regionales o intermunicipales.

⁶ Dentro de esta categoría, se incluye la variada gama de impuestos que existen sobre la renta de las empresas productoras de crudo, sobre la importación de insumos para la exploración y explotación, las regalías, los dividendos de las empresas, pero también, sobre la producción, la importación, el transporte y el consumo de derivados del petróleo.

serían incapaces de llevar a cabo una disciplina fiscal estable de largo plazo. Esto es así, especialmente, si el gobierno local tiene poca capacidad crediticia o escasa autonomía para obtener préstamos.

d) Los impuestos con *finalidades redistributivas* también se aconseja que sean recaudados por el nivel central, es fundamental por los incentivos perversos generados por la movilidad de algunas bases tributarias. Este es especialmente, el caso del impuesto progresivo sobre la renta. Y, dada la movilidad del capital y del trabajo, cualquier intento de redistribución que suponga una transferencia de recursos de los ricos a los pobres, tendrá como consecuencia, una migración de las empresas a otras jurisdicciones, y posiblemente, la migración de los pobres hacia la jurisdicción donde estas empresas se radiquen. No sólo la migración ocasionará una asignación ineficiente de los factores de producción entre las distintas jurisdicciones, si estos impuestos se asignan a los niveles inferiores, sino que también, el esfuerzo redistributivo realizado por el gobierno local, resultará ineficaz. Por esta razón, la función de redistribución, requiere de un enfoque coordinado, que el gobierno central está en mejores condiciones de poner en la práctica.

En conclusión, los gobiernos locales deben evitar la recaudación de impuestos con bases tributarias *móviles* (ejemplo: el impuesto a la renta), impuestos cuya carga tributaria puede ser exportada a otras jurisdicciones (por ejemplo, el IVA), impuestos con bases tributarias sujetas a fuertes fluctuaciones cíclicas (por ejemplo, el impuesto a los hidrocarburos), impuestos que involucran significativas economías de escala en la administración tributaria, o impuestos con finalidades redistributivas. La recaudación de todos estos impuestos, por cuestiones de eficiencia o equidad, deberían ser idealmente atribuidos al nivel nacional (Stein 1998).

Tabla 4. Tipos de impuestos y efectos

	Impuesto predial	Impuesto a la renta	Impuesto a las ventas	Impuestos específicos	Impuestos a las empresas
Móvil	+	-	-	-	-
Robusto	-	+	+	+	+
Estable	+	-	-	+	-
Exportable	+/-	+/-	+	+	-
Visible	+	+	+	+	-
Progresivo	+	+	?	?	-
Administración	?	+	?	+	+
Móvil: Se alude a la capacidad de los contribuyentes de mudarse a una jurisdicción local diferente para eludir el pago de un impuesto.					
Robusto: Se trata de, si un impuesto es un “buen” generador de recursos de acuerdo a incrementos en la actividad económica local y/o nacional y, a las mejoras en la administración tributaria.					
Estable: Se refiere a qué tan permanentes y previsibles son los ingresos de un impuesto según las fluctuaciones económicas nacionales y/o locales.					
Exportable: Se trata de la capacidad de “exportar” la carga tributaria de un impuesto a ciudadanos(as) de otra jurisdicción.					
Visible: Se alude a la percepción ciudadana de cuán oneroso es un impuesto local; en otras palabras, que tan “caro” es percibido un impuesto.					
Progresivo: Se refiere a si las tasas nominales dictadas por la ley son progresivas, regresivas o únicas.					
Administración: Se refiere a la facilidad, eficiencia y efectividad de administrar impuestos.					
+ Eficiente					
- Ineficiente					

+/- “Eficiente” si la carga tributaria cae exclusivamente en residentes locales e “ineficiente” si la carga tributaria recae sobre residentes de otras localidades

? Depende de las condiciones locales como, por ejemplo, el nivel de capacidad administrativa, eficiencia en el gasto público, y la capacidad de comunicarse transparentemente con la ciudadanía, entre otros factores.

Fuente: Elaboración propia.

La asignación del gasto

La descentralización fiscal, como vimos, supone la transferencia de competencias y de facultades de recaudación. Sin embargo, tanto por razones de eficiencia y equidad, vimos también que, en ocasiones conviene centralizar la recaudación de ciertos impuestos (o asignarla a niveles intermedios). Pero esto no significa, desde luego, que el gasto de lo recaudado a nivel central sea ejecutado por el gobierno central. En la mayoría de los países, una buena parte de la recaudación fiscal centralizada se destina a los gobiernos locales en forma de transferencias directas. Y son los gobiernos locales, los responsables de ejecutar este gasto. De este modo, tenemos tres variables de la descentralización: la transferencia de competencias, la asignación de facultades de recaudación tributaria, y la asignación del gasto. La forma y el grado en que estas variables se combinan, tienen por supuesto, importantes consecuencias políticas y económicas.

La forma de la descentralización, puede afectar la eficiencia gubernamental y el tamaño de gobierno. En la literatura contemporánea, se encontraron evidencias de que la descentralización contribuye para aumentar la eficiencia gubernamental y reducir el tamaño del gobierno (medido por el gasto público en relación con el PIB) sólo si los gobiernos locales financian

la mayor parte de su gasto con cargo a los impuestos que ellos mismos recaudan, los distritos, poseen capacidades económicas semejantes (en términos de producción, empresas radicadas, población, educación, etcétera), existe movilidad entre jurisdicciones, y no existe colusión entre gobiernos locales. En condiciones así, los gobiernos locales *competirán* para atraer riqueza y ello, les obligará a ser disciplinados y a reducir la carga fiscal⁷.

Si alguna de esas condiciones no se cumple, resulta probable que los procesos de descentralización, conduzcan a un mayor gasto público y una menor eficiencia gubernamental. Consideremos brevemente estas posibilidades:

a) Si los gobiernos locales financian la mayor parte de su gasto de las transferencias directas cursadas por el gobierno central, entonces, el resultado probable es una menor eficiencia gubernamental y posiblemente, un mayor gasto público. La diferencia entre el gasto financiado con cargo a los impuestos locales, y el gasto financiado con cargo a las transferencias directas, expresa el grado de *desbalance fiscal vertical*. Cuando el desbalance fiscal vertical es amplio, y los gobiernos locales se financian principalmente con dinero de las transferencias directas, desaparecen algunos incentivos que contribuían a la disciplina fiscal. Esto es así, en primer lugar, porque los gobernantes locales tienen incentivos para gastar más de lo normal, tan pronto como los que se benefician del gasto público no internalizan el costo total de los mismos (dado que el costo, al ser financiado con cargo a las arcas centrales, está disperso). En segundo lugar, bajo este esquema, los votantes ya no tienen los mismos incentivos para controlar la ejecución del

⁷ Véase Oates (1971, 1999).

gasto público, puesto que el gobierno local, no está gastando el dinero de sus bolsillos, sino de un fondo común. Podría decirse entonces, que cuando el grado de desbalance fiscal es alto, los gobiernos locales terminan incurriendo en el denominado *problema de los comunes* (Hardin 1968): gastarán todo lo que puedan, incluso, aunque no tengan un interés prioritario en hacerlo. En tercer lugar, el grado de competición tributaria entre los gobiernos locales, no se incrementa si el desbalance fiscal vertical es significativo. Nadie tiene incentivos para bajar los impuestos y atraer riqueza, porque la mayor parte del gasto, termina siendo costeado con dinero del presupuesto central⁸.

b) Si existe una notoria desigualdad en las capacidades económicas de los distritos locales, entonces, los gobiernos locales no están en condiciones de competir entre ellos, en igualdad de condiciones. Esta variable es en especial, significativa en los países de América Latina, en los cuales, la desigualdad económica y poblacional entre regiones, puede llegar a ser, en ocasiones, abismal. Si las diferencias son tan grandes, entonces, los distritos más desarrollados no tienen incentivos para reducir las cargas fiscales a la producción, (porque hagan lo que hagan, saben que no habrá fuga de capitales y trabajadores), ni los más pobres tienen incentivos para atraer riqueza siendo más disciplinados y eficientes.

⁸ Véase Stein (1998), que encuentra una relación estadística significativa entre desbalance fiscal vertical y tamaño de gobierno. Esto significa que, los países que tienen un mayor grado de desbalance fiscal vertical tienen, en promedio, un tamaño de gobierno mayor.

Tabla 5. Relación entre los productos per cápita de las jurisdicciones más pobres y más ricas de cada país

	Nivel de gobierno	Relación
Argentina	Provincias	8,6
Brasil	Estados	7,2
Chile	Regiones	4,1
Guatemala	Departamentos	6,4
El Salvador	Municipios	4,3
México	Estados	6,2
Perú	Municipios	7,7
Uruguay	Municipios	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a Jiménez (2006).

c) En parte, debido a las abruptas desigualdades regionales que caracterizan a los países emergentes, la movilidad presupuesta en la hipótesis de los efectos benignos de la descentralización, no se cumple. La movilidad en estos países, más bien, se ha visto caracterizada por movimientos migratorios de las zonas rurales a las áreas metropolitanas, o por desplazamientos poblacionales, generados por las guerras (civiles o no), o la represión estatal. En este escenario, las condiciones para la competencia tributaria entre los distritos son deficientes, y entonces, los efectos de la descentralización en el gasto público, no son como los que cabría esperar bajo un escenario de igualdad regional y movilidad interjurisdiccional.

d) Si los distritos locales tienen capacidades económicas semejantes, si el desbalance fiscal no es alto y los gobiernos locales financian la mayor parte de su gasto, a través de los impuestos locales, y existe la movilidad entre jurisdicciones, aún puede suceder que la descentralización, no ocasione los efectos esperados si los gobiernos locales *colusionan*, esto es, si se ponen de acuerdo en definir que cada uno actuará de manera

concertada respecto del resto de los demás distritos. El fin de estos acuerdos, es eludir la competencia tributaria y evitar la fuga de capitales y trabajo, con el propósito de mantener alta la carga fiscal entre distritos. Pues bien, si hay colusión entre gobiernos locales, la descentralización no reduce el tamaño del gobierno, ni fomenta la eficiencia en la provisión de servicios públicos.

4. EJERCICIOS Y ESTUDIOS DE CASO

1. Clasificar y definir. Conceptos y análisis empírico. Un instituto de investigación te encarga un informe sobre la expansión del federalismo en Europa, en el periodo más reciente. Están interesados en averiguar, si es cierto, que cada vez más países adoptan el modelo territorial federal y si existe un modelo relativamente homogéneo de distribución territorial del poder o variación en los diseños institucionales.
2. Políticas públicas y organización territorial del poder. ¿Quién tiene más poder? Los modelos territoriales y el gasto público. Utilizando como indicador el porcentaje de gasto público administrado por el gobierno federal y los gobiernos subestatales, ¿puedes encontrar pautas diferenciadas en el manejo del gasto público entre estos modelos de organización territorial? Atención a los casos y a los criterios de selección.
3. Escoge una política social que te interese y realiza el siguiente ejercicio. ¿Esta competencia recae en gobiernos centrales o subestatales? Intenta discernir, qué criterios justifican esa distribución de competencias. En seguida, selecciona un conjunto de países (variación en el tipo de gobierno

competente). ¿Es el gasto público mayor o menor en países centralizados?

BIBLIOGRAFÍA

- COLOMER, Josep M. (2001): *Instituciones políticas* (Barcelona: Ariel).
- ELAZAR, Daniel J. 1994. *Federal Systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Harlow: Longman.
- FERRANDO Badía, Juan. 1986. *El Estado unitario, el federal y el estado autonómico*. Madrid: Tecnos.
- GIBSON, Edward L. (ed.) 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- HANDBOOK 2002.
- HARDIN, Garret. 1968. “The Tragedy of Commons” en *Science*, v. 162 (1968), pp. 1243-1248.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994). La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX, Estado y Sociedad. Paidós, España.
- LIJPHART, ELAZAR 1990.
- JIMÉNEZ, Juan Pablo. 2006. Descentralización fiscal en América Latina: oportunidades y tentaciones. División de Desarrollo Económico CEPAL II Curso Internacional “Políticas Macro-económicas y Finanzas Públicas”, Santiago de Chile.
- MÁIZ, Ramón, Beramendi, Pablo y Grau, Mireia. 2002. ‘la Federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales’ en Subirats, Joan y Gallego, Raquel (eds), *Veinte Años de Autonomías en España*. Madrid: CIS.
- MCKINNON, Ronald y Thomas Nechyba. 1997. Competition in Federal Systems. The Role of Political and Financial Constraints (Eds. John A. Serejohn and Barry R. Weingast) *The New Federalism*. Estados Unidos.

- OATES, Wallace E. 1977: An economist perspective on Fiscal federalism - in: *The Political Economy of Fiscal Federalism* (ed. por W.E. Oates), 1977, Lexington Books, pp. 3-19.
- , 1999. "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*. Vol. 37 (3), pp. 1120-49.
- RIKER, William. 1964. *Federalism: Origins, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown.
- , 1975. 'Federalism' in Fred I. Greenstein and Nelson Polsby (eds.) Oxford *The Handbook of Political Science*. Reading MA: Addison Wesley.
- , 1996. 'European Federation: Lessons of Past Experience' en Joachim Jens Hesse y Vincent Wright (eds.) *Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- STEPAN, Alfred. 2001. *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- STEIN, Ernesto. 1998. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo. Working paper #368. *Journal of Applied Economics*, vol. II, núm. 2 (nov 1999), pp. 357-391.
- TAIBO 1995, 2001.
- TILLY 1975.
- VALLÈS, Josep M. 2000. Cuso de Ciencia Política. Barcelona: Ariel.
- WATTS, Ronald L. 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston (Ontario).
- WALKER, Mary Beth. 1999. Economies of Scale in Tax Assessment Property Taxes. *National Tax Journal*, Tuesday, June 1, 1999.

Bibliografía recomendada

Textos clásicos:

Uno de los clásicos del federalismo, William Riker, no ha sido traducido al español. Entre sus principales trabajos:

- RIKER, William. 1964. *Federalism: Origins, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown.
- , 1975. ‘Federalism’ in Fred I. Greenstein and Nelson Polsby (eds). *The Handbook of Political Science*. Reading MA: Addison Wesley.
- , 1996. ‘European Federation: Lessons of Past Experience’ in Joachim Jens Hesse y Vincent Wright (eds), *Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press.

La Constitución Americana, se encuentra en varias publicaciones y también en Internet. Los debates federalistas, que recogen las ideas y argumentos que definieron el federalismo moderno, están recogidos en una traducción parcial de *El Federalista*, Hamilton, Madison y Jay. *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución Americana*. Madrid: Alianza Editorial (2002).

Otro clásico del federalismo y fundador de la revista *Publius* recoge el ideario federalista en:

- ELAZAR, Daniel (J.). 1990. *Exploración del Federalismo*. Barcelona: Hacer.

Análisis comparados

Estos textos, se caracterizan por el análisis comparado de los modelos territoriales en distintas áreas geográficas.

- CAMERON, Maxwell A, Tulia G. Falleti. 2005. Federalism and the Subnational Separation of Powers. *Publius*, Spring 2005: 245-271.

- CARAMAGNANI, Marcello (coord). 1993. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- ELAZAR, Daniel J. 1994. *Federal Systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Harlow: Longman.
- GIBSON, Edward L. (ed.) 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- HESSE, Joachim y Wright, Vincent (eds). 1996. *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- STEPAN, Alfred. 2001. *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- WATTS, Ronald L. 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston (Ontario): Queen's University.

Modelo territorial español

Las características de la organización territorial del poder en el Estado de las autonomías, se analizan en los siguientes textos. La mayoría, adoptan una perspectiva comparada, para entender el funcionamiento del sistema español en relación a otros modelos federales o regionales.

- CAMINAL Badía, Miguel. 2002. *El Federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós.
- LÓPEZ Aranguren, Eduardo. 2002. *Relaciones intergubernamentales en los estados autonómico y federal: estudio sobre los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- FERRANDO Badía, Juan. 1986. *El Estado unitario, el federal y el estado autonómico*. Madrid: Tecnos.
- AJA, Eliseo. 1999. *El Estado Autonómico*. Madrid: Alianza Editorial.
- FOSSAS, Enric y Requejo, Ferrán (eds.) *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta.

MÁIZ, Ramón, Beramendi, Pablo y Grau, Mireia. 2002. “La Federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales” en Subirats, Joan y Gallego, Raquel (eds.) *Veinte Años de Autonomías en España*. Madrid: CIS.

*Criterios para la distribución de competencias
y asignación de gasto*

- MCKINNON, Ronald y Thomas Nechyba. 1997. Competition in Federal Systems. The Role of Political and Financial Constraints.
- MUSGRAVE, R. 1983. “Who Should Tax, Where, and What?”, in McLure Jr. C. (ed.) *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National University Press.
- NISKANEN, K. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. John Wiley, New York.
- OATES, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Chapter 1 “An economic approach to federalism,” 3-20.
- 1977: An economist perspective on Fiscal federalism - in: The Political Economy of Fiscal Federalism (ed. by W. E. Oates), 1977, Lexington Books, pp. 3-19.
- 1991: Studies in Fiscal federalism, Edward Elgar Co. 1991.
- 1999. “An Essay on Fiscal Federalism,” *Journal of Economic Literature*. Vol. 37 (3), pp. 1120-49.
- PERSSON, T. and Tabellini, G. 1994. “Does Centralization Increase the Size of Government?”, *European Economic Review*, 38, 765-773.
- PETERSON, George. 1999. Decentralization in Latin America Learning through Experience. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*.
- STEIN, Ernesto. 1998. *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Working paper #368. Journal of Applied Economics, Vol. II,
No. 2 (Nov 1999), 357-391.

WALKER, Mary Beth. 1999. Economies of Scale in Tax Assessment
Property Taxes. National Tax Journal, Tuesday, June 1,
1999.

Fuentes de Internet

Publius, es la página web de la revista Publius (ww2.lafayette.edu/~publius/journal.html), en los contenidos seleccionar book-marks, allí se encuentran links interesantes a documentos políticos, información sobre el Congreso y en los directorios links a direcciones interesantes de archivos e instituciones relacionadas con el federalismo.

Forum of Federations (www.federalism21.org), es la pagina web de una organizacion que se dedica a la difusion y promocion del federalismo en el mundo. Contiene informacion, documentacion y links utiles.

Constituciones (www.constitucion.es buscar otras constituciones), permite acceder en la Web a la redaccion de constituciones federales en el mundo.

Los sistemas electorales

Luis Antonio González Tule

I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas electorales son uno de los elementos constituyentes más importantes de las democracias contemporáneas. Gracias a éstos, los votos ciudadanos expresados en las elecciones periódicas se traducen en escaños legislativos y en puestos de gobierno¹. En los regímenes democráticos, aun cuando el desempeño de los sistemas electorales depende del contexto social y de la interacción con otros elementos del sistema político, las normas para elegir representantes y al jefe del Ejecutivo influyen considerablemente en la representatividad, las posturas ideológicas, el funcionamiento y organización de los partidos, la conducta de quienes integrarán los órganos de gobierno, la estabilidad, equilibrio y legitimidad de la autoridad y en la gobernabilidad. Por ello, como defienden algunos

¹ En sentido estricto, los sistemas electorales tienen por finalidad “determinar las reglas según las cuales, los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales, se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de las elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno, (en el caso de elecciones de presidente, gobernadores y alcaldes).” (Nohlen 2007: 295).

autores, no es de extrañar que los sistemas electorales son variables relevantes en la calidad de la política (Pasquino, 2011) y el elemento fundamental de la democracia representativa (Lijphart 1995).

Siguiendo con la línea argumentativa propuesta en este libro, el presente capítulo pretende describir los diferentes tipos de sistemas electorales utilizados en la actualidad e identificar algunos de los efectos políticos que pueden producir. Esto último, sin dejar de considerar que cualquier efecto estará condicionado por factores políticos, sociales y culturales. Se parte de una primera distinción necesaria entre los sistemas de elección para los cargos del Poder Ejecutivo y los sistemas de elección para la conformación del Legislativo. Para la elección del Ejecutivo, es decir, cargos monocráticos, se estudian las formas de elección directa e indirecta. El análisis de la integración parlamentaria precisa una segunda distinción entre la representación mayoritaria y la representación proporcional; sistemas que serán definidos, siguiendo la propuesta de Nohlen (1995), de acuerdo al principio de representación y a la fórmula de decisión.

2. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO

Básicamente, existen dos vías para la elección del jefe del Poder Ejecutivo: la forma directa mediante el voto popular y la forma indirecta en la que interviene un órgano especial electoral o una asamblea legislativa preestablecida. Como se verá en este apartado, la elección directa del Presidente requiere de un porcentaje específico de votación, que bien, puede ser una mayoría relativa, o bien, una mayoría absoluta. En cambio, en la elección indirecta el voto popular está ponderado por la

existencia o intervención de una asamblea legislativa que elige al jefe de gobierno, propia de los sistemas parlamentarios. Por esta modalidad, el elector vota primero por los representantes y éstos, a su vez, son los que designan al mandatario. Otra forma indirecta es a través de algún órgano de decisión como son los colegios electorales en Estados Unidos.

2.1. Formas directas de elección del Ejecutivo

En las formas directas, como se mencionó previamente, el Presidente es elegido por mayoría relativa o por mayoría absoluta. Cuando es por mayoría relativa, como ocurre en Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela, el candidato que obtiene más votos gana la elección en una única ronda. Dado que todo está en juego en una sola jornada electoral, esta forma impacta de manera directa en el sistema de partidos y en la decisión del elector. Por una parte, incentiva la creación de alianzas electorales principalmente de los partidos pequeños y medianos que buscan integrar la coalición ganadora. Por otra parte, motiva al elector para votar por candidatos con posibilidades de triunfo, aun cuando ninguno de ellos sea su primera opción política.

En los sistemas de mayoría absoluta para ganar, se requiere que algún candidato obtenga el cincuenta por ciento más uno de los votos; y de no ser así, se convoca a un segundo turno de elecciones, al que, generalmente, pasan los dos candidatos más votados. Tal mecanismo está diseñado para garantizar la pluralidad de los candidatos y dotar de legitimidad al Presidente electo, ya que en una segunda vuelta el ganador forzosamente obtiene mayoría absoluta. Sin embargo, esta vía incrementa el número de partidos que se presentan en la primera vuelta y puede dificultar la formación de coaliciones de gobierno del

candidato electo. En concreto, los incentivos para formar las alianzas electorales son más débiles y es más factible que los partidos pequeños presenten sus propios candidatos, puesto que los votos obtenidos en el primer turno aumentan su capacidad negociadora frente a uno de los dos candidatos mayoritarios (Payne y Allamand 2006). Algunos países que tienen la fórmula de mayoría absoluta, siguiendo el modelo de *ballottage* francés de la Quinta República, son Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Francia, Portugal y Uruguay.

Adicionalmente, existen sistemas de segundo turno con umbral reducido en los que, para evitar la segunda vuelta, se establece un umbral inferior a la mayoría absoluta que oscila, normalmente, entre un 35 por ciento y 45 por ciento de los votos. En Costa Rica, por ejemplo, el umbral es de 40 por ciento. Pero, existen casos de umbral reducido, que requieren también de una diferencia en puntos porcentuales entre la primera y la segunda opción más votada. En Argentina, un candidato puede ganar si obtiene 45 por ciento del sufragio o si logra el 40 por ciento y una diferencia del 10 por ciento frente al segundo lugar; Nicaragua, exige el 40 por ciento del umbral o el 35 por ciento y una ventaja de cinco puntos porcentuales; mientras que en Ecuador es necesario alcanzar el 40 por ciento y una diferencia de diez puntos frente al adversario más cercano. Contrario al efecto de la mayoría absoluta, el umbral reducido limita la cantidad de candidatos presidenciales y fomenta las coaliciones, pues al ser más bajo el porcentaje de votos necesario para obtener el triunfo, los partidos tienen mayores incentivos para formar alianzas electorales en la primera vuelta.

2.2 Formas indirectas de elección del Ejecutivo

La segunda forma de elección del Presidente o de Jefe de gobier-

no, presenta una variante que es la participación de un órgano intermedio de decisión entre el electorado y el candidato ganador. Por añadidura, todos los sistemas parlamentarios eligen de forma indirecta a los Jefes de gobierno. En éstos, el ciudadano vota para elegir a los representantes que integrarán el Parlamento y de los representantes, una vez terminada la conformación de la Cámara, emana el Jefe de gobierno. Cabe especificar que en un sistema parlamentario bipartidista, la selección del candidato que quedará como Primer Ministro está a cargo del partido político y suele ser elegido el líder de la agrupación. En tanto que en los sistemas multipartidistas, la decisión es resultado de un acuerdo entre los partidos más relevantes, en la búsqueda de un equilibrio político (Pasquino 2011).

Los Estados Unidos son una excepción de tipo presidencial con forma indirecta². En este caso, los candidatos deben concentrarse en ganar un mínimo establecido de colegios electorales formados por una lista de delegados. El candidato que obtiene la mayoría simple en una entidad federativa, se queda con los delegados que aporta ese Estado; y el tamaño de los colegios electorales, es definido por la cantidad de representantes que va a la Cámara de Diputados, más los dos Senadores que envía cada Estado. El candidato ganador, es el que acumula un número mayor de votos electorales. Lo cual indica, que un Presidente electo puede obtener el triunfo recibiendo menor votación popular. Así lo demuestran dos casos recientes: el primero, en las elecciones del año 2000 cuando el republicano George Bush llegó a la Presidencia con menos votos populares

² Argentina era otro caso presidencial de elección indirecta. Hasta la Constitución de 1994, los votantes elegían a los delegados que integrarían los colegios electorales y estos últimos, se encargaban de elegir al Presidente (Payne y Allamand 2006).

que el demócrata Al Gore. El otro caso, se presentó en la elección más reciente en la que se impuso Donald Trump, del partido Republicano a Hillary Clinton, del partido Demócrata, por un margen de 74 votos electorales (306 de Trump frente a 232 de Hillary), aun cuando el republicano obtuvo 776,854 votos menos que la demócrata.

Tabla 1. Sistemas de elección del Ejecutivo

País	Forma de elección	Mayoría requerida		
		Relativa	Absoluta con doble turno	Relativa con umbral reducido
Alemania	Indirecta	X		
Argentina	Directa			X
Bolivia ^a	Directa		X	
Brasil	Directa		X	
Chile	Directa		X	
Colombia	Directa		X	
Costa Rica	Directa			X
Estados Unidos	Indirecta	X		
Francia	Directa		X	
México	Directa	X		
Portugal	Directa		X	
Reino Unido	Indirecta	X		
Uruguay	Directa		X	

^a En Bolivia, hasta antes de la Constitución de 2009, la segunda vuelta estaba a cargo del Congreso, quien elegía entre los dos candidatos más votados en el primer turno.

Fuente: Elaboración propia a partir de Payne y Allamand (2006).

Una última variante de formas indirectas, se conoce como sistema semiparlamentario. En éstos, la asamblea legislativa elige al Presidente o Jefe de gobierno si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera vuelta. En Bolivia, hasta la adopción de la Constitución de 2009, el Congreso elegía entre los dos primeros candidatos si ninguno alcanzaba la mayoría absoluta. Previamente, hasta el año 2000, el Congreso podía elegir entre los tres primeros candidatos, tal como ocurrió en 1989 (Pasquino 2011).

3. SISTEMAS DE ELECCIÓN LEGISLATIVA

Los sistemas electorales de elección legislativa han sido estudiados de muy diversas formas. La categorización más extendida versa sobre los efectos que producen en la reducción o multiplicación del número de partidos. Autores como Duverger, en su obra clásica sobre los partidos políticos, publicada en la década de 1950, establece que el sistema uninominal tiende al bipartidismo y que la representación proporcional o la segunda vuelta, al multipartidismo. La explicación de Duverger, gira en torno a dos factores: el factor mecánico, producto de la sistemática subrepresentación de los terceros partidos, quienes encuentran mayores dificultades de ganar en distritos uninominales; y el factor *psicológico*, que se refiere a la decisión que toma el elector a la hora de votar por la opción menos mala, pero que tiene posibilidades de triunfo y no por el candidato de su preferencia (Duverger 2012). Ambos factores actúan en detrimento de terceros partidos, concentrando la competencia en dos fuerzas políticas cuando se elige por el principio mayoritario en circunscripciones uninominales. En cambio, siguiendo con Duverger, el efecto partidista es multiplicador cuando se introduce el principio proporcional.

En una elaboración más amplia, fundamentada en un *continuum* proporcionalidad-desproporcionalidad, y en oposición al criterio numérico como elemento único de clasificación, Sartori introduce el efecto del sistema electoral no sólo en el sistema partidista sino en el elector. Para este autor, hay una influencia *directa* que recae en el votante, la cual describe como *manipuladora* en el sentido de que el elector está, hasta cierto punto, presionado a votar como lo hace. Es decir, el efecto en el votante aumenta en función de la no-proporcionalidad del sistema, con lo cual una representación proporcional “pura” no ejercería ninguna influencia manipuladora. Por el contrario, si la presión es fuerte, como en los mayoritarios con distritos uninominales, el sistema es *fuerte* y ejerce un efecto de freno en la decisión del elector³. En la medida en que la presión disminuye, el sistema es *débil*; y los casos intermedios que oscilan entre el máximo y el mínimo de manipulación, están dentro del sistema *fuerte-débil* (Sartori 1999). A la par del efecto restrictivo en el elector, para Sartori, los sistemas electorales también generan un efecto *indirecto*, que reduce la cantidad de partidos. Dicha reducción, se da tanto en la representación proporcional como en la representación mayoritaria y la diferencia en el número de partidos estará condicionada por la *estructura* del propio sistema. Un sistema partidista estructurado es aquel que cuenta con electores que no se guían por la figura del “notable”, sino que se orientan por la ideología, el programa o las imágenes abstractas de los partidos (Sartori 1999: 290). La introducción de la variable “estructura”

³ La influencia de freno o restrictiva se presenta cuando el elector para no ver perdido su voto, decide no apoyar, aunque sean sus primeras opciones políticas, a terceros partidos o partidos pequeños que no tienen posibilidades de triunfo (Sartori 1999).

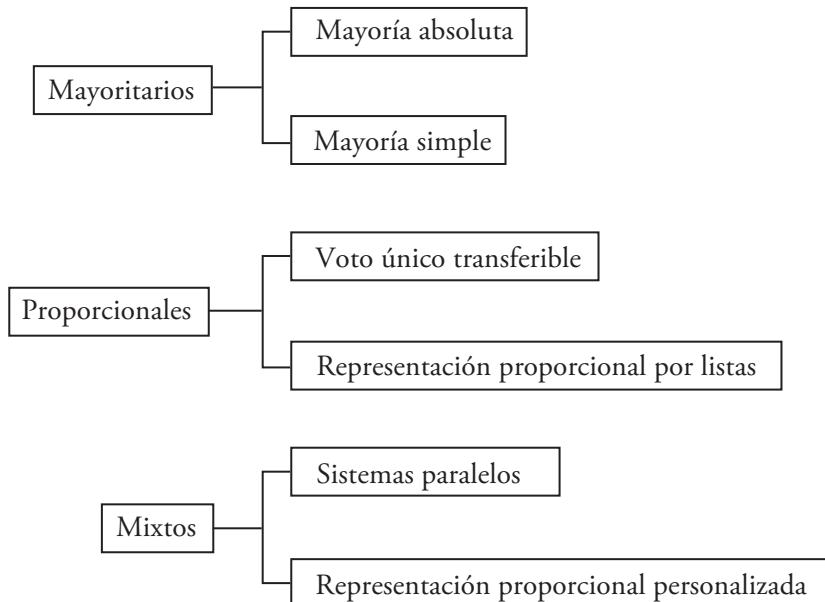
resulta útil al autor para explicar cómo el bipartidismo a nivel distrital pasa al nivel nacional; a decir: cuando los dos partidos mayoritarios están consolidados y su apoyo electoral no está concentrado geográficamente en pocos distritos.

Nohlen, por su parte, critica la bipolaridad del *continuum*, proporcionalidad absoluta-desproporcionalidad creciente, y elabora una propuesta más detallada, para el estudio comparado de los sistemas electorales con base en dos tipos de *fórmulas de decisión* y en dos *principios alternativos de representación*. Bajo la *fórmula de decisión*, que se refiere al proceso de conversión de votos en los escaños, en los sistemas mayoritarios, el escaño es asignado al candidato o partido que obtiene la mayoría absoluta o relativa de votos; mientras que en los proporcionales la distribución de escaños es en proporción a los votos obtenidos. En relación a los *principios de representación*, que tienen que ver con el fin gubernativo de la representación política, en los sistemas mayoritarios el objetivo político es que un partido —o coalición— forme una mayoría en el gobierno; en tanto que en los proporcionales es lograr una representación lo más cercana a las fuerzas políticas y sociales de la población. Así, el principio de representación está relacionado con los fines políticos que persigue el sistema y las fórmulas están relacionadas con los medios para alcanzar tales fines (Nohlen 1995).

Siguiendo la propuesta de Nohlen, en las siguientes páginas se clasifican los sistemas electorales de acuerdo con el *principio de representación*, toda vez que permite diferenciar entre la representación por mayoría y la representación proporcional, según los objetivos políticos para los que fueron concebidos ambos principios. A esta clasificación, habrá que sumar un tercer tipo de sistema que son los mixtos, cuyo objetivo es crear un equilibrio entre la representación unipersonal y la

representación pluripersonal (Shugart y Wattenberg 2001). Así, la clasificación sugerida queda integrada por tres sistemas: 1) de mayoría simple y mayoría absoluta; 2) de representación proporcional y; 3) mixtos (ver Figura 1).

Figura 1. Clasificación de los sistemas electorales



Fuente: Elaboración propia a partir de Nohlen (1995) y, Shugart y Watterberg (2001).

3.1 Sistemas de mayoría simple y mayoría absoluta

Al igual que los sistemas de elección de cargos monocráticos, los sistemas de elección legislativa mayoritaria en distritos uninominales se dividen de acuerdo al porcentaje de votos exigidos para obtener una curul. Por mayoría simple, el escaño es para el candidato que más votos recibe en la elección. Cuando se exige una mayoría absoluta, es necesario obtener la mitad más uno de los votos para quedarse con el escaño, de lo

contrario, hay una segunda vuelta en donde se define por mayoría simple. Ambos sistemas comparten la no traducción de los votos perdedores en espacios de representación, por lo que se espera que el electorado esté consciente de lo que sucede con su voto (Nohlen 2007); y en ambos se castiga la proporcionalidad de los grupos poblacionales en pro de la construcción de las mayorías estables de gobierno. Aunque cada uno fue concebido para buscar diferentes objetivos políticos que, a su vez, producen diferentes efectos en el electorado y en el sistema de partidos.

En general, la representación mayoritaria simple en sistemas estructurados tiende a concentrar el voto alrededor de las dos principales fuerzas políticas. Sin embargo, la competencia electoral, aun siendo bipolar, que no es lo mismo que bipartidista, no se limita a la participación de dos partidos en cada distrito y es habitual encontrar más de tres. En Estados Unidos, por ejemplo, es común que se presenten candidatos de terceros partidos o independientes; en Reino Unido, puede haber más de tres candidatos dependiendo del distrito en disputa (Pasquino 2011). La característica de estos dos casos, ampliamente consolidados y estructurados, es que a nivel nacional se mantiene el bipartidismo. Pero, el bipartidismo puede verse alterado en sistemas menos estructurados y en los cuales la dispersión de votos está concentrada geográficamente por la presencia de minorías lingüísticas, étnicas o religiosas. La existencia de minorías en posibilidad de conseguir escaños, como en la India, obliga a repensar la primera “ley” elaborada por Duverger, referente a los sistemas mayoritarios de turno único que conducen al bipartidismo.

Menos frecuente que la primera forma, la representación mayoritaria absoluta trata de reducir los efectos desproporcionales del principio mayoritario simple. En este tipo de sistemas

suelen participar los candidatos que obtuvieron los dos o tres primeros lugares (en la Alemania imperial eran los dos primeros), o los que superan un umbral mínimo previamente establecido, como en Francia que es del 12,5 por ciento del sufragio en cada circunscripción (Hernández 2008). Una vez en la segunda vuelta el candidato que obtiene más votos es declarado ganador. La segunda vuelta, como se refirió previamente, pone a los partidos pequeños en una posición estratégica para negociar el apoyo a un candidato con opciones de triunfo y su importancia aumenta en distritos donde la competitividad es alta.

3.2 Sistemas proporcionales

Como se mencionó con anterioridad, los sistemas proporcionales tienen como objetivo la correspondencia entre votos ganados y escaños asignados, favoreciendo así la representación de grupos políticos minoritarios. Siguiendo ese principio que guía la fórmula de decisión, es preciso aclarar que existe una multiplicidad de formas y que su proporcionalidad depende de los elementos técnicos interdependientes entre sí. A saber, se pueden citar los siguientes: 1) Tamaño de la circunscripción o distrito⁴; 2) Modalidades de lista para elegir candidatos; 3) División territorial de la circunscripción; 4) Método de conversión de los votos en escaños y; 5) Umbral requerido para obtener escaños. La variación en estos elementos produce efectos sobre el funcionamiento del sistema de partidos y la gobernabilidad, siempre dependiendo también del contexto

⁴ Para evitar confusiones por el carácter normativo o administrativo que se le ha dado a cada concepto, en este trabajo se utiliza el término distrito como sinónimo de circunscripción.

en el que se encuentren (Nohlen 2007). A continuación se desarrolla cada criterio.

La circunscripción es la delimitación territorial a la que se adjudica un número determinado de escaños. En una circunscripción o distrito pueden ser elegidos uno o varios representantes. El número de escaños es calculado en función de la población y no de la extensión territorial de la circunscripción. De modo que el tamaño de la circunscripción afecta tanto la proporcionalidad del sistema como la representación política. Por regla general, cuanto menor es la circunscripción más desproporcional se vuelve el sistema y hay menores posibilidades de que los partidos pequeños obtengan escaños. La regla descansa en la lógica matemática, pues la reducción en el número de escaños obliga a los partidos pequeños a obtener un mayor porcentaje de votos. En distritos pequeños —de uno a cinco escaños—, aún con fórmulas proporcionales, el sistema actúa como mayoritario, favoreciendo a los partidos más grandes. Es a partir de los distritos con magnitud media —entre seis y diez— y grande —más de diez— que aumenta la proporcionalidad (Nohlen 2007). Sin embargo, como señala Sartori (1999: 288), la relación no es lineal sino curvilínea: “a incrementos crecientes del colegio corresponden incrementos decrecientes de la proporcionalidad”.

El tamaño de la circunscripción, influye también sobre la estrategia de la reputación personal de los candidatos, así como en la relación entre éstos y el elector. En términos generales, los sistemas mayoritarios generan un vínculo candidato-elector más cercano basado en el conocimiento y la confianza. En este tipo de sistemas, los candidatos formularán una estrategia de reputación personal para conseguir el apoyo electoral (Carey y Shugart 1995). Pero la estrategia cambia en los sistemas proporcionales: en el extremo del continuo distrito

uninominal-distrito plurinominal, la relación candidato-elector tiende a diluirse y los incentivos para buscar el apoyo personal se pierden, especialmente, cuando el elector vota en listas cerradas y bloqueadas.

Las listas cerradas y bloqueadas forman parte de la modalidad que adopta una candidatura no individual. En éstas, al votante sólo le es permitido elegir una opción partidista en bloque, sin poder alterar el orden de los candidatos de un mismo partido ni hacer cruces entre candidatos de distintos partidos. Este tipo de listas existen en Argentina y Costa Rica en circunscripciones medianas, en México, Italia y Uruguay en circunscripciones grandes, y en Holanda en una única circunscripción nacional. Uno de los principales efectos de dicha modalidad es la relación que tiene lugar entre candidatos y sus partidos políticos. Dado que el orden de los candidatos es establecido por la dirigencia y que quienes están en las primeras posiciones tienen más posibilidades de ganar un escaño, se espera una mayor disciplina partidista de los legisladores una vez que ingresan al Congreso.

Las otras dos formas de candidatura no individual son la lista cerrada y no bloqueada —desbloqueada— y la lista abierta, es decir, no cerrada y no bloqueada. Las primeras ofrecen la oportunidad de que el elector altere el orden de los candidatos de un mismo partido. En Brasil y Colombia, por ejemplo, se puede votar por un candidato o por la lista. Una consideración aparte requieren los sistemas proporcionales denominados de voto individual transferible. Se caracterizan por permitir al elector elegir entre varios candidatos en el orden de sus preferencias y están asociados a las listas desbloqueadas. Así se asegura que los candidatos que obtienen los escaños son los de mayor consenso. Esta forma, como lo muestra el caso irlandés, es útil en circunscripciones pequeñas. Por otro lado,

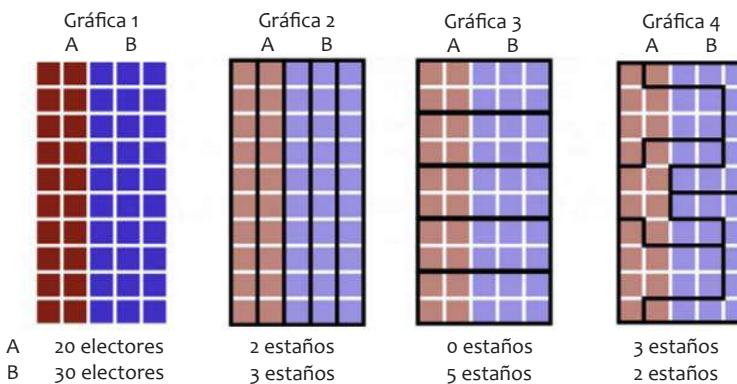
se encuentran las listas abiertas que permiten al votante elegir candidatos de diferentes partidos. Tal es el caso de Ecuador, donde el elector dispone de tantos votos como escaños a distribuir en el distrito. Como es evidente, en la medida que las listas permiten más opciones de elección al votante, el candidato se vuelve más independiente frente a su partido porque su selección depende del elector, por lo que la relación con este último debe ser más cercana. La independencia, a su vez, puede impactar en la disciplina de los miembros partidistas y dificultar la formación de coaliciones estables de gobierno.

De igual importancia que los elementos anteriores es la división territorial que se da a la circunscripción, debido al riesgo que implica la delimitación manipulada del territorio con fines políticos para favorecer a un partido o candidato, o para disminuir la representación política de un determinado grupo o partido (Nohlen 1995). Esta práctica, conocida como *gerrymandering*⁵, puede invertir el resultado de una elección a través de la delimitación manipulada de la circunscripción. La Figura 2, ilustra lo anterior en un escenario imaginario en el que dos partidos se disputan cinco escaños en un Estado pequeño de 50 electores. Por el partido A, votan 20 electores y por el B, votan 30 (Gráfico 1). Con una repartición proporcional “perfecta” se asignarían tres escaños para el primero y dos para el segundo (Gráfico 2). El Gráfico 3, refleja una distribución “compacta pero injusta”, suponiendo que el partido B, controla el gobierno estadual y que decide cómo delimitar el

⁵ El término *gerrymandering* fue acuñado de forma sarcástica al distrito electoral que trazó el gobernador del Estado de Massachusetts, Elbridge Gerry quien, en 1812, manipuló la circunscripción para asegurar el triunfo de su partido y la forma geográfica resultante coincidió con la forma de una salamandra.

distrito. En este caso, el partido B, obtendría los cinco escaños y el A, ninguno. Pero el escenario cambiaría si el partido A, gobernara y alterara la distribución para verse favorecido, aun cuando no obtuvo la mayoría de los votos (Gráfico 4). Esto daría como resultado una distribución “no compacta e injusta” que le garantizaría tres escaños al partido A y dos al partido B (Ingraham 2015). Como se desprende del ejemplo anterior, la distribución territorial de las circunscripciones electorales puede ofrecer ventajas a quienes delimitan en función de las tendencias del voto que les favorecen. En la práctica, el *gerrymandering* se hace más difícil de aplicar conforme aumenta el número de escaños a repartir (Hernández 2008) y una circunscripción nacional, como en Israel y Holanda⁶, eliminaría por completo ese problema (Lijphart 1995).

Figura 2. Manipulación de los distritos, *gerrymandering* explicado



Fuente: Adaptado de Ingraham (2015).

⁶ El Parlamento israelí (*Knesset*) cuenta con 120 miembros y la Cámara de Diputados holandesa (*Tweede Kamer*) con 150 legisladores. En ambos países son elegidos por representación proporcional en una única circunscripción nacional.

Respecto a las reglas para la adjudicación de escaños, los sistemas proporcionales utilizan procedimientos de carácter aritmético, también conocidos como fórmulas electorales, para convertir los votos en puestos de representación (Hernández 2008). La distribución puede realizarse a través de las fórmulas de *cocientes electorales* o de *divisores*. El *cociente electoral* es el número de votos necesarios para la obtención de un escaño. En su forma más simple, el cociente *Hare* (utilizado actualmente en Brasil, Costa Rica, Italia y México) se obtiene dividiendo el total de votos emitidos en la elección, entre la cantidad de escaños por asignar en la circunscripción. En una segunda operación, se atribuyen los escaños dividiendo los votos que cada partido haya ganado entre el cociente. Completado el reparto, si quedan escaños por adjudicar, se recurre al método de restos o residuos mayores (ver Tabla 2). Las demás fórmulas de cocientes electorales aumentan en una o varias unidades el número de escaños con la finalidad de “reducir” los efectos de la proporcionalidad del sistema. Dentro de éstas, también conocidas como de “cociente rectificado”, se encuentran la *Hagenbach-Bischoff* (empleada en Luxemburgo), la cual aumenta una unidad al denominador, y la *Imperial* (vigente en Italia hasta 1993), que aumenta dos unidades al denominador. Como muestra la Tabla 2, el incremento en el número de unidades desfavorece a los partidos pequeños y sobrerepresenta a los más grandes con la finalidad de reducir la fragmentación partidista.

Tabla 2. Distribución de escaños con fórmulas de cociente electoral

Fórmula Hare					
Cociente: $576,000/9 = 64,000$					
Partidos	Votos obtenidos	Cociente	Escaños por cociente	Escaños por restos mayores	Total de escaños
A	213,120	3.33	3	0	3
B	184,320	2.88	2	1	3
C	126,720	1.98	1	1	2
D	51,840	0.81	0	1	1
Fórmula Hagenbach-Bichoff					
Cociente: $576,000/9+1 = 57,600$					
Partidos	Votos obtenidos	Cociente	Escaños por cociente	Escaños por restos mayores	Total de escaños
A	213,120	3.70	3	0	3
B	184,320	3.20	3	0	3
C	126,720	2.20	2	0	2
D	51,840	0.90	0	1	1
Fórmula Imperial					
Cociente: $576,000/9+2 = 52,363.6$					
Partidos	Votos obtenidos	Cociente	Escaños por cociente	Escaños por restos mayores	Total de escaños
A	213,120	4.07	4	0	4
B	184,320	3.52	3	0	3
C	126,720	2.42	2	0	2
D	51,840	0.99	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Las fórmulas de *divisores* se caracterizan por dividir el total de votos obtenidos por cada partido, entre los diferentes divisores según el procedimiento elegido. La fórmula *d'Hondt* (vigente en Argentina, Colombia, Holanda, Ecuador y España) tiene una secuencia de divisores ininterrumpida que inicia en el número uno (1-2-3-4...). Los escaños son asignados de forma descendente luego de realizar las divisiones que sean necesarias, hasta repartir todos los que están en disputa dentro del distrito. Otro procedimiento que busca corregir la concentración de escaños en los partidos grandes que genera la distribución de la fórmula *d'Hondt* es la *Saint-Laguë rectificada*. Esta última (propia de Noruega, Suecia y en algunos distritos de Dinamarca), busca favorecer a los partidos medianos con una serie de divisores diferentes (1.4-3-5-7...). La Tabla 3 ilustra cómo se vería reflejada la repartición de nueve escaños entre una fórmula y otra. Con los divisores de la *d'Hondt* el partido A, que ganó el 37 por ciento de los votos, obtendría cuatro escaños y el D, que ganó nueve por ciento, no obtendría ninguno. En cambio, con los divisores de la *Saint-Laguë rectificada*, el primero quedaría con tres escaños y el cuarto alcanzaría uno. Todo ello, siguiendo el ejemplo propuesto, sin modificar el resultado de los partidos medianos.

Tabla 3. Distribución de escaños con fórmulas de divisores

Fórmula <i>d'Hondt</i>						
Votos válidos emitidos: 576,000						
Partidos	Votos obtenidos	Divisores				Total de escaños
		1	2	3	4	
A	213,120	213,120 (1)	106,560 (4)	71,040 (6)	53,280 (9)	4
B	184,320	184,320 (2)	92,160 (5)	61,440 (8)		3

C	126,720	126,720 (3)	63,360 (7)	42,24		2
D	51,840	51,840	25,920			0
Fórmula Saint-Laguë modificada						
Votos válidos emitidos: 576,000						
Partidos	Votos obtenidos	Divisores				Total de escaños
		1.4	3	5	7	
A	213,120	152,228 (1)	71,040 (4)	42,624 (6)	30,445	3
B	184,320	131,657 (2)	61,440 (5)	36,864 (9)		3
C	126,720	90,514 (3)	42,240 (7)			2
D	51,840	37,028 (8)				1

Fuente: Elaboración propia.

Un último componente de los sistemas proporcionales es el umbral legal, entendido como el porcentaje o la cantidad mínima de votos que requiere un partido para tener derecho a participar en la repartición de los escaños legislativos. Es importante señalar que la superación de la barrera no asegura ningún escaño *per se*, sino que permite que las minorías que lo superan sean consideradas en la repartición. Esta cláusula de exclusión está diseñada para reducir la excesiva fragmentación del sistema de partidos y favorecer la formación de mayorías en los sistemas proporcionales, pero, limita la proporcionalidad de las fuerzas minoritarias, las cuales, para mantener su registro, muchas veces se ven en la necesidad de crear coaliciones⁷. Por lo general, las barreras más bajas son instrumentadas a nivel nacional, como en Holanda o Israel, donde se exige un

⁷ Algunos sistemas electorales como los de Hungría, Polonia, República Checa y Rumania, incorporaron en su diseño umbrales de “barreras escalonadas”. Estas barreras son aplicadas a las coaliciones según la cantidad de partidos que las integren: entre más partidos, más se incrementa el umbral (Clavijo y Flores 2008).

0.67 por ciento y 1.5 por ciento de los votos, respectivamente⁸. Como es de esperar, la aplicación de umbrales tan bajos a nivel nacional es factible en parlamentos pequeños, de lo contrario, la gran representatividad aumentaría la fragmentación del sistema de partidos. Una variante de la cláusula a nivel nacional la presenta Alemania, donde el umbral es de un 5 por ciento. Sin embargo, las minorías que no alcancen ese porcentaje tan alto tienen otra opción, conocida como “cláusula de acceso”, por lo que es necesario obtener tres escaños por la vía mayoritaria para participar en la repartición proporcional (Pasquino 2011). Otros casos con barreras legales son Argentina, que exige un 3 por ciento del patrón electoral en cada circunscripción, y México, Grecia y Suecia, que tienen umbrales a escala nacional de 2 por ciento, 3 por ciento y 4 por ciento, respectivamente. Las barreras que exigen porcentajes superiores a los ya señalados son menos frecuentes.

Tabla 4. Sistemas de elección legislativa

País	Sistema electoral (fórmula de conversión)	Tipo de lista	Umbral de exclusión (%)	Tamaño de la cámara
Alemania	Mixto: 315 Mayoría relativa; 315 Proporcional (<i>Saint-Laguë</i>)	Cerradas y bloqueadas	5	630
Argentina	Proporcional (<i>d'Hondt</i>)	Cerradas y bloqueadas	3	257

⁸ Este mecanismo explica en gran medida por qué en Holanda, ningún partido ha obtenido la mayoría, sino que siempre han gobernado coaliciones y por qué hay un gran número de partidos representados en la Cámara de Diputados.

Brasil	Proporcional (<i>Hare</i>)	Cerradas y no bloqueadas	-	513
Chile	Mayoría relativa en distritos binominales	Cerradas y no bloqueadas	-	120
Colombia	Proporcional (<i>d'Hondt</i>)	Cerradas y no bloqueadas	50 ^a	161
Costa Rica	Proporcional (<i>Hare</i>)	Cerradas y bloqueadas	50 ^a	57
Holanda	Proporcional (<i>d'Hondt</i>)	Cerradas y bloqueadas	0.67	150
Italia	Proporcional (<i>Hare</i>)	Cerradas y bloqueadas	4 ^b	630
Ecuador	Proporcional (<i>Hare</i>)	Abiertas y voto perso- nalizado	-	101
España	Proporcional (<i>d'Hondt</i>)	Cerradas y bloqueadas	3	350
Estados Unidos	Mayoría relativa	Voto individual	-	435
Francia	Mayoría absoluta	Voto individual	12.5 ^c	577
México	Mixto: 300 Mayoría relativa; 200 Proporcional (<i>Hare</i>)	Voto individual Listas cerradas y bloqueadas	2	500
Reino Unido	Mayoría relativa	Voto individual	-	650
Uruguay	Proporcional (<i>d'Hondt</i>)	Cerradas y bloqueadas	-	99

^a Del cociente electoral.^b De los escaños restantes.^c Del sufragio válido en cada circunscripción.

Fuente: Elaboración propia a partir de Nohlen (2007) y Pasquino (2011), con actualización de los datos.

3.3 Sistemas mixtos

Dentro de las múltiples configuraciones que adoptan los diseños electorales, los escaños pueden asignarse en distintos niveles —distrital, de varios distritos y nacional— y en varias formas —mayoritaria y proporcional—. De modo que cabe la posibilidad de combinar la elección uninominal del principio mayoritario con la elección plurinominal del principio de representación proporcional. Este tipo de sistemas varían en cuanto a la complejidad y denominación, pero de manera general se conocen como sistemas “mixtos”. En términos de Pasquino, Hungría posee un sistema mixto casi perfecto. La composición del Parlamento húngaro combina 176 distritos uninominales con circunscripciones regionales de elección proporcional, en las que se eligen 152 representantes, y un distrito nacional para adjudicar una séptima parte del Parlamento, donde se rescatan los votos restantes —los no suficientes para obtener un escaño— tanto de los distritos uninominales como de los proporcionales (Pasquino 2011).

En México el sistema mixto es conocido como segmentando de “orientación mayoritaria” (Nohlen 2007: 306), ya que combina ambos principios pero da preponderancia al mayoritario. Por esta forma, se adjudican 300 de los 500 escaños de la Cámara de Diputados; los restantes se asignan por la vía proporcional en cinco circunscripciones de 40 escaños con listas cerradas y bloqueadas. Japón es también un caso de orientación mayoritaria con 300 distritos uninominales y 180 escaños adjudicados en 11 circunscripciones plurinominales. Mientras que en Alemania la mitad de los 630 escaños que conforman el Parlamento (*Bundestag*) es asignada por la vía plurinominal, en circunscripciones estatales con listas cerradas y bloqueadas, y la otra mitad por la vía mayoritaria, en distritos uninominales.

La evidencia empírica muestra que los sistemas mixtos limitan el efecto reductor en el número de partidos asociados comúnmente, a los sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales. Esto se ve reflejado a nivel nacional, por la introducción del principio proporcional, sin el cual, terceros partidos o partidos pequeños no alcanzarían ningún escaño legislativo. Sin embargo, la evidencia también ilustra cómo la competencia en los distritos uninominales tiende a ser entre dos partidos, aun cuando la participación de partidos pequeños se incrementa como ha sucedido en Alemania (Cox y Schoppa 2002). De lo anterior se puede concluir que los sistemas mixtos aumentan la representatividad de las fuerzas políticas gracias a los distritos plurinominales, pero, en los distritos uninominales, refuerzan el bipartidismo.

4. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se expusieron algunas de las principales modalidades que existen en los sistemas electorales en la actualidad. Como reflexiones finales, cabe resaltar que cada sistema persigue un objetivo y ninguno es neutral. Todos producen efectos en el comportamiento de los individuos, en la organización interna de los partidos y en el propio sistema partidista. Pero los resultados no siempre se pueden predecir, porque cada sistema está inmerso en una estructura en la que interactúan con otras instituciones, con actores políticos y se enfrentan a la cultura política de cada población. Cualquier sistema electoral surge de un acuerdo político y es necesario que éste se mantenga para que el sistema perdure. De lo contrario habrá mayor incertidumbre y cambios constantes. En la relación sistema electoral-sistema partidista, se produce un efecto recíproco: el cambio en uno, afecta indirectamente al

otro. En tanto que las orientaciones políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, pueden facilitar el pleno funcionamiento de la norma electoral u obstaculizar su correcta aplicación.

Pero la utilidad de conocer el contexto, va más allá de los efectos que puede generar un determinado sistema electoral en la vida política. Es importante identificar cambios en el electorado y en la estructura político-partidista, para emprender reformas electorales que busquen corregir algunos de los problemas de los ordenamientos preexistentes. La incomprensión o el desconocimiento del funcionamiento institucional y de la cultura política predominante, podrían llevar a reproducir los mismos errores o generar nuevos, que sean adversos a los fines del sistema.

Por último, un tema de interés político y académico ha sido el debate sobre el mejor sistema electoral. La evidencia empírica muestra algo que comparte la mayor parte de los estudiosos: no existe un sistema superior a otro (Przeworski, Stokes, Manin 1999; Nohlen 1995; Pasquino 2011). Los sistemas proporcionales, pueden ser más inclusivos permitiendo la representación de grupos minoritarios en las sociedades multiculturales o pluriétnicas (Lijphart 1995), pero siempre existe el riesgo de reforzar las diferencias sociales (Tsebelis 1995) o de sacrificar la creación de mayorías y la gobernabilidad en pro de la representatividad. Mientras que la mayoría simple en distritos uninominales, si bien, facilita la formación de mayorías de gobierno, subrepresenta a los amplios sectores poblacionales y, también, puede ser un obstáculo en términos de efectividad, es decir, en la capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas ciudadanas en sociedades que son cada vez más complejas.

BIBLIOGRAFÍA

- CAREY, John y Shugart, Mathew (1995). “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, Vol. 14, pp. 417-439.
- CLAVIJO, Bibiana y Flores, Javier (2008). “Estudio comparado de las barreras o umbras electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral”, *Documento de Trabajo*, IDEA/PNUD-Co-lombia.
- Cox, Karen y Schoppa, Leonard (2002). “Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems. Theory and Evidence from Germany, Japan, and Italy”, *Comparative Politica Studies*, Vol. 35, núm. 9, pp. 1027-1053.
- DUVERGER, Maurice (2012). *Los partidos políticos*, México: FCE.
- HERNÁNDEZ, Juan (2008). “Los sistemas electorales”, en Del Águila, Rafael (Ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Editorial Trotta.
- INGRAHAM, Christopher (2015) “How to Steel and election: a visual guide”, *Washington Post*, 01/03/2015, en <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/01/this-is-the-best-explanation-of-gerrymandering-you-will-ever-see/> [16 de noviembre de 2016].
- LIJPHART, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias: 1945-1990*, Madrid: CEPC.
- NOHLEN, Dieter (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, México: FCE.
- , (1999). *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- , (2007). “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: FCE.

- PASQUINO, Gianfranco (2011). *Nuevo curso de Ciencia Política*, México: FCE.
- PAYNE, Marck y Allamand, Andrés (2006). “Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática”, en Payne *et al.* (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: BID/IIDAE.
- PRZEWORSKI, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SARTORI, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Editorial.
- SHUGART, Mathew y Wattenberg, (Eds.) (2001). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press.
- TSEBELIS, George (1995). “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multi-cameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, núm. 3, pp. 289-325.

El sistema político mexicano

Juan Mario Solís Delgadillo
Sarah Patricia Cerna Villagra
Oniel Francisco Díaz Jiménez

Méjico ha sido a lo largo de su vida política, un país con un sinnúmero de vaivenes que han cincelado su identidad y constituyeron un sistema político singular frente al resto de América Latina. En efecto, como sostiene Alcántara (2008), este país, se distinguió durante muchas décadas por ser un sistema de corte civil con rasgos autoritarios capaz de garantizar “una estabilidad política inusitada”. Esta “estabilidad” estuvo bajo la tutela del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyos orígenes se remontan a la etapa posrevolucionaria. Este partido, ha sido en buena medida, el arquitecto de la forma de hacer y entender la política en este país, aunque sus prácticas no siempre se hayan distinguido por ser propiamente democráticas. La simulación ha sido, por tanto, un sello distintivo de la manera de hacer política en un país en donde las fórmulas importan, puesto que “la forma es fondo” como dice un viejo adagio de la política mexicana.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo la línea trazada por Alcántara (2008: 51), se puede decir, que el sistema político mexicano desde su última refundación, se ha caracterizado por los siguientes elementos: a) Un momento fundacional referenciado en la Revolución de 1910; b) Una Constitución

innovadora para su época y que ha sufrido innumerables modificaciones; c) Un presidencialismo otrora poderoso y actualmente muy acotado por el proceso democratizador que ha dado presencia y relevancia a nuevas fuerzas políticas de oposición; d) Una matriz nacionalista muy fuerte y una cultura política muy heterogénea que mezcla convicciones democráticas con actitudes autoritarias; y d) Un Estado cuyo talón de Aquiles es el cumplimiento del Estado de Derecho, puesto que predomina la idea de que la ley se puede negociar, o incluso comprar, lo que ha puesto a México como un país cruzado por dos males: la corrupción y la impunidad.

1. DEL AUTORITARISMO DEL PARTIDO HEGEMÓNICO AL PLURALISMO DEMOCRÁTICO

Durante buena parte del siglo XX, México estuvo gobernado por un solo partido político. Esta particularidad, concitó el interés de muchos investigadores sociales nacionales y extranjeros que miraban en México un caso atípico (Almond y Verba 1963; Sartori 1976; Paz 1950; Cossío Villegas 1974; Ibargüengoitia 1990) puesto que más que una predominancia partidista, existía una hegemonía sustentada en los siguientes elementos: a) La existencia de un Estado-Partido en el cual, era difícil distinguir hasta dónde llegaban los límites de uno y de otro, respectivamente; b) Un partido con recursos ilimitados como resultado de la extracción de rentas del Estado; c) Un presidencialismo formalmente débil según las reglas de la Constitución, pero con enormes poderes metaconstitucionales; d) Una mayoría adicta al Presidente que convirtió al Congreso, en una oficialía de trámite de las iniciativas del Ejecutivo; e) La simulación de procesos democráticos en los que invariablemente triunfaba el partido oficial; y f) Un sistema

de partidos esclerótico en el que la existencia de la oposición era meramente testimonial (Alcántara 2008).

Aunado a ello, habrá que sumar otro tipo de prácticas que a lo largo del siglo XX fueron dando forma al entramado social e institucional de México, tales como: a) El corporativismo al servicio del partido del Estado; b) El auge y consolidación del fenómeno de los *líderes charros*¹; c) El padrinazgo como mecanismo para conseguir empleo público, por encima del principio de la meritocracia; d) La domesticación de las instituciones de procuración e impartición de justicia; o e) El afianzamiento del concepto de “oposición leal”.

Sin embargo, como resultado de diversos factores, como la modernización del país, los procesos de liberalización económica y política durante los ochenta y noventa, y los cambios en las estrategias electorales de la oposición, el sistema político mexicano fue transformándose paulatinamente hasta convertirse en un sistema de pluralismo moderado, de acuerdo con la clasificación de Sartori (1976). Para llegar a este punto, no se puede omitir el papel que han jugado los múltiples actores, quienes desde distintos espacios, bregaron por mayor apertura democrática a través de distintos procesos electorales libres, competitivos y limpios (Shumpeter 1942), así como también, por la reivindicación y defensa de los derechos humanos y un sistema de justicia más transparente y eficaz².

¹ Se conoce como *líderes charros* a los dirigentes sindicales que hacían alianza con el aparato gubernamental con el objetivo de conseguir posiciones de privilegio, ya sea dentro de las instituciones estatales, o bien, en las grandes corporaciones gremiales. Estas alianzas de supeditación, por lo general, tenían fines exclusivamente personalistas y por tanto, se consideraban entreguistas de las luchas de los trabajadores.

² Algunos de los mexicanos más destacados en estas luchas por la democratización del país fueron: Manuel Clouthier, Cuauhtémoc Cárdenas,

2. FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

México es un país federal integrado por 32 entidades federativas que guardan autonomía con relación a su régimen interior³, y poseen una Constitución propia, así como sus propios poderes estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)⁴. De acuerdo con los ordenamientos legales, los Congresos estatales por ningún motivo pueden tener menos de siete Diputados, y los gobernadores, al igual que el Ejecutivo federal, tienen prohibida la reelección en el cargo.

Por otro lado, el Artículo 115 de la Constitución federal establece que el municipio, es la base en la que se sustentan los Estados de la República y que su administración, está a cargo de una estructura denominada Ayuntamiento, mismo que es electo por voto directo y popular cada tres años con posibilidad de ser reelectos. Hasta 1933, los alcaldes y legisladores,

Rosario Ibarra de Piedra, Heberto Castillo, Gilberto Rincón Gallardo, Jesús Reyes Heroles, José Luis Lamadrid, Daniel Cossío Villegas o Ernesto Zedillo.

³ De acuerdo con Vallès y Martí i Puig (2015: 174-175) en un Estado federal existe un acuerdo político, para compartir el poder entre los distintos niveles territoriales de gobierno (federación, Estados y municipios para el caso mexicano) sin que un centro político único, se imponga al resto de los actores institucionales en sus ámbitos de competencia. Esto quiere decir, según estos autores, que en los Estados federales, predomina un principio de coordinación horizontal y no vertical entre instituciones. En América Latina, sólo cuatro países han adoptado una organización política federal: Argentina, Brasil, México y Venezuela.

⁴ Al momento en que se ha escrito este capítulo, el Distrito Federal ha desaparecido y ahora su denominación es Ciudad de México, misma que se constituye como un Estado más de la Federación y tendrá su propia Constitución, y que actualmente, se encuentra en debate por parte de una Asamblea Constituyente de 100 miembros.

estaban habilitados para ser reelectos en sus cargos, condición que cambió con la reforma constitucional que se introdujo ese año y que se ha mantenido así hasta nuestros días. Con la reforma política de 2014, la rehabilitación de la reelección a estos cargos, podrá ser efectiva a partir de 2018. Para el caso de los diputados hasta por cuatro periodos, y para los senadores hasta por dos, es decir, en ambos casos hasta por 12 años (art. 59), misma condición que en principio se ha establecido para el caso de los alcaldes y los diputados locales.

Instituciones políticas como el federalismo y la naturaleza descentralizada de la política mexicana contemporánea han transformado significativamente la competencia política y el sistema de partidos. De acuerdo con Cantú y Desposato (2012), al final de la etapa de dominio del PRI, la descentralización fiscal (transferencias intergubernamentales que trasladan ingresos provenientes de los impuestos recolectados por el gobierno federal hacia los gobiernos locales) y el fin del control monopólico del PRI sobre las carreras políticas han fortalecido a los actores políticos sub-nacionales (particularmente a los gobernadores de los estados) a expensas de las élites políticas nacionales. Como resultado, lo que alguna vez fuera uno de los sistemas más centralizados en el mundo ha dado paso a uno de los más descentralizados, en el cual los cargos públicos subnacionales conllevan poder y recursos considerables.

La descentralización de la política mexicana provee fuertes incentivos para que los partidos inviertan sus recursos en estados con elecciones locales. Sin embargo, los partidos de oposición con una base de apoyo regionalizada como el PAN y el PRD concentran sus recursos (provenientes del financiamiento público) y sus estrategias de desarrollo partidista principalmente en aquellos estados donde son electoralmente competitivos, en lugar de canalizar recursos a las entidades en los que

sus estructuras organizativas son más bien débiles, con el fin de fortalecerlas y buscar amplio apoyo electoral a nivel nacional (Harbers, 2012).

2.1 Forma de gobierno y método de elección del Ejecutivo federal

De acuerdo con la Constitución política del país, México ha adoptado como forma de gobierno el presidencialismo como casi todos los países de América Latina. El jefe del Poder Ejecutivo es electo por voto popular directo en un sistema electoral de mayoría simple y dura en el cargo seis años sin posibilidad de reelección⁵. De acuerdo con el texto constitucional (art. 83), el mandatario electo tomará posesión el 1 de octubre del año en que se realice la elección para el cargo. Esta disposición ha cambiado a raíz de la última reforma política, ya que antes de ésta, los presidentes mexicanos asumían el cargo el 1 de diciembre. Este cambio obedece, principalmente, a reducir el lapso de la transición pues 180 días se consideraba un periodo demasiado largo para la entrega-recepción de la administración, razón por la cual se redujo a la mitad, es decir, 90 días, aproximadamente⁶.

En caso de ausencia total del titular del Ejecutivo, ya sea por muerte, renuncia o destitución, la carta magna establece que el Congreso tiene la tarea de designar al Presidente sustituto en un plazo no mayor de 60 días, y mientras eso ocurra, será el Secretario de Gobernación quien asumiría provisional-

⁵ En efecto, sólo México, Paraguay y Guatemala son los únicos países en la región que prohíben la reelección presidencial.

⁶ El sucesor del Presidente Enrique Peña Nieto será el primer Presidente en asumir el cargo el 1 de octubre (de 2018).

mente la titularidad del Poder Ejecutivo (art. 84). Esto es así, porque en nuestro diseño institucional no se tiene contemplada la figura del vicepresidente como sí ocurre en otros sistemas presidenciales.

La propia constitución ahonda en una serie de supuestos y establece que en caso de que la ausencia del Presidente ocurriera en los dos primeros años del mandato, el Congreso o la Comisión Permanente se constituirá en Colegio Electoral y elegirá un Presidente interino, en lo que se emite una convocatoria para elecciones generales de las que se elegirá a la persona que concluirá el periodo constitucional de la presidencia. Pero si la ausencia absoluta del Presidente se diera en los últimos cuatro años del mandato, el Congreso o la Comisión Permanente designará al Presidente sustituto quien concluirá el periodo constitucional (art. 84).

En cuanto a sus facultades constitucionales, el Presidente mexicano es uno de los mandatarios más débiles en términos comparados con relación a sus pares latinoamericanos (Payne, 2006: 110), sin embargo, como ya se mencionó en líneas anteriores, en términos informales ha sido uno de los presidentes más poderosos derivado del autoritarismo de partido hegémónico que existió en México hasta el año 2000.

En ese sentido, y siguiendo a Payne (2006: 95), en los sistemas presidenciales los mandatarios cuentan con poderes para incidir/participar en el proceso legislativo, así como prerrogativas discretionales para designar a los miembros de su gabinete y otras autoridades políticas (poderes no legislativos). De acuerdo con esto, y en consonancia con las facultades clásicas de cualquier Presidente (a) poder de veto y resello; b) emisión de decretos y control de agenda; c) iniciativa exclusiva; d) definición del presupuesto; e) convocatoria a referéndum o plebiscito), el Presidente mexicano posee poderes limitados

frente a otros pares como los de Chile Brasil o Colombia (Payne: 2006: 99)⁷. Y considerando las facultades no legislativas que contemplan las constituciones latinoamericanas vigentes, el Presidente de México posee poderes débiles de acción y reacción (Payne, 2006: 110).

2.2 El Congreso de la Unión

El Poder Legislativo de la federación tiene una estructura bicameral simétrica (Llanos, 2003) con una cámara de representación popular (diputados) constituida por 500 miembros y un senado (representación territorial) con 128 integrantes. El sistema electoral para la elección de los representantes de ambas cámaras es mixto o segmentado, esto quiere decir que una parte de estos cuerpos legislativos se elige por el principio de mayoría relativa o simple, y otro tanto por el mecanismo de representación proporcional. De esta manera, por lo que respecta a la Cámara de Diputados, 300 legisladores se eligen por voto directo de los ciudadanos en distritos uninominales distribuidos por todo el territorio nacional y con un peso poblacional, relativamente similar, y 200 se asignan a los partidos políticos en términos proporcionales, de acuerdo a su peso electoral en cinco circunscripciones federales⁸. De acuerdo con

⁷ De acuerdo con el trabajo de Payne, aquí citado, además del Presidente mexicano, otros mandatarios con poderes limitados son los de Paraguay y Costa Rica.

⁸ Las cinco circunscripciones electorales federales se distribuyen de la siguiente manera: Circunscripción 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua. Sinaloa, Durango, Nayarit y Jalisco; Circunscripción 2: Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro; Circunscripción 3: Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche Yucatán y Quintana

las reglas electorales vigentes, la asignación de estos escaños es a través del método *Hare* de cocientes y restos mayores aplicado con ligeras variaciones respecto de su concepción original (corregido).

Para poder participar en la repartición de escaños por el principio de RP, los partidos políticos contendientes deben superar un umbral de tres por ciento de la votación válida emitida. El valor del escaño (E) se obtiene de dividir el número total de votos válidos emitidos (VVE) entre los 200 escaños a repartir. Los escaños, por tanto, se asignan a los partidos de acuerdo a la votación nacional que cada uno de ellos recibió, y el número de diputados que les corresponde (NE) por circunscripción depende del cociente, y eventualmente de los residuos mayores (en números absolutos), que hayan obtenido tras dividir el total de sus votos (TVP) sobre el valor del escaño (E).

Es muy importante tener en cuenta que para la elección por componente de RP, los partidos políticos tienen que presentar listas para cada una de las circunscripciones federales en las que se divide el territorio nacional. Estas listas contienen 40 nombres (20 hombres y 20 mujeres) y los votantes no pueden alterar el orden propuesto por los partidos, por lo que se dice que son listas cerradas y bloqueadas.

Fórmula para calcular el valor del escaño (Método Hare)

$$E = \frac{VVE}{200}$$

Fuente: Elaboración propia.

Roo; Circunscripción 4: Guerrero, Morelos, Ciudad de México, Puebla y Tlaxcala; Circunscripción 5: Colima, Michoacán, Estado de México e Hidalgo (CEEPAC, 2016).

**Procedimiento para asignar escaños a los partidos políticos
(Método Hare)**

$$NE = \frac{TVP}{E}$$

Fuente: Elaboración propia.

Tras la última reforma electoral de 2013-2014, los partidos políticos están obligados a presentar candidatos y candidatas bajo el principio de paridad de género tanto para la elección de legisladores uninominales cuanto de representación proporcional⁹. El objetivo de la cuota paritaria consiste en corregir la desigualdad de acceso que han tenido históricamente las mujeres para ingresar y participar en la política formal. La evidencia empírica demuestra que a raíz de la implementación de las cuotas de género en nuestro país ha habido un cambio notable en la representación descriptiva de las mujeres en el ámbito legislativo, al pasar de 14.8 por ciento en la LVII legislatura (1997-2000) a 42.5 por ciento en la LXIII (2015-2018), lo que posiciona a México, además, como uno de los países con mayor presencia de mujeres en el Poder Legislativo en América Latina y el mundo.

No obstante lo anterior, cabe destacar que si bien se ha dado un salto significativo en el número de mujeres que han

⁹ Esto ha sido posible tras largas discusiones y presiones, sobre todo de grupos feministas, que han pugnado por generar mayor espacio de participación política para las mujeres, sobre todo a raíz del episodio de las llamadas *Juanitas*: mujeres que fueron utilizadas por los partidos políticos para cumplir la cuota de género que la ley imponía a los partidos y que ganando en sus respectivos distritos y una vez investidas como legisladoras, renunciaron simultáneamente a sus cargos para dar paso a sus suplentes hombres.

llegado a ser legisladoras, no se puede ocultar que éstas siguen enfrentando enormes obstáculos para alcanzar la nominación por parte de los partidos políticos, puesto que tal y como han demostrado Aparicio, Langston y Pérez (2009; Palma y Chimal, 2012) éstos suelen enviar a las mujeres a participar en los distritos que de antemano asumen perdidos. En otro sentido, también es cierto que en otros ámbitos o niveles de gobierno las mujeres no destacan o siguen teniendo un papel secundario puesto que sólo alrededor de 13 por ciento de los cargos públicos electivos a nivel sub-nacional están ocupados por mujeres (Langston, 2013).

Por lo que respecta al Senado de la República como cámara de representación territorial, ésta se ha transformado en los últimos años y ha pasado de tener 64 bancas a 128 de su configuración actual. Bajo esa lógica, cada entidad federativa tiene tres representantes (96) de los cuales dos son elegidos por el principio de mayoría simple y uno más se asigna a la primera minoría, es decir, al partido que haya obtenido el segundo lugar en el proceso electoral en cada estado de la república; los 32 escaños restantes se asignan bajo el principio de RP en una sola circunscripción nacional en listas cerradas y bloqueadas.

Por lo que respecta a la organización y funciones de las cámaras, la Constitución federal establece que éstas sesionarán en dos periodos ordinarios, el primero de ellos abarca del 1 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo que va del 1 de febrero al 30 de abril, a excepción del año en que asume un nuevo Presidente en el que el primer periodo ordinario se puede extender hasta el 31 de diciembre (Cámara de Diputados, 2016). Durante los recesos el Congreso no deja de trabajar, y es la Comisión Permanente la que está encargada de recibir durante los periodos de receso del Congreso las iniciativas de ley y turnarlas para su dictamen a las Comisiones correspondientes

o acordar en su caso la convocatoria para periodos o sesiones extraordinarias del Congreso general o de alguna de sus cámaras. Esta Comisión está integrada por 37 legisladores (19 diputados y 18 senadores), mismos que son nombrados desde sus respectivas cámaras y sesionan una vez por semana del 16 de diciembre al 31 de enero y del 1 de mayo al 31 de agosto (art. 78).

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores están encabezadas por una mesa directiva. En el caso de la cámara baja, este órgano se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios y duran en su encargo un año con posibilidad de ser reelectos. Por lo que toca a la mesa directiva de la cámara alta, ésta se conforma por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, que al igual que en diputados tienen una encomienda por un año con posibilidad de ser reelectos. Entre las facultades de este órgano de dirección legislativa destacan: a) presidir los debates y votaciones; b) determinar el trámite de los asuntos; c) formular el orden del día para las sesiones; d) conducir las relaciones de su cámara con su par colegisladora, así como su vinculación con otros estamentos de poder de la federación y los estados. El Presidente de cada una de las cámaras es, además, el representante jurídico de su correspondiente cuerpo legislativo ante los otros poderes del Estado.

Ahora bien, por lo que toca a las facultades exclusivas de cada una de las cámaras cabe destacar lo siguiente. La Cámara de Diputados como órgano de representación popular tiene como competencia exclusiva, entre otras cosas: a) expedir el bando solemne que da a conocer a la república al Presidente electo; b) ratificar al Secretario de Hacienda designado por el Presidente; c) aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación; d) revisar la cuenta pública; o e) aprobar

el Plan Nacional de Desarrollo, entre otras. Por su parte, la Cámara de Senadores con su carácter de órgano de representación territorial tiene para sí facultades como: a) analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal; b) aprobar los tratados y convenciones internacionales suscritas por el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado; c) ratificar los nombramientos de embajadores y cónsules generales, así como también de los jefes superiores de las Fuerzas Armadas (ejército, marina y fuerza aérea); d) resolver los diferendos políticos que surjan entre los poderes de una entidad federativa; e) erigirse en jurado de sentencia en caso de juicio político; f) designar a los ministros que conforman la Suprema Corte de Justicia de la Nación; o g) nombrar al Fiscal General del Estado (arts. 74 y 76).

2.3 El Poder Judicial de la Federación

A raíz de la reforma de 1995, el Poder Judicial transformó su estructura con el objetivo de modernizar y agilizar el gobierno al interior de este poder de la unión. En efecto, con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial impulsada por el entonces Presidente Ernesto Zedillo se creó el Consejo de la Judicatura Federal y se redujo la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pasar de 22 a 11 ministros divididos en dos salas.

En cuanto al papel que juega y desempeña el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) consiste en administrar y vigilar la carrera judicial de quienes integran el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN y el Tribunal Electoral cuyos estamentos tienen mecanismos especiales y específicos para su selección. El CJF está integrado por siete miembros entre los que se encuentra el Presidente de la SCJN, quien encabeza este

consejo y es acompañado por tres consejeros designados por el pleno de la Corte Suprema, dos más por el Senado y uno por el Presidente de la República. Entre sus funciones se encuentra la administración de los recursos del Poder Judicial, la disciplina de sus miembros y garantizar el cumplimiento del principio de meritocracia en las oposiciones públicas para ocupar puestos de la carrera judicial.

De acuerdo con la Ley Orgánica de esta materia, el Poder Judicial de la Federación lo conforman: a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) El Tribunal Electoral; c) los Tribunales Colegiados de Circuito; d) los Tribunales Unitarios de Circuito; e) los Juzgados de Distrito; f) el Consejo de la Judicatura Federal; g) el Jurado Federal de Ciudadanos; y h) los Tribunales de los estados de la república (LOPJF, art. 1).

2.4 En el sistema de partidos

Número efectivo de partidos

Esta sección examina las transformaciones relevantes en diversas dimensiones del sistema de partidos desde 1979 al 2015. Hasta antes de las elecciones de 1988 la competencia y la fragmentación electorales en el sistema mexicano de partidos fueron muy limitadas, así lo indican los índices de fragmentación de Rae (1967) y del Número de Partidos (NP) (Molinar, 1991a). Desde mediados de la década de 1990 la situación cambió significativamente y los valores del índice reflejan el cambio en el sistema de partidos mexicano desde un sistema autoritario de partido hegemónico a uno competitivo. Mientras que el NP promedio era de 1.2 partidos de 1979 a 1991, en la elección de 1994 este indicó por primera vez una lógica de competencia entre dos partidos fuertes a los cuales se

agregó un tercero que es más débil, y a partir de 1997 el NP muestra un formato de competencia tripartidista a nivel nacional (véase Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores de fragmentación y volatilidad electoral, 1979-2015

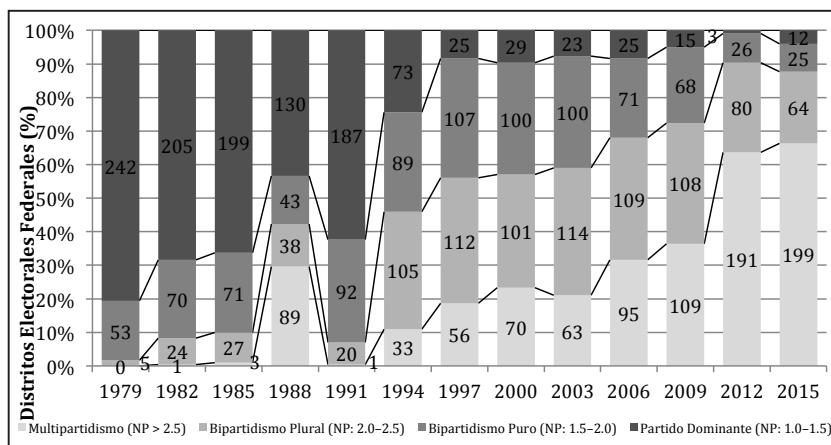
Año	Competitividad (M)	Fragmentación	NP	Volatilidad
1979	62.8	0.43	1	17.3
1982	51.8	0.49	1.1	7.55
1985	51.9	0.5	1.1	3.45
1988	32.4	0.69	1.6	21.85
1991	43.7	0.58	1.2	18.05
1994	23.5	0.65	1.8	18.75
1997	12.2	0.72	2.7	12.9
2000	1.3	0.67	2.6	15.25
2003	6.3	0.72	2.7	9.55
2006	4.6	0.7	3	15.7
2009	9.2	0.74	2.62	21.6
2012	6.34	0.77	3.21	7.92
2015	8.59	0.82	3.64	17.3

Fuente: Cálculos de los autores con base en los resultados provistos por el Centro de Estadística y Documentación Electoral de la Universidad Autónoma Metropolitana de 1979-1988 y el Instituto Nacional Electoral de 1991-2015.

El análisis con datos a nivel de los 300 distritos electorales uninominales muestran que el PRI mantuvo su posición dominante en el sistema de partidos hasta principios de los noventa (véase Gráfico 1). El crecimiento significativo de la fragmentación y de la competitividad en el sistema se dio solo a partir de la elección de 1994, en la que los distritos con una lógica de partido dominante se redujeron significativamente a sólo

un quinto del total. Los datos también revelan que a pesar del sistema de tres partidos a nivel nacional, la tendencia dominante durante los noventa y la primera década del nuevo siglo ha sido la competencia bipartidista (entre dos o dos y medio partidos) en la mayoría de los distritos. Sin embargo, las elecciones de 2012 y 2015 marcaron una diferencia importante respecto a elecciones anteriores ya que casi dos terceras partes de los distritos en ambas elecciones tuvieron una competencia multipartidista. En resumen, los datos demuestran un aumento significativo de la competencia entre partidos a nivel distrital durante la segunda década del siglo XX (véase Gráfico 1).

Gráfico 1. Distritos electorales federales por el número de partidos (NP), 1979–2015



Fuente: Para 1979-2003, (Klesner 2005: 108). Para 2006-2015, cálculos de los autores, con base en los resultados electorales oficiales del Instituto Nacional Electoral.

Volatilidad

Una de las dimensiones más relevantes en la literatura sobre el cambio electoral y los sistemas de partidos está relacionada

con el grado de inestabilidad del comportamiento electoral. De acuerdo con estudios comparados sobre volatilidad en América Latina (Roberts y Wibbels, 1999; Payne, 2007) los niveles de volatilidad en México, tanto en elecciones parlamentarias y presidenciales, son similares a los de los países de la región, con niveles que van de mínimos a moderados. La Tabla 1 muestra los niveles de volatilidad electoral en México en cada elección del Congreso desde 1979 a 2015. Los datos muestran que el predominio electoral del PRI también se reflejó en los niveles mínimos de volatilidad hasta las elecciones de 1988, donde la volatilidad total alcanzó 21.85% (el valor más alto durante el periodo analizado). La volatilidad continuó siendo alta en el periodo de 1988 a 1994 (en promedio 20%), reflejando la recuperación del PRI y el descenso de los partidos que conformaron el Frente Democrático Nacional (FDN). Pese a que la volatilidad disminuyó gradualmente en elecciones posteriores, ésta nunca ha vuelto a los bajos niveles característicos de las contiendas anteriores a 1988, manteniéndose en niveles medios/medios altos.

Cambios en el partidismo: el desalineamiento

El desalineamiento entendido como “el debilitamiento de las lealtades afectivas habituales y estables hacia los partidos entre el electorado” (Norris, 1997: 86) es una tendencia relativa generalizada en las democracias contemporáneas (tanto viejas como nuevas) (Dalton *et al.*, 1984; Dalton, 2000; 2008; Mair *et al.*, 2004). Diversos estudios (Dalton *et al.*, 1984; Hagopian, 1998) también señalan que el desalineamiento partidista puede eventualmente transformarse en un desalineamiento electoral, caracterizado por niveles crecientes de fragmentación y volatilidad electorales, así como un aumento en las tasas de

abstencionismo y de apoyo a terceros partidos y/o candidatos independientes. La literatura comparada sobre la adaptación de los partidos al cambio electoral considera a la erosión de las lealtades partidistas como una expansión del mercado electoral que genera fuertes incentivos para el cambio organizativo en los partidos, debido a que disminuye las bases tradicionales de apoyo electoral de las que estos solían depender (Dalton y Wattenberg, 2000; Mair et al., 2004).

El Gráfico 2, muestra la distribución agregada del partidismo (o macropartidismo) en México de 1983 a 2015. Como se puede apreciar, la tendencia más clara que surge de los datos es el significativo desalineamiento de los votantes respecto del que fuera el partido hegemónico. El PRI perdió una cantidad significativa de partidistas durante la mayor parte del periodo examinado, con excepción de algunos breves periodos de recuperación (1989-1994) y (1997-1999). La proporción del electorado que expresaba identidad partidista priista cayó de poco más de 50 por ciento en los primeros años de la década de 1980 a aproximadamente un tercio del electorado a mediados de los noventa.

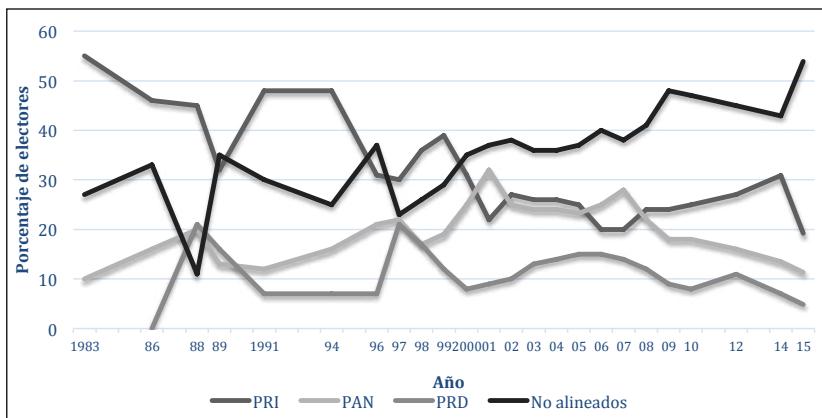
Una buena parte de la erosión de lealtades hacia el PRI se explica debido al remplazo generacional. Sin embargo, otra parte se debe a que algunos partidistas desalineados del PRI han cambiado la dirección de su identificación y muchos otros han pasado a engrosar las filas de los apartidistas¹⁰. Los niveles de partidismo del periodo que va de 1983 hasta mediados

¹⁰ Diversos estudios (Klessner, 2005; Moreno y Mendéz, 2007; Moreno, 2009) señalan que la pérdida de partidistas del PRI se ha correlacionado significativamente tanto con el incremento del segmento de independientes como con el aumento de los identificados con los partidos de oposición, principalmente con el PAN.

de la década de 1990 reflejan la etapa final del partido dominante, caracterizada por la capacidad del PRI de ganar elecciones con base en la movilización de su partidismo (como probablemente, sucedió en las elecciones de 1991 y 1994). No es sino hasta la segunda mitad de los noventa, una vez que el priísmo declinó hasta alrededor de un tercio del electorado, que tanto los independientes como los votantes débilmente identificados de los tres partidos, se volvieron una proporción de votantes lo suficientemente grande para definir el resultado de una elección. Sin embargo, a partir de 2000 da inicio otra etapa en la evolución del partidismo en México en la que el porcentaje de independientes supera, de manera constante, al macropartidismo del PRI y al de cualquier otra organización partidista, lo cual significa una expansión significativa del mercado electoral respecto al pasado.

Así, puesto que en la mayor parte de la década de 1990 y en lo que va del nuevo siglo hay más votantes independientes y menos votantes fuertemente identificados respecto a décadas anteriores, los tres principales partidos se han visto obligados, cada vez más, a apelar a los votantes débilmente identificados y a los independientes para generar coaliciones electorales ganadoras, por medio de estrategias electorales de tipo *catch-all*, que tienden a priorizar aspectos relativos a la imagen de los candidatos, los temas, y las evaluaciones de tipo retrospectivo entre otros factores de corto plazo que influyen sobre el voto, por encima de las etiquetas partidistas (Klesner, 2005).

Gráfico 2. Partidismo en México, 1983-2015 (%)



Fuentes: 1983: Encuesta de Miguel Basáñez. 1986: Encuesta New York Times. 1988: Encuesta Gallup. 1989 y 1991: Encuesta *Los Angeles Times*-Prospectiva Estratégica A.C. 1994: Encuesta Belden y Russinello con Ciencia Aplicada. 1996: Encuesta *Reforma-Los Ángeles Times*. 1997: Encuesta ITAM-Arcop. 1998-2015: Promedios anuales obtenidos a partir de encuestas trimestrales de *Reforma* reportados en Moreno (2009b; 2012). Los porcentajes no suman 100, porque no se presenta la opción “Otro partido” y “No sabe”. La pregunta utilizada a partir de noviembre de 1999 es: “Generalmente, ¿usted se considera priista, panista o perredista?” Seguida de la pregunta: “¿Se considera muy o algo...?” En encuestas previas, se usaron variantes de la pregunta sobre su simpatía con algún partido político.

*Los datos del PRD para 1988, corresponden a la suma del porcentaje de identificados con los partidos que conformaron el Frente Democrático Nacional y solamente se ofrecen como un indicador de referencia.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El cambio en el sistema de político-mexicano fue un largo proceso, complejo, e involucró diversos factores (modernización socioeconómica, cambios en la economía, liberalización económica, reformas electorales, cambios en la organización y las estrategias electorales de los partidos de oposición, entre otros). El análisis longitudinal de diversas dimensiones relevantes del sistema de partidos muestra claramente la transición desde un sistema autoritario de partido dominante hacia un sistema

multipartidista (moderado) con competitividad creciente. Los datos revelan también que la competencia electoral se acen-tuó significativamente en las elecciones de 2012 y 2015, ya que, por primera vez, la mayoría de los distritos electorales muestran un formato de competencia multipartidista. Este dato no es menor, sobre todo si se considera que, pese al multipartidismo a nivel nacional y en el congreso, el formato de competencia partidista a nivel distrital que ha prevalecido du-rante la mayor parte de los noventa y la primera década del nuevo siglo es el bipartidismo. Los datos presentados sobre la evolución de la competencia en el sistema de partidos mexi-cano durante los últimos 30 años, sugieren una relación im-portante entre el aumento de la competencia multipartidista con los cambios en la identificación partidista de los electores, particularmente, con el proceso de desalineamiento partidista.

4. ACTIVIDADES A REALIZAR

1. Discute con tus compañeros cuáles son los rasgos más dis-tintivos de la cultura política de los mexicanos y trata de llegar a un consenso sobre los aspectos más sobresalientes.
2. Organiza equipos y discutan si la forma de gobierno en México (presidencialismo) sigue siendo útil para el sistema político mexicano.
3. Analiza los resultados electorales de los últimos años y dis-cute los cambios del sistema de partidos: sus avances y vir-tudes, así como sus defectos de cara a la gobernabilidad de-mocrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, Manuel (2008) *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid: Tecnos.
- , (2006), *Políticos y política en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina: Siglo XXI.
- , (dir.), *Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas* (PELA), Universidad de Salamanca (1994-2005). CICTY, SEC 2002-03483. CICTY, SEC 1995-0845.
- ALMOND, Gabriel y Sidney Verba (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- ALTMAN, David (2000), “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999”, *Party Politics*, vol., 6, núm. 3.
- AMES, Barry (1970), “Bases of Support for Mexico’s Dominant Party”, *The American Political Science Review*, vol., 64, núm. 1.
- APARICIO, Javier, Joy Langston y Bernardo Pérez (2009). “Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009”, México, D.F.: CIDE/INMUJERES Cuadernos de Trabajo 8.
- BARTELS, Larry M. (2000), “Partisanship and Voting Behavior, 1952-1996”, *American Journal of Political Science*, vol., 44, núm. 1.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reformas*, México City: Cal y Arena.
- BOCHSLER, Daniel (2010), “Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units”, *Electoral Studies*, vol., 29, núm. 1.
- BUENDÍA, Jorge (2004), “The Changing Mexican Voter, 1991-2000”, en Kevin J. Middlebrook [comp.], *Dilemmas of Political Change in Mexico*, San Diego CA: Institute of

- Latin American Studies, University of London / Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego.
- Cámara de Diputados (2016) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México: H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf
- (2016) *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, Ciudad de México: H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_031116.pdf
- (s.f.). *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, Ciudad de México: H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/3comper.pdf>
- (s.f.) *Mesa directiva*, Ciudad de México: H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/mesa/desusintegr.htm>
- CAMPBELL, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes (1960), *The American Voter*, New York ; London: John Wiley.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2016) *Los electos 2015*, San Luis Potosí: CEEPAC.
- COPPEDGE, Michael (1997), “District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries”, *Comparative Political Studies*, vol., 30, núm. 2.
- (1998), “The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems”, *Party Politics*, vol., 4, núm. 4.
- CORNELIUS, Wayne A. (2004), “Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics”, en Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson [comps.], *Mexico's Pivotal Democratic*

- Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cossío Villegas, Daniel (1974) *El estilo personal de gobernar*, Méjico, D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- CRAIG, Ann L. y Wayne A. Cornelius (1995), “Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully [comps.], *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- DALTON, Russell J. (2000), “The Decline of Party Identifications”, en Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg [comps.], *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- , (2008), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 5th ed. Washington, DC: CQ Press.
- , Scott C. Flanagan, James E. Alt y Paul Allen Beck (1984), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- y Martin P. Wattenberg [comps.] (2000), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. y James A. McCann (1996), *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- FIORINA, Morris P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, CT: Yale University Press.
- FLORES-MACÍAS, Francisco (2009), “Electoral Volatility in 2006”, en Jorge I. Domínguez, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno [comps.], *Consolidating Mexico’s Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- GREENE, Kenneth F. (2007), *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HAGOPIAN, Frances (1998), "Democracy and Political Representation in Latin America in the Pause, Reorganization, or Decline?", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark [comps.], *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gables, FL: North-South Center Press/University of Miami.
- IBARGÜENGOITIA, Jorge (1990) *Instrucciones para vivir en México*, México, D.F.: Booket.
- JONES, Mark P. (2010), "Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process", en Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi [comps.], *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington, DC: Inter-American Development Bank and DRCLAS-Harvard University.
- y Scott Mainwaring (2003), "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", *Party Politics*, vol., 9, núm. 2.
- KITSCHELT, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth J. Zechmeister [comps.] (2010), *Latin American party systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KLESNER, Joseph L. (1987), "Changing Patterns of Electoral Participation and Official Party Support in Mexico", en Judith Gentleman [comp.], *Mexican Politics in Transition*, Boulder, CO: Westview.
- (1993), "Modernization, Economic Crisis, and Electoral Alignment in Mexico", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol., 9, núm. 2.
- (1994), "Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican Party System", en Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y

- Juan Molinar Horcasitas [comps.], *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- (1995), “The 1994 Mexican Elections: Manifestation of a Divided Society?”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol., 11, núm. 1.
- (2004), “The Structure of the Mexican Electorate: Social, Attitudinal, and Partisan Bases of Vicente Fox’s Victory”, en Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson [comps.], *Mexico’s Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- (2005), “Electoral Competition and the New Party System in Mexico”, *Latin American Politics & Society*, vol., 47, núm. 2.
- LANGSTON, Joy (2013). “Mujeres candidatas, experiencia subnacional y distritos perdedores”,
en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3482/26.pdf>
- LLANOS, Mariana (2003). “El bicameralismo en América Latina”, en *Anuario de Derechos Constitucionales Latinoamericanos*, Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 347-377.
- MAGALONI, Beatriz (1999), “Is the PRI Fading? Economic Performance, Electoral Accountability, and Voting Behavior in the 1994 and 1997 Elections”, en Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré [comps.], *Toward Mexico’s Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, London: Routledge.
- (2006), *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAINWARING, Scott y Timothy Scully [comps.] (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, CA: Stanford University Press.

- y Mariano Torcal (2005), “Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization”, *Working Paper #319*, Notre Dame, Indiana: The Helen Kellogg Institute for International Studies/University of Notre Dame.
- y Edurne Zoco (2007), “Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies”, *Party Politics*, vol., 13, núm. 2.
- MAIR, Peter, Wolfgang C. Müller y Fritz Plasser [comps.] (2004), *Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets*, London: Sage.
- MÉNDEZ de Hoyos, Irma (2006), *Transición a la Democracia en México: Competencia Partidista y Reformas Electorales 1977-2003*, México: Fontamara.
- MOLINAR, Juan (1991a), “Counting the Number of Parties: An Alternative Index”, *The American Political Science Review*, vol., 85, núm. 4.
- (1991b), *El Tiempo de la Legitimidad: Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, México: Cal y Arena.
- (1996), “Changing the Balance of Power in a Hegemonic Party System: The Case of Mexico”, en Arend Lijphart y Carlos H. Waisman [comps.], *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, CO: Westview.
- y Jeffrey Weldon (1990), “Elecciones de 1988 en México: Crisis del Autoritarismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol., 52, núm. 4.
- MORENO, Alejandro (2003), *El Votante Mexicano: Democracia, Actitudes Políticas y Conducta Electoral*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- (2009), *La Decisión Electoral: Votantes, Partidos y Democracia en México*, México: Miguel Angel Porrúa.

- y Patricia Mendéz (2007), “Identificación Partidista en las Elecciones Presidenciales en México: 2000 y 2006”, *Política y Gobierno*, vol., 14, núm. 1.
- NORRIS, Pippa (1997), *Electoral change in Britain since 1945*, Oxford: Blackwell.
- O'DONNELL, Guillermo A. y Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- PACHECO Méndez, Guadalupe (1997), “Un Caleidoscopio Electoral: Ciudades y Elecciones en México, 1988-1994”, *Estudios Sociológicos*, vol., XV, núm. 44.
- (2003), “Democratización, Pluralización y Cambios en el Sistema de Partidos en México, 1991-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol., 65, núm. 3.
- PALMA, Esperanza y Abraham, Chimal (2012). “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, pp. 53-78.
- PAYNE, J. Mark (2007), “Party Systems and Democratic Governability”, en J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz [comps.], *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank and International IDEA.
- (2006) “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos”, en J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz [comps.], *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank and International IDEA.
- PAZ, Octavio (1950) *El laberinto de la soledad*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- PEDERSEN, Mogens N. (1983), “Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems: 1948-1977: Explorations

- and Explanations”, en Hans Daalder y Peter Mair [comps.], *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- RAE, Douglas W. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- RAMOS Oranday, Rogelio (1985), “Oposición y Abstencionismo en las Elecciones Presidenciales, 1964-1982”, en Jorge Alonso y Pablo González Casanova [comps.], *Las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas*, México City: Siglo Veintiuno Editores.
- ROBERTS, Kenneth M. y Erik Wibbels (1999), “Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations”, *The American Political Science Review*, vol., 93, núm. 3.
- SARTORI, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHUMPETER, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London & New York: Routledge.
- SOMUANO Ventura, María Fernanda y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (2003), “La Identificación Partidista de los Mexicanos y el Cambio Electoral, 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol., 171, núm.

El Estado y la administración pública

Agustín E. Ferraro

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública es la organización que se ocupa de llevar a la práctica los programas de gobierno en las sociedades contemporáneas, a través de su participación en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. En Estados democráticos, las decisiones finales sobre programas de gobierno corresponden a las autoridades elegidas directa o indirectamente por los ciudadanos. Pero el personal de la administración pública es el que tiene a su cargo, como una de sus tareas más importantes, la preparación de dichas decisiones, en el sentido de proveer a la autoridad política con la información, análisis y juicios expertos que es capaz de reco-
pilar y elaborar un equipo de profesionales especializados en el área de que se trate.

Es claro que lo dicho en el párrafo anterior es una imagen relativamente ideal, a la que solamente se aproximan las administraciones públicas en los países desarrollados. En países en vías de desarrollo, en cambio, ocurre que generalmente las autoridades políticas no buscan el asesoramiento técnico experto de funcionarios permanentes de la administración, sino que recurren con mucha mayor frecuencia a sus asesores de

confianza, cuya selección responde en primer lugar a criterios políticos. Pero no solamente se trata de asesoramiento; en muchos casos, la presencia de personal reclutado en base a criterios de confianza política se extiende también al personal gerencial en niveles altos o intermedios, e incluso a muchos otros puestos subordinados en la administración estatal. Este fenómeno se caracteriza como clientelismo en el empleo público y tiene como resultado que el personal de confianza política llega a cubrir una parte amplia de la masa del empleo estatal, como ocurre en muchos países de América Latina.

No es una casualidad que los países desarrollados se caractericen por tener administraciones públicas profesionales, con amplia influencia en el proceso de políticas públicas, es decir en la puesta en práctica de los programas de gobierno. Se trata de una conexión intrínseca, a saber, que solamente los países que confían la gestión de los organismos estatales a un staff de servidores públicos profesionales, reclutados por mérito y con carreras estables, logran progresar hasta convertirse en economías desarrolladas. La vinculación directa entre el carácter profesional de la administración del Estado y el nivel de desarrollo económico fue originalmente afirmada por Max Weber; se trata de una tesis muy fundamental en las ciencias sociales, que ha sido demostrada recientemente con extensas mediciones empíricas y herramientas estadísticas¹.

¹ La tesis de Weber afirma que el establecimiento de burocracias profesionales para la gestión de los organismos estatales es una condición necesaria para que la economía capitalista se consolide y prospere, es decir para el desarrollo económico. La exposición más detallada de esta tesis corresponde al capítulo final de su máxima obra teórica, *Economía y Sociedad* (Weber 1921). La tesis de Weber fue demostrada recientemente utilizando amplias bases de datos y herramientas estadísticas por Rauch y Evans (1999; 2000). Estos autores presentan evidencia

En contraste con los países desarrollados, es frecuente constatar, en países en vías de desarrollo, un alto nivel de clientelismo político en la administración pública, en todos los niveles jerárquicos de las estructuras organizativas. En algunos países latinoamericanos, por ejemplo, cada nuevo gobierno designa en los primeros meses de gestión decenas de miles de nuevos empleados. De este modo, en vez de constituir una organización profesional que brinda asesoramiento imparcial, la administración pública viene a quedar subordinada políticamente al Poder Ejecutivo. Puesto que una gran parte de los nombramientos de personal se realizan por criterios de lealtad política, la formación técnica y experiencia profesional de un amplio grupo de agentes públicos cuentan solamente como un factor secundario o son ignoradas al momento de su contratación.

La politización de la administración pública hace que ésta no pueda cumplir sus funciones de manera adecuada y que, en consecuencia, las políticas públicas tengan resultados muy deficientes. Como decíamos al principio, una de las primeras funciones de la administración pública es contribuir a la puesta en práctica de programas de gobierno en base a la formación técnica y experiencia profesional de su personal. En países desarrollados, no se concibe que un Ministro, por ejemplo, tome una decisión de política pública sin una minuciosa preparación técnica a cargo de los expertos de la administración, quienes por supuesto son políticamente imparciales. Pero además

respecto a una muestra extensiva de países, los que a lo largo de un período temporal relativamente amplio (1970-1990) muestran mayor crecimiento económico en proporción directa al grado de consolidación de burocracias profesionales y permanentes del Estado con anterioridad a dicho período.

de esta preparación técnica de las decisiones, la administración pública es también la organización que tiene a su cargo la implementación de la política pública, una vez que las autoridades elegidas democráticamente han tomado la decisión de llevarla a cabo. La implementación o puesta en práctica de una política pública abarca desde amplias decisiones de ejecución, en el nivel gerencial, hasta las acciones cotidianas de los agentes públicos a nivel de la calle. Y esta implementación, debido a la gran complejidad de las sociedades modernas, tiene que ser monitoreada y evaluada desde el primer día, para corregir los planes de política pública de manera inmediata, sobre la base de los problemas y resultados negativos que se producen apenas comenzada su implementación.

Por cierto, también corresponde a la administración pública la evaluación de los resultados de la política pública y es muy importante observar, en este contexto, que la actividad de evaluación no puede separarse de la actividad de implementación. Para que la reformulación de la política pública sea inmediata cuando se constatan problemas y efectos negativos en su implementación, la evaluación es mucho más efectiva si está a cargo de la misma organización que implementa la política, por parte de un área organizativa sin duda especializada, pero que forme parte de la misma estructura. Será deficiente una evaluación de la política pública que se entienda como “auditoría posterior” a cargo de un organismo separado del área de implementación. Por el contrario, la evaluación tiene que constituir un proceso constante y simultáneo con la implementación misma y, para que esto ocurra de manera efectiva, tiene que estar a cargo de la misma estructura organizativa que implementa la política, es decir de la propia administración pública.

La necesidad de evaluación y reformulación permanente de las políticas públicas nos hace ver que los tres momentos elementales del proceso de políticas públicas que hemos mencionado hasta ahora, a saber, elaboración, implementación y evaluación, no pueden separarse en la realidad de la administración. La distinción de los diferentes momentos es solamente una herramienta de análisis, una abstracción teórica que no debe confundirse con la realidad. En el trabajo cotidiano de la gestión pública, los programas tienen que ser permanentemente evaluados y reformulados, desde el primer momento de su implementación. Precisamente porque las sociedades contemporáneas son sumamente complejas, no se puede implementar una política pública sin evaluar lo que está ocurriendo desde el primer día. Los diferentes momentos del proceso de política pública forman un único proceso continuo, no se pueden separar sino solamente en forma abstracta. La ignorancia o falta de atención al carácter simultáneo de los diferentes momentos del proceso de políticas públicas tiene efectos muy negativos sobre el rendimiento y eficiencia de los organismos estatales, un fenómeno que afecta particularmente a países de América Latina.

Ya mencionamos antes que el modelo de estructuras estatales en las que una administración pública profesional tiene un rol muy importante en la tarea de gobierno tiene vigencia solamente en países desarrollados, particularmente en países de Europa continental o nórdicos, tales como Alemania, Gran Bretaña, Francia, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia. Pero el presente trabajo ha sido escrito pensando sobre todo en lectores de países iberoamericanos, esto es América Latina, España y Portugal². Y estos países se caracterizan

² Existe aún cierta controversia sobre el término Iberoamérica. El *Diccionario Panhispánico de Dudas* sostiene que el término se refiere solamente

por una recepción problemática de la idea o modelo de una administración pública profesional y permanente. En algunos o en todos los ámbitos de gestión del Estado, en los países iberoamericanos, se admite o incluso se promueve que, en vez de servidores profesionales con carácter permanente, muchos de los puestos de la administración pública sean cubiertos por personas designadas en base a motivos políticos. Por cierto, los diversos casos nacionales difieren mucho entre sí.

Claramente, de entre los países de Iberoamérica, es España donde la profesionalización de la administración pública ha realizado mayores avances durante el siglo XX, en el nivel del Estado central. El caso español es muy interesante para América Latina, pues durante el siglo XIX la administración pública española se caracterizaba por una completa politización, es decir que el cambio de orientación política del gobierno traía consigo un reemplazo brutal y masivo de los empleados públicos. En una anécdota célebre del año 1875, el propio rey Alfonso XII se quejaba ante el Embajador Británico en España sobre el hecho de que los cambios de gobierno tenían por consecuencia que fueran reemplazados todos los empleados de los

a los países americanos que formaron parte de los reinos de España y Portugal, es decir que excluye a estos dos países europeos. Pero este uso, que quizás tuvo vigencia en el pasado, ha resultado ciertamente superado por la celebración periódica de las *Cumbres Iberoamericanas* desde 1991 y la constitución formal de la *Comunidad Iberoamericana de Naciones* desde la misma fecha. España y Portugal son miembros fundadores de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y tienen en ella un rol muy activo. Va en contra del uso corriente de la palabra “iberoamericano”, tal como la emplean masivamente los propios hablantes del idioma, pretender que dos de los miembros fundadores y más activos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones no deban ser denominados “países iberoamericanos”.

Ministerios, o como se expresó el Rey, cada nuevo gobierno cesanteaba “desde el Ministro hasta el portero del edificio del Ministerio.” (Varela 2001, 422) Una broma que se contaba mucho en esos días en España era que, cada vez que el famoso líder liberal y tres veces Primer Ministro, el Conde de Romanones, tenía que dejar su puesto de Jefe de Gobierno, era necesario contratar un tren especial para que lo acompañen de vuelta a casa todo el gran número de empleados cesanteados. En España, este completo predominio del clientelismo político en la administración del Estado comienza a revertirse en las primeras décadas del siglo XX. Se trata de un proceso histórico que tiene algunas semejanzas con lo ocurrido en los Estados Unidos hacia la misma época, a saber, la transformación de una administración pública, que durante buena parte del siglo XIX fue completamente clientelista, muy criticada por su corrupción e inefficiencia, en una administración pública profesionalizada durante el siglo XX. Los casos de Estados Unidos y España son especialmente relevantes desde una perspectiva iberoamericana, pues contrarrestan el extendido “pesimismo cultural” en la región, que postula que el clientelismo en la administración es una tradición arraigada culturalmente y que por tanto es (casi) imposible de cambiar. En España y Estados Unidos, como queda dicho, la cultura administrativa durante el siglo XIX era masivamente clientelista y esto se consideraba un rasgo esencial de la cultura política nacional en ambos países, el clientelismo era considerado una tradición tan arraigada que resultaría imposible de cambiar. Sin embargo, en pocas décadas ambos países lograron transformar de manera substancial sus administraciones públicas, para pasar a sistemas profesionalizados y esta transformación, por cierto, fue una clave para el desarrollo económico en ambos casos.

La transformación de las administraciones públicas de Estados Unidos y España a sistemas profesionalizados, durante el siglo XX, no se produjo por un súbito incremento del patriotismo o la moralidad de los políticos en estos países. Es importante tener esto en cuenta, pues en el ámbito iberoamericano se suele atribuir el extendido clientelismo en la administración pública a prácticas patrimonialistas o directamente corruptas de los políticos, como si todo el fenómeno resultase de una deficiencia moral o deficiencia de patriotismo de los líderes partidarios. Pero esta opinión tan extendida es, por un lado, metodológicamente insostenible: en las ciencias sociales, incluida por cierto la Ciencia Política y de la Administración, no podemos explicar fenómenos a través de los rasgos morales, buenos o malos, de los actores. Los hechos sociales no ocurren porque las personas sean buenas o malas, sino que debemos buscar las circunstancias fácticas, sean contingentes o estructurales, que expliquen lo que sucede. Y en cualquier caso, es muy visible que el nivel moral de los políticos no aumentó de manera substancial en las primeras décadas del siglo XX en Estados Unidos o España: la idea misma de que esto haya ocurrido, como explicación de las transformaciones históricas acontecidas, es verdaderamente absurda.

Las transformaciones de los sistemas de administración pública en Estados Unidos y España se produjeron por diversos factores sociales e históricos de los que vamos a destacar dos principales: 1) el desarrollo de movimientos políticos y sociales de crítica al sistema de clientelismo masivo en la administración pública, a saber, el movimiento progresista en los Estados Unidos y el *regeneracionismo* en España; 2) un cambio en el concepto o modelo del Estado sustentado por las élites académicas y particularmente jurídicas en ambos países, de modo que las élites comienzan a aceptar e incluso promover

una organización del Estado fundada en organizaciones burocráticas independientes del poder político, es decir, organizaciones burocráticas relativamente autónomas. Este aspecto es fundamental en lo que concierne a la consagración del modelo de Estado moderno o Estado racional en la terminología de Weber. En países de América Latina, se han producido movimientos sociales y políticos similares a los que describimos en el primer punto para España y Estados Unidos, pero la concepción del Estado moderno o Estado racional, conformado por organizaciones burocráticas profesionales y autónomas, tiende a encontrar un rechazo muy activo entre los distintos grupos de la élite, sea en el ámbito intelectual y académico, o bien jurídico y político. La resistencia al modelo del Estado moderno, que es una constante histórica en la región, nos debe hacer notar que el problema de la profesionalización de la administración pública no puede discutirse independientemente del problema del modelo de Estado, ya sea en perspectiva histórica o en el diagnóstico al presente de las dificultades para realizar procesos de reforma y profesionalización de la administración pública. Vamos a considerar la cuestión de los modelos de Estado y su aplicación a diseños de administración pública, en la próxima sección.

2. EL ESTADO MODERNO

La definición clásica del Estado moderno, considerada una referencia fundamental entre los expertos, es la que formula Max Weber en una obra que ya mencionamos en la sección anterior, *Economía y Sociedad* (Weber 1921).

Dice Weber: “Estado se llamará a una organización política institucionalizada [*politischer Anstaltsbetrieb*] si y en la medida en que su Estado mayor administrativo [*Verwaltungsstab*]

puede pretender con éxito el monopolio de la coacción física legítima para la implementación de ordenamientos [*Ordnungen*.]” (Weber 1921, 29) Esta definición, formulada hacia el principio de la obra de Weber citada, se complementa con otra importante formulación que corresponde al último capítulo de la obra, es decir el capítulo donde Weber discute la intrínseca relación entre el Estado, la burocracia y el capitalismo. Y dice aquí Weber que: “El Estado racional, únicamente sobre la base del cual puede crecer el capitalismo, se funda en la burocracia profesional (*Fachbeamtentum*) y en el derecho racional.” (Weber 1921, 815)

En países iberoamericanos, generalmente se recuerda y se cita de esta definición lo que concierne al “monopolio de la coacción” pero siempre se menciona poco o se olvida el resto, que es más importante en términos teóricos y fue puesto por Weber en una parte más destacada de ambas formulaciones. Ese énfasis o foco exclusivo en el monopolio de la coacción es revelador de un error o distorsión muy extendida sobre el modelo del Estado moderno en países iberoamericanos, que discutiremos a continuación.

Las dos formulaciones dejan en claro que el Estado racional o Estado moderno tienen cuatro características principales, de acuerdo con Weber: 1) es una institución política, vale decir una organización de personas cuyo objetivo principal es el ejercicio del poder; 2) está conformada por una burocracia profesional y está al mando de un Estado mayor administrativo, un cuerpo directivo que también es profesional; 3) puede “pretender,” es decir afirmar de manera creíble y fundada, que le corresponde el monopolio de la coacción física legítima, en otras palabras, puede pretender que la violencia que eventualmente respalda sus decisiones es la única que debe ser

socialmente aceptada; 4) las normas que impone o implementa están organizadas de manera sistemática o racional.

Como vemos, es una distorsión el énfasis en el “monopolio de la coacción” que resulta tan frecuente cuando se menciona la definición de Weber. Ni siquiera afirma Weber que el Estado tenga de manera efectiva el monopolio de la coacción, es decir que dicho monopolio sea una situación de hecho, sino que el Estado puede pretender de manera exitosa, que es tanto como decir de manera creíble y socialmente aceptada, que es la única organización legitimada para ejercer la coacción. Es una diferencia sutil pero muy importante, pues mal podría un sociólogo afirmar que el Estado tiene un monopolio real y efectivo de la coacción, que sería tanto como afirmar que la criminalidad ha dejado de existir o que no existen fuerzas políticas revolucionarias, cuando en tiempos de Weber los partidos políticos con objetivos revolucionarios eran una realidad evidente, que ningún Estado podía perseguir y eliminar por completo. El monopolio de la coacción no era entonces, ni es ahora, una situación de hecho, un dato fáctico, sino que se trata del contenido ideal del principio de la legitimidad del Estado, es decir el hecho de que el Estado puede afirmar de manera plausible y fundada que le corresponde ese monopolio. No se trata de que lo tenga de hecho, pues sociológicamente es un absurdo pretender que una organización tenga el monopolio de la coacción: ni siquiera los sistemas totalitarios más feroces podrían eliminar por completo toda resistencia o ilegalidad.

En cualquier caso, el énfasis de la definición de Weber claramente está en el hecho de que el Estado es una organización burocrática profesional y que tiene una dirección general (*Verwaltungsstab*) conformada también por profesionales. Precisamente, dicha autonomía relativa de la burocracia estatal, su capacidad para conducir al Estado de acuerdo con criterios

formulados por expertos, es lo que mayor desconfianza genera en el ámbito iberoamericano. La idea de una “burocracia autónoma” es rechazada con gran energía por juristas, científicos sociales o intelectuales en la región. Y esto constituye tanto como el rechazo a la idea misma del Estado moderno, por cierto, pues desde Weber en adelante lo que este autor define como “Estado racional” viene a ser identificado con el Estado moderno y una de sus características más fundamentales es su autonomía burocrática.

El rechazo a la idea del Estado moderno es una de las razones principales que explican la falta de consolidación de los Estados en Iberoamérica, su debilidad como organizaciones, a pesar de los doscientos años de vida independiente de la mayor parte de los países de la región. Dicha debilidad del Estado ha sido diagnosticada por una de las aportaciones teóricas más célebres en los estudios políticos sobre la región, el concepto de *zonas marrones*, formulado por Guillermo O'Donnell. El autor describe con esta tesis el hecho de que amplias zonas de territorio, en una mayoría de los países iberoamericanos, se encuentran fuera del alcance de la aplicación de la ley. Dichas zonas pueden ser periféricas respecto a los centros nacionales de poder, pero también se encuentran en ocasiones en las grandes ciudades, incluso en el interior o aledañas a las mismas metrópolis centrales de algunos países, en barrios socialmente marginales. Se trata de áreas en que los Estados son incapaces de mantener el imperio de la ley de manera efectiva y continuada. Predominan, por el contrario, sistemas de dominio local, que tienden a alcanzar extremos de poder personalista, patrimonial y muchas veces violento, mientras que las actuaciones policiales en estas áreas tienden también muchas veces a quedar fuera de la ley, representando en sí mismas excesos criminales (O'Donnell 1999; 2004). Las zonas

marrones representan un serio problema que combina, entre otros, aspectos sociales, de seguridad y urbanísticos. Se trata de un fracaso de la gestión pública en varios frentes, que revela de manera muy clara la debilidad o falta de consolidación del Estado moderno en América Latina.

Un segundo problema de extrema gravedad, que es también un testimonio de la fragilidad institucional de los Estados en la región, son los altos índices de pobreza y pobreza extrema. Clasificada por Klitsberg como un “escándalo moral”, la pobreza en Iberoamérica significa que vastos sectores de la población sufren privaciones que les impiden ejercer sus derechos más básicos (Klitsberg 2000, 36). Esto se corresponde con el hecho de que los países iberoamericanos continúan teniendo la distribución del ingreso menos equitativa en el mundo, medida por indicadores como el coeficiente de Gini (Hoffman y Centeno 2003). Y un aspecto muy preocupante de la situación es que los países iberoamericanos no son ajenos a las iniciativas de política social. Por el contrario, la legislación y los programas sociales tienen una larga tradición histórica en diversos países de Iberoamérica y se destinan importantes recursos al área social (Ferraro 2009, 147 y ss.). Ocurre simplemente que dichos programas no han podido lograr resultados duraderos en la lucha contra la pobreza, es decir que, otra vez, nos encontramos ante un reiterado fracaso de los gobiernos para implementar políticas públicas de manera exitosa.

Podemos decir, en síntesis, que tanto el problema de las zonas marrones, como el de la pobreza y la desigualdad, son síntomas de la debilidad institucional del Estado en América Latina, de la fragmentaria consolidación de administraciones públicas modernas y profesionales, capaces de lograr resultados de gestión pública de manera progresiva y consistente. De la debilidad del Estado resultan, por cierto, muchos otros

problemas sociales y políticos, de los que hemos destacado aquí solamente dos ejemplos fundamentales. La debilidad del Estado es un resultado directo de la falta de consolidación de burocracias profesionales en la región y este fenómeno se puede rastrear de forma empírica de manera relativamente exacta, como veremos en la próxima sección.

3. EL CLIENTELISMO EN LA ADMINISTRACIÓN

Diversos estudios, en los últimos años, han intentado establecer la cantidad aproximada de puestos que se designan por criterios políticos en las administraciones centrales de los países de América Latina. Estos puestos, también llamados puestos de confianza política o puestos de libre designación, se contraponen a los puestos en la administración que corresponden a funcionarios y que se obtienen mediante un concurso público o pruebas de oposición.

La cantidad exacta de puestos políticos no es un dato que se obtenga con facilidad de los gobiernos, incluso en casos como los de Estados Unidos o España, donde esa cantidad es relativamente menor comparada con los casos de América Latina. Estados Unidos y España, precisamente, han sido países con un pasado fuertemente clientelista y que todavía conservan prácticas de carácter clientelista en determinados sectores de la administración. Por eso es que resulta frecuente que ciertas designaciones sean realizadas por criterios políticos, pero que esto se intente ocultar o disimular. Por cierto, la dificultad para establecer las cifras de designaciones políticas aumenta en proporción al mayor grado de clientelismo, de modo que en algunos países latinoamericanos se requieren investigaciones muy detalladas antes de poder llegar a estimaciones fundadas (Ferraro 2006). A veces el problema depende también

de la falta de claridad conceptual, puesto que la definición del concepto de “funcionario” debería ser muy estricta, tanto en la teoría como en la práctica, pero generalmente no lo es. Vamos a establecer una definición de este concepto antes de continuar discutiendo el problema de su determinación cuantitativa en términos empíricos. Se debe entender por funcionario a la persona que obtiene su puesto en la administración mediante un concurso u oposición de carácter público, es decir un concurso u oposición cuyo procedimiento y resultados quedan formalmente registrados en un documento oficial. El registro formal del concurso debe incluir tanto los pasos de su desarrollo como el fundamento de la decisión que toma el tribunal entre los candidatos, de modo que exista una garantía procedimental para evitar la arbitrariedad de la decisión, que puede ser judicialmente impugnada si tuviera tal carácter arbitrario. Los procedimientos de concurso u oposición con carácter público tienen que incluir el nombramiento de jurados, o miembros de un tribunal, los que deben tener ciertos requisitos y calificaciones mínimas que demuestren suficientemente su competencia profesional. Este jurado o tribunal debe evaluar a todos los candidatos de manera imparcial y tomar una decisión fundada. Sin estas garantías procedimentales, la designación de una persona para un puesto en la administración pública puede resultar completamente arbitraria, determinada solamente por criterios de lealtad política o lealtad personal, ya sea que se hagan o no explícitos. La “selección de personal” como se practica en la empresa privada, es decir que un reclutador estudia los antecedentes de un grupo de personas que aspiran a un puesto, entrevista a un grupo de ellas y luego decide a quién se ha de contratar, no ofrece suficientes garantías en el ámbito de la administración pública. Por regla general, un procedimiento de selección de personal sin carácter público

terminará, en el ámbito de la administración estatal, en la contratación de la persona recomendada políticamente, es decir que se trata de uno de tantos mecanismos empleados para ocultar la práctica del clientelismo político.

Los estudios que se utilizan como fuente para la tabla 1 abajo no solamente contemplan las categorías formales de designaciones políticas, sino el amplio ámbito de informalidad en las prácticas administrativas de países latinoamericanos. Se presentan en la tabla resultados de un conjunto de estudios que siguen reflejando la realidad actual, generalmente realizados por expertos locales o por reconocidos expertos internacionales para cada uno de los países en cuestión.

Tabla 1. Niveles de clientelismo en la Administración Central

País	Total Administración pública central	Designados políticos	%
España Fuentes: Ballart y Ramió 2000: 224. Parrado 2004: 231.	570.000	350-400	0.07 %
EEUU Fuentes: Peters 2004: 128. CBO 2001: 1.	1.800.000	4500	0.25 %
AMÉRICA LATINA			
Brasil Fuentes: Pacheco 2004: 7. Marconi 2002: 15.	328.000	18.000	5.5 %

México Fuentes: Philip 2003: 44. Benton 2002: 21-22.	220.000	15.000 – 50.000	6.8 % – 22.7 %
Argentina Fuentes: Ferraro 2006.	120.000	19.000	15.8 %
Chile Fuentes: Valdés 2003.	60.000	2.900 – 4.200	4.8 % – 7 %

Los datos respecto a la administración pública central, en España, muestran una profunda transformación respecto al pasado masivamente clientelista que, como se dijo arriba, predominaba durante el siglo XIX. Pero estos datos no deben generar un falso sentido de complacencia entre los españoles. Pues una característica importante que cabe destacar del sistema de administración pública en España es que el relativo profesionalismo de la administración central no se refleja de la misma manera en las Comunidades Autónomas y en los gobiernos locales (que incluyen ayuntamientos y diputaciones provinciales). Probablemente porque se trata de administraciones mucho más recientemente conformadas, es decir que se han ido constituyendo desde la última transición a la democracia, las Comunidades Autónomas de España presentan prácticas de clientelismo político mucho más extendidas. Podría también pensarse que ha habido un acuerdo no escrito para preservar el profesionalismo de la administración central, en España, pero que se ha acordado implícitamente que las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales han de mantenerse como un botín para el partido que gana las elecciones, y que se admite aquí entonces la designación por motivos políticos de miles de seguidores leales. Las tradiciones de “caciquismo” tan características de la

vida pública española durante el siglo XIX, siguen vigentes al día de hoy en estos niveles subnacionales y locales de gobierno, en muchos casos de manera escandalosa (Álvarez 2000; Corzo 2002; Robles 2008; Acosta 2008). No ha habido ninguna investigación empírica sobre este tema tan delicado en los últimos años, en el ámbito académico, pero una estimación del Diario “ABC”, basada en datos provistos por el sindicato de funcionarios CSIF, fija la cifra de designados políticos en el ámbito de las administraciones locales en 16.000 personas y en ámbito de las Comunidades Autónomas en 2.500 personas (ABC 2013). Las proporciones de designaciones políticas se acercan en este ámbito a los porcentajes que mencionamos arriba para países latinoamericanos, es decir que estamos en la dimensión del clientelismo masivo como (lamentable) tradición política iberoamericana.

El clientelismo masivo tiene efectos devastadores sobre la calidad del gobierno. La fuerte crisis económica y política que está viviendo España, desde los años 2007-2008 y hasta nuestros días, tiene uno de sus factores determinantes en este fenómeno. En efecto, el detonante para la extrema gravedad con que la economía española se ha visto afectada por la crisis del sistema financiero internacional, a partir del año 2008, ha sido la crisis del sistema bancario y particularmente de las cajas de ahorro vinculadas con las Comunidades Autónomas. Las cajas de ahorro han sufrido pérdidas económicas enormes en los últimos años, por haber concedido créditos inmobiliarios en forma masiva durante las épocas de expansión del mercado inmobiliario entre los años 2000 y 2008. Muchos de estos créditos se han revelado luego como incobrables, es decir que fueron concedidos sin un mínimo de rigor en el gerenciamiento y previsión del negocio bancario. Todo esto ha causado un problema general de insolvencia en el sistema bancario español,

cuya consecuencia es el fuerte aumento de las tasas de interés que el Estado debe asumir para colocar títulos de deuda pública. La crisis económica, por otro lado, se complementa con una muy severa crisis política, que se pone de manifiesto en la intención del gobierno de Cataluña de convocar una consulta popular sobre su posible independencia o incorporación a la Unión Europea como Estado soberano. Esta crisis política se precipita a raíz de la crisis financiera, puesto que el gobierno de Cataluña presenta, como uno de los fundamentos principales para la consulta popular sobre una eventual independencia o separación, el hecho de que Cataluña estaría sufriendo una gran desventaja en términos financieros en los acuerdos sobre recaudación impositiva y distribución del gasto entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en España. En otras palabras, si no hubieran ocurrido las crisis financiera y económica, esta crisis política muy probablemente tampoco se hubiera producido.

En síntesis, nos encontramos ante una de las crisis más graves que ha sufrido España desde la transición, una crisis económica que tiene por resultado una fuerte crisis político-constitucional. Y uno de los determinantes principales de esta crisis es el mal gerenciamiento de las cajas de ahorros, su política financiera excesivamente arriesgada e imprudente, su poca confiabilidad técnica como entidades crediticias, deficiencias que han llevado al endeudamiento masivo del Estado. Dichas graves deficiencias en el gerenciamiento de las cajas de ahorros han sido una consecuencia directa de la politización de su personal directivo, un fenómeno ya conocido y documentado desde hace cierto tiempo, que se expresa en la presencia de numerosos designados políticos, sin formación técnica bancaria, en los directorios de las cajas y en los organismos que supuestamente deben realizar su fiscalización (Cazorla 1995;

Casares 2011; Rodríguez et al. 2011). Aquí vemos, finalmente, que el clientelismo en la administración pública no solamente impide la consolidación de Estados modernos en países de Iberoamérica y dificulta o hace imposible el pleno desarrollo económico en la región. El clientelismo político puede afectar a Estados ya aparentemente consolidados y a sociedades que han alcanzado niveles de desarrollo económico relativamente elevados, como España, destruyendo ese progreso tanto a nivel económico como político. La consolidación de un Estado moderno, es decir de una administración pública profesional en los distintos niveles del gerenciamiento público, no es un hito que una vez alcanzado ya no tenga vuelta atrás. Los recientes acontecimientos en España nos muestran que se trata antes bien de una tarea, de un objetivo de la vida pública democrática que tiene que ser constantemente promovido y asegurado.

4. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

- 1) ¿Cuál es el rol que una burocracia profesional permanente, reclutada por mérito, tiene en el proceso de políticas públicas en países desarrollados?
- 2) ¿Cómo define Max Weber el Estado moderno?
- 3) ¿De qué manera contribuye la profesionalización de la burocracia estatal al crecimiento económico?
- 4) ¿Cómo podría ser posible avanzar hacia la consolidación de sistemas profesionales de carrera pública en países de América Latina?

4.1 Ejercicios prácticos

Los dos ejercicios siguientes consisten en debates en clase, utilizando la probada técnica de discusión preliminar en grupos, para luego pasar a un debate general. La clase deberá formar grupos de hasta un máximo de seis participantes. Es importante que, como primera tarea, el grupo elija un portavoz, que actuará también como secretario del grupo. Es decir, el portavoz irá tomando nota de lo que se discuta en el grupo desde el principio, pues de ninguna manera se pretende que el grupo llegue a una opinión unánime o que elabore su intervención como “respuesta correcta.” Se trata, por el contrario, de un debate también dentro del grupo y el portavoz tomará nota para luego reflejar las distintas posturas ante la clase. Al cabo de doce minutos, los portavoces de los distintos grupos describirán entonces ante la clase lo que se ha discutido en el grupo. Ya desde la primera intervención de los portavoces, cualquier otro participante de la clase podrá solicitar intervenir para expresar sus opiniones. Es decir que no se trata de que los portavoces sean los únicos autorizados para hablar, es sólo que ellos tienen a su cargo la primera exposición de las opiniones de su grupo, pero el debate ya queda abierto cuando el primer portavoz toma la palabra.

4.2 Las preguntas a discutir son las siguientes:

- 1) ¿Es necesaria una burocracia permanente del Estado, reclutada por mérito? ¿Para qué?
- 2) Los funcionarios públicos seleccionados por su capacidad profesional, por ejemplo por el mecanismo de concursos, no han sido elegidos de manera democrática, es decir por el

voto popular. ¿De dónde les viene entonces su legitimidad para actuar como autoridades públicas?

3) ¿Por qué razones han fracasado hasta ahora, en los países latinoamericanos, los intentos de crear servicios de carrera profesional en la administración pública y reducir de manera drástica el amplio clientelismo político?

4.3 Categorías clave desarrolladas

En este capítulo se han desarrollado las siguientes categorías o conceptos clave:

- 1) Burocracia profesional.
- 2) Clientelismo político.
- 3) Estado moderno.
- 4) Servicio civil de carrera.
- 5) Funcionario público.

Referencias clásicas

El clásico por excelencia de los estudios sobre el Estado moderno y las burocracias públicas profesionales es el autor al que ya nos hemos referido algunas veces en este capítulo, Max Weber. Su tesis más importante en este sentido, que se conoce como “la tesis del Estado de Max Weber” es que solamente en el marco de los Estados modernos, que son Estados administrados por burocracias profesionales y permanentes, puede prosperar el capitalismo. En otras palabras, sin burocracias profesionales que tengan a su cargo la administración pública, no puede haber desarrollo económico. Este modelo de Estado es generalmente rechazado en América Latina, pues no se admite que las burocracias profesionales, reclutadas por mérito,

tengan un amplio margen de autonomía en sus decisiones de política pública. En la región, tanto las élites académicas y jurídicas, como los intelectuales públicos en general, conciben al Estado de un modo que exige que la dirección política, legitimada por la elección popular, tenga un completo control sobre toda la maquinaria administrativa. De aquí resulta que la administración pública no puede ser profesional y permanente, sino que está sujeta al fenómeno del clientelismo masivo. En contra de un prejuicio muy generalizado, que no tiene verdadero fundamento, no son en los líderes político-partidarios los que imponen dicho clientelismo masivo para su beneficio. Los políticos no hacen sino seguir el modelo de Estado que las élites han elaborado y siguen sosteniendo con gran convicción en la vida pública de los países latinoamericanos.

Fuentes en internet

La fuente más interesante para temas de administración pública en el ámbito iberoamericano es el sitio del CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. La participación de los gobiernos español y portugués en el Centro, así como de expertos de estos países, es también muy activa, de modo que su relevancia abarca a toda Iberoamérica. El CLAD realiza un congreso anual con carácter internacional, en el que participan miles de expertos y administradores de todos los países de la región y de otros países del mundo, volcando los resultados de sus investigaciones y experiencias de gestión en las muy numerosas colaboraciones que se presentan en este marco. Y todo este material es accesible gratuitamente en internet, lo que constituye una fuente de información teórica y empírica de enorme valor e interés: <http://www.clad.org/>

Filmografía sugerida

Un excelente material, sumamente ilustrativo sobre el funcionamiento del servicio profesional de carrera en la administración pública del Reino Unido, es la clásica serie de televisión “Sí, Ministro” y su secuela “Sí, Primer Ministro” que fueron producidas por la BBC y emitidas originalmente entre 1980 y 1988. Existen versiones dobladas al español o con subtítulos en español, editadas por la firma “Cameo” de Barcelona y comercialmente accesibles en cualquier librería internacional con venta por internet. La serie muestra, en clave de comedia, los roces y problemas que se generan entre el Ministro Jim Hacker, democráticamente elegido, y el Secretario Permanente del Ministro, Sir Humphrey Appleby, que es un funcionario de carrera y que tiene muchísima autoridad e influencia sobre todas las decisiones que se toman en el Ministerio (tanta o más autoridad e influencia que el Ministro, por eso siempre hay conflictos entre ellos). Pero lo más interesante de la serie es que ambos personajes se necesitan uno al otro para trabajar, para el Ministro el trabajo de Sir Humphrey Appleby es indispensable, en la generalidad de los casos.

Una serie de televisión más reciente, que retrata de manera sumamente interesante y divertida los problemas de la gestión pública local en los EE.UU., así como el entusiasmo y espíritu de servicio que caracterizan a muchos servidores públicos en este país y en muchos otros, es “Parques y Recreación.” La serie se consigue con facilidad en DVD con subtítulos en español.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC 2013 "La Administración en la sombra. 19.000 contratados a dedo." ABC (Madrid) 26 de junio de 2013. Disponible en: [última consulta 30 de octubre de 2016]
<http://www.abc.es/economia/20130624/abci-administracion-sombra-201306212101.html>
- ACOSTA Ramírez, Francisco. 2008. "Andalucía, ¿Tierra de caci ques?: apuntes para una crítica del caciquismo en *Andalucía*." En: *Fernando Arcas Cubero y Cristóbal García Montoro (eds.) Andalucía y España. Identidad y conflicto en la historia contemporánea*, Vol. I, Málaga: Unicaja, 283-302.
- ÁLVAREZ Corbacho, Xaquín. 2000 "O sector público galego nos anos noventa." *Revista galega de economía* 9 (1), 105-124.
- BALLART, Xavier y Carles Ramió. 2000. *Ciencia de la Administración*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- BENTON, A. 2002: "Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de México". Ponencia presentada en "III Meeting of the Management and Transparency Net-work", Washington, D.C.: BID. Disponible en: [última consulta 20 de junio de 2011] www.iadb.org/document.cfm?id=626918
- CASARES Marcos, Anabelén. 2011. "Crónica de una muerte anunciada: Reestructuración y ocaso de las cajas de ahorros españolas." *Revista Jurídica de Castilla y León* 25 (septiembre), 219-290.
- CAZORLA Pérez, José. 1995. "El clientelismo de partido en la España de hoy. Una disfunción de la democracia." *Revista de Estudios Políticos* 87 (enero-marzo) 35-52.
- CBO (Congressional Budget Office) 2001. "Changes in Federal Civilian Employment. An Update". CBO Paper, Washington D.C. Disponible en línea [última consulta 20 de junio de 2011]: (<http://www.cbo.gov/publication/13095>).

- CORZO Fernández, Susana. 2002. *El clientelismo político: el plan de empleo rural en Andalucía. Un estudio de caso.* Granada: Universidad de Granada.
- FERRARO, Agustín. 2006. “Una Idea Muy Precaria: El Nuevo Servicio Civil y los Viejos Designados Políticos en Argentina”, *Latin American Research Review*, Vol. 41, Nº 2, 165-182.
- , 2009. *Reinventando el Estado. Por una administración pública demo-crática y profesional en Iberoamérica.* Madrid: INAP.
- GEDDES, Barbara. 1994. *Politician’s dilemma.* Berkeley: University of California Press.
- HOFFMAN, Kelly y Miguel Angel Centeno. 2003.- “The Lopsided Continent: Inequality In Latin America.” *Annual Review of Sociology* 29: 363-390.
- KLIKSBERG, Bernardo. 2000. “América Latina: una region en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social” Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponibile en: http://www.iadb.org/etica/documentos/kli_ameri.pdf [última consulta 22 de junio de 2008]-
- MARCONI, Nelson. 2002. “Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil”. Ponencia presentada en: “III Meeting of the Management and Transparency Network”, Washington, D.C.: BID. Disponible en: [última consulta 20 de junio de 2012]
<http://ideas.repec.org/p/ida/brikps/8961.html>
- O’DONNELL, Guillermo. 2004. “Why the Rule of Law Matters.” *Journal of Democracy* 15 (4): 32-46.
- , 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization.* Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- PACHECO, Regina. 2004. “Public Management as a Non-Policy Field in Lula’s Administration”. Paper presented at the conference on “Third Generation Reform in Brazil and Other Nations: Achieving Governmental, Social and Economic

- Realignment.” Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas / IPMN, November 17-19.
- PARRADO, Salvador. 2004. “Politicisation of the Spanish civil service: continuity in 1982 and 1996”, en: B.G. Peters y J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Londres: Routledge, 227-256.
- PETERS, B. Guy. 2004. “Politicization in the United States”, en: B. Guy Peters y Jon Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Londres: Routledge, 2004, 125-138.
- PHILIP, George. 2003. *Democracy in Latin America: surviving conflict and crisis?*, Cambridge: Polity press.
- RAUCH, James E. y Evans, Peter B. 1999. “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review* 64 (octubre): 748-765.
- , 2000. “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, *Journal of Public Economics* 75: 49-71.
- ROBLES Egea, Antonio. 2008. “El clientelismo político como neocaciquismo.” En: Fernando Arcas Cubero y Cristóbal García Montoro (eds.) *Andalucía y España. Identidad y conflicto en la historia contemporánea*, Vol. I, Málaga: Unicaja, 261-282.
- RODRÍGUEZ Acevedo, José Manuel, Víctor O. Martín Martín y Luis Manuel Jerez Darias. 2011. “La financiación de las oligarquías provinciales en el apogeo y crisis del negocio inmobiliario en España: una reflexión sociológica sobre las cajas de ahorros.” *Revista de Economía Crítica* 12 (segundo semestre) 104-130.
- VALDÉS, Santiago. 2003. “Reforma del Estado ¿Qué hacer ahora?”, *Puntos de Referencia* 271, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3221_1566/pder271_valdes.pdf [última consulta 27 de julio de 2011].

- VARELA Ortega, José (ed.). 2001. *El poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*. Madrid: Marcial Pons y Centro de Estudios Políticos y Constitutionales.
- WEBER, Max. 1921. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (1º edición 1921), 5º edición revisada, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1972. Trad. española: Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

Las políticas públicas y su análisis

Mercedes García Montero

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas públicas es un extenso campo de investigación dedicado, tanto al entendimiento de la toma de decisiones de los gobiernos, como al análisis para la elaboración de las políticas públicas. Si bien la “ciencia de las políticas”, tal como la denominó Lasswell (1951) en su trabajo seminal *“La orientación hacia las políticas”*, es una disciplina relativamente reciente ha tenido un enorme desarrollo con aportes de distintas áreas como la Ciencia Política, la administración pública, la economía, la sociología o la psicología. De modo que, en su evolución, el análisis de políticas públicas se ha ido bifurcando revelando debates teóricos enormemente interesantes pero no exentos de controversias, a la vez que intentaba ofrecer claves a los gobiernos en la elección de las opciones de respuesta a los problemas a través de las políticas públicas.

El presente capítulo trata de sintetizar los principales aportes de este campo de estudio. Para ello, se estructura en dos partes. La primera responde brevemente a la pregunta de qué es política pública y la segunda se centra en el análisis de las mismas. El recorrido por este análisis está estructurado en

cinco apartados. En el primero y segundo se describe el origen de la disciplina y su evolución. En el tercero se expone el abordaje analítico más influyente: la perspectiva cíclica así como las críticas recibidas y los lineamientos teóricos más relevantes en cada fase del proceso de las políticas públicas. El capítulo termina abordando dos enfoques metodológicos y analíticos alternativos: el marco de las coaliciones promotoras y el análisis de redes de políticas.

2. ¿QUÉ ES POLÍTICA PÚBLICA?

Thomas Dye (1976) señala que una política pública (*policy*) es cualquier cosa que “el gobierno elige hacer o no hacer” frente a un problema público¹. Uno de los elementos claves para entender las políticas públicas es que esta elección y, consecuentemente, su acción como output (*policy*) contienen valores; los cuales pueden estar en conflicto entre los miembros de una comunidad política. De modo que las políticas públicas, tal como sostiene Easton (1953), son una serie de decisiones y acciones que “distribuyen imperativamente los valores en la sociedad”. A través de las políticas públicas, las autoridades regulan y distribuyen los recursos, tanto materiales como simbólicos, así como los servicios que prestan a los ciudadanos de ahí que Stone (1988) defina las políticas públicas como “una batalla constante en torno a los criterios de clasificación, los

¹ “La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos, la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007: 37).

límites de las categorías y la definición de ideales que guíen la manera de comportarse de la gente”.

Otro de los elementos indispensables para entender las políticas públicas y abarcar su análisis es la consideración de que las mismas no pueden ser vistas únicamente como un resultado de la acción de los gobiernos sino como un proceso cargado de múltiples decisiones e interacciones entre actores públicos y privados. De modo que, en la definición de políticas públicas, está también presente la idea de proceso “vivo” y dinámico cargado de múltiples decisiones que, acumulativamente, constituyen la política pública. Así lo recogen autores clásicos como Lasswell (1951) al definirlas como “un programa proyectado de valores, fines y prácticas” o Thoenig (1997: 19) al entenderlas como el “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental (...) que abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”.

Además de ser un proceso que implican una serie de decisiones (selección entre varias alternativas y objetivos divergentes, selección de instrumentos para alcanzar los objetivos), de interacciones entre individuos grupos e instituciones dentro del espacio público y de ser portadoras de valores que reflejan distintas visiones del mundo (Subirats, 1989), existen otros atributos presentes en la noción de políticas públicas que es necesario señalar. Así, cabe precisar que son acciones deliberadas. Es decir, resultan de un acto de voluntad política y tienen un objetivo o finalidad específica y son tanto reflejo como variables explicativas de los procesos políticos de lucha partidista (*politics*).

3. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender qué es una política pública, se ofreció la definición de Dye. Este autor también es el punto de partida para desentrañar qué es el análisis de las políticas que él define como el estudio de lo “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976:1). Este estudio tiene componentes descriptivos, prescriptivos o normativos y explicativos de las propias políticas públicas, de sus causas y de sus efectos y son muchos los enfoques y disciplinas que, como se señalaba en la introducción, han tratado de abordarlo.

3.1. Lasswell y la ciencia de políticas

La orientación hacia las políticas, como se desarrolló a partir de Lasswell (1951), parte de la consideración de que los problemas públicos son multidimensionales por lo que no pueden ser agrupados “en cajas académicas pulcras y ordenadas” (Parsons, 2007: 99) siendo la multidisciplinariedad una de sus características. Para Lasswell la ciencia de políticas debe tratar de conjugar dos tipos de conocimientos:

1. Conocimiento **del** proceso de la política o análisis de la política. Componente descriptivo.
2. Conocimiento **en** el proceso de la política o análisis para la política. Se trata de incorporar los datos, la ciencia al proceso de decisión pública para mejorarla. Componente prescriptivo.

² Por ejemplo, la adicción a las drogas es un problema que puede englobar cuestiones relativas a la salud física y psicológica, de convivencia, sociales, de urbanismo, de seguridad ciudadana, etc.

Para unir ambos conocimientos, Lasswell consideraba que la *ciencia de políticas* debía esforzarse en contextualizar las decisiones, ya que éstas están enmarcadas dentro de proceso sociales mayores como vía para estimar el significado de los acontecimientos. Del mismo modo debe estar orientada a los problemas: ofreciendo metas, condiciones, proyecciones y alternativas y el investigador debe practicar la imaginación creativa para introducir nuevas y exitosas políticas en el proceso histórico. Tras Lasswell surgieron otros trabajos que ofrecían claves en torno a los elementos que debía incorporar el análisis de políticas públicas como Dror (1967) para quien la disciplina debía tratar de:

- Romper las fronteras entre las ciencias sociales y las disciplinas de decisión
- Cubrir el vacío entre la investigación pura y la investigación aplicada teniendo como meta mejorar la elaboración de políticas públicas.
- Aceptar el conocimiento tácito y la experiencia como fuentes de conocimiento, además de otros métodos de investigación
- Contribuir a la elección de los valores expresando sus implicaciones, su consistencia interna y su costo, dada la dificultad de lograr ciencias libres de valores.
- Tener sensibilidad entre el pasado y el futuro. Rechazar la aproximación ahistórica
- Ofrecer métodos e información para incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política

Por tanto el análisis de políticas públicas parte, en su propia concepción, con un carácter práctico y aplicado; es “una

disciplina que utiliza múltiples métodos de indagación y discusión para producir y transformar información relevante para las políticas” (Dunn, 1981: 35). En este sentido y, dado que la intención es hacer políticas públicas mejores, el papel que debía jugar el profesional o el analista de políticas públicas —tal como era entendido por los autores seminales de la disciplina— es ayudar al político a adoptar la mejor decisión. En ello juega una gran importancia la factibilidad política como “vía para unir lo deseable con lo posible” (Meltsner, 1972). De tal forma que el analista no sólo debía centrarse en análisis de los problemas públicos sino que también debía evaluar el apoyo del gobierno, el papel que tendría la administración en la facilitación de la política y; en el caso de que la política pública necesitase ser refrendada, debía preguntarse por la acción de los legisladores y las posturas de los grupos de interés.

3.2. La evolución del análisis de políticas públicas

Entre las aportaciones más importantes a las políticas públicas por parte de la Ciencia Política es común mencionar a cuatro autores: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton (Parsons, 2007: 55). Lasswell, además de ser el impulsor del análisis de políticas públicas como ya se ha dejado patente, es el primero en mencionar que las políticas públicas son un proceso compuesto por una serie de etapas que, como se verá más adelante, da lugar al ciclo de políticas públicas, el enfoque de aproximación a las políticas públicas más influyente dentro de la disciplina.

Por su parte, Simon y Lindblom son autores cuyos aportes fundamentales se centran en la toma de decisiones sobre políticas aunque con visiones contrapuestas ya que para Simon (1957) la elección de las políticas públicas se produce a través

de un proceso mediado por la “racionalidad limitada”, mientras que Lindblom (1959) ofrece una alternativa al enfoque racional denominada “incrementalismo”. Ambos serán abordados más adelante.

Tabla 1. Enfoques para el análisis de políticas públicas

Enfoques	Aportes	Autores
Economía del bienestar	Aplicación de las teorías y los modelos de la economía de bienestar, para mejorar la racionalidad y eficacia de la toma de decisiones.	Quade 1976. Jenkins-Smith 1990. Carley 1980.
Elección pública	Aplicación de la metodología de la economía a las teorías del Estado, las reglas para tomar decisiones, los partidos o la burocracia. Nuevo institucionalismo económico.	Kiser y Ostrom 1982. Weingast 1989. Niskanen 1971.
Estructura social	Análisis de las políticas públicas desde la teoría sociológica, en especial, aplicado al análisis de los problemas sociales, poder de las organizaciones y sociología del conocimiento.	Mills 1959. Blumer 1971.
Procesamiento de la información	Forma en que las personas y las organizaciones alcanzan determinados juicios, eligen, tratan la información y resuelven problemas (psicología cognitiva, psicología social, ciencia de las decisiones, inteligencia artificial, comportamiento organizacional).	Simon 1957. Lindblom 1959. March y Simon 1981.

Marco gerencial	Influencia de la administración empresarial, en la teoría y práctica del análisis de las políticas públicas. Mejora de la eficiencia.	Drucker 1954. Peters y Waterman 1982. Metcalfe y Richards 1989.
Proceso de las políticas públicas	Enfoque por etapas. Consideran la formulación de las políticas como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias, derivado de Lasswell, Simon, Easton y Almond.	Jones 1970. Andersen 1975. Hogwood y Gunn 1984.
	Enfoque pluralista-elitista: se concentran en el poder y su distribución entre los grupos y élites.	Dahl 1961. Shattscheneider 1960. Cobb y Elder 1972.
	Enfoques neomarxistas: se preocupan por la aplicación de las ideas de Marx a la explicación de la formulación de las políticas públicas en la sociedad capitalista.	Miliband 1982. O'Connor 1973. Poulantzas 1978.
	Enfoques subsistémicos: analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes, como "redes", "comunidades" y "subsistemas".	Heclo 1978; Richardson y Jordan 1979; Rhodes 1988; Marsh y Rhodes 1992; Arkinson y Colemand 1992. Sabatier y Jenkins-Smith 1993.
Políticas públicas comparadas	Adoptan un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto.	

	Tiende a emplear tres métodos: estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país; análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países, o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas, entre un número de países comparables.	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Parson (2007).

Si bien el trabajo de Easton (1953) específicamente no está centrado en las políticas públicas, su modelo sistémico influyó enormemente en la visión de las mismas como un resultado (*output*). De modo que a partir de la década de 1960 empezó a conceptualizarse la relación entre la formulación de las políticas públicas, los resultados de las mismas y su entorno más amplio. La conjunción entre la visión sistémica y la del ciclo o etapas ha dominado el campo del análisis de políticas públicas. No obstante existen múltiples enfoques y aportes tal como se puede ver en la tabla 1 donde aparecen resumidos los principales autores que han sido clasificados siguiendo a Parsons (2007).

3.3 El ciclo de las políticas públicas y sus críticas

El marco dominante y más común en el análisis de las políticas públicas ha consistido en entender el proceso de las políticas como una serie de etapas y fases que comienzan con la entrada en agenda de los problemas y termina con la evaluación e impacto de las políticas. Estos pasos, propuestos originalmente

por Lasswell (1956), fueron replanteados posteriormente por otros autores como Jones (1970), Anderson (1975) o Nagel (1975). En el gráfico 1 están representadas las distintas etapas de este proceso.

Gráfico 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Parsons (2007).

La perspectiva cíclica debe verse como un marco de referencia para el estudio de las políticas públicas y no como un esquema rígido. La utilización de este enfoque ha permitido el desarrollo teórico y metodológico de la disciplina y, aunque ha sido ampliamente criticado, presenta algunas ventajas como la sencillez del esquema interpretativo, el permitir tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso o la posibilidad de identificar, en

cada etapa, los retos y los actores implicados reduciendo así la complejidad de los métodos de análisis (Subirats *et al.*, 2008).

Para cada etapa el análisis de políticas públicas intenta responder a una serie de cuestiones de modo que, a la luz de cada una de las fases, se han desarrollado distintos temas de investigación. Quizá esta sea la principal virtud del modelo por etapas al proporcionar una estructura dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad. Así, cada etapa presenta un contexto en el que se puede echar mano de diferentes enfoques teóricos (Parsons, 2007: 114).

De tal forma el establecimiento de la agenda se centra en cuestiones relativas a la definición de los problemas y al por qué algunos problemas son abordados por los gobiernos u otros no. En la etapa de formulación y toma de decisión la cuestión clave es cómo se configuran los instrumentos y objetivos de las políticas públicas y cómo se toman las decisiones. En la fase de implementación se analizan los mecanismos para asegurar que se cumplan los objetivos y evitar desviaciones en el momento de la ejecución. Por último, la evaluación, se pregunta si la política ha logrado los resultados deseados. Un resumen de las preguntas, temas y autores más importantes aparece en la tabla 2.

Esta visión cíclica, aunque mayoritaria, puede presentar algunos problemas ya que el límite entre las fases y las etapas se entremezcla y no da cuenta de la existencia de distintas posibilidades para aproximarse al proceso de formulación. Las críticas al enfoque procesal van en dos sentidos: por un lado, la utilización de la metodología y; por otro, el centrar la mayor parte de la atención en el Estado. Esta última crítica es puesta de manifiesto por Thoenig (1997) quien considera que la visión estatocéntrica del enfoque cíclico puede ocultar la

relevancia de otros actores dentro de la sociedad con protagonismo en las políticas.

Autores como Stone, (1989); Nakamura (1987); Lindblom y Woodhouse, (1993) acusan al enfoque procesal de generar una visión artificial de la formulación de políticas públicas, al exagerar la naturaleza racional de la formulación y presentar una imagen falsa de un proceso que no es una sucesión cronológica de etapas (Parsons, 2007: 113). Quizá la crítica más conocida, sobre todo por generar un esquema alternativo al procesal —el modelo de las coaliciones promotoras— que se abordará mas adelante, es la puesta en manifiesto por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) quienes plantean cinco problemas al enfoque cíclico:

1. La falta de explicación causal del paso de las políticas de una etapa a otra. Si bien ordena la realidad no logra explicarla ya que las fases se analizan de manera individualizada e inconexa.
2. La imposibilidad de ser sometido a pruebas empíricas, no ofrece una base para el contraste de las hipótesis de forma empírica de modo que no todo puede ser confirmado.
3. Entender la formulación como un proceso que, básicamente, va de arriba hacia abajo
4. Desconocimiento del mundo real de la formulación que implica múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción
5. Carecer de una visión integral del análisis del proceso.

Antes de abordar enfoques alternativos, los siguientes apartados tratan de sintetizar los principales aportes teóricos desarrollados teniendo como marco el ciclo de las políticas públicas, agrupados en las diferentes fases.

Tabla 2. Preguntas, etapas y temas clave en cada fase del ciclo de las políticas públicas

Etapa	Preguntas*	Temas clave	Autores más importantes
Establecimiento de la agenda de gobierno	<p>¿Cómo y por qué se decide que un tema merece ser abordado desde las instituciones políticas? ¿Por qué algunos problemas no llegan nunca a convertirse en un programa de acción gubernamental?</p> <p>¿Hasta qué punto influye la presión que ejercen sobre el gobierno, otro tipo de instituciones y organizaciones políticas y sociales para que una determinada política salga adelante y para que otras se queden en el camino? ¿Y los medios de comunicación? ¿Determinan la importancia de los asuntos o son meras correas de transmisión?</p>	<p>Definición de problemas.</p> <p>Actores y grupos de interés.</p> <p>Agenda pública <i>vs</i> agenda de gobierno.</p> <p>Medios de comunicación.</p> <p>Agenda setter guardianes de la agenda, empresario de asuntos.</p> <p>Ventanas de oportunidades.</p>	Cobb y El-der 1972. Kindong 1984. Anderson 1975.
Formulación de la política pública y toma de decisión	<p>¿Cómo se toman las decisiones para llevar a cabo una política?</p> <p>¿Quiénes participan de la toma de decisiones? ¿Cómo</p>	Análisis de prospectiva. Predicciones, proyecciones y conjeturas. Racionalidad	Simon 1957. Lindblom 1959. Cohen, March y

	<p>se decide que para luchar contra un determinado problema, hay que llevar a cabo una alternativa u otra?</p> <p>¿Hasta qué punto las decisiones se toman por inercia administrativa?</p> <p>¿Cómo influye la relación institucional entre la política y la administración en el proceso de toma de decisiones y en el contenido de estas mismas?</p>	<p>exhaustiva.</p> <p>Racionalidad limitada.</p> <p>Incrementalismo, causalidad, factibilidad política.</p> <p>Establecimiento de coaliciones.</p>	Olsen 1972.
Implementación	<p>¿Qué factores inciden en el éxito o en el fracaso de la puesta en marcha de una política?</p> <p>¿Cómo afectan las estructuras institucionales en la ejecución de las políticas públicas?</p> <p>¿Hasta qué punto la coordinación entre las administraciones, afecta a la buena puesta en marcha de las políticas? ¿Qué papel tienen los actores ajenos a la administración en la puesta en marcha de las políticas?</p>	<p>Burocracia y administración pública.</p> <p><i>Top down</i></p> <p><i>Bottom up</i></p>	Pressman y Wildavski 1973. Bardach 1977.

Evaluación	<p>¿Qué es lo que se evalúa de una política pública? ¿Para qué se evalúa?</p> <p>¿Las políticas públicas han conseguido tener un efecto sobre el problema que se pretendía afrontar? ¿Han sido los esperados? ¿Por qué?</p> <p>¿Cómo se pueden medir y determinar los resultados de una política pública? ¿Y su éxito y fracaso?</p>	<p>Eficiencia.</p> <p>Eficacia.</p> <p>Pertinencia.</p> <p>Equidad.</p> <p>Evaluación <i>ex ante/ex post</i>.</p> <p>Impacto.</p> <p>Legitimidad.</p>	
------------	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

*Preguntas tomadas de Grau (2002).

3.4. Aportes teóricos de las fases del ciclo de las políticas

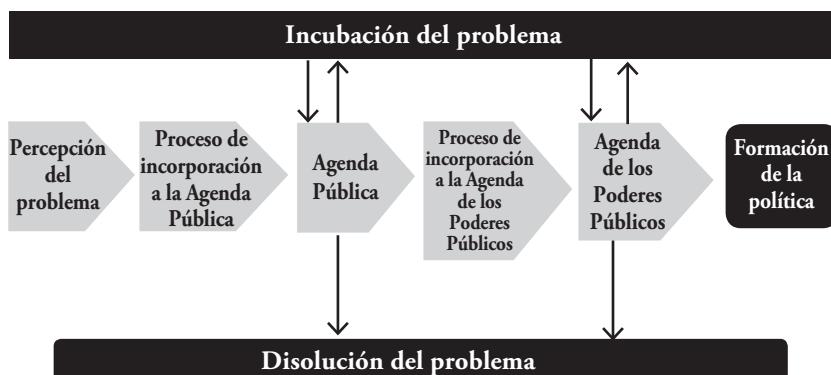
Agenda

Dos procesos de esta fase son los que han llamado la atención a los estudiosos. En primer lugar, por qué algunos aspectos de la realidad social son percibidos como problemas por parte de la opinión pública. Y, en segundo lugar, qué es lo que determina que algunos de esos problemas pasen a configurar la agenda de los gobiernos y de las administraciones, dando inicio a una acción política.

De este modo, el análisis de políticas públicas distingue dos tipos de agendas: la pública o coyuntural y la del gobierno o institucional. La pública es más abstracta y está muy relacionada con los medios de comunicación. En ella están situados

los problemas más o menos definidos que llaman la atención y que afectan a los miembros de una sociedad. La agenda de gobierno es mucho más limitada y en ella están presentes los problemas sobre los que la autoridad política ha decidido actuar a través de una política pública. En el gráfico 2 está recogido de forma sintética cómo es el proceso de entrada de los problemas a la agenda del gobierno propuesto por Starling (1988) y recogido por Subirats (1989).

Gráfico 2. Proceso de conformación de la agenda de actuación de los poderes públicos



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats (1989).

Un elemento muy importante en esta fase está relacionado con las definiciones de los problemas. Esta definición es una cuestión sujeta a interpretaciones y valoraciones subjetivas³

³ Por ejemplo un problema objetivo como un embotellamiento del tráfico puede ser definido como falta de transporte público y entonces la política a desarrollar sería fomentar el uso de ese transporte e incentivarlo. También puede ser definido como una ausencia de infraestructura y la política pública a aplicar estaría relacionada con la construcción de vías de comunicación. Igualmente el consumo de drogas puede ser definido como un problema de salud pública o como un problema de

que sirve para encuadrar las elecciones políticas posteriores y las políticas públicas. Del mismo modo, definir una situación como un problema para un gobierno significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Entonces, la calidad de problema de un fenómeno para un poder público depende de la posibilidad de percibir su solución (Cobb y Elder, 1972). Wildavsky (1979) sostiene que “la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis”. De modo que “la voluntad política solo existe cuando es posible sustentar posiciones, es decir, tener soluciones (como mínimo) y problemas” (Eyestone, 1979).

La agenda de los gobiernos o institucional es una agenda necesariamente acotada por diversos motivos: porque los recursos públicos son limitados, porque los gobiernos tienen comprometidos programas y políticas públicas que se están ejecutando, porque los problemas de la agenda pública se disuelven rápidamente y no pueden atenderse todos, porque la definición de los mismos es imprecisa o porque no están acompañados de una solución. Uno de los aportes teóricos más importantes relacionado con esta cuestión es el propuesto por Kingdon (1984) con el concepto ventana de oportunidades (*policy windows*) al abordar cómo nuevos problemas pueden entrar en la agenda de los gobiernos. Estas ventanas de oportunidades se abren cuando se cruzan tres corrientes: la corriente del problema (proceso de construcción y de reconocimiento social de un problema), la corriente de solución (proceso de elaboración de una serie de alternativas de intervención o solución) y la corriente política (acontecimientos políticos que

inseguridad ciudadana. La política pública a desarrollar es diferente dependiendo de cómo se interprete y se defina el problema.

aumentan la probabilidad de que se produzca una decisión política como un cambio en el ciclo político o la renovación del gobierno). De modo que los problemas entran en la agenda de los gobiernos cuando se produce una combinación entre la presión de un problema, un cambio en el entorno político y la emergencia de una solución viable.

Formulación y toma de decisión

Dentro de la fase de formulación y toma de decisión del ciclo de las políticas públicas, los aportes se han centrado en dos cuestiones importantes. La primera está relacionada con la prescripción y ahonda en el análisis para conseguir información para la elección de la mejor alternativa e instrumentos para la política pública y; la segunda, está centrada en el proceso de elección de la propuesta concreta, la toma de decisión política.

El estudio de las distintas alternativas que pueden tener las políticas públicas se ha denominado análisis de prospectiva⁴. Éste trata de incorporar los datos, la ciencia, al proceso de decisión pública: “aprovechar la información acumulada para transformarla en información sobre alternativas posibles de acción, anticipar las posibles consecuencias de las acciones a emprender” (Subirats, 1989: 67). El principal objetivo es reducir el marco de incertidumbre de los decisores públicos

⁴ El análisis de prospectiva puede estar basado en proyecciones (pronósticos que surgen de la extrapolación de tendencias presentes o históricas, la utilización de casos paralelos y la comparación), predicciones (pronósticos basados en teorías, proposiciones y analogías que explican las causas y consecuencias) o conjjeturas (juicios de expertos acerca del futuro de la sociedad) (Subirats, 1989)

analizando tanto las consecuencias de las políticas públicas existentes como las consecuencias de las nuevas políticas para ayudar a establecer los contenidos de las nuevas políticas.

Por su parte, el estudio de la toma de decisión ha girado en torno a la racionalidad de esta decisión, existiendo cuatro posiciones al respecto. Los que mantienen que la elección es racional consideran que el decisor actúa, en todo momento, según criterios que le permiten escoger con objetividad la alternativa más adecuada a través de un ejercicio consistente en la selección inicial de preferencias y objetivos, la búsqueda exhaustiva de alternativas y la evaluación de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas para adoptar, finalmente, la decisión que mayor beneficio produce: la óptima. Simón (1957), si bien no niega la racionalidad del proceso, sí considera que ésta es limitada ya que es imposible contar con toda la información sobre las alternativas de la política. Considera que la estrategia para la elección no consiste en una revisión exhaustiva de todas las opciones, sino en el análisis de un corto número. Para el enfoque de la racionalidad limitada propuesto por Simón, el decisor se decantará no por una solución óptima o maximizadora sino por una opción satisfactoria que garantece la solución de sus objetivos internos (ausencia de conflicto) y externos (consecución de sus objetivos originales).

Como alternativa al enfoque racional de la toma de decisión, se desarrolló una corriente teórica que argumentó la necesidad de reconocer la existencia de intereses divergentes en la sociedad. Los cuales, si bien pueden estar en confrontación, también es posible que aparezcan fusionados. Se trataría, desde un enfoque prescriptivo, de adoptar la solución política que genere una mayor integración de intereses y no la más racional. El exponente teórico más importante desde esta perspectiva es Lindblom (1959) quien mantiene que las decisiones de políticas

públicas surgen de ajustes incrementales que responden a factores críticos de la coyuntura. El incrementalismo mantiene que las decisiones se adoptan siguiendo un modelo pragmático que tiene como fin el “salir del paso” más que obtener una solución óptima. Desde este punto de vista la mejor comprensión de un problema de políticas públicas es la que proporcionan las comparaciones sucesivas de las políticas y decisiones previas, con la finalidad de modificarlas a partir de pequeños ajustes negociados entre grupos de actores con intereses en las mismas. El objetivo es llegar a un compromiso, un acuerdo que permita conciliar los intereses presentes. De modo que la prueba de una buena política es el acuerdo respecto a la misma.

Otro de los enfoques influyentes del estudio de la toma de decisión en políticas públicas fue propuesto por Cohen, March y Olsen en 1972. El *Garbage Can Model* o modelo de la papelera sostiene que el proceso de toma de decisiones puede verse en ocasiones como una anarquía organizada en la cual los decisores tienen preferencias poco claras y difíciles de definir que son descubiertas a través de la interacción con los actores y en la acción cotidiana. Esto hace que sea difícil conocer de antemano las alternativas y consecuencias de las distintas decisiones políticas. Además, la tecnología —entendida como la aplicación de conocimiento para desarrollar un trabajo— es también poco clara debido a que los procesos concretos de la organización son complejos de modo que los decisores se ven obligados a actuar por ensayo y error. Estas características hacen que el escenario para la toma de decisiones sobre políticas públicas sea complejo y las decisiones se tomen en un contexto de ambigüedad. Los autores utilizan la metáfora de una papelera en la cual la decisión es una interpretación de cuatro elementos: los problemas, las soluciones, los

participantes y las oportunidades de decisión. De modo que la decisión resulta más fruto del encuentro casual —debido a factores ambientales o contingentes entre problemas, soluciones y participantes— que a un plan o estrategia definido. La decisión se presenta como una coincidencia entre problemas para resolver, intereses que satisfacer o alianzas que crear. Los cuatro modelos teóricos sobre el proceso de toma de decisión y el criterio de elección de la política pública están resumidos en la tabla 3.

Tabla 3. Modelos de toma de decisión y criterio de elección de la política

Modelo	Criterio de elección
Racional	Optimización
Racional limitado	Satisfacción
Incremental	Compromiso
Garbage Can	Casualidad

Fuente: Elaboración propia

Implementación

Esta fase del ciclo aborda el momento en que las políticas públicas son ejecutadas, centrándose en las acciones que se toman para alcanzar los objetivos formulados. Su estudio dentro del análisis de las políticas públicas es tardío ya que, hasta la década de 1970 la preocupación estaba más centrada en la elección de las alternativas de políticas y la toma de decisión. Sin embargo, a partir de la segunda década del siglo XXI, surgen trabajos que se preguntan por qué las políticas públicas fallan y cuyo punto de partida más famoso es el libro de Pressman y Wildavsky (1973)

*Implementation*⁵. Estos autores encuentran que los objetivos de la política pública se pueden desviar en situaciones marcadas por la complejidad de los actores implicados en la cadena de ejecución y por sus diversas actitudes y grados de compromiso. Estos elementos pueden provocar dos efectos negativos: la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión y la aparición de decisiones inesperadas. Otro de los autores relevantes en esta etapa es Bardach (1977) que modela el proceso de ejecución de las políticas públicas como un juego entre distintos actores que puede conducir en su interacción a efectos negativos⁶.

Las distintas visiones acerca de la implementación pusieron el foco de atención en la administración pública, los actores participantes en entornos institucionales y las relaciones intergubernamentales, dando lugar a dos enfoques paradigmáticos en el estudio de la implementación de la política pública: el enfoque *top down* y el enfoque *bottom-up*. Ambos enfoques se aproximan a la ejecución de la política pública teniendo en cuenta la visión analítica y la prescriptiva.

⁵ El sugerente subtítulo del libro “*Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland, o por qué resulta asombroso que los programas federales funcionen, aunque solo sea un poco. Saga de la Oficina de Administración del Desarrollo Económico narrada por dos espectadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas*” es no sólo una declaración de intenciones sino también un avance de las conclusiones de su estudio.

⁶ Estos efectos negativos son: el desvío de recursos (usados para obtener o crear ciertos elementos del programa), la distorsión de los objetivos de la política estipulados por el mandato original, la resistencia al control administrativo, el intento de controlar las posturas y conductas de los demás actores, la reducción de las energías personales y políticas y la renegociación de los fines en mitad del proceso.

El enfoque *top down* (de arriba a abajo), concibe la implementación como un proceso que va desde arriba (el nivel político) hacia abajo (el nivel técnico), presupone la primacía jerárquica de la autoridad y da por hecho que los problemas de implementación estarían ligados a la coordinación interorganizativa si la política se ha formulado de manera adecuada. La búsqueda de la eficiencia sería el principal interés de este enfoque y —desde un punto de vista prescriptivo— asume que si se da una decisión racional, unas características administrativas ideales y una ausencia de conflicto ambiental, la implementación será exitosa. Las variables que mejorarían el proceso de implementación están relacionadas con la formulación de los objetivos de forma clara, la necesidad de asegurar la transmisión de las órdenes, establecer controles en la aplicación y la dotación de recursos suficientes para el desarrollo de la política pública.

Este enfoque fue criticado por autores como Majone y Woldavsky (1978), al considerar que los objetivos de las políticas públicas son —en muchas ocasiones— múltiples, contradictorios y ambiguos. Del mismo modo fue acusado por la visión de la implementación como un proceso administrativo aislado de los procesos políticos, por no contar con el hecho de que la administración no siempre es transparente y racional y no prever que la sociedad puede ser hostil y contradictoria respecto a la política pública. A partir de estas críticas surge el enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba) (Elmore, 1980; Lipsky, 1980) que propone analizar las políticas desde abajo e ir viendo si los impactos son explicados por las agencias administrativas implementadoras o responden a causas externas a la política pública. Se trataría de ir subiendo desde la ejecución hasta la decisión estudiando las interacciones entre los órganos administrativos y los sujetos externos que se ven afectados por

las políticas aplicadas. De este modo el énfasis se sitúa en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza. En la tabla 4 se puede ver las acciones que cada enfoque sugeriría para incrementar el éxito en la ejecución de las políticas públicas aunque cabe precisar que, tanto un enfoque como otro, pueden ser válidos dependiendo de la política pública a implementar. Así, el enfoque *top-down* puede arrojar buenos frutos en acciones cuyos cambios respondan al incrementalismo, con entornos estables y niveles de conflicto bajos entre los actores y en contextos donde las instituciones tienen bien definidas sus competencias. No obstante, el enfoque *bottom-up* puede ser más adecuado en contextos dinámicos, donde los instrumentos de las políticas públicas son poco explorados y existen conflictos entre los actores. En estas situaciones puede ser crucial el aporte de los actores a nivel local para el buen desarrollo de la política.

Tabla 4. Acciones sugeridas para mejorar la ejecución de las políticas públicas

<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Formular objetivos de forma clara y coherente. • Reducir al mínimo el número de actores. • Delegar en organizaciones que comparten la filosofía y los objetivos. • Limitar las posibilidades para introducir cambios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprender los objetivos, estrategias, actividades y contexto de los actores implicados. • Encontrar los problemas reales a los que se enfrentan los actores locales. • Buscar personas con capacidad para adaptar la política a las condiciones del entorno.

Fuente: Elaboración propia.

Evaluación

Desde la perspectiva cíclica la última fase del proceso vendría dada por la evaluación de la política pública. En términos de Meny y Thoenig (1992:195) “evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficiencia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas”. Su función dentro del análisis de políticas públicas es doble pues se trata tanto de un proceso de aprendizaje —se evalúa para aprender de los resultados y extraer lecciones que puedan aplicarse a mejorar el diseño futuro de las políticas— como de un proceso relacionado con la rendición de cuentas de los poderes públicos.

Esta fase es compleja, dinámica y muy sensible desde el punto de vista político ya que puede ser vista como una amenaza, tanto por los decisores de las políticas públicas como por los beneficiarios y los encargados de su ejecución. Al igual que en otros momentos del ciclo existen decisiones que deben tomarse relacionadas con quién hace la evaluación, el momento en que la hace, el uso de la misma o los criterios que se evaluarán⁷ (Feinstein, 2007).

⁷ En relación a quién hace la evaluación, en la actualidad se consideran que las mejores prácticas evaluativas son las que combinan evaluaciones independientes, realizadas por personas u órganos que no han participado en el proceso de la política con la autoevaluación que llevan a cabo quienes sí han participado en la misma. Sobre el momento de la evaluación se puede distinguir: la evaluación ex ante que sería similar

Existen dos marcos dominantes en torno a la evaluación. El primero observa esta fase como un análisis racional (Parsons, 2007; Weiss, 1972 y Palumbo, 1987) y contempla técnicas que tratan de medir la relación entre los costos y los beneficios, el desempeño o la experimentación. A la luz de este marco han surgido distintas técnicas que tratan de establecer mediciones e indicadores de desempeño y utilización de los recursos. El otro marco se centra en la evaluación de la administración y los recursos humanos. La administración por objetivos (APO) (Drucker, 1954) o la gestión de calidad entrarían dentro de estas técnicas propuestas principalmente desde el gerencialismo.

Algunos de los estudios centrados en el tema suelen percibir como un problema el desaprovechamiento de los resultados de la evaluación (Coleman, 1972; Andersen, 1975) y consideran que causa de ello es no especificar en el momento de la formulación de la política qué clase de evaluación persiguen así como formular objetivos confusos y, en ocasiones, contradictorios. Otro de los elementos que ha generado interés en esta

al análisis de prospectiva, al considerar tanto la relevancia como la estimación de los posibles efectos que puede tener la política pública; la evaluación terminal o *ex post* realizada tras la implementación de la política y las evaluaciones intermedias, que suelen utilizarse para aportar elementos de juicio a la hora de decidir sobre la continuación de una política (Feinstein, 2007). Sobre el uso que se hace de la evaluación cabe precisar que depende de la oportunidad, la credibilidad y la difusión de la misma. Algunos criterios utilizados para la evaluación son: la relevancia o pertinencia de la política pública (es el criterio más sensible desde el punto de vista político), la eficiencia que analiza la relación entre inputs y outputs, la eficacia en la se pone en cuestión si los resultados conseguidos eran los previstos inicialmente en los objetivos de la política, la equidad (que es el grado de acceso de los ciudadanos a la política) o la efectividad relacionada con los impactos que ha tenido la política pública.

fase es la terminación de las políticas públicas. Autores como Kaufman (1976) sugieren que no es fácil que el ciclo de una política pública finalice con su terminación sino que lo más probable es su modificación. De modo que la “innovación y la terminación (la vida nueva y la muerte) se encuentran en los extremos del mismo continuo. La instauración de una nueva política y la terminación son acontecimientos pocos comunes” (Parsons, 2007:589). En este sentido también se manifiestan autores como Hogwood y Peters (1983) que analizan los tipos de evolución que tienen las políticas públicas.

2.5. Enfoques metodológicos-analíticos alternativos

Tal como se ha puesto de manifiesto el análisis de políticas públicas ha estado dominado por el marco del ciclo de las políticas públicas aunque existen enfoques alternativos a esta forma de entender las políticas. Algunos de los más desarrollados e influyentes son el marco de la coalición promotora y el análisis de redes de políticas o *policy network*. Ambos enfoques son desarrollados en este apartado.

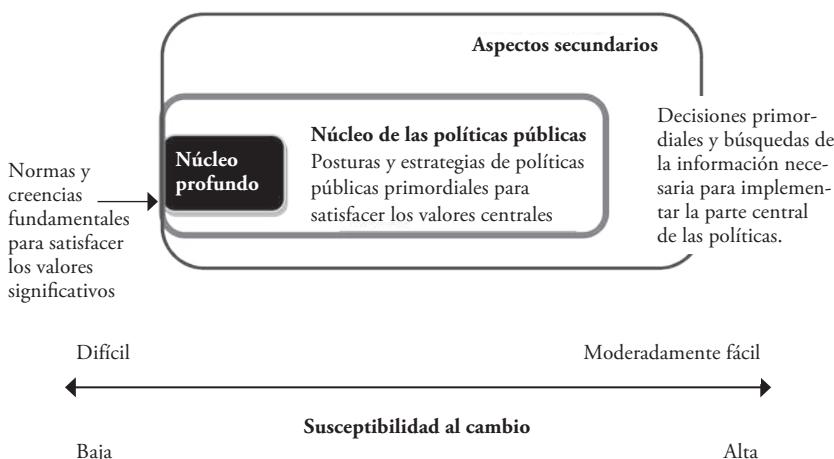
Enfoque de la coalición promotora

El enfoque de la coalición promotora (*Advocacy Coalition Framework*) surge de la consideración por parte de Sabatier (1989) de la necesidad de una teoría del proceso de las políticas públicas que sea más exhaustiva que la perspectiva cíclica y que, además, sea capaz de someterse a pruebas a partir de lo que sugiere conceptualizar el proceso de las políticas públicas sobre la base de subsistemas de políticas conformados por todos aquellos que desempeñan un papel en la generación, difusión y evaluación de las ideas de un área concreta de

políticas públicas (Parsons, 2007: 225). Los integrantes de los subsistemas pueden ser grupos de interés, políticos, analistas, investigadores, periodistas, etc.; los cuales conforman un número determinado de “coaliciones promotoras” que pueden distinguirse entre sí por sus convicciones y recursos (Parsons, 2007). La presunción es que estos actores participan en las políticas públicas en un intento de trasladar sus creencias a las mismas.

El enfoque de la coalición promotora (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) principalmente va a tratar de explicar el cambio en las políticas públicas. Para llevar a cabo esta tarea se centra en el papel que juegan los aspectos cognitivos como las ideas, los valores, las creencias, el aprendizaje o el conocimiento (Martinón, 2005). El cambio en las políticas públicas que constituye la variable a explicar se produce cuando se da una transformación en el sistema de creencias y los elementos esenciales de la política son modificados, ver Gráfico 3.

Gráfico 3. Estructura de creencias de Sabatier (1989)



Fuente: Parsons (2007): 226.

Las cuatro premisas básicas de las que parte el marco de las coaliciones promotoras son las siguientes: 1) para comprender el proceso de cambio de las políticas públicas es necesario su estudio a lo largo de, al menos, una década, 2) la unidad de análisis son los subsistemas de las políticas, 3) estos subsistemas están integrados por una heterogeneidad de actores y son de naturaleza intergubernamental y 4) se conceptualiza a las políticas públicas como un sistemas de creencias.

Las primeras hipótesis de este enfoque es que las políticas públicas no sufrirán un cambio significativo mientras que la coalición promotora que promovió la política permanezca en el poder dentro de ese subsistema, excepto cuando el cambio sea impuesto jerárquicamente. La segunda hipótesis establece que las perturbaciones externas al subsistema, como cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, o en los productos de las políticas de otros subsistemas son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política pública (Martinón, 2005: 7).

De modo que el cambio en las políticas públicas para este enfoque depende de tres factores: 1) los parámetros relativamente estables del sistema; 2) los elementos externos de carácter dinámico —tales como cambios socio-económicos, el surgimiento de movimientos sociales , cambios en la opinión pública o decisiones e impactos en otros subsistemas— y 3) la propia dinámica interna del subsistema como cambios en las coaliciones de gobierno del sistema (Martinón, 2005:8).

El enfoque de redes de políticas públicas (policy network)

El análisis de redes⁸ se basa en la idea de que toda política pública está enmarcada en un contexto de interdependencia (Parsons, 2007: 215). Estos estudios surgen a partir de la noción redes de asuntos (*issue networks*) propuesta por Hecló (1978) quien encontró que las distintas políticas sectoriales⁹ no siempre se caracterizaban por relaciones cerradas, identificando un tipo de subsistema más flexible y menos rígido: las redes de asuntos que es un espacio de relación que se forma a partir de la interacción frecuente y, en general, de manera informal entre actores, sobre un tema en particular (Zurbriggen, 2011: 184). De este modo, las redes de política públicas son concebidas como un modelo de intermediación de intereses que permite describir cómo se estructura el proceso de toma decisiones.

Desde esta perspectiva, se enfatizan las características distintivas de cada sector de política y la multiplicidad de patrones políticos de interacción (Zurbriggen, 2011: 183). Dentro de este enfoque, al igual que en el marco de las coaliciones promotoras con el análisis de los subsistemas, adquiere mucha importancia la sectorización de la política ya que la formulación de la política tiene lugar en redes de políticas donde los actores interactúan con el fin de lograr sus objetivos.

⁸ Las raíces teóricas de las redes de políticas públicas pueden encontrarse en la Ciencia Política, la ciencia organizacional (sociología) y en la ciencia de políticas (Klijn, 1998).

⁹ Hecló (1978) partió del estudio de los triángulos de hierro (iron triangles) que describían relaciones estrechas al interior de algunas áreas de políticas, entre las oficinas del ejecutivo, las Comisiones del congreso y las clientelas de los grupos de interés en Estados Unidos (Freeman y Parris Steevens, 1987).

La distinción entre comunidades de actores¹⁰ (Richardson y Jordan, 1979: 73) y redes de actores ha sido uno de los elementos que ha centrado el debate dentro de este prolífico enfoque. Rhodes (1988) sostiene que las comunidades son más cerradas y están más integradas al proceso de formulación de políticas públicas mientras que las redes son menos estables y excluyentes (Parsons, 2007: 219). En las mismas el intercambio es un elemento de suma importancia para su funcionamiento ya que cada actor está en posesión de recursos pero no cuenta con los suficientes para conseguir su objetivo de forma aislada. La tabla 5 resume las funciones que lleva a cabo la red, las pautas de conducta y el tipo de relaciones de poder que se produce entre los actores.

La formación e implementación de una política desde esta perspectiva son, inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados por intereses, metas y estrategias distintas (Scharpf, 1978: 346) y su interacción es de carácter estratégico, racional y orientada a fines. El tipo de interacción en la red es fundamental para comprender la estructura y la concentración de poder, lo cual determina las posibilidades del cambio en políticas públicas.

¹⁰ Richardson y Jordan (1979) desarrollaron la noción de comunidad política a partir del caso británico. De acuerdo con estos autores, la elaboración de las políticas tenían lugar en subsistemas cerrados, generalmente alrededor de los diversos departamentos ministeriales y una red de grupos clientelares. La penetración por parte de grupos no reconocidos o por el público general según estos autores contenía un gran grado de dificultad.

Tabla 5. Redes de políticas públicas

Funciones que se llevan a cabo en la red	Pautas de conducta	Relaciones de poder
<ul style="list-style-type: none"> • Discusión y definición de los problemas. • Coordinación y búsqueda de cooperación entre los actores. • Gestión de asuntos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de negociación dominante (conflictiva o de consenso). • Objetivo de la negociación (interés general o interés particular). • Forma en que se toman las decisiones (abierta, secreta). • Orientación hacia los problemas (politizada, pragmática). 	<ul style="list-style-type: none"> • Simétricas. • Dominadas por el Estado/ Corporatismo de Estado/ Partido dominante. • Dominadas por los grupos/ Corporatismo sectorial.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la red, los actores intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad y es la red la que fusiona lo público y lo privado (Zurbriggen, 2011: 185). Por tanto las organizaciones gubernamentales ya no son analizadas como el actor central sino como uno de los actores en el proceso político (Scharpf, 1978; Benson, 1982).

Dentro del enfoque de redes existen dos perspectivas analíticas: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo. El primero considera el análisis de redes como un método del análisis de estructuras sociales y utiliza técnicas cuantitativas como *Block models* o análisis de *cluster*, entre otros para medir

la cohesión, de los actores dentro de las redes y representar espacialmente sus posturas (Lauman y Knoke, 1987). Por su parte, el enfoque cualitativo pone el punto de interés en el contenido de las interacciones utilizando técnicas cualitativas como análisis de discurso y entrevistas.

EJERCICIOS:

1. Toma el programa electoral de tres partidos políticos diferentes que se hayan presentado a las últimas elecciones
 - 1.a. Describe como cada uno define la siguiente situación social: inmigración.
 - 1.b. ¿Es considerado como un problema social? ¿Es definido en los mismos términos?
 - 1.c. Intenta establecer qué política pública realizarán a partir de cada definición
2. Consulta la prensa escrita o la página web de cualquier periódico de tirada nacional.
 - 2.a. ¿Encuentras noticias referidas a políticas públicas?
 - 2.b. Si las has encontrado intenta situarlas en algún momento del ciclo de la política pública.
 - 2.c. ¿Es fácil situarlas en ese ciclo? Responde razonadamente.
3. Elige una política pública relacionada con una cuestión social en tu país.
 - 3.1. Intenta establecer cuáles son los actores públicos y privados en torno a la misma
 - 3.2. Describe cómo son sus relaciones de interdependencia

4. Relacionado con la política pública del ejercicio anterior. Recoge información sobre el momento en que se formuló y se tomó la decisión y trata de establecer qué marco teórico se aproxima más cómo ocurrió en la realidad: racionalidad exhaustiva, racionalidad limitada, incrementalismo o modelo de la papelera.
5. Selecciona un problema social y, desde un enfoque prescriptivo, intenta formular una política pública que incorpore la factibilidad política en términos de Meltsner.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, James, E. (1975): *Public Policy Making*. London: Thomas Nelson and Sons Limited.
- ATKINSON, Michael y William Coleman (1989): “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advances Capitalist Economies” en *British Journal of Political Science*, 19 (1), pp. 46-67.
- BARDACH, Eugene (1979): *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass: MIT Press
- BENSON, 1982 Benson, J. K. (1982): “A Framework for Policy Analysis” en D. Rogers, D. Whetten (eds.) *Interorganizational Coordination*. Ames: University Pres, pp. 137-176.
- BLUMER, Herbert (1971): *Social Problems as Collective Behavior* en *Social Problems*, 18(3), pp. 298-306.
- CARLEY, Michael (1980): *Rational Techniques in Policy Analysis*. Londres: Policy Studies Institute.
- COBB, Roger y Charles Elder (1972): *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon.

- COHEN, Michael, March, J. G., and Olsen, J. P. (1972): "A garbage can model of organizational choice" en *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.
- DAHL, Robert (1961): *Who Governs?: Democracy And Power In An American City*. New Haven: Yale University Press.
- DROR, Yehezkel (1967): "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service" en *Public Administration Review*, 27(3), pp. 197-203.
- DRUCKER, Peter [1954] (1969): *La gerencia de empresas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- DUNN, William (1981): *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- DYE (1976) Dye, Thomas R. (1992). Understanding public policy. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- EASTON, David (1953): *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- ELMORE, Richard (1980): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions" en *Political Science Quarterly*, 94(4), pp. 601-616.
- FEINSTEIN, Osvaldo (2007): "Evaluación pragmática de políticas públicas" en Revista del ICE. Nº 836.
- FREEMAN, Leiper y Judith Parris Stevens, J. (1987): "A Theoretical and Conceptual Reexamination of Subsystem Politics", en *Public Policy and Administration*, 2(1), pp. 9-24.
- HECLO, Hugh (1978): "Issue networks and the Executive Establishment" en King (edit.) *The new American political system*, Washington D.C: American Enterprise Institute, pp. 87-124.
- HOGWOOD, Brian Wy B. Guy Peters (1983): *Policy dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- JONES, Charles O. (1970): *An introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- KAUFMAN, Herbert (1976): *Are government organizations immortal?*, Washington: Brookings Institutions.

- KINGDON, John (1984): *Agendas, alternatives and public policies.* Boston: Little Brown.
- KISER, Larry L., y Elinor Ostrom (1982) "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches" en Ostrom (edit) *Strategies of Political Inquiry.* Beverly Hills, CA: Sage, pp. 179-222.
- KLIJN, Erik (1998): "Policy Networks: An Overview" en Kickert, y Koppenjan, (edit.) *Managing Complex Networks.* Sage, London
- KRAEMER, 1983;
- LASSWELL, Harold (1951): "The Policy Orientation" en Lerner y Lasswell (edit.) *The Policy Sciences,* Stanford: Stanford University Press.
- LAUMANN Edward O. y Knoke, David (1987): *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains.* Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- , y David Knoke (1987): *The organizational state: Social choice in national policy domains.* Madison: University of Wisconsin Press.
- LINDBLOM, Charles (1959): "The science of muddling through" en *Public Administration Review,* 19, 79 - 88.
- y Edward J. Woodhouse (1993): *The Policy Making Process.* Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- LIPSKY, Michael, (1980): Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services. Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- MAJONE, Giandomenico y Wildavsky Aaron (1978):" Implementation as evolution" en Freeman, H. (edit.), *Policy Studies Review Annual,* Beverly Hills: Sage, 1978
- MARCH y Simon, (1981): *Teoría de la Organización* Ariel: Barcelona.
- y Rhodes (edit.) (1992): *Policy networks in British government.* Oxford: Clarendon Press.

- MARTINÓN, Ruth (2005): *Las ideas en las políticas púlicas: el enfoque de las coaliciones promotoras.* Documentos de Trabajo nº 3 Política y Gestión. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- MELTSNER, Arnold J. (1972): "Political Feasibility and Policy Analysis" en *Public Administration Review* 32 (6), pp. 859–867.
- MENY, I. y Jean-Claude Thoenig (1992): *Las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.
- METCALFE, Less y Sue Richards, (1989): *Modernización de la gestión pública.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MILIBAND, Ralph (1982): Capitalist Democracy in Britain. Oxford University
- MILLS, Wrigth (1959): *The Sociological Imagination.* Oxford University Press.
- NAGEL (1975): *Policy Studies and the Social Sciences.* Lexington: Lexington Books.
- NAKAMURA, Robert (1987): "The textbook Policy Process and Implementation Research" en *Policy Studies Review*, 7, pp 142-154.
- NISKANEN, William (1971): *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago: Aldine-Atherkon.
- PALUMBO, Dennis (1987): *The Politics of Program Evaluation.* Newbury Park: Sage.
- PARSONS, Wayne (2007): *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas pública.* México: FLACSO.
- PETERS y Waterman, 1982, Perry Kraemer, 1983; Metcalfe y Richards, 1992)
- POULANTZAS, Nicos (1978) (1991): Estado, Poder y Socialismo. Madrid: Siglo XXI.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavski (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or,*

- Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation.* University of California Press.
- QUADE, Edward (1976): *Analysis for public decisions*. Nueva York: Elsevier.
- RHODES, Roderick (1988): *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. London: Winchester.
- y Marsh (eds.) (1992): *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- RICHARDSON, Jeremy y Andrew Jordan (1979): *Governing under Pressure*, Oxford: Martom Robertson.
- SABATIER, Paul (1989): "An Advocacy Coalition framework of policy change and the role of policyoriented learning therein" en *Policy Sciences* 21, pp.129-168.
- y Hank Jenkins-Smith (edit) (1993): *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach (Theoretical Lenses on Public Policy)*. Westview Press (Boulder, Colo.)
- SCHARPF, Fritz (1978): Scharpf, F.W (1978): "Interorganizational policy studies: issues, concepts and Perspectives" en Hanf y Scharpf (edit.) *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control* London and Beverly Hills: Sage Publications pp. 345-70.
- SHATTSCHEIDER, E.E. (1960): *The semi-sovereign people A Realists View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rhinehart & Winston.
- SIMON, Herbert (1957): *Administrative Behavior*. Londres: McMillan.
- STARLING, G. (1988): *Strategies for Policymaking*. Chicago, IL, The Dorsey Press.
- STONE, Deborah (1988): *Policy paradox and political reason*. Glenview: Scott Foresman

- SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- , Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008): *Análisis y gestión de políticas pública*. Barcelona: Ariel.
- THOENIG, Jean, Claude (1997): “Política Pública y acción Pública” en *Revista Gestión y Política Pública*, VI (I): México, pp. 19-37.
- WEINGAST, Barry (1989): *The Political Institutions of Representative Government: Legislatures*. Hoover Institution: Stanford University Press.
- WEISS, C.H.(1972): *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- WILDAVSKY, Aaron (1979): *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2011): “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas” en *Argumentos*, 24 (66), pp. 181-208.

Estado de bienestar: el qué, el cuándo y el cómo lo estudiamos

Gemma Ubasart-González

1. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? ESTADO DE BIENESTAR POST- IIGM¹

El Estado del bienestar se consolida en los países democráticos occidentales a partir del final de la segunda guerra mundial. Fruto de un pacto tácito entre el factor capital y el factor trabajo, el Estado entra a regular y a actuar fuertemente en la esfera económica y se erige como prestador de servicios que hacen efectivos derechos sociales, el Estado (y la propia administración pública) transforma su naturaleza, deviniendo éste más complejo y con muchas más atribuciones que el Estado liberal. De esta manera, y como exponen Gallego, Gomà, Subirats (2003a: 46):

“El Estado de bienestar implica el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública.

El Estado de bienestar es un espacio institucional público

¹ Diversas ideas de este apartado se desarrollan previamente en Ubasart-González y Minteguiaga (2007).

donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimen intereses y se resuelven necesidades colectivas”.

Las organizaciones obreras, sindicatos y partidos, aceptan no hacer la revolución; y la patronal cede a que el Estado limite el campo de actuación del mercado y que parte de las ganancias sean distribuidas y redistribuidas para construir un bienestar para las mayorías. La expansión de esta fórmula de estado social va de la mano de un crecimiento económico ininterrumpido en el periodo. Además cabe advertir que su consolidación debe entenderse en un contexto político determinado: la guerra fría y la división del mundo en dos bloques geopolíticos en disputa. De esta forma, diversos autores destacan de este tipo de estado la incorporación de la preocupación por el bienestar y los cuidados de los y las ciudadanas, según Del Pino y Rubio (2013: 23):

“El Estado de bienestar es uno de los logros más significativos de los Estados modernos por su capacidad de proteger a los ciudadanos contra la pobreza cuando se encuentran en situaciones de riesgo —tales como la enfermedad, la vejez, la niñez o la ignorancia— y de contribuir a corregir (...) las fracturas sociales”

Las intervenciones se producen en el terreno económico-laboral y en el social. El primero de ellos tiene que ver con la regulación del mercado de trabajo pero también con las políticas activas para generar una ocupación; el segundo hace referencia a la políticas vinculadas a la prestación de servicios y garantía de cuidados, así como las transferencias de rentas, recursos y oportunidades, entre los sectores sociales o también entre las generaciones.

Las democracias europeas consolidan modelos sólidos de bienestar después del conflicto bélico. Cabe apuntar una primera etapa conocida como la “edad de oro” del *welfare* en la que se desarrolla un estado social en un contexto keynesiano-fordista. Esta etapa finaliza en 1973 con una fuerte convulsión económica, política e ideológica, que pone en cuarentena el modelo que había funcionado durante tres décadas. En la siguiente fase se desarrolla una reestructuración del Estado del bienestar y es conocida como la “edad de plata” del welfare. Esta se extendería desde mitad de los años 80’ hasta el impacto de la reciente crisis económica (Nullmeier y Kaufmann, 2012). Aún es pronto para dilucidar el impacto de última sacudida a los modelos de bienestar a final de la primera década del milenio: aún hay actores en disputa y variables nacionales e internacionales en juego. ¿Estaremos en el inicio de la “edad de bronce” *welfare*?

- Edad de oro del *welfare* (1945-1973). Fundamentación y desarrollo

Los Estados del bienestar se gestan en un contexto concreto de consolidación del capitalismo fordista y comparten ciertas características. Como resumen de manera concisa Gallego, Gomà y Subirats (2003a:47-48) las diferentes experiencias que se desarrollan en el contexto europeo tienen en común:

- 1) Una agenda social que consolida una intervención estable y coordinada de un abanico amplio de políticas públicas. Estas introducen complejidad al propio funcionamiento del Estado, debiendo importante el rendimiento del régimen como mecanismo de legitimación de estos sistemas. Las políticas que se desarrollan ampliamente en este periodo y que

deviene el nucleo duro del bienestar son: pensiones, sanidad, educación, empleo, asistencia social, vivienda y familia.

- 2) Los nuevos sistema de bienestar se desarrollan en un contexto caracterizado por: la existencia de un esquema de producción y consumo fordista en un periodo expansivo; una estructura social de base clasista, en la que el cleavage ideológico se consolida como el central, con una clara expresión en el sistema de partidos; la constatación de un amplio consenso normativo en torno al regimen en cuestión en el que confluyen las tradiciones socialistas y democratacristianas, pero también las comunistas y liberales; y finalmente en el terreno económico un funcionamientos sostenido de la ecuación keynesiana.
 - 3) El funcionamiento del modelo se sostiene con la consecución de tres objetivos: unas altas tasas de ocupación masculina estable que son funcionales por el hecho de estar organizada la sociedad sobre la familia nuclear; la reproducción social masiva de la fuerza de trabajo mediante la garantía por parte del Estado de servicios de sanidad y educación; y el mantenimiento relativo de rentas de los segmentos excluidos de la relación salarial (pensiones y cobertura por desempleo) pero que en algun momento han estado vinculados al mundo laboral.
 - 4) Un modelo administrativo-burocrático, monopolista y rígido (weberiano y taylorista).
- Crisis del modelo keynesiano-fordista (1974-1985).

Si bien en los “treinta gloriosos” existe un amplio consenso político, social y académico sobre el de bienestar keynesiano-fordista, al finalizar este periodo se produce una relevante

ruptura a ese “sentido común” hegemónico. Se experimenta un colapso del modelo en su dimensión monetaria, productiva y fiscal y que a la vez acaba repercutiendo también al entramado de las políticas de bienestar. La crisis de 1973 pone sobre la mesa cuestionamientos sobre la viabilidad fiscal de la fórmula keynesiana; y el modelo de producción y organización fordista empieza a ser demasiado simple para responder a las complejidades crecientes del mercado. Además cabe decir que la crisis no se limita sólo al plano económico sino que también toma un carácter político y cultural.

Aprovechando el contexto, irrumpen de la mano de Ronald Reagan y Margaret Thatcher una feroz crítica a los Estados de bienestar post-IIGM. Su ideología *neoliberal* apuesta por un achicamiento del Estado en su triple vertiente: reducir la intervención en la economía, desregular el mercado laboral y disminuir la prestación servicios públicos de sanidad, educación y protección social. Estas apuestas parten de la premisa de que el Estado es demasiado voluminoso, la administración pública ineficiente y que deben devolverse funciones y servicios al mercado y, en parte, a las familias. Es por esto que defienden una agenda de privatizaciones de servicios y empresas públicas, de desregulación laboral y de la economía en general. En el ámbito de la gestión pública es el momento de surgimiento de la corriente de la “Nueva Gestión Pública” que apuesta por emular el modelo de empresa privada en el ámbito público.

Pero el cuestionamiento no solo viene de la derecha. El ciclo de protesta de los años sesenta y setenta (Tarrow, 1997) contribuye también al agotamiento del consenso del equilibrio keynesiano-fordista que había primado en las tres décadas anteriores. Los cambios sociales y políticos que se producen durante las tres décadas de la “edad de oro” generan nuevas demandas y el surgimiento de nuevos sujetos sociales, así como

también, transformaciones en las formas de organización y agregación ciudadana, que deriva en cambios en las formas de acción política. Entre otras, se cuestiona la centralidad del trabajo productivo y el consumo de masas, la unidad de agregación social básica del modelo que era la familia nuclear, el hecho de que partido y sindicato sean las instancias únicas de organización, se posicionan con fuerza propuestas feministas, ecologistas y pacifistas, etc. Nuevas generaciones, que han nacido y crecido en la posguerra, aportan una distinta manera de mirar el mundo. En los relatos sobre la evolución histórica de los Estados de bienestar se suelen obviar este segundo grupo de cuestionamientos. Sin ellos, no podríamos pensar en el proceso de reestructuración y repensamiento del bienestar que se produce en el siguiente periodo. La existencia de esta crítica transformadora posibilita este proceso de continuidad y reconstrucción del Estado de bienestar.

- Edad de plata del *welfare* (1985-2010). Reestructuración.

En los siguientes años se abre el ciclo de reestructuración del modelo en general y de las políticas sociales en concreto. Se trata de un proceso multidimensional, complejo y en constante disputa, en el cual la correlación de fuerzas en cada momento acaba definiendo la materialización de políticas y propuestas. Los Estados de bienestar se reestructuran, con formas e intensidades distintas, pero se recupera el consenso en la necesidad de mantener la intervención del Estado en la garantía de derechos sociales a los y las ciudadanas. Clayton y Pountsson (2002) y Rodríguez (2009) alertan que los impactos de los cambios operados en este periodo tiene un resultado diverso y desigual en las políticas sociales y en las estructuras que los

soportan suponiendo en varios casos retrocesos en políticas de bienestar y cuidado.

Adelantado y Gomà (2000:74-77) identifican cinco dimensiones de cambio en la agenda social de los regímenes de bienestar europeos en la “edad de plata”:

- 1) Modificaciones en la lógica de estratificación social: multiplicación de los ejes de desigualdad más allá del unidimensional de clase. Se identifican altos niveles de riqueza agregada pero también nuevos espacios de exclusión. Así pues, se produce una restructuración de los regímenes de protección social (salud, pensiones) así como también el surgimiento de la agenda de la lucha contra la exclusión social.
- 2) Cambios en la esfera económico-laboral, detectándose una transición de un modelo fordista a una economía terciarizada y globalizada (pero también revalorizadora del mundo local), muy intensiva en capital y conocimiento. Se produce una reestructuración de los regímenes de empleo.
- 3) Transformaciones en la esfera familiar y las relaciones de género, erosionándose el predominio de la familia nuclear. Se detecta la emergencia de una agenda de políticas que buscan incidir en la fractura de género.
- 4) Transiciones en el campo simbólico-cultural, con nuevos valores, actores y lógicas de acción colectiva más allá de la unidimensional fractura de clase y la predominancia de los partidos y sindicatos, abriendose espacios deliberativos y participativos.
- 5) Irrumpe la dimensión territorial, articulándose un gobierno multinivel, cobrando importancia las dimensiones global y local. Además un nuevo actor adquiere un papel relevante en la redefinición del bienestar durante los años noventa: la

Unión Europea y su agenda social (Gallego, Gomà y Subirats, 2003b).

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INTRODUCCIÓN DE LA DIMENSIÓN SOCIAL EN EL ESTADO

Si bien la forma más consolidada de introducción de la dimensión social en democracias occidentales son los Estados del bienestar que se consolidan después de la II Guerra Mundial en la Europa democrática, esta dimensión, se identifica de manera importante ya en el último cuarto del siglo XIX. Esta dimensión hace referencia al “núcleo normativo, axiológico, sobre el cual se articula la dimensión social, que viene dando por dos valores básicos: la *seguridad* frente a situaciones extremas de inseguridad material y la *igualdad socioeconómica*” (Requejo, 2011: 144).

El desarrollo del carácter social del Estado no ha sido un proceso armónico ni excepto de disputas. Tampoco ha tenido un devenir lineal ni mecánico. Cabe añadir que la agregación de los derechos sociales a un sistema que reconoce y garantiza derechos civiles y políticos no puede entenderse como una cuestión dada por descontado, sino que ha sido fruto de la interrelación de intereses y demandas diversas en el marco de conflictos, negociaciones y consensos entre los actores de diversos tipos. A continuación se destacan cuatro momentos relevantes en los cuales se consolidan fundamentos imprescindibles para contextualizar el desarrollo del Estado de bienestar keynesiano-fordista pero también otros Estados sociales en diferentes contextos geográficos.

- 1) El seguro social de Bismark. Como primer nucleo de medidas sociales relevantes destacan las promulgadas durante las últimas dos décadas del siglo XIX en Alemania del Canciller Otto von Bismarck (1815-1898) después de la unificación de 1870. En 1883 se aprobó una ley que establecía el seguro por enfermedad (en la industria y para artesanos); en 1884 se aprobó la ley de seguro por accidente, en 1889 se aprobó la ley que establecía un seguro de vejez. Estas medidas asientan un patrón de seguridad ligado al contrato de trabajo: los seguros obligatorios buscan proteger a los trabajadores frente a cualquier adversidad. La legislación bismarkiana tiene un alto valor simbólico, aunque aún dejaba gran parte de la responsabilidad en manos de trabajadores y empresarios. (Fernández / López, 2006)
- 2) El New Deal de Roosevelt. En 1933 con el objetivo de estimular la demanda se elabora un abanico de medidas de intervención del Estado en la economía y de protección social a las personas desocupadas. En 1935 se implanta la ley de seguridad social (*Social Security Act*) que contiene las pensiones de vejez y de desempleo. A la vez, la legislación en materia de relaciones laborales reconoce el derecho a sindicación y a negociación colectiva (Montegut, 2008).
- 3) El pacto entre sindicato y patronal en Suecia. En 1932 la socialdemocracia llega al poder en Suecia y es de gran relevancia el acuerdo Saltsjöbaden entre la central obrera y la patronal. Se lleva a cabo un recocimiento por parte del sindicato de la necesaria obtención de los beneficios y la patronal acepta que el Estado debe contribuir en el gobierno de la economía.
- 4) El Informe Beveridge en Gran Bretaña (*Social Insurance and Allied Services Report*). Éste en 1942 establece las bases del modelo de bienestar en el país. Las propuestas

económicas de Beveridge parten de la idea que es necesario establecer unos ingresos mínimos que sitúen a la ciudadanía a resguardo de posibles circunstancias negativas que les dificulten su capacidad de trabajar. Ahora bien, la intervención del Estado no libera a los asegurados de sus responsabilidades.

3. ESPING-ANDERSEN Y LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR

Para Esping-Andersen la ciudadanía social constituye la idea central de la formación estatal del bienestar. Inspirado en Marshall (1950) el autor asume que la condición de ciudadanía debe implicar la “concesión de derechos sociales”. La consolidación de los derechos civiles y políticos, a partir de los siglos XVII y XVIII, debería complementarse con la garantía de las condiciones materiales de subsistencia y seguridad que aportan los derechos sociales. A partir de este presupuesto, el autor llega a la idea de *desmercantilización*. Esta “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1993: 41), es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales y la subsistencia de la esfera mercantil. En otras palabras, se toman en cuenta la capacidad de obtención de rentas al margen del mercado y la posibilidad de consumo sobre la base de derechos y/o necesidades al margen de las capacidades adquisitivas (Adelantado y Gomà, 2000).

El estatus del ciudadano disputará o incluso sustituirá a su posición de clase social (Esping-Andersen, 1993: 41). Es así como el concepto de ciudadanía social tiene impacto también en la estratificación social. La *estratificación* da cuenta

de las modalidades organizativas de los Estados de bienestar que “ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, las divisiones de clase y la diferenciación de *status*” (1993: 81). Este concepto incorpora así una idea interesante: las formas estatales de bienestar no resultan solamente un mecanismo que interviene en una estructura de desigualdad existente (para justamente corregirla), sino que son en sí mismas un sistema de estratificación, una fuerza activa en la configuración y ordenamiento de las relaciones sociales (Esping-Andersen, 1993: 44). La forma de desarrollar la desmercantilización tiene que ver con los impactos sociales de un modelo de bienestar. Por eso para el autor estos dos conceptos —desmercantilización y estratificación— son relevantes para la comprensión de los diversos mundos de bienestar.

Además, la dimensión de ciudadanía social debe entenderse en el marco de la relación de las acciones del Estado con las del mercado (y en análisis posteriores, se añade la familia y la comunidad). Es decir, con los restantes espacios y agentes proveedores de bienestar. Si justamente se trata de buscar las variaciones en los derechos sociales y en la estratificación del bienestar se llega a que esto se debe a ordenamientos cualitativamente diferentes entre las esferas. Es decir, estos ordenamientos suponen principios diferentes de comprensión y gestión de los riesgos sociales. Hablar de “régimen” denota el hecho de que, en la relación entre las mencionadas esferas de provisión del bienestar y el cuidado, están “entremezclados sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos” (Esping-Andersen, 1993:18) que sustantivizan y hacen efectivo el mencionado vínculo público y privado.

El uso del concepto de régimen de bienestar por parte de Esping-Andersen (1990) supone la introducción de un instrumental conceptual y metodológico que permite ir más allá

en el campo de estudios sobre el bienestar. Así pues, y a diferencia del concepto de “Estado del bienestar”, este concepto es atemporal y ageográfico, puede trabajarse con él y aplicarse a realidades muy diferentes. Este “simplemente” da cuenta de una configuración concreta de arreglos institucionales (públicos, de mercado, familiares, etc.) que proveen el bienestar y los cuidados en una sociedad. Así pues, su uso permite:

- 1) Construir un conocimiento integral, comprehensivo y complejo a la realidad política y social superando de la fragmentación sectorial de análisis focalizados en un tipo concreto de política pública. Así pues, los estudios sobre régimenes de bienestar pueden contemplar una agenda socio económica amplia (educación, sanidad, protección social, dependencia, vivienda, pero también, fiscalidad, relaciones laborales, etc.) intentando superar los compartimientos estancos y elaborando una mirada general.
- 2) Incorporar los análisis procedentes de diversas disciplinas, teniendo en cuenta que la finalidad última es dar cuenta del modelo de sociedad que se construye con las intervenciones antes citadas, es decir, mirar el árbol sin perder de vista el bosque. De aquí pues, la importancia de los ideales normativos que hay detrás de cada modelo de bienestar.
- 3) Superar una aproximación monetarista, basada exclusivamente en el análisis de la cantidad de dinero que se gasta y no en el cómo se gasta, “sociologizando” el análisis. Así pues, se transitaría de los “continuums” de Estados de bienestar construidos a partir del gasto público a tipologías sobre modelos de regímenes de bienestar, una mirada a los distintos sistemas de bienestar que se construyen. El primer enfoque asumía que el nivel de gasto social rebajaba ajustadamente el compromiso del Estado con el sistema

de bienestar. Pero éstos no daban cuenta de la “sustantividad teórica de los Estados de bienestar” (Esping-Andersen, 1993: 39) ya que no puede asumirse que todo gasto social pueda considerarse por igual.

- 4) Facilitar el desarrollo de aproximaciones comparativas entre países y modelos. La comparación permite construir un conocimiento útil para la discusión académica, técnica y política. Este concepto puede verse como un instrumento de análisis aplicable a cualquier contexto geográfico y temporal, superando la limitación que suponía la idea de Estado de bienestar, que en si posee un contenido sustantivo y normativo no generalizable.
- 5) Considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar sino también tener en cuenta la esfera mercantil, la comunitaria o social y la familiar. Esta nueva agenda hizo posible la comprensión de la naturaleza de las diferentes esferas que están implicadas en la prestación del bienestar y el cuidado, más allá del Estado. Como apuntan Gallego, Gomà y Subirats (2003a:47), “las políticas de bienestar se conforman como espacios de gestión colectiva de los múltiples ejes de desigualdad —de clase, de ciudadanía, de género, etc.— que surcan múltiples esferas —pública, mercantil, asociativa, familiar—”. Si una necesidad no es cubierta por el Estado, muy probablemente recaerá sobre otra esfera. Analizar por lo tanto el bienestar desde esta visión más amplia, permite no sólo mejorar los diagnósticos sino también las orientaciones en materia de políticas públicas.

4. LOS TRES MUNDOS DEL CAPITALISMO DE BIENESTAR

Una de las aportaciones relevantes de Esping-Andersen (1990) es la identificación y descripción de los conocidos tres mundos del capitalismo de bienestar. La capacidad de dibujar modelos diversos de bienestar no es una novedad y ya la tipología de Titmuss (1974) destacó 15 años antes. Pero el autor danés retoma y profundiza la idea identificando durante la edad de oro del *welfare* (1945-75) una tipología tripolar. Así pues, mientras que Titmuss ponía el acento al principio organizativo y en sus consecuencias para los ciudadanos, identificando los modelos institucional, residual y de rendimientos laborales; Esping-Andersen lo hace destacando la ideología política con el modelo socialdemócrata, el liberal y el conservador (Abrahamson, 1995). El ejercicio comparativo del bienestar en la Europa occidental democrática no termina con las dos tipologías apuntadas, pero ambas resumen de manera bastante clara, las conclusiones a la que llegan la mayoría de trabajos². Sobre la temática, Gomà (1996) apunta que tanto desde aproximaciones con métodos inductivos como deductivos llegan a conclusiones similares que son: a) el establecimiento de grupos de sistemas de bienestar similares teniendo en cuenta origen, contenidos e impactos de las políticas; b) una tipología similar de carácter tripolar a la que posteriormente algunos añadirán el sistema de bienestar mediterráneo.

² Sobre tipologías de bienestar, ver arts y Gelissen (2012).

Mundos del bienestar a partir de Esping-Andersen

	Conservador (continental)	Liberal (anglosajón)	Socialdemócrata (nórdico)
<i>Referente normativo predominante</i>	Seguridad	Asistencia	Igualdad
<i>Nivel de gasto social (GS/PIB)</i>	Alto	Bajo	Alto
<i>Estructura de financiación</i>	Contributiva	Impositiva / Tasas	Impositiva
<i>Cobertura</i>	Ocupacional	Selectivo	Universal
<i>Papel del mercado en el bienestar</i>	Bajo	Alto	Bajo
<i>Población objetivo</i>	(Hombre) empleado	Pobres	Todos, la ciudadanía
<i>Criterio de acceso a prestaciones</i>	Inserción laboral	Necesidad	Derecho (ciudadanía)
<i>Grado desmercantilización</i>	Medio	Bajo	Alto
<i>Grado desfamiliarización</i>	Bajo	Bajo	Alto
<i>Grado de re-mercantilización</i>	Bajo	Medio	Alto
<i>Redistribución</i>	Bajo	Bajo	Alto
<i>Principio estratificador</i>	Reproductor	Dualizador	Igualitario
<i>Reducción de la pobreza</i>	Medio	Bajo	Alto

Fuente: Elaboración propia a partir de Hicks/Esping-Andersen (2005), citado por Del Pino y Rubio (2013)- y Adelantado y Gomà (2000).

El **régimen conservador** (corporativista o bismarkiano) tiene como referente normativo la consecución de seguridad frente a situaciones que no permiten la inserción en el mercado laboral. Cabe pensar en países continentales como Alemania, Francia o Austria como ejemplos de este modelo. El criterio de acceso a prestaciones es la inserción laboral, y la estructura de financiación de una parte importante de las transferencias y servicios, es contributiva. En la “edad de oro” del bienestar, la población objetivo de los derechos sociales era el empleado y a través de él la familia disfrutaba de una parte de ellos.

El **régimen liberal** tiene como referente normativo el asegurar asistencia a aquellas personas o colectivos que lo necesiten. En este sentido, la población objetivo de las políticas son los pobres y se opera bajo el criterio de necesidad. Los países que adoptaron este modelo son los anglosajones. El nivel de gasto social es bajo en comparación con los otros regímenes y el grado de papel del mercado en la garantía de bienestar es relevante.

Finalmente, el **régimen socialdemócrata** tiene como referente normativo la consecución de la igualdad y una cobertura universal. El gasto público es elevado y el nivel de redistribución de la riqueza relevante. El criterio de acceso a las prestaciones es por derecho de ciudadanía. Los países nórdicos son los que desarrollan un modelo de este tipo. Se produce también un importante esfuerzo de desfamiliarización al ser todas las personas (no sólo las que tienen una relación formal con el mercado laboral) la población objetivo.

5. BIENESTAR, DESMERCANTILIZACIÓN Y CRÍTICA FEMINISTA

En gran parte de los primeros trabajos que se desarrollan a partir de la publicación de los “tres mundos”, incluido el propio trabajo de Esping-Andersen, se encuentra ausente el papel de la familia y, en este sentido, la variable de género³. Este hecho generó el desarrollo de importantes trabajos realizados desde miradas feministas durante los 90’ que cuestionaban una visión masculina dominante del bienestar (Orloff, 1993, 1996; Sainsbury, 1999; Skocpol, 1992; entre otras). De manera destacada la crítica se centraba en el concepto de “desmercantilización”. Este concepto fue elaborado, dicen las autoras, pensando en la relación que se establecía entre los Estados del bienestar keynesiano-fordistas y el trabajador masculino con alta dedicación al trabajo. En este sentido, presenta importantes dificultades para captar el papel económico de las mujeres cuando en una parte importante aún no está mercantilizado. Así como también se afirma que, sin operar una aplicación a la realidad de otros contextos, resulta de poca utilidad para analizar otros regímenes de bienestar. Orloff (1993) apunta la idea de que debe observarse también la manera en que los Estados

“garantizan a las mujeres el acceso al empleo y los servicios que les permitan a su vez equilibrar el trabajo en el

³ El autor apunta la falta de reconocimiento “de las diferencias de sexo y, de manera más general, con mi análisis de la familia, gravemente deficiente. Esta crítica será objeto de bastante más atención, debido, ante todo, a que resulta urgentemente necesario recordar que el núcleo familiar es un componente fundamental de cualquier régimen del bienestar” (Esping-Andersen, 2000: 22 y 23).

hogar y las responsabilidades del trabajo remunerado, así como los mecanismos e instituciones que implementan estas garantías” (1993: 317).

De lo que se trataría, es de incluir una nueva esfera en relación con la provisión de bienestar. Aparte del Estado y el mercado, sería bueno incorporar la familia. Sin realizar este ejercicio, la prestación de asistencia social sólo “cuenta” cuando se produce a través del Estado o el mercado, mientras que el trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar se ignora (Orloff, 1993: 312). Una década más tarde, Esping-Andersen (2000: 53) asumía la crítica y reconocía que:

“en todas partes el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres sigue constituyendo una importante —y, en algunos países, predominante— fuente de bienestar; que la familia nunca ha dejado de ser productora. De hecho, el sesgo del Estado de bienestar de la posguerra a favor del varón como fuente de ingresos se pudo mantener gracias al servicio social que prestaban las propias familias”.

Para una amplia cantidad de mujeres, el problema no es la dependencia hacia el mercado sino hacia la familia, o en otras palabras “la independencia femenina necesita ‘desfamiliarizar’ las obligaciones relativas al bienestar” (Esping-Andersen, 2000: 65). De esta manera, “la desfamiliarización indicaría, en primer lugar, el grado en que la política social (o, quizás, los mercados) hace a la mujer autónoma para poder mercantilizarse, o para establecer núcleos familiares independientes” (Esping-Andersen, 2000: 74).

La reflexión feminista motivó también un cambio en las investigaciones de Korpi (2000, 2010) respecto a sus anteriores

aportaciones. En estos nuevos trabajos se combina el estudio de patrones de inequidad de género y clase con el fin de consolidar una nueva tipología de bienestar. Así el autor observa las inequidades de género en tres arenas: la política democrática, el sistema educativo y la fuerza laboral (2000: 134). En este sentido plantea que se “puede distinguir tres amplios modelos típicos ideales de instituciones del Estado de bienestar en clave de género, estos son, los modelos de apoyo general a la familia, apoyo a proveedores duales, y políticas orientadas al mercado” (2000: 144, traducción propia). Con esta tipología estudia 18 países desarrollados donde también observa la influencia de instituciones como la Iglesia y los partidos políticos en la política social y previsiones públicas.

Ahora bien, la esfera familiar se introdujo de manera importante a inicios del milenio en muchos trabajos. Pero existe otra esfera que aún no ha sido estudiada ni considerada en profundidad: la comunidad o sociedad civil (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000). Aunque se encuentra citada en diversos estudios, existen pocos trabajos empíricos que la contemplan. Considerar la esfera comunitaria puede ser útil para introducir la variable “etnia” en los trabajos sobre bienestar, indispensable en muchos países de América Latina. Deben citarse como pioneros en la introducción de la variable raza, la obra de Alejina, Glaeser y Sacerdote (2001) o Jorge y Adelantado (2017).

6. EL BIENESTAR MÁS ALLÁ DE LOS “TRES MUNDOS”

Los “tres mundos” de Esping-Andersen (1990) supusieron la introducción de una interesante mirada para analizar los sistemas de bienestar pero también, y quizás es más importante, impulsaron numerosas e interesantes investigaciones y

reflexiones sobre la cuestión. Si bien la obra del autor danés se refería a los países desarrollados, se ha buscado ampliar el análisis a otros contextos geográficos. En un primer momento, en los años noventa, se exploraron las características de los regímenes de bienestar en la Europa del Sur, provocando intensos debates sobre si debía considerarse como un nuevo mundo de bienestar, con una estructura similar, entre los diversos países que lo conformarían y con lógica propia o si se trataba de un subgrupo menos desarrollado dentro de un mundo ya existente (corporativo-continental) (Sarasa y Moreno, 1995). En un segundo momento, a principios de los años 2000, se busca alargar estos estudios a otros contextos como Asia, África y América Latina (Gough y Wood, 2004; Valencia, 2010). Según Sánchez de Dios (2015) algunos han caracterizado estos últimos como “Estados del bienestar del Tercer Mundo” (Kurtsz, 2002), “Estados de bienestar emergentes” (Gough/Wood, 2004) o “Estados de bienestar en desarrollo” (Riesco, 2009). El presente capítulo, y con la intención de adaptarse a los intereses de un lector iberoamericano, se centrará en el análisis en dos zonas geográficas que le interpelan: el bienestar en los países mediterráneos y el bienestar en los países latinoamericanos.

6.1. Regímenes de bienestar en los países mediterráneos

España, Portugal y Grecia no aparecían en las primeras tipologías de bienestar que se elaboran en la academia. Las dictaduras alejaron estos países del desarrollo del Estado de bienestar keynesiano-fordista que se produjo en la mayoría de países europeos democráticos después de la segunda Guerra Mundial. No puede entenderse el presente sin comprender como en un pasado no muy lejano el régimen no democrático supuso

un lastre para el desarrollo de unas instituciones y una cultura política democrática, unas articulaciones sólidas de bienestar, y unos actores sociales y políticos activos. Una vez recuperada la democracia a partir de final de los 70', empiezan a construirse sistemas de bienestar inspirados en los países vecinos pero en un contexto de reflujo y reconstrucción del bienestar de los “treinta gloriosos”. Ferrara (1995: 104) describe el contexto de la siguiente manera:

“Una industrialización tardía, la persistencia de muchas áreas atrasadas y de marcados dualismos económicos, lo extremadamente abigarrado de sus estructuras ocupacionales, largos períodos de autoritarismo, la fuerza de la Iglesia católica y de las instituciones corporativas tradicionales, el bajo “estatismo” y elevado “partidismo”, el radicalismo de izquierdas y los antagonismos entre subculturas”.

A mitad de los 90' empiezan a proliferar estudios que buscan comprender la naturaleza de los regímenes de bienestar mediterráneos. Estos países (junto con Italia) y sus sistemas de bienestar comparten algunas peculiaridades que permiten considerarlos como una unidad de estudio⁴. Para algunos autores, los regímenes de bienestar mediterráneos no dibujarían un modelo específico. Castles (1995) reconoce que existen unas características compartidas como es el caso de unos bajos niveles de gasto social en estos países pero que esto tiene que

⁴ Moreno y Mari-Klose (2013) apuntan que habría otros países susceptibles de ser incluidos en esta tipología: Eslovenia, Malta, Chipre, Croacia, Turquía e Israel.

ver con el modelo de bienestar, sino con la tardía democratización. Para el autor, las estructuras de bienestar corresponden a un modelo conservador-corporativo propio de los países centroeuropeos. Existen otros autores que en aquel momento plantean especificidades propias de estos países que podrían dibujar un nuevo “mundo de bienestar” (Leibfried, 1992; Sarasa y Moreno, 1995; Ferrara, 1996; Gomà 1996; Rhodes, 1997). De manera principal, en las distintas teorizaciones aparece la centralidad de la esfera familiar en la prestación de bienestar y cuidados, así como también cierta presencia de clientelismo que hace más ineficiente e injusta la administración del bienestar. Ferrara (1995:103-104) afirma que:

“Los derechos de bienestar no están arraigados en una cultura política abierta y universalista, ni en un estado weberiano sólido e imparcial en la administración de sus propias reglas. Más bien reposan en una cultura cerrada y particularista y en un aparato del estado “blando”, ambos todavía muy imbuidos por la lógica de relaciones patrón-cliente”.

En un punto intermedio encontraríamos a Moreno y Már-Klose (2013: 127) que plantean que:

“más que conformar un modelo normativo, el régimen mediterráneo describe la tipología de una “familia de naciones” donde la provisión de bienestar (...) se ha caracterizado por una hibridación de componentes y lógicas diversas de funcionamientos del bienestar de los otros regímenes”.

Por otro lado y abriendo el foco, Abrahamson (1995: 123-124) apunta que “se puede afirmar que el modelo socialdemócrata o escandinavo, es la edición de lujo del modelo liberal o de beveridge y que el modelo católico es la edición barata del de Bismark o Conservador”. Sea como fuere, podemos identificar⁵:

- Características comunes de los países europeo-mediterráneos:
- 1) Se identifica una quasi-superposición histórica de los procesos de construcción y reestructuración del pacto keynesiano-fordista. El desarrollo del Estado de bienestar, después de las transiciones democráticas —en dictadura puede hablarse sólo de la implementación de medidas desarrollistas— se produce en un momento donde esta forma de organización hegemónica durante treinta años entra en discusión y crisis. De los países citados, sólo Italia vive en democracia el periodo de la “edad de oro” del bienestar (45-75).
 - 2) La tardía llegada a la democracia de estos países no sólo afecta al desarrollo de la agenda social y de las políticas relacionadas con el gobierno de la economía, sino que también afecta a la cultura política de la ciudadanía y de las administraciones públicas. Es más fácil que se desarrolleen actitudes clientelares tanto por falta de demanda social como por las tradiciones heredadas en el actuar de las instituciones públicas.

⁵ La mayor parte de las características que se listan a continuación se encuentran en Sarasa y Moreno (1995), Adelantado y Gomà (2000), Moreno y Marí Klose (2013).

- 3) Está presente en estos estados (sobretodo en Italia y España) una relevante fractura territorial entre el norte y el sur del país. Además, existe el reto de articular un gobierno multinivel, también en el campo del bienestar, dando lugar a tensiones en la esfera del reconocimiento (vinculadas a la realidad plurinacional) así como también en la esfera redistributiva (vinculadas al modelo de organización territorial).
 - 4) Se produce un impacto relevante de la Unión Europea en la construcción del sistema de bienestar. La entrada de los países mediterráneos a la dinámica comunitaria en los 80' (con excepción de Italia) es relevante tanto por el impacto monetario que supone (son países beneficiarios de fondos estructurales) como por el impacto comunitario en el diseño de políticas pública estatales y subestatales (importantes directrices técnicas y prioridades políticas).
- Características comunes de los regímenes de bienestar mediterráneos:
 - 5) Centralidad del sistema de seguridad social. Las prestaciones de protección social (enfermedad, desocupación, maternidad o jubilación) se fundamentan en un sistema contributivo y de reparto. Se trata de un sistema muy fragmentado en cuanto a las categorías de beneficiarios. Estas características generan un sistema dual: por un lado, se encuentran aquellos grupos insertos en el sistema mediante el acceso al trabajo productivo con intensidades de protección altas y aquellos grupos excluidos con un nivel mucho más reducido de protección. Los encajes institucionales y organizativos de base serían similares a los del modelo de bienestar corporativista-continental.

- 6) Modelos universales de salud y educación financiados por vía impositiva. Estos sistemas se desprenden con una tendencia del carácter ocupacionalista de épocas pasadas, vinculados al sistema de seguridad social. Ahora bien, los niveles de gasto *per cápita* dedicados a estos servicios se encuentran por debajo de la media comunitaria⁶. Además, existe un amplio margen en la provisión privada de los servicios de sanidad y educación, estableciéndose diversas prácticas de consorcio, concertación, etc. Este esquema tomaría por un lado la lógica el modelo de bienestar socialdemócrata-nórdico, pero con un nivel de gasto menor, y por el otro la lógica liberal-anglosajona por el alto grado de presencia del mercado.
- 7) Alto grado de familiarismo. El principio de subsidiariedad aparece en las “encíclicas papales” durante el siglo XX. La idea es que la instancia más cercana es la que debe solucionar un problema. Así la persona debe recurrir a la familia y posteriormente a la comunidad (iglesia, organizaciones civiles, redes informales). Si éstas no resuelven, serán las instituciones públicas (Abrahamson, 1995). De ahí que en la propia naturaleza del régimen de bienestar mediterráneo, que algunos le dan el nombre de católico, el papel de la familia como última “malla de seguridad” y en la prestación de cuidados deviene muy importante.
- 8) El problemático encaje de la mujer. Un “familiarismo ambivalente” (Saracedo, 1995): por una parte excluye a la mujer de la inserción plena en el mercado laboral (menor tasa de actividad, mayor tasa de paro y precariedad) que es la

⁶ Hacemos referencia a la UE-15, aquella en la que se encuentran los países a los que se refería Esping-Andersen (1990).

que provee de derechos en un sistema con una fuerte centralidad de la seguridad social bismarkiana; por otra parte hace a la mujer responsable de la prestación de servicios de bienestar y cuidado que en otros modelos de bienestar recaen en el estado (o el mercado).

- 9) Subsistencia de mecanismos clientelares y obsoletos en la gestión del bienestar por parte de la administración pública (Moreno y Marí-Klose, 2013). Se trata a menudo de la pervivencia de lógicas más pre-weberianas que raciona-burocráticas, a la vez que en los estilos de liderazgo aún pervive una concepción patrimonial del Estado (Adelantado y Gomà, 2000). De manera muy clara, se produce con las prestaciones de asistencia social que se otorgan a partir de la comprobación de medios. El funcionario o trabajador público debe proceder a realizar la valoración utilizando criterios de equidad y precisión en la identificación de la necesidad. En el proceso se detectan dificultades en la valoración por la complejidad de la situación y la falta de competencia técnica, una administración pública arcaica, pero también por la pervivencia de una cultura clientelar de la cosa pública.

6.2. Regímenes de bienestar en los países latinoamericanos⁷

En la región latinoamericana en los años ochenta encontramos los primeros esfuerzos por clasificar los modelos de Estados sociales y de aplicar posteriormente una década más tarde el concepto de régimen de bienestar en varios estudios. Ahora bien, cabe dejar apuntado que algunos autores defienden la

⁷ Ver un desarrollo ampliado del tema en Ubasart y Minteguiaga 2017.

necesidad de no adoptar el término de régimen de bienestar sino otros conceptos (por ejemplo, Huber y Stephens (2005) opta por el término “regímenes de política social” y Aponte (2012) por el de “estado social”). La región latinoamericana tiene sus características particulares que deben ser entendidas antes de proceder a cualquier análisis. Martínez Franzoni (2007: 85) apunta tres principales rasgos que determinan un marcado carácter informal de los regímenes de bienestar en la región: la existencia de mercados laborales ineficientes, políticas públicas débiles y un rol central del ámbito doméstico y del trabajo femenino.

- El análisis de los orígenes de los sistemas de bienestar

Mesa Lago (varios estudios a mediados de los años ochenta⁸) utilizó el momento de introducción de los programas de seguro social de pensiones y enfermedad-maternidad y el nivel de desarrollo que consiguieron éstos. Dibujó tres grupos: pionero-alto (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Uruguay); intermedio (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela); y tardío-bajo (El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). Una década más tarde fue Filgueira (1998) uno de los primeros en adaptar las aportaciones de Titmuss (1958), Korpi (1983) y Esping-Andersen (1993, 2000), elaborando “clasificaciones tipológicas y no de continuo” (Filgueira 1998:7) para entender la realidad latinoamericana. Su estudio se concentró también en la “época dorada” (1930-mitad 70’), caracterizado por la vigencia del esquema de industrialización por sustitución de

⁸ Ver resumen de su trabajo durante aquel periodo en Mesa Lago 2005.

importaciones. En su trabajo identifica tres patrones según su grado de protección, rango de beneficios, condiciones de acceso, estratificación de servicios y reproducción o alteración de la pauta de estratificación social inicial: países de “universalismo estratificado” (Uruguay, Argentina y Chile); países “duales” (Brasil y México); y países con esquemas “excluyentes”, (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador).

- Regímenes de bienestar en el periodo del Consenso de Washington

Durante la primera década del siglo XXI, aparecen la mayor cantidad de aportaciones centradas fundamentalmente en el análisis de la etapa neoliberal. Así pues, Filgueira y Martíne Franzoni (2002) realizan un primer estudio, identificando las respuestas de algunos gobiernos ante las crisis económicas de los años ochenta, graduales o radicales, mostrando una suerte de bifurcación entre dos vías, la estatista (Costa Rica y Uruguay) y otra liberal (Argentina y Chile). Barrientos (2004) argumenta que se ha pasado de unos regímenes de bienestar informal-conservadores a otros informal-liberales (Barrientos, 2004:124). Del Valle (2010) sostiene una tesis similar y apunta la necesidad de profundizar en la dimensión productivista presente en los regímenes de bienestar de la región. Marcel y Rivera (2008), teniendo en cuenta la relación entre régimen de bienestar y cohesión social, identifican cuatro tipos de regímenes de bienestar para América Latina. Incluyen la “informalidad” a la constelación de esferas tradicionalmente abordadas: Estado, mercado, empresa y familia.

Barba (2005) diferencia entre los conceptos de “paradigmas” y “regímenes” de bienestar. Desde aquí se indica la ne-

cesidad de ir más allá del enfoque original de Esping-Andersen y distinguir entre construcciones heurísticas (paradigmas) y reconstrucciones empíricas (regímenes). Martínez Franzni (1997) recuperando no sólo la literatura seminal sobre la temática y la crítica feminista al enfoque continental, sino fundamentalmente sus aplicaciones en la región realiza un importante esfuerzo comparativo para estudiar las realidades del bienestar en América Latina. A través de un estudio de 18 países de la región en el periodo 1998-2003 la autora identifica tres tipos de regímenes de bienestar en la región: “según el papel del Estado y el grado de familiarización del manejo de riesgos” (Martínez Franzoni, 2007: xi); estatal-productivista⁹, estatal-protecciónista¹⁰; y familiarista¹¹. En los dos primeros el Estado tiene un papel importante, pero, mientras en el primero “el Estado interviene en aquellas áreas en que el mercado no resuelve o para la cual el intercambio mercantil no es suficiente”, en el segundo “el Estado interviene aún en áreas que podrían ser de predominio del mercado” (Martínez Franzoni, 2007: 24) enfatizando la protección social, sobre todo de quienes tienen trabajo formal. Los regímenes familiaristas en cambio dependen fuertemente de la

⁹ Aquí ubica a Chile y Argentina, países donde existían políticas públicas orientadas a la creación de capital humano pero débiles esfuerzos por desmercantilizar la protección.

¹⁰ Se encuentran Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá donde además de políticas orientadas al capital humano también se identifica un alto grado de desmercantilización.

¹¹ Los países con regímenes familiaristas identificados por Martínez son Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela. Y, por otro lado, identifica a Bolivia, Honduras, Paraguay y Nicaragua como países altamente familiaristas (una variante en grado de familiarización del bienestar).

capacidad de las mujeres, familias y comunidades para mitigar los riesgos sociales debido a un estado debilitado y de políticas públicas casi inexistentes; al tener un estado débil, los niveles de desmercantilización son bajos. Los dos principales aportes del trabajo de Martínez son haber construido una tipología de regímenes de bienestar ajustada a la realidad de América Latina y, dentro de ella, identificar “mundos de bienestar” que dan cuenta de la convivencia de “grados variables de mercantilización, desmercantilización y familiarización” dentro de cada régimen a través de un análisis desagregado por condición económica y por división sexual del trabajo.

- El bienestar post-neoliberal

Filgueira (2013) sostiene que la región procesa actualmente un cambio fundamental en sus políticas sociales y su concepción respecto a la ciudadanía social que estaría involucrado en una transformación más amplia (de época) respecto al “fin de la modernización conservadora tal y como la concibiera Barrington Moore en su seminal trabajo” (2013: 17). Ahora bien, la transformación hacia políticas sociales universales estaría dada según Filgueira por la posibilidad de enfrentar al mismo tiempo el corporativismo estrecho y la focalización restringida característica de nuestras acciones en el campo del bienestar, así como de la economía política que sustenta a ambas. Minteguiaga y Ubasart realizan una primera aplicación de las herramientas procedentes de los análisis de los régímenes de bienestar a Ecuador (2013, 2014) y a los países que han constitucionalizado el fin de la etapa neoliberal (2015b). En ellos identifican destacadas transformaciones en extensión y calidad de los servicios de sanidad y educación, así como de

políticas de erradicación de la pobreza, pero aún con importantes retos en el sistema fiscal y el mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAMSON, Peter (1995): “Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?, en Sarasa, S. y Luís Moreno (comp.): El Estado del Bienestar en la Europa del Sur. Madrid: CSIC, pp. 113-153.
- ADELANTADO, Jose y Ricard Gomà (2000): “El contexto: la reestructuración de los regímenes de bienestar europeos”, en Adelantado, José (coord.): Cambios en el Estado de Bienes-
tar. Barcelona: Icaria, pp. 63-96.
- , José Antonio Noguera y Xavier Rambla (2000): “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”, en José Adelantado (coord.), Cam-
bios en el Estado de Bienestar. Barcelona: Icaria, pp. 23-61.
- ALESINA, Alberto; Edward Glaeser y Bruce Sacerdote (2001): “Why Doesn’t the United States Have a European-Style Welfare State?”, en Brookings Papers on Economic Activity, núm. 2, pp. 187–254.
- APONTE Blank, Carlos (2012): “¿Estado social o Estado de bienes-
tar en América Latina?”, Revista Venezolana de Análisis de
Coyuntura, XVIII (1), pp. 11-40.
- ARTS, Wil A. y John Gelissen (2012) “Models of the Welfare State”, en Castles et al. (ed.): The Oxford Handbook of The Welfare State. Oxford: Oxford University Press, pp. 569-583.
- BARBA Solano, Carlos (2005): Paradigmas y regímenes de bienestar. San José: FLACSO Costa Rica.
- BARRIENTOS, Armando (2004): “Latin American: Towards a Libe-
ral-Informal Welfare Regime”, en Ian Gough y Geof Wood
(ed.): Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and La-
tin America: Social Policy in Development Contexts. Cam-
bridge: Cambridge University Press, pp. 121-68.

- CASTLES, Francis (ed.) (1995): “Welfare state development in southern Europe”, *West European Politics*, 18(2), pp. 291-313.
- CLAYTON, R. y Pountsson, J. (2006): “El recorte del Estado del bienestar reconsiderado. Reducción de los derechos, reestructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas”, *Zona Abierta*, núm. 114/115.
- DEL PINO, Eloísa y M. Josefa Rubio (2013): “El estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación”, en Del Pino, Eloísa y M. Josefa Rubio (ed): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp. 23-57.
- ESPING Andersen, Goska (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. València: Alfons el Magnànim [1990].
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel [1999]
- ESPING Andersen, Goska (2010): *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- FERNÁNDEZ, Tomás y Antonio López (2006): “El Estado de bienestar: orígenes y perspectivas”, en Alemán, Carmen y Tomás Fernández (coord): *Política Social y Estado de Bienestar*. València: Tirant lo Blanc, pp. 15-46.
- Ferrara, Maurizio (1995): “Los Estado del bienestar del Sur en la Europa Social”, en Sarasa, S. y Luís Moreno (comp.): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, pp. 85-111.
- Ferrara, Maurizio (1996): “The Southern Model of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Policy*, 6(1), pp. 17-37.
- FILGUEIRA, Fernando (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en B. Roberts, (Ed.), *Ciudadanía y Política Social*, San José, FLACSO/SSRC, pp. 71-116.

- (2013): “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, Revista Uruguaya de Ciencia Política, núm. 2 vol. 22, pp. 17-46.
- y Juliana Martínez Franzoni (2002): “Paradigmas globales y filtros domésticos: Las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina”, Revista de Ciencias Económicas, núm. 2, vol. XVIII, pp. 191-215
- GALLEGO, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2003a): “Las dinámicas de cambio en las políticas sociales: España en perspectiva comparada”, en Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (coord.), Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España. Madrid: Tecnos.
- , (2003b): “Las políticas sociales de la Unión Europea”, en Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (coord.): Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España. Madrid: Tecnos.
- GOMÀ, Ricard (1996): “La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa”, Revista Internacional de Sociología, núm. 15.
- GOUGH, Ian y Geof Wood (ed.) (2004): Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUBBER, Eveline y John D. Stephens (2005): “Successful Social Policy Regimes? Political Economy, Politics, and The Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica”, Paper for Conference on Democratic Governability, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- JORGE Samaha, Michel y Adelantado Gimeno, José (en prensa): “Diversidade Étnica e Regimes de Bem-Estar na América Latina”, en Lucia Cortes da Costa (ed.): Seguridade Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais. Ponta Grossa: Edit UNICENTRO.

- KORPI, Walter (1983): *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Pau
- KURTZ, M. J. (2002): “Understanding the Third World Welfare State after Neoliberalism”, *Comparative Politics*, 34(3), pp. 293-313.
- LEIBFRIED, S. (1992): “Towards a European Welfare State”, en Z. Ferge y J. E. Koelbert (comp.): *Social Policy in a Changing Europe*, Bouder: Westview Press, pp. 279-345.
- MARSHALL, T.H y Tom Bottomore (2007): *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial [1950]
- MARTÍNEZ Franzoni, Juliana (2007): *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- MESA Lago, Carmelo (2005): *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MINTEGUIAGA, Analía y Gemma Ubasart-González (2013): *Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en el Ecuador (2007-2012)*, Informe Final de investigación financiada por CLACSO.
- (2014): “Menos mercado, igual familia. Bienestar y ciudadanos en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, *ICONOS, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, pp. 77-96.
- (2015a): “Regímenes de Bienestar y gobiernos “progresistas” en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia”, *Revista Política y Sociedad*, Vol. 52, Núm. 3, pp. 691-718.
- (2015b): *Caminando hacia el buen vivir. El reto de definir el régimen de bienestar*, *Revista Theomai*, Núm. 32 (segundo semestre 2015), pp. 57-75.
- MONTAGUT, Teresa (2008): *Política Social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- MORENO, Luís y Pau Marí-Klose (2013): “Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición”, en Del Pino, Eloísa y M. Josefa Rubio (ed): *Los Estados de Bienestar*

- en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: Tecnos, pp. 126-146.
- NOGUERA, Jose Antoio (2000): “La reestructuración de la política social en España”, en Adelantado, Jose (coord.), Cambios en el Estado de Bienestar. Barcelona: Icaria, pp. 475-502.
- NULLMEIER, Frank y Franz-Xaver Kaufmann (2012): “Post-War Welfare State Development”, en Castles et al. (ed.): The Oxford Handbook of The Welfare State. Oxford: Oxford University Press, pp. 81-101.
- ORLOFF, Ann Sh. (1993), “Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states”, American Sociological Review, núm. 58, pp.303-328.
- (1996), “Gender in the Welfare States”, Annual review of Sociology, núm. 22, pp. 51-78.
- REQUEJO, Ferran (2011): Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar. Barcelona: Ariel.
- RHODES, M. (1997): Southern European Welfare State, Londres: Frank Cass.
- RIESCO, M. (2009): “Latin America. A New Development Welfare State Model in the Making? International Journal of Social Welfare, 18: 22-36.
- RODRÍGUEZ, G. (2009): “Transformaciones y efectos en las políticas sociales en España desde la perspectiva de la inclusión social”, en Jaraiz, G. (coord.), Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social. Madrid: Cáritas Española.
- SAINBURY, Diane (1999), Gender and Welfare State Regimes, Oxford, Oxford University Press.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (2015), “La reforma de los Regímenes de Bienestar en Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay”, Política y Sociedad, 52(3): 661-690.
- SARACENO, Chiara (1995): “Familiarismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano”, en Sarasa,

- S. y Luís Moreno (comp.): El Estado del Bienestar en la Europa del Sur. Madrid: CSIC, pp. 261-288.
- SARASA, Sebastià y Luís Moreno (comp.) (1995): El Estado del Bienestar en la Europa del Sur. Madrid: CSIC.
- SKOCPOL, Theda (1992), Protecting Soldiers and Mothers, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- TARROW, S. (1997): El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza
- TITMUSS, Richard (1958): Essay of the Welfare State. Londres: Allen and Unwin.
- (1974): Social Policy. Londres: Allen and Unwin.
- Ubasart-González, Gema y Analía Minteguiaga (2017): “Esping-Andreson en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar”, *Política y Gobierno*, volumen XXIX, número 1, pp. 213-236.

Relaciones internacionales en un mundo global

David Scott Palmer

1. INTRODUCCIÓN: PREDOMINIO HISTÓRICO DEL ESTADO-NACIÓN

Por más de trescientos años desde el Tratado de Westfalia de 1648, se ha considerado el estado-nación como la unidad fundamental en las relaciones internacionales, y las teorías más importantes que se han armado para explicarlas, sobre todo el realismo y el idealismo o liberalismo internacional, lo toman como su unidad de análisis básica. En esta formulación, con el estado como piedra angular del sistema internacional, los intereses nacionales y la búsqueda de su satisfacción en un mundo definido como o anárquico o con pocas reglas son centrales. En tal sistema, el realista lo percibe bajo el supuesto del mundo tal como es, mientras desde la óptica del idealista/liberal institucionalista es una imagen del mundo como debería ser.

Se puede apreciar cómo se explicaba por tantos años las políticas exteriores con estos marcos analíticos, porque en efecto el estado-nación o sólo o en alianzas los dominaban en casi todas sus dimensiones, llegando a su máxima expresión durante las décadas de pos-segunda guerra mundial cuando

predominaba el mundo bipolar de los Estados Unidos y sus aliados y la Unión Soviética y los suyos.

2. ACONTECIMIENTOS QUE ACELERAN UN NUEVO ENFOQUE

Sin embargo, dos eventos recientes tanto dramáticos como inesperados contribuyeron al replanteamiento de esta figura, ya en proceso de ajuste por los cambios en el sistema internacional que paulatinamente estaban produciéndose. Pero lo que pasó entre octubre de 1989 y diciembre de 1991 y después en septiembre de 2001, señalaban la emergencia de una realidad internacional mucho más compleja y difícil de explicar con los marcos analíticos estado-céntricos tradicionales. A partir del fin de la Guerra Fría —comenzando con la caída de la muralla de Berlín y culminando con el colapso de la Unión Soviética, y reforzado por el ataque de Al Qaeda a las torres gemelas de Nueva York una década después— se ha visto una proliferación de actores no estatales en las relaciones internacionales que las complican en múltiples formas.

Incluye una amplia gama de entidades, desde las más benignas tal como organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos organizados de la sociedad civil, bancos y empresas privadas; a las más perniciosas, incluyendo pandillas criminales de toda índole, carteles de tráfico de drogas, movimientos armados de protesta y actores religiosos fundamentalistas que quieren imponerse por la fuerza. Si bien el estado-nación sigue vigente y sus representantes oficiales siguen actuando en espacios bilaterales y dentro de organizaciones regionales e internacionales, ahora tienen que montar sus políticas exteriores en un contexto mucho más complejo donde sus decisiones ya no necesariamente representan la última palabra.

3. EXPLICACIONES

3.1 La revolución en comunicaciones

¿Cómo explicamos la emergencia de tantos actores no estatales que están complicando tanto las dinámicas internacionales y nuestros esfuerzos de entenderlas? Uno de los elementos más importantes es la revolución tecnológica que se ha producido en las comunicaciones, incluyendo los avances en los transportes marítimos, terrestres y aéreos, pero sobre todo por la rápida expansión y diseminación de información y del contacto virtual de todo tipo por el Internet. Es una verdadera democratización mundial de la información que se ha producido en menos de veinte años.

Ahora llega a los rincones más apartados del mundo y permite que hasta el individuo más humilde tenga acceso a una gama de realidades que ni se podía imaginar unas décadas atrás. Es imposible subestimar el efecto que ha tenido el Internet en reducir en muy poco tiempo la distancia entre los ciudadanos en todas partes del mundo. Más allá de su impacto en achicar este mundo en bastante pocos años, es un instrumento que los gobiernos no son capaces de controlar totalmente aún si quisiesen, como se puede apreciar en países y culturas tan diferentes como los de China, Cuba, Libia y Siria.

Tal comunicación directa e instantánea también sirve como un poderoso instrumento de organización y movilización que ayuda a grupos que quieren cambios en el estatus quo o, en contextos más democráticos, que se oponen a medidas de sus gobiernos, para encontrarse en condiciones de avisar a los disidentes y montar protestas para tratar de lograr sus objetivos. Se estima que el impulso inicial que produjo la llamada “primavera árabe”, resultando en el derrumbe temporal, por lo

menos, de gobiernos autoritarios en Túnez, Egipto y Libia y protestas sostenidas en varios otros países del Medio Oriente, provocando en Siria, por ejemplo, una guerra civil feroz se originó en las organizaciones populares mayormente espontáneas producidas en las comunicaciones a través de los medios sociales en el Internet.

En muchos países democráticos también, desde España y Grecia y otros en la Unión Europea hasta Chile, Perú y Colombia y otros en América Latina, la revolución en comunicaciones en la cual se destaca el Internet y sus plataformas como Facebook y Twitter facilitan la capacidad de ciudadanos de formar grupos locales de política informal. Las comunicaciones instantáneas les permiten organizarse y montar su oposición a iniciativas o del estado o del sector privado que desde su perspectiva va contra ellos mismos o contra elementos de la sociedad civil que ellos están apoyando. Tales iniciativas organizadas incluyen marchas de solidaridad, ocupaciones de plazas, demostraciones contra oficiales corruptos, protestas contra la contaminación de empresas mineras entre muchas otras indicaciones de la nueva capacidad popular más allá de los partidos políticos tradicionales.

3.2 La globalización pos-Guerra Fría y pos-crisis económica

Esta revolución en comunicaciones que ha afectado tanto la capacidad de estados-nación de dominar las relaciones internacionales es quizás sólo el componente más importante de un fenómeno más amplio, la globalización, que se define como las relaciones entre un red mundial de entidades de todo tipo, básicamente una telaraña internacional de conexiones que incluye pero que no se define por las fronteras formales nacionales.

Es el producto de la progresiva mejora a través de siglos en la capacidad tecnológica de conectar el mundo con sí mismo, una dinámica que ha avanzado con pasos más rápidos en las últimas décadas.

Más allá de la rápida expansión cuantitativa producida por la globalización se encuentra un cambio cualitativo en su naturaleza en el contexto del fin de la Guerra Fría con el colapso de la Unión Soviética al mismo tiempo que gran parte del mundo estaba sufriendo una crisis económica y buscaba una salida de ella. Con la desaparición del modelo económico alternativo del socialismo del estado que representaba la URSS y sus ex-satélites, junto con las reformas económicas que comenzaba la República Popular de China como un elemento clave en su transición generacional política, la economía capitalista del mercado salía como opción preferida de restaurar el crecimiento económico. En estos momentos, los Estados Unidos se quedaba como superpotencia única y actor principal en el escenario internacional.

Como consecuencia de esta combinación compleja de coyunturas a fines de la década de los años 80 y los primeros de los 90, se produjo un consenso entre los gobiernos del Occidente, las Instituciones Financieras Internacionales (IIFII) como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la banca privada, y casi todos los gobiernos de los países en crisis de aplicar un modelo liberal de mercado como solución a sus dificultades económicas.

Con las reformas internas que muchos gobiernos implementaron para facilitarlo, se produjo una nueva dinámica económica que, aunque tildado en algunas esferas como “capitalismo salvaje”, habría nuevos espacios en estos países tanto para la inversión privada nacional y extranjera como para el

comercio exterior. A través de esta apertura económica casi generalizada, el número de actores particulares actuando en el ámbito internacional aumentó dramáticamente a través de las décadas de los años 90 y 2000.

Al mismo tiempo, se producía una expansión grande en el número de entidades de los estados más desarrollados del norte y en el sur también, tantas públicas como ONGs, dedicadas a ofrecer asistencia a las democracias que estaban saliendo para apoyar sus esfuerzos de aliviar a la pobreza y reforzar su frágil institucionalidad para salir de su crisis. Había una proliferación de organizaciones internacionales al mismo tiempo, incluyendo unas subregionales y regionales, para abrir nuevas oportunidades de cooperación en problemas mutuos. En combinación con los nuevos actores privados ya mencionados, se produjo en estos años tanto desde el sector público nacional como desde el rubro de las organizaciones sin fines de lucro una nueva y mucha más compleja realidad internacional.

Hoy día incluye una gama de entidades públicas como programas de asistencia y privadas como empresas, inversionistas y bancos; organizaciones subregionales, regionales e internacionales y sus dependencias como la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU), Unión de América del Sur (UNASUR), y la Organización de Unidad Africana (OUA); y miles de ONGs con actividades relacionadas al desarrollo económico y político, género, medio ambiente, minorías sociales y muchas otras.

En las organizaciones de diferentes niveles regionales e internacionales, el estado-nación también juega un papel importante como actor formal y puede buscar como satisfacer a sus intereses nacionales en ellas. Aplicando un marco analítico tradicional como el realismo o el idealismo/liberalismo institucional todavía funciona para explicar sus interacciones allí,

aunque por su actuación en organizaciones supranacionales basadas más que nada en la cooperación se va favoreciendo el liberalismo. Sin embargo, esta tarea analítica se ha puesto mucho más difícil por el aumento tan rápido en el número de estos tipos de organizaciones que se ha producido en los últimos años como respuestas oficiales estatales a los múltiples retos de la globalización.

Por desgracia, abarca también organizaciones transnacionales de criminales, de traficantes de drogas o personas, y de terroristas ideológicos o religiosos fundamentalistas. Si bien el estado-nación juega un papel importante como destino de las actividades de entidades públicas, privadas y de ONGs y como miembro de organizaciones subregionales, regionales, e internacionales, una coordinación coherente entre tantas es sumamente difícil. Cuando se trata de cómo controlar o reducir el impacto de esta gama de entidades ilegales, las iniciativas del estado, sobre todo uno que es pequeño o débil en términos de su capacidad institucional pública, llegan a ser prácticamente imposibles de hacerlo en muchos de estos casos.

En este nuevo contexto globalizado tan complejo y con tantos actores actuando en ello que no son estatales, las teorías tradicionales como el realismo o el idealismo/liberalismo institucional que toman el estado-nación como su unidad de análisis ya no tienen mucha utilidad explicativa para las relaciones internacionales. Donde sí siguen útiles estas teorías es cuando se trata casos concretos de interacciones entre los estados-naciones, como conflictos fronterizos, acuerdos de cooperación y actuaciones en organizaciones multilaterales como se ha notado. Un ejemplo concreto en América Latina es la Alianza Bolivariana para América (ALBA), iniciado por Venezuela y Cuba, e incluyendo Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Argentina, que rechazó el modelo económico liberal entre 1998 y 2006

para llevar a cabo un “socialismo del siglo 21”, y buscaban acuerdos entre sus participantes que les permitirían fortalecer el papel del estado en sus economías.

Un relativo nuevo marco analítico que busca superar las limitaciones de las teorías tradicionales que los años pos-Guerra Fría han puesto en alto relieve es la llamada sociedad internacional, o escuela inglesa, que tiene una óptica más histórica e institucional y se enfoca en los seres humanos y sus valores políticos. En esta teoría las relaciones internacionales y sus instituciones se componen de relaciones humanas y valores como la independencia, seguridad, orden y justicia. En sus aplicaciones se interpretan las interacciones de las personas que participan en ellas dentro de una sociedad internacional anárquico pero con reglas, normas, e instituciones definidas en términos de las personas que les constituyen. Tal enfoque teórico incluye pero no se limita al papel del estado y permite también tratar la gama de actividades y limitaciones internas o domésticas que afecta la conducta de los actores nacionales en el ámbito internacional, sean oficiales o particulares.

3.3 La emergencia de nuevas potencias estatales

Dentro de los procesos mundiales de la revolución de las comunicaciones y la globalización se puede apreciar varias dinámicas que han producido nuevas potencias en función de su tamaño físico y humano, sus recursos naturales y la expansión rápida de sus economías. Incluyen Brasil, Rusia, la India y China, cuyo impacto económico y político ya se siente a nivel regional o mundial en el curso de la última década como actores que pesan y cuyas ambiciones hay que tomar en cuenta en el ámbito internacional.

Hasta ahora, el miembro de este nuevo grupo de potencias estatales con más impacto a nivel mundial es China, cuya economía pujante, orientación manufacturera exportadora y apetito casi insaciable para materias primas han combinado para ponerlo en menos de dos décadas en el primer plano de las economías mundiales. Tales avances económicos se combinan con iniciativas diplomáticas que han logrado reforzar su influencia tanto en Asia como en África, América Latina y el Caribe. Más que cualquier otro miembro de este grupo de nuevas potencias, se ve a China como el país que compite mejor frente al dominio económico y político histórico de los Estados Unidos y Europa, aun cuando su dinámica económica se ha reducido a partir de 2013.

Con su aparente consolidación política democrática junto con su impresionante crecimiento económico y diversificación en el curso de las décadas de los 90 y 2000, Brasil también salió como un actor significante en el escenario internacional y especialmente en América del Sur. Llegó a ser una de las ocho economías más grandes del mundo con una variedad impresionante de recursos naturales, incluyendo ahora el petróleo, y se destaca hace tiempo por la calidad y profesionalidad de su cuerpo diplomático. Hasta que se produjo a partir de 2014 una crisis interna tanto política como económica que demostraba las limitaciones en sus capacidades y sus ambiciones, se percibía como el candidato lógico latinoamericano para el escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en el momento que se decida de expandirse.

Aunque Brasil sigue jugando un papel importante internacional en una gama de organizaciones y relaciones bilaterales que designa como “estratégicas”, hasta hace poco donde más se sentía su influencia estaba en su propia región geográfica, Sudamérica sobre todo. Ha sido un líder y promotor de

organizaciones subregionales sudamericanas, e al mismo tiempo impulsor de inversiones particulares brasileñas y préstamos significativos para varias actividades en países vecinos, incluyendo para la expansión de la infraestructura vial desde Brasil hasta la costa pacífica. Desafortunadamente, varios de estos avances, sobre todo los llevados a cabo por el sector privado brasileño, ahora están cuestionados por una serie de escándalos de corrupción. Sin embargo, esta gama de iniciativas ha contribuido a la diversificación de la dependencia económica y política tanto de los vecinos como de sí mismo, y en esta forma se ha dado más margen de maniobra para todos en sus relaciones con los Estados Unidos.

La India recién está comenzando a hacerse sentir en el escenario mundial, sobre todo en la región de Asia del Sur y partes de África, aunque todavía su impacto en América Latina es limitado, salvo en algunos países del Caribe. Rusia también ha vuelto de ser un jugador significativo, sobre todo por sus lazos históricos en sus ex-satélites y los recursos naturales que tiene, más que nada en los países que le rodean al sur y al oeste, incluyendo a la Unión Europea (UE). Al mismo tiempo, su creciente papel político y militar, que incluye la toma de Crimea, la intervención en Ucrania, y su alianza militar con el gobierno Sirio en su guerra civil, presenta otra dimensión bastante preocupante de su creciente influencia internacional. Como ocurre con China a nivel mundial como a Brasil a nivel regional, la emergencia de la India y Rusia, a pesar de su belicosidad, ofrecen oportunidades y alternativas a la influencia norteamericana.

En su conjunto, las actuaciones regionales e internacionales de los llamados “BRIC”, es decir Brasil, Rusia, la India y China, señalan la emergencia de un mundo multipolar que compite y presenta alternativas a las potencias de los Estados Unidos

y la UE, hasta ahora dominantes en la época pos-Guerra Fría. En términos tanto políticos como económicos ofrecen oportunidades para otros países de diversificar sus relaciones, pero al mismo tiempo complican el escenario internacional y las relaciones dentro de las organizaciones multilaterales establecidas. Aunque ya hay especialistas que proyectan el ocaso del poder estadounidense de esta proliferación de actores estatales nuevos que pesan, es muy temprano llegar a esta conclusión. Pero por ser actores estatales, todavía se puede emplear marcos teóricos como el realismo, el idealismo/liberalismo institucional o la escuela inglesa para entender y explicar sus actuaciones en las esferas regionales e internacionales.

3.4 La emergencia de nuevos actores no-estatales

Pero más allá de los actores estatales importantes tradicionales, como los Estados Unidos o Europa o los nuevos, como los BRIC, nuevos actores no-estatales también han demostrado en los últimos años su capacidad de impactar a las relaciones internacionales en varias formas no previstas. Así lo hemos visto en el ataque a las torres gemelas de Nueva York en 2001, o a las respuestas a las intervenciones en Afganistán en 2002 o Iraq en 2003 o en otros casos como la “primavera árabe” de 2011 y 2012. Estos eventos y su desenlace introducen una complicación significativa a la explicación de las relaciones internacionales en el cual no caben los marcos teóricos tradicionales que emplean el estado como unidad de análisis. Los grupos no-estatales como Al Qaeda, ISIS y otros organizaciones musulmanes fundamentalistas, por un lado, y grupos de ciudadanos organizados contra el régimen de turno, por otro, entre varios otros, sean guerrillas o ciudadanos indignados,

representan retos internos o internacionales que buscan una transformación del estatus quo.

Tal proliferación de grupos no-estatales en distintas partes del mundo y la gama amplia de sus actuaciones requieren nuevos enfoques para poder entender y explicarlos. Uno de ellos que ha retomado fuerza es estudios de seguridad, que buscan captar y entender los elementos que motivan las acciones de organizaciones que emplean la fuerza y violencia para lograr sus propósitos o quienes están dispuestos de hacerlo. Elaboran elementos causales, esquemas de probabilidades de acciones, y posibles blancos de sus ataques, más que nada para poder entender como limitar sus actividades.

Otro que vuelve a tener importancia es estudios regionales, en los cuales especialistas con años de experiencia en el campo y con dominio del idioma, la cultura, y las modalidades ofrecen sus interpretaciones de cómo son estos grupos y como entenderlos. Por avances tecnológicos de parte de gobiernos y un énfasis cada vez más cuantitativa y metodológica entre los académicos, se había prestado cada vez menos atención en los años antes del 11 de septiembre de 2001 a esta clase de especialización.

Una tercera área que ahora recibe mayor atención es estudios de paz, sobre todo en las maneras en las cuales se puede encontrar como reconciliar las brechas y diferencias entre tales grupos no-estatales y los gobiernos que están confrontando. La meta es de facilitar progresivamente una gama de iniciativas menores que paulatinamente crean niveles de confianza mutua para llegar en un momento determinado a acuerdos que termina la violencia que ellas han provocado pero que responden también, por lo menos hasta cierto punto, a las causas fundamentales que provocaron sus decisiones de levantarse en armas.

Cada uno de estos nuevos enfoques representa un marco analítico no tradicional en el estudio de las relaciones internacionales con posibilidades de desarrollarse más con el tiempo. No tienen pretensión de teorías generales sino marcos que responden a retos o problemas puntuales. Aunque pueden aplicarse a conflictos entre actores estatales, también caben para tratar los que involucran a otros tipos de actores, sobre todo los no estatales.

4. EL TEMA DEL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Si bien en principio la política exterior de un estado determinado puede considerarse dentro del marco de las teorías tradicionales de las relaciones internacionales y así se suele hacerlo, en la práctica es muy limitado en su capacidad de explicación por su trato del estado como la unidad de análisis. Sus limitaciones se aprecian por el número de elementos que en la práctica entran en el proceso de la formulación y aplicación de políticas exteriores determinadas.

Incluyen, entre otras cosas, factores domésticos o internos como las prioridades o inquietudes de la población o grupos particulares de presión, la competencia por los recursos limitados disponibles, el nivel de institucionalización gubernamental, las rivalidades entre agencias oficiales, o las predisposiciones o prejuicios de los individuos responsables por las decisiones. Una política exterior determinada está afectada también por eventos no anticipados, sean internos o externos, a los cuales las autoridades tienen que reaccionar aún cuando rompan los esquemas establecidos más o menos racionales. Tanto los elementos domésticos como los acontecimientos que entran en juego en la política exterior complican mucho

el proceso de su formulación, y tiendan con frecuencia ir más allá de un análisis frío del interés nacional y una respuesta de acuerdo con ello.

Para poder superar en parte el problema de la multiplicidad de factores o variables que afectan la conducta concreta de la política exterior en la práctica, se han montado varios marcos analíticos para tratar de explicarla, por lo menos en parte. Incluyen la política burocrática, que considera que son los intereses de agencias específicas del gobierno y no ello en conjunto que influyen o hasta determinan políticas concretas. También abarcan lo que se llama el juego político de dos niveles, o sea la consideración de elementos domésticos que afectan tanto como las realidades internacionales las decisiones relacionadas a las políticas exteriores. Un tercer marco analítico que se emplea es lo del constreñimiento o del “embudo”, que toma en cuenta la variedad de factores internos en un estado-nación que producen una serie de restricciones que limiten severamente el espacio real que tienen los responsables por la política exterior de llevarla a cabo.

Estas formulaciones teóricas se orientan a captar las varias fricciones y tensiones que siempre se producen en los procesos internos que entran en juego para producir una política exterior determinada de un estado. Demuestran en una forma bastante clara las limitaciones en la aplicación de un marco u otro que trata de explicar esta política sólo en función del estado considerado como una totalidad. Permite, entre otras cosas, captar las razones porque una política exterior concreta que se estudia no responde en su aplicación al interés nacional objetivamente derivado —como nos harían pensar el realismo, por ejemplo— sino a la capacidad de agencias, empresas, grupos de presión, prioridades domésticas, consideraciones cortoplacistas

políticas, limitaciones de recursos, u opinión pública interna de afectar una iniciativa determinada.

Abundan ejemplos en la práctica de políticas exteriores afectadas por una u otra combinación de estos elementos internos. Por ejemplo, no se puede entender en otra forma la rigidez por décadas de la política norteamericana hacia Cuba, que desde la década de los años 60 responde más a las presiones internas de la comunidad cubana-americana que a consideraciones del interés nacional. Sólo desde hace poco aparecen señales oficiales serias de los EEUU de volver a ver estas relaciones bilaterales con un criterio más racional, que se nota en el restablecimiento de relaciones diplomáticas y un cambio en el trato único que se daba a inmigrantes cubanos.

Otro ejemplo concreto es la decisión de invadir a Iraq en 2003 sin la autorización del Consejo de Seguridad del ONU y contra los consejos de los expertos en la materia. Se la tomó básicamente por la determinación de un puñal de altos oficiales neoconservadores de aplicar su concepto de guerra preventiva sin la debida preparación y sin tomar en cuenta la gama de consecuencias que esta iniciativa podría producirse. Aunque se puede señalar varios otros casos de esta índole, quizás es la invasión de Iraq que más impacto negativo ha tenido para los Estados Unidos en la época pos-Guerra Fría, tanto dentro del país como afuera, especialmente en los países del Medio Oriente.

Como estos ejemplos indican, es un error aplicar un marco teórico como el realismo o idealismo/liberalismo institucional para explicar la política exterior de un gobierno. Es así porque tiende a explicarla por elementos macro como el interés nacional, un sistema internacional anárquico y conflicto o hasta la posibilidad de guerra, dados los supuestos básicos de estas teorías. Pero en la práctica, la formulación e implementación

de una política exterior determinada, si bien trata de actuar en términos de intereses nacionales objetivamente derivados, en la práctica está más influenciada por numerosos elementos internos sociales, económicos, y políticos y a menudo también por consideraciones subjetivas de los oficiales responsables. En conjunto, significan una realidad de políticas exteriores muchas veces afectadas tanto o más por factores domésticos e internos que por el asunto concreto externo al cual está tratando de responder.

5. CONCLUSIONES

Este ensayo tiene como objetivo presentar a grandes rasgos las dinámicas internacionales más importantes en los años pos-Guerra Fría y los marcos teóricos y analíticos que se emplean para explicarlas. Se pretende demostrar como los cambios dramáticos en el escenario mundial que se han producido en muy poco tiempo han afectado no sólo las realidades en sí sino también las herramientas que empleamos para entender y explicarlos. La combinación de la revolución en comunicaciones, la globalización, la emergencia de nuevas potencias nacionales y la proliferación de organizaciones y grupos no estatales ha cambiado las realidades internacionales en formas no previstas. El estado-nación sigue vigente, pero en un contexto de múltiples nuevos actores que requieren nuevos marcos analíticos más allá del realismo y liberalismo institucional, como la escuela inglesa, la política burocrática y el embudo o constreñimiento, para explicar varios de sus elementos. El estudio de las relaciones internacionales es más complicada que nunca, pero a través de una selección cuidadosa de la herramienta analítica que mejor se puede emplear para explicar un tema concreto, reconociendo que no hay un solo paradigma en el

campo de las relaciones internacionales, se puede lograr hacer avances en entender el porqué de uno u otro de sus elementos.

BIBLIOGRAFÍA

ALLISON, Graham y Philip Zelikow. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Segunda Edición (New York: Longman, 1999) Pone al día con nueva información el libro clásico de Allison de 1971 de la crisis cubana de misiles, pero sigue vigente el marco analítico utilizado de la política burocrática para explicar las respuestas de los EEUU y la Unión Soviética en 1962 que resolvieron la crisis sin estallar una amenazada guerra nuclear.

ASAL, Victor. “Playing Games with International Relations”, *International Studies Perspectives* (2005) 6, 359-373. Presenta un resumen de las ventajas y desventajas de emplear simulaciones para enseñar las relaciones internacionales, ofrece métodos para integrarlas en un curso de teoría de las rr.ii. y presenta en forma comparativa tres casos concretos – el juego de realismo clásico, el dilema del encarcelado, y la diplomacia.

Cox, Robert W. “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Relaciones Internacionales* 24 (2013) <http://www.relacionesinternacionales.info> Fecha de acceso 15 ene. 17. Un bosquejo del desarrollo de las RRII en relación a distintas percepciones sobre el estado y la sociedad civil, y como diferentes procesos históricos crearon distintas estructuras, incluyendo más reciente la multiplicación de actores internacionales tanto estatales como no estatales.

JACKSON, Robert y Georg Sorensen. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Tercera edición (Oxford UK: Oxford University Press, 2007). Un texto que presenta las más importantes teorías en el campo de las relaciones

internacionales en la actualidad, con buenas referencias bibliográficas y a páginas web.

MALAMUD, Andrés. “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico”, *Relaciones Internacionales* 15 (2010) <http://www.relacionesinternacionales.info> Fecha de acceso 14 ene. 2017. Un estudio de caso sobre la interacción entre el papel del jefe del estado en la política exterior y las estructuras institucionales, y su contribución al éxito de esta política multilateral en el periodo estudiado.

SHELLMAN, Stephen M. y Kursad Turan. “Confronting Global Issues: A multipurpose IR simulation”, *Simulation & Gaming*, 37: 1 (March 2006), 98-123. Una descripción de una simulación de relaciones internacionales enfocada en las amenazas de organizaciones insurgentes transnacionales, el futuro del régimen en Iraq, y el efecto de la globalización en las políticas exteriores, incluyendo guías tanto para el director de la simulación como para el participante.

SUNDERLAND, Sheri, Jonathan C. Rothermel, y Adam Lusk. “Making Movies Active: Lessons from Simulations,” *PS* (July 2009), 543-547. Ofrece una orientación tomada de las simulaciones para hacer más interactiva las presentaciones de películas sobre temas de las relaciones internacionales.

VAN BELLE, Douglas A. “Balance of Power and System Stability: Simulating Complex Anarchical Environments over the Internet”, *Political Research Quarterly*, 51: 1 (March 1998), 265-282. Emplea datos derivados de una simulación de política internacional realista para explorar varias hipótesis sobre distribuciones de poder, número de actores y estabilidad del sistema, y demuestra como utilizarla en el Internet para acumular datos numerosos rápidamente que permite hacer un análisis estadística de las distribuciones de poder que ocurrán.

WITTKOPF, Eugene R., ed. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. Segunda edición (New York: St.

Martin's Press, 1994), 1-10. Ofrece un modelo en la forma de un embudo para representar a la política exterior de los Estados Unidos, que pone énfasis en los factores domésticos e internos al gobierno que influyen en su formulación e implementación. Aunque utiliza sólo el caso de los EEUU, su modelo es aplicable a políticas exteriores de otros países también.

América Latina, el continente de la sorpresa y la paradoja...

Lina María Cabezas Rincón

De esta manera, Alain Rouquié definía a la región en una conferencia impartida en 2009, en la Universidad Diego Portales de Chile. Sorpresa y paradoja al mirar la historia de las democracias latinoamericanas, insertas durante décadas en períodos dictatoriales de diversa índole, que, sin embargo, constituyen desde hace años la región que aglutina un mayor número de democracias en el mundo.

Pero ¿de qué se está hablando cuando se habla de América Latina? Pese a ser un concepto de uso común, existe una dificultad en su definición. Esto se explica por su carácter multidimensional al ser un concepto cultural pero también geográfico y por la enorme diversidad que la región alberga. Para algunos, América Latina comprende a los países de centro y Sudamérica, sin embargo, otros señalan que México hace parte de América del Norte y que países como Belice o Surinam no comparten las raíces culturales con el resto de países. Asimismo, algunas personas definen a la región con base en cuestiones idiomáticas, así, América Latina estaría conformada por aquellos países o territorios en los que se hablan lenguas latinas, especialmente el español, el francés y el portugués. No obstante, si esto es así, países como Canadá con Quebec a la

cabeza, deberían ser incluidos, lo cual no suele ocurrir. A esto se suma el legado indígena en países como Bolivia o Guatemala, en los cuales más de la mitad de su población pertenecen a estos grupos étnicos que poseen sus propias lenguas.

A pesar de la ambigüedad conceptual, América Latina posee ciertos rasgos que la definen, comenzando por la experiencia colonizadora por parte de España y Portugal en contraposición a la anglosajona, hasta por sus características políticas y económicas que la ubican dentro del contexto internacional más amplio como países en vía de desarrollo, países productores de materias primas principalmente y que han compartido algunas pautas en la evolución de sus procesos políticos, tales como los períodos dictatoriales, de transición y de consolidación de sus democracias.

De hecho, desde la academia se ha analizado América Latina desde el punto de vista de las grandes problemáticas de tipo regional que se han presentado en la evolución de sus sistemas políticos. De esta manera, se pueden identificar algunos bloques de países que han compartido o, comparten, ciertas experiencias en su desarrollo en torno a las cuales se han llevado a cabo diferentes investigaciones, algunas de tipo comparado, que han sido fundamentales en el desarrollo del estudio de la política en la región.

El primer bloque, lo conforman los países del Cono Sur en los cuales destaca la extensa literatura referida a la instauración, desarrollo y caída de los régimes dictatoriales que se establecieron en la segunda mitad del siglo XX. Especialmente relevante resultó el trabajo de Guillermo O'Donnell quien en su libro *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism* (1973) desarrolló el concepto de régimen burocrático-autoritario el cual se caracterizaba por ser un régimen sostenido mediante la coalición entre militares y tecnócratas, la represión,

y la exclusión política y económica, que poseía una base social burguesa oligopolista y transnacional, y en donde la transnacionalización de la economía estaba a favor del capital privado y de algunas instituciones estatales. La gran aportación de O'Donnell fue el diseñar un mapa conceptual a partir del cual se pudiese estudiar el impacto de los factores económicos y sociales sobre la política y el impacto de los factores políticos sobre el cambio de la economía y la sociedad.

Este autor junto a otros como, por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, Philippe Schmitter, Alfred Stepan, o Celso Furtado, se centraron en el análisis de las tensiones sociales, económicas y políticas que llevaron al desgaste del modelo populista y a la instauración de gobiernos autoritarios que se presentaron como los únicos capaces de eliminar dichas tensiones y de restablecer un nuevo orden social. Asimismo, se puso un especial énfasis a las consecuencias que tuvo el proceso de industrialización dependiente en el cambio político de estos países. La obra de O'Donnell fue revisada por David Collier más adelante en su obra *El nuevo autoritarismo en América Latina* (1979).

Otro eje que ha articulado los trabajos sobre el Cono Sur es el de las transiciones a la democracia. Además de los esfuerzos de aproximación teórica han permitido la identificación de algunos conceptos y el entendimiento compartido de categorías de análisis realizados por autores como Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (1994) en *Transiciones desde un gobierno autoritario* o de Alfred Stepan en su trabajo *Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos*, existen importantes trabajos que abordan el tema desde la perspectiva comparada y que han aportado importante material empírico como, por ejemplo, los trabajos de Juan Linz y Alfred Stepan *Problems of*

Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe (1996) y de Frances Hagopian y Scott Mainwaring, *The Third Wave of Democratization in Latin America, Advances and Setbacks* (2005).

Ligado al pasado dictatorial pero mucho más reciente es la línea de estudio sobre la memoria histórica que ha venido desarrollándose en los últimos años en el Cono Sur. En estos trabajos además de reconstruirse la historia de aquellos países que han pasado por períodos dictatoriales, se abordan problemas como las consecuencias que los períodos de violencia política y represión estatal han tenido en la sociedad, en los individuos y en el ordenamiento institucional. En este campo destacan trabajos como *Juicio, castigos y memorias*, *Derechos Humanos y justicia en la política Argentina*, de Carlos Acuñas *et al.* (1995), *Los trabajos de la memoria* de Elizabeth Jelin (2002), o *Historia, memoria y fuentes orales* de Vera Carnovale, Federico Lorenz y Roberto Pittaluga (2006).

Por último, en otro plano destacan los trabajos en torno a los procesos de integración económica de la subregión, y más específicamente, del MERCOSUR ya que pese a los problemas que enfrenta en su desarrollo es uno de los procesos más avanzado, entre países en vías de desarrollo. Estos trabajos están articulados por dos ejes principalmente: por una parte, en la evaluación del proceso y, por otra, en la identificación de los retos futuros. De esta forma, destacan los trabajos de Roberto Bouzas: *Economic integration in the western hemisphere* (1994), y *La agenda económica del Mercosur: desafíos a corto y mediano plazo* (1996) en donde el autor hace un exhaustivo análisis de la evolución de la plataforma de integración y, en especial, del diseño y la institucionalidad de la política comercial. Por su parte, desde otra perspectiva, sobresalen los trabajos que vinculan a los procesos de integración con el crecimiento económico,

la competitividad y el progreso social; vale la pena mencionar el trabajo de Daniel Chudnovski y José María Fanelli (2001) *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década* y el de Roberto Bouzas y José María Fanelli *Mercosur. Integración y Crecimiento* (2001). A estos trabajos se unen diversos estudios centrados en áreas específicas como la política energética (Horty, 2002 y 2006; Govelsky, 2003), las políticas de empleo (Lanari, 2003; Baer *et al.*, 2003), la relación con otros procesos y plataformas de integración (Terra, 2006; Glenn *et al.*, 2001; Malamud y Schmitter, 2006; Peña, 2009), entre otras.

El segundo bloque de países lo componen los países del área andina: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, los cuales se han caracterizado por el desencadenamiento de una crisis de representación que comenzó en la década de 1990 y cuyas consecuencias se están observando hoy en día. Dicha crisis es entendida como el contexto en el cual a nivel subjetivo los ciudadanos no confían o no otorgan legitimidad a los actores de la representación democrática y a nivel del comportamiento tienden a apoyar a candidatos o partidos *antisistema*, a nuevos partidos, a cambiar de preferencias constantemente y a participar poco en los procesos electorales. El principal trabajo que describe y analiza esta situación es *La crisis de representación democrática en los países andinos* de Mainwaring, Bejarano y Pizarro (2008). Esta investigación, además de intentar construir un marco conceptual a partir del cual estudiar las peculiaridades de la región, aportó importante evidencia empírica de tipo longitudinal. Otros trabajos de tipo comparado que siguen esta misma línea son los de Mejía y Machado (2008), Molina (2009), Ramos (2001), Pachano (2004), entre otros.

A nivel de países también se han elaborado importantes investigaciones que analizan los principales factores que contribuyen a la inestabilidad política y sus manifestaciones, tales como: la restructuración de los sistemas de partidos, las crisis de los partidos, las rupturas de los mandatos presidenciales, los conflictos entre los poderes públicos, la desinstitucionalización de los sistemas políticos, etc. Destacan en este sentido los trabajos de Simón Pachano (1996, 2005, 2007), Francisco Sánchez López (2008) y Pablo Ospina (2005) en el caso ecuatoriano; Eduardo Pizarro (2002, 2008), Francisco Gutiérrez (1996, 2002) y Javier Duque (2003) para Colombia; Catherine Conaghan (2002, 2005), Carlos Iván Degregori (2000, 2003) y Martín Tanaka (1998; 2005) en Perú; René Mayorga (1995, 2004, 2008), Fernando Mayorga (2003) y Salvador Romero (2003) en Bolivia; y por último, en Venezuela destacan las investigaciones de Michael Coppedge (1994, 2005), Miriam Kornblith (1998) y Margarita López Maya (1999, 2003).

Otro de los aspectos más relevantes de la política en el mundo andino ha sido la irrupción de los indígenas en el ámbito político, la cual ha supuesto un reacomodo de los actores e instituciones políticas. Este hecho es constatable sobre todo en Bolivia y en Ecuador. En estos países, la exclusión de este grupo social en la toma de decisiones fue una práctica regular a lo largo de su historia. No obstante, esta situación cambió con la llegada de la democracia ya que, por una parte, desde el Estado se comenzó a incorporar simbólicamente a la esfera pública y, por otra, se aceleró su organización y la articulación de sus demandas.

Dos aspectos son destacables en este punto, el primero es la creación de partidos étnicos con poder de coalición y posibilidades reales de acceder al poder como, por ejemplo, Pachacutik

en Ecuador, o el Movimiento al Socialismo en Bolivia —si bien, este último no es exclusivamente étnico— (Martí 2008 y 2010). Y el segundo, la intensidad y el alcance de sus acciones, muestra de ello es el papel de las movilizaciones indígenas y campesinas en la salida del poder de los ex presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa o el papel de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en la caída de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad, y en el triunfo de Lucio Gutiérrez (Albó, 2008). Otra prueba de ello son los marcos constitucionales que existen actualmente en estos países, los cuales han significado no sólo el cambio de las reglas de juego político, sino también, el cambio en la visión del modelo de Estado y de sus relaciones con la sociedad (Sieder, 2002; Van Cott, 2002; Martí, 2007; Noguera 2007, 2009 y 2010).

En el contexto andino, Colombia y Venezuela han sido países con una trayectoria histórica algo diferente al resto, lo que ha hecho que su estudio se enfoque desde otras perspectivas. La principal característica que comparten estos países es haber tenido una larga tradición democrática en comparación con el resto que, sin embargo, mostró su desgaste a principios de la década de 1990. Desde entonces, han atravesado períodos de inestabilidad y cambio como, por ejemplo, el declive —o desaparición en algunos casos— de sus partidos tradicionales y la irrupción de fuertes liderazgos populistas y personalistas de diversos tinte ideológico, de izquierdas en el caso de Venezuela y de derechas en el de Colombia.

El tercer bloque de países lo conforma Centroamérica. Esta subregión comparte una historia marcada por varios acontecimientos que ha condicionado su desarrollo político y económico. En primer lugar, en estos países se instauraron régimes autoritarios encabezados por Estrada Cabrera y Jorge Ubico en Guatemala; Tiburcio Carías en Honduras; Maximiliano

Hernández Martínez en El Salvador; y Anastasio Somoza García y sus dos hijos, Luis y Anastasio Somoza Debayle, en Nicaragua. Estos regímenes mostraban características diferentes a los del Cono Sur, en estos casos en lugar de los técnicos eran los terratenientes los principales actores, eran ellos quienes concentraban el poder económico, mientras que los militares se encargaban del manejo institucional y de la represión; Además, el papel de Estados Unidos en su mantenimiento fue determinante (Martí, 2013: 52). Algunos trabajos que analizan estos episodios y las características de los dictadores son los de Baloyra-Herp (1983), Walker (1993), Millet (1977), Crawley (1979); Kirkpatrick (1979), Gould (1986), Diederich (1982), Falcoff (1985), entre otros.

Pero el tema que más captó la atención de los investigadores en la subregión fue el de las revoluciones —la creación de los grupos guerrilleros que luchaban en contra de los gobiernos autoritarios de la época y la lucha en su contra por parte de los gobiernos de turno y de Estados Unidos como actor fundamental—. La mayoría de ellos, algunos desde un enfoque marxista, coincidían en el gran impacto de la Revolución Cubana en la creación y en el desarrollo de procesos revolucionarios en Centroamérica, sobre todo por el hecho de haber mostrado que la lucha armada era una vía válida de acceso al poder en determinadas condiciones (Hodges, 1986; Wickham-Crowley 1992).

Es así que a partir de la década de 1960, pero sobre todo en la década de 1980, se llevan a cabo numerosos trabajos e investigaciones que analizaban factores tan diversos como:

a) La historia, la organización y el funcionamiento de los movimientos guerrilleros los cuales fueron producto de la lucha contra los regímenes dictatoriales y se caracterizaban por poseer estructuras centralizadas y verticales, con diversas

instancias comenzando por las milicias en la base pasando por los comités territoriales hasta las direcciones nacionales. Estos grupos insurgentes establecieron relaciones con organizaciones sociales que les otorgaron un soporte fundamental en su lucha. Asimismo, estaban conformados, al menos en sus orígenes, por diversos segmentos sociales como, por ejemplo, el estudiantil en el caso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) o las organizaciones populares en el del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) (Grénier, 1999; Hedges, 1986).

b) La influencia de la Teología de la Liberación en la organización popular y en la génesis de algunos movimientos sociales y revolucionarios (Dodson 1979; Berryman, 1984 y 1987; Levine, 1986; Gerardi et al., 1987; Foroohar, 1989; Mainwaring y Wilde, 1989). Dicha corriente supuso la creación de una nueva doctrina eclesiástica que asumía un papel activo de la Iglesia en la lucha contra las injusticias y desigualdades sociales. Todo esto tuvo su manifestación práctica a través de instancias como las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) o de las misiones pastorales. La influencia de la Teología de la Liberación fue dispar en la región, el caso más significativo fue El Salvador, en donde el asesinato de varios sacerdotes adscritos a esta doctrina fue una de sus más conocidas consecuencias.

c) La influencia de Estados Unidos en la lucha contrainsurgente en el marco de la Guerra Fría. Este país se convirtió en el principal aliado de los dictadores de la región y su papel abarcó diversos frentes, como señala Martí (2013: 161) su estrategia contemplaba todo tipo de acciones, entre ellas, “operaciones paramilitares encubiertas, apoyo a las operaciones militares de la oposición armada, desestabilización económica, una ofensiva propagandística”, además del apoyo a la articulación de los sectores sociales opuestos los proyectos revolucionarios.

Algunos de los trabajos más destacados en este campo fueron los de Whitehead (1983), Kornbluh (1987 y 1991) y Dillon (1992).

El interés despertado por la América Central en estos años contrasta con la situación actual en donde una vez restaurada la normalidad democrática, dicho interés disminuyó y, ahora, el foco de atención se centra en los problemas estructurales que presentan estos países como, por ejemplo, la dependencia hacia los Estados Unidos (Castillo, 2005; Trejos y Fernández, 2005; Orellana, 2002) o la existencia de altos niveles de violencia política y delincuencia común cuyo actor más representativo son las organizaciones transnacionales de pandillas criminales más conocidas como “maras” (Smutt y Miranda, 1998; ERIC, 2001; Cruz, 2006; Savenije, 2007). Sobre el primer punto es destacable el rol que la potencia del norte ha jugado en los procesos políticos centroamericanos. Su papel fue determinante en la instauración de regímenes autoritarios así como en la lucha contrainsurgente, en la actualidad, su influencia se hace notar en cuanto a la dependencia de algunos países al intercambio comercial con Estados Unidos, pese a que en los últimos años se ha reducido tal y como se podrá observar más adelante.

Por último, México y Brasil han sido estudiados de manera más aislada. En el primer caso debido a que su proceso político siguió derroteros diferentes a los demás casos en Centroamérica, especialmente, por su singular tradición de régimen de partido hegemónico (Wayne *et al.*, 1989; Reveles, 2003; Alcántara, 2007; Alcántara y Hernández, 2009). Actualmente, se analiza desde la perspectiva de su papel en la región y por la irrupción del narcotráfico y la consecuente narcotización de la sociedad (Serrano, 2007; Monsiváis, 2009; Marcial, 2009; Alvarado y Serrano, 2010). En el segundo caso, su rol

de potencia regional ha centrado la atención de académicos desde hace años (Young, 1982; Moniz, 2006; Grabendorff, 2010; Hakim, 2010). Asimismo, las particularidades de su sistema de partidos caracterizado por un multipartidismo extremo cuyo comportamiento contradecía la teoría al mostrar aceptables niveles de estabilidad, contribuyó a que fuese estudiado de manera particular (Mainwaring, 1995; Zucco, 2009; Power, 2010).

Teniendo en cuenta la diversidad, riqueza y complejidad de América Latina, a continuación, se analizarán algunos aspectos en torno a la cultura, la política y la economía de la región. Asimismo, se plantearán algunos retos a futuro que enfrentan estos países teniendo en cuenta el contexto actual de la misma.

1. ¿UNA CULTURA LATINOAMERICANA?

América Latina es una región caracterizada por su diversidad. Con una población de 625 millones en 2016 según la CEPAL, reúne diversas expresiones culturales que combinan tanto componentes de las culturas precolombinas, como de la cultura europea debido a su pasado colonial. Pero también, existe una fuerte influencia africana —derivadas de la introducción de esclavos durante la colonización— y, en menor medida, asiática fruto de las migraciones producidas en el siglo XIX.

Como se observa en el Mapa 1, la presencia de población indígena es significativa (aproximadamente 46 millones) aunque se encuentra distribuida de manera irregular¹. De esta

¹ Las estadísticas sobre población indígena y afro deben tomarse con precaución debido a que las cifras son producto de estimaciones parciales.

forma, cinco países concentran casi el 90 por ciento de los indígenas de la región: Perú, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador. En términos relativos, los países con mayor población indígena son Bolivia con un 62 por ciento y Guatemala con un 41 por ciento. Mientras que países como El Salvador o Brasil no llegan al uno por ciento. Asimismo, esta población se agrupa en más de 500 pueblos indígenas que poseen su propio idioma, organización social, sistema económico, modelo de producción así como sus propias expresiones culturales, lo que refleja la heterogeneidad presente en este grupo poblacional (Hopenhayn y Bello, 2001).

Mapa 1. Porcentaje de población indígena en América Latina



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por su parte, pese a que se estima que la población negra es aún mayor que la indígena, los afrodescendientes son uno de los grupos poblacionales más discriminados de la región. Considerando a los países del Caribe, la población afro alcanza los

150 millones de personas, lo que significa que casi el 30 por ciento de los latinoamericanos y caribeños pertenecen a este colectivo étnico. La mayor parte se ubican en Brasil, Colombia y Venezuela (Hopenhayn y Bello, 2001). Estos ciudadanos tienen una menor presencia política que los indígenas y, al igual que ellos, padecen flagrantes exclusiones en cuanto a su inserción en el mercado laboral, a la distribución de los ingresos, entre otras. Según el BID, los afrodescendientes tienen el 50 por ciento menos de posibilidades de asistir a la escuela secundaria que las personas blancas, asimismo, las tasas de mortalidad infantil pueden llegar a ser cuatro veces más alta que el promedio nacional en países como Colombia.

La diversidad racial en América Latina también se traduce en una gran riqueza cultural, expresada en la presencia de diferentes religiones y lenguas. En los últimos años, la pluralidad y el pluralismo² religioso han crecido en la región, y pese a que la mayoría de latinoamericanos se consideran cristianos —y dentro de este grupo los católicos son mayoría—, coexisten diversas corrientes de protestantes con los sistemas de creencias indígenas, además de los rituales africanos que han sobrevivido en el tiempo gracias —o pese— a los procesos de sincretismo que se han llevado a cabo a lo largo del tiempo. Por su parte, el español es el idioma oficial de la mayor parte de países, aunque también se habla portugués y, en el Caribe, francés. Especialmente importante es la existencia de lenguas indígenas; según Naciones Unidas, existen alrededor de 420

² Siguiendo a Levine (2005: 20), la pluralidad se refiere al creciente número de grupos, activistas, voceros, iglesias, capillas, entre otros. Mientras tanto, el pluralismo se refiere a la construcción de reglas del juego, las que incorporan a múltiples actores y voces como elementos legítimos del proceso.

lenguas distintas, de las cuales una cuarta parte son idiomas transfronterizos que se utilizan en dos o más países. Pese a que en otras regiones del mundo, las lenguas nativas son más numerosas, en América Latina posee una enorme riqueza en cuanto a las familias lingüísticas que alcanzan casi el centenar, mientras que en otras regiones éstas no llegan a la treintena (UNICEF, 2009).

Como se puede observar, más que hablar de una cultura latinoamericana se debe hacer referencia a la diversidad de culturas presente en la región. En los últimos años, esta realidad ha sido incorporada en las cartas constitucionales, lo cual es un avance en el reconocimiento y protección de los derechos de diversos colectivos históricamente marginados.

2. SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

a. Los procesos políticos en América Latina

La evolución de los sistemas políticos latinoamericanos puede analizarse en varias etapas. La primera se refiere al proceso de formación de los estados-nacionales, en el que se sentaron las bases constitucionales y la estructura institucional de cada país. De esta forma, en la región se dio un temprano desarrollo constitucional que inició en 1811 con la Constitución Federal de los estados de Venezuela. Asimismo, se definió la forma de gobierno optando por el presidencialismo, el cual fue fruto de la conjunción de la tradición política norteamericana y las corrientes europeas (Fernández y Nohlen, 1991). Esto tuvo consecuencias a futuro que se evidenciaron en la conflictiva relación entre los poderes del Estado y en la gran importancia de la figura del presidente, lo que ha acentuado el personalismo propio de la política en Latinoamérica. Personalismo que se

viene pronunciando en algunas sub regiones desde hace algunos años.

Estos marcos normativos e institucionales operaron en un contexto complejo, en el que los cambios operaban en diferentes niveles. Tras la destrucción del estado colonial, la instauración de un nuevo orden estuvo marcada por la transformación de los sistemas mercantiles al abrirse la región al comercio extranjero. De esta forma, la integración de las nuevas naciones se dio a través de la exportación de materias primas, lo que significó la modificación de las estructuras sociales cuyo principal indicador fue el ascenso al poder de las oligarquías agrario exportadoras y minero exportadoras. Este periodo llamado “la bella época” por Rouquié (1989) supuso un crecimiento significativo que concluyó en 1929 con la explosión de la Gran Depresión.

Por otra parte, durante la mayor parte del siglo XIX se presentaron grandes conflictos civiles debido a la disputa por definir modelos de organización política (liberales vs. conservadores) y territorial (federalistas vs. centralistas). Durante este periodo la hegemonía militar fue uno de sus rasgos más característicos, (Halperin, 1998) y en él jugó un papel fundamental la figura del caudillo, que en su nuevo rol era la expresión del fracaso de la autoridad central a la que sustituía con el propósito de contrarrestar la dispersión localista dominante en los primeros años del periodo postcolonial. Esta figura poseía un estilo de liderazgo basado en su carisma, en su temeridad y en sus habilidades para organizar, además, articulaba los intereses de parte de la población, de forma tal que contaba con un gran apoyo popular (Castro, 2007).

Asimismo, durante el siglo XIX, se crearon los primeros partidos políticos, los cuales en algunos casos continúan existiendo en la actualidad —como, por ejemplo, los partidos Colorado y

Nacional de Uruguay o el Liberal y el Conservador en Colombia—. En sus inicios, estas organizaciones estaban articuladas por fuertes liderazgos, algunos de ellos de corte militar, lo que los convertía en protagonistas de las guerras civiles desarrolladas durante este siglo. Estas organizaciones se caracterizaban por tener un carácter oligárquico claro en el sentido de excluir de gran parte de la población de la esfera de lo político y de la consecuente concentración del poder en manos de la élite dominante (Alcántara, 2004; Alcántara y Freidenberg, 2003).

Desde finales del siglo XIX y durante las tres primeras décadas del siglo XX, se produjo en la región una enorme transformación social en algunos países como consecuencia de los masivos flujos migratorios. En este escenario comenzaron a producirse procesos reformistas, algunos de los cuales tuvieron un profundo sentido revolucionario, como aconteció en México, mientras que en otros el reformismo tuvo un carácter menos violento, como sucedió en el Cono sur. Esta primera etapa culmina con la crisis de 1929.

La segunda etapa se corresponde con la aparición del modelo del populismo latinoamericano que comenzó a desarrollarse poco antes de la mitad del siglo. Como señala Lechner (1977) las condiciones de vacío político que existía en algunos países producto de la incapacidad de la oligarquía de mantener la dirección política de la sociedad favoreció el surgimiento del populismo como una forma de dominación política caracterizada por el establecimiento de una relación entre el poder político y la sociedad basada en la constante invocación al pueblo y por el predominio del reformismo estatista traducido en desarrollismo, centrismo, la implementación de políticas de corte distributivo frente a otras redistributivas (Alcántara, 1995). Otro importante acontecimiento durante esta etapa fue el triunfo de la revolución cubana, la cual en un contexto

de Guerra Fría tuvo un importante impacto en la polarización sobre todo interna.

La tercera etapa la constituye el periodo dominado por los regímenes autoritarios de diversa índole que se instauraron en la región. En este periodo, la conflictividad política y social estaba a la orden del día, asimismo, el bajo desempeño en materia económica de algunos gobiernos y la modernización de los ejércitos a partir de 1930 posibilitaron la asunción de los militares al poder directa e indirectamente (Rouquié, 1997). En sus inicios, los regímenes autoritarios contaron con un respaldo popular importante, además, tuvieron con el apoyo de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la cual se convirtió en la motivación ideológica principal de estos regímenes y fue aplicada de diversa forma en cada país. El fin de las dictaduras respondió a diversos factores entre los cuales están el desgaste propio de estar varios años en el poder, por las promesas no cumplidas, por la falta de renovación de los liderazgos, por la incapacidad de mostrar rendimientos positivos en términos de crecimiento económico o por el desencadenamiento de crisis económicas.

La cuarta etapa se circunscribe al periodo de las transiciones a la democracia. En estos procesos el actor central fueron los propios militares, quienes abrieron el sistema en un primer momento y definieron la manera en que se iba a llevar a cabo la democratización. Desde un punto de vista formal, se fundaron nuevos regímenes políticos democráticos en Brasil y en Perú de acuerdo con la puesta en marcha de instituciones democráticas tradicionales que ya habían existido en ambos países. Por el contrario, los principios democráticos en Chile fueron de alguna manera alterados por la Constitución de Pinochet que las fuerzas democráticas tuvieron que aceptar —con algunas sensibles modificaciones—. Con respecto a Argentina y

Uruguay, los regímenes políticos previos a la etapa autoritaria fueron plenamente reasumidos.

La quinta y penúltima etapa se da en la década de 1980. En este periodo se caracteriza por la inestabilidad política que había en la región, pero también por la rutinización de los procesos electorales democráticos, por el asentamiento de nuevas bases constitucionales y por la activación de sectores sociales que planteaban cada vez más y nuevas demandas al Estado. Un Estado débil que en plena fase de consolidación dio muestras de incapacidad para resolver algunos problemas como la marginación social y política de algunos sectores, los altos niveles de corrupción o los conflictos entre los poderes públicos. De esta forma, la legitimidad de algunos actores e instituciones políticas se vio afectada. En el ámbito de la economía, se fueron introduciendo cambios importantes en lo relativo a una mayor presencia de los valores neoliberales, lo que marcaba una clara diferencia con el modelo anterior en donde el Estado tenía un papel más activo. Asimismo, se presentó la crisis de la deuda que complicó el gobierno a los presidentes de turno, algunos de ellos no lograron terminar sus mandatos, y en otros casos, se abanó el terreno para la emergencia de nuevos liderazgos.

Finalmente, la última etapa se da a lo largo de la década de 1990, y se extiende hasta la actualidad. Durante este periodo emergieron nuevos conflictos sociales y nuevas crisis políticas. En algunos casos ello significó el derrumbe de los sistemas de partidos, mientras que en otros el conflicto se canalizó a través del reacomodo de las reglas de juego. En el plano social, las políticas neoliberales causaron un verdadero trauma que derivó en la activación de procesos de movilización popular muy fuertes. Pese a esta situación, la democracia en la región se iba asentando, muestra de ello fue que durante este periodo

asumieron el poder gobiernos de naturaleza muy variada. La emergencia del liderazgo del entonces Presidente venezolano Hugo Chávez, marcó un punto de inflexión no sólo a nivel interno sino que su influencia en una buena parte de los países fue más que evidente; de hecho, las plataformas regionales promovidas o apoyadas por él como el ALBA o UNASUR han adquirido importancia en los últimos años.

En la primera década del siglo XXI, se dio un giro a la izquierda en Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), que sin embargo, mostró al menos dos modelos o versiones, uno inspirado en ideales de cambio social profundo y de transformación de las élites políticas, en donde al menos formalmente el componente participativo de la democracia es el que prima, y otro, más moderado cuyo objetivo de cambio se enfoca en el fortalecimiento de las políticas sociales combinadas con un manejo económico ortodoxo, y que contrario al primer modelo no cuestiona el componente representativo de la democracia.

Con la salida de la presidencia de Cristina Fernández en Argentina, de Dilma Rousseff en Brasil (tras un proceso de *impeachment*), con el triunfo del “no” en el referéndum sobre la reelección en Bolivia, el desgaste del gobierno en Venezuela y Chile y la posible salida del Presidente Rafael Correa en Ecuador, se ha comenzado a hablar del “fin de ciclo” de la izquierda latinoamericana. La muerte de Fidel Castro y la transición que afronta el régimen cubano adquiere aún más relevancia en este contexto. Sea cual fuere el reacomodo de poder en la región, lo que se puede observar a grandes rasgos es la preponderancia de la política interior sobre las iniciativas regionalistas o integracionistas.

b. Los regímenes políticos latinoamericanos

América Latina ha logrado establecer en medio de la inestabilidad, regímenes democráticos que en la actualidad cumplen más de 30 años. Los periodos de crisis institucional no han derivado en el establecimiento de regímenes autoritarios, lo cual refleja el asentamiento de los valores democráticos ya que pese a haber descontento por el funcionamiento de la misma, la mayoría de los ciudadanos considera que es la mejor forma de gobierno (Tabla 1).

Tabla 1. Apoyo al sistema político y a la democracia en América Latina 2004-2014 (en porcentaje)

Indicador	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Apoyo al sistema político	53,4	53	51,4	53,8	52,6	50,7
Apoyo a la democracia	68,4	69,9	71,5	70,6	71,1	69,7

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP), 2014.

Como se señaló anteriormente, en América Latina predomina la forma de gobierno presidencialista. En este sentido, uno de los rasgos característicos de estos sistemas es la centralidad de la figura presidencial (Jiménez, 2007). El Presidente es quien tiene la dirección política del Estado, posee diversas funciones, las más comunes son el nombramiento y la destitución de los ministros y altos cargos de la Administración; el nombramiento de algunas autoridades como los magistrados, procuradores o contralores con el acuerdo del Legislativo, el mando de las Fuerzas Armadas, entre otras. Pese a que el Ejecutivo posee importantes poderes respecto al Poder Legislativo (por ejemplo, el poder de voto, el poder de decreto, la iniciativa

legislativa, o la declaración de urgencia), muchos presidentes han tenido serios problemas para sacar adelante su agenda³, para culminar sus mandatos⁴ o para permanecer en el poder durante más de un mandato⁵. Esto se explica por varios factores, entre los cuales destaca la constante existencia de gobiernos divididos. En este contexto, un aspecto que cobra relevancia es el sistema de partidos ya que de acuerdo a las fuerzas que lo componen el Presidente puede establecer coaliciones de gobierno con mayor o menor facilidad. Presidentes, partidos y congresos forman en triángulo que ha articulado la estabilidad democrática.

Respecto a la elección del Ejecutivo, existe una clara preferencia por el sistema de doble vuelta, ya que se considera que mediante este método se eligen presidentes más fuertes. Como se observa en el siguiente el Cuadro 1, tan solo cinco de los 18 países latinoamericanos poseen un sistema de mayoría relativa para la elección de los presidentes de gobierno. Por otra parte, el poder de los presidentes se ha visto reforzado en los últimos años con la creciente tendencia a la reelección presidencial.

³ Por ejemplo de esto fueron los gobiernos costarricense entre 1986 y 1988 el cual sólo logró una tasa del 41 por ciento de aprobación de sus iniciativas legislativas, o los ecuatorianos entre 1979 y 1996 cuya tasa promedio fue del 42 por ciento (Jiménez, 2007).

⁴ Los casos más recientes han sido los de la ex-presidenta brasileña Dilma Rousseff, el ex Presidente hondureño Manuel Zelaya y Fernando Lugo en Paraguay. Otros casos que merecen ser mencionados son los de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, Jamil Mahuad en Ecuador o Fernando de la Rúa en Argentina.

⁵ Algunos ejemplos son Alfonsín en Argentina (1989), Paz Estenssoro en Bolivia -1989-, Roldós y Hurtado en Ecuador (1984), Febres Cordero en 1988, Borja en 1992, Belaúnde Terry en Perú (1985), Alan García en 1990, o Sanguinetti en Uruguay -1989, entre otros.

Esto contrasta con la situación vivida tras las transiciones a la democracia, momento en el cual existía cierto temor a la perpetuación de los líderes en el poder. Por el contrario en la actualidad, además de deseada por la mayoría de mandatarios, la reelección está menos cuestionada.

Cuadro 1. Sistema de elección presidencial en América Latina

Mayoría relativa	Mayoría absoluta con doble vuelta	Mayoría especial con doble vuelta
Honduras, México, Panamá, Paraguay, Venezuela y Nicaragua.	Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.	Bolivia, Costa Rica, Ecuador.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al Poder Legislativo en la región puede señalarse que cumple las funciones tradicionales de esta institución, tales como, la elaboración de las leyes, la fiscalización del gobierno, el nombramiento de algunas autoridades, la acusación de algunos autoridades, incluido en ocasiones, el Presidente de gobierno (Alcántara, García y Sánchez, 2005). Respecto a su estructura, como se observa en la Tabla 2, la mitad de los legislativos son bicamerales, y la otra, unicamerales, estos últimos se encuentran concentrados principalmente en Centroamérica. Asimismo, la mayor parte de los Congresos se renuevan cada cuatro años, aunque existe un considerable número de países que lo hacen cada cinco.

Tabla 2. Estructura y duración de los Legislativos latinoamericanos

País	Estructura del Congreso	Duración
Argentina	Bicameral	4 y 6 años
Bolivia	Bicameral	5 años
Brasil	Bicameral	4 años
Chile	Bicameral	4 años
Colombia	Bicameral	4 años
Costa Rica	Unicameral	4 años
Ecuador	Unicameral	4 años
El Salvador	Unicameral	3 años
Guatemala	Unicameral	4 años
Honduras	Unicameral	4 años
México	Bicameral	3 y 6 años
Nicaragua	Unicameral	5 años
Panamá	Unicameral	5 años
Paraguay	Bicameral	5 años
Perú	Unicameral	5 años
República Dominicana	Bicameral	4 años
Uruguay	Bicameral	5 años
Venezuela	Unicameral	6 años

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los sistemas electorales para elegir al Legislativo, se puede señalar que su evolución ha tendido al establecimiento de sistemas proporcionales, pero a su vez, se ha buscado fortalecer el vínculo entre los electores y los candidatos, de ahí que sean cada vez más comunes las listas abiertas (bloqueadas o no) y el voto preferente (Negretto, 2009). Un aspecto que se debe tener en cuenta al analizar la proporcionalidad de los sistemas es que pese a que las fórmulas electorales tienden a

favorecerla, los distritos son predominantemente pequeños, lo cual, a efectos prácticos se traduce en el favorecimiento de los partidos grandes y, por consiguiente, en la penalización de las pequeñas fuerzas. Un caso que ejemplifica esta situación es el chileno, en donde los distritos son binominales y la fórmula de reparto es la de D'Hondt, este tipo de sistema aunque favorece a la primera minoría hace imposible el ingreso de minorías.

Por su parte, el Poder Judicial ha tenido un perfil institucional discreto en la mayor parte de los países debido a su incapacidad de ejercer el control de las fuerzas políticas y económicas (Pásara, 2004). Esto plantea grandes retos en la región. Por una parte, existen obstáculos en cuanto al acceso a la justicia, entre los cuales se encuentran los altos costos, la excesiva burocratización y las demoras en los procedimientos. Esto afecta especialmente a la población con menores recursos. A esto se suma la incapacidad que ha mostrado el sistema judicial para responder al incremento de la criminalidad y la corrupción, y a la inefficiencia del sistema penitenciario que en lugar de cumplir con sus funciones de disuasión y rehabilitación de la población reclusa se ha convertido en un lugar congestionado, lleno de reclusos que esperan ser juzgados y en donde las garantías de seguridad están lejos de ser las deseables (Rico y Salas, 1993).

Por otra parte, una de las principales amenazas para los sistemas de justicia la injerencia de otros poderes como el Ejecutivo lo cual mina su independencia. Ejemplo de ello fue el del ex Presidente peruano Alberto Fujimori quien intervino el Poder Judicial tras el cierre del Congreso, o los casos de los ex presidentes ecuatorianos Lucio Gutiérrez y Rafael Correa, el primero destituyó a los jueces de la Corte Suprema de Justicia en 2004 y nombró a los nuevos miembros a través

de su mayoría legislativa⁶, mientras que el segundo se enfrentó al Tribunal Constitucional cuando este último ordenó restituir a 50 de los 57 congresistas que habían sido destituidos porque se negaron a aprobar la convocatoria de una consulta popular para abrir el proceso constituyente liderado y respaldado por el ejecutivo, posteriormente, se cesaron a los magistrados del TC y se nombró uno nuevo afín al gobierno (Freidenberg, 2009). El último caso más notable fue el de Nicaragua, en donde la Corte Suprema jugó un papel clave en el debilitamiento de la oposición.

Estos problemas y prácticas han afectado directamente a la legitimidad de mismo sistema, el cual como se observa en la Tabla 3 despierta poca confianza entre los ciudadanos. El sistema de justicia es la tercera institución más desprestigiada en la región, por detrás de los partidos políticos y el Legislativo. Llama la atención el cambio de los últimos años.

Tabla 3. Confianza en los sistemas de justicia y en las Cortes Supremas en América Latina 2004-2014 (en porcentaje)

Indicador	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Confianza en los sistemas de justicia	49,1	45,9	45,7	46,5	47,9	43,7
Confianza en la Corte Suprema	47,3	47,3	47,1	49	49,7	44,3

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP), 2014.

Para responder a los desafíos de los sistemas de justicia como su modernización y fortalecimiento, se han desarrollado algunos

⁶ Este hecho generó un fuerte malestar entre la ciudadanía y desembocó finalmente en el golpe de Estado de 2005 (Pachano, 2005).

programas financiados por los gobiernos y las agencias internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Banco Interamericana de Desarrollo (BID). Los ejes principales de las reformas han sido el acceso, la independencia y la eficiencia y pese a que se ha avanzado en este terreno aún queda mucho por hacer.

c. Partidos políticos y movimientos sociales

Partidos políticos y movimientos sociales son dos de los principales actores de los sistemas políticos en contextos democráticos. En este tipo de régimen, la participación política está canalizada por medio de estos actores y pese a que una democracia puede sobrevivir con bajos niveles de participación política, se considera que una sociedad civil participativa favorece el mantenimiento de la misma.

En América Latina, el universo partidista es tan rico que resulta extremadamente complejo realizar una clasificación de los partidos en la región. Como señalan Alcántara y Freidenberg (2001), al inicio de los procesos de transición a la democracia (1978-1980), existían cuatro escenarios muy diferentes que agrupaban a la mayoría —no a todos— de partidos en la región: el primero, a los países con tradiciones partidistas sólidas capaces de movilizar importantes sectores de la población (Argentina, Chile, Perú y Uruguay). El segundo, contemplaba la cohabitación de partidos antiguos y nuevos partidos surgidos de los procesos de transición (Bolivia y Brasil). Por su parte, el tercero estaba constituido por organizaciones que lograron sobrevivir a los períodos de ruptura democrática pero que, sin embargo, se encontraban vacías, política y socialmente hablando (Paraguay, Honduras, Nicaragua y Panamá). Finalmente, el cuarto escenario estaba compuesto por aquellos

países donde, sumando a la debilidad histórica partidista, apenas si se contaba con un marco mínimo de partidos (Ecuador, El Salvador y Guatemala). Los partidos que quedaban fuera de estos escenarios eran los cuatro casos que tuvieron procesos transicionales anteriores: Costa Rica, Colombia, Venezuela y República Dominicana.

Desde ese entonces, los partidos políticos en América Latina han pasado por profundos procesos de cambio. En algunas regiones como la andina, los partidos tradicionales han tenido un declive electoral de tal magnitud en algunas cosas como, por ejemplo, el peruano y el venezolano sus sistemas de partidos se colapsaron, dando entrada a nuevas fuerzas políticas. Si se comparan los sistemas de partidos actuales de Bolivia, Venezuela o Ecuador se puede constatar el drástico cambio que ha tenido lugar en estos países, partidos con un arraigo social importante durante décadas han desaparecido o apenas se mantienen, mientras que nuevos líderes y partidos canalizan el descontento enarbolando nuevas banderas políticas.

No obstante, pese a que evidentemente dichas organizaciones han atravesado por períodos críticos, y a que muchos de ellos han visto mermado su respaldo en las urnas, gran parte de los partidos políticos más longevos han logrado sobrevivir como, por ejemplo, el PLC y el PCC de Colombia, el PAP en Perú, el PN y el PC en Uruguay, el PLH y el PNH en Honduras, el PJ en Argentina, el PS chileno, el PAN y el PRI en México, o el PRD en República Dominicana (Alcántara, 2004). Por su parte, algunos partidos creados tras el fin de las dictaduras han logrado mantenerse como los brasileños (PT, PSDB, PMDB), los salvadoreños (ARENA y FMNL), o los guatemaltecos (FRG o el PAN).

De esta forma, los partidos continúan teniendo una presencia significativa en la vida política latinoamericana ya que son

ellos quienes reclutan en mayor medida las élites políticas que gobiernan y quienes ocupan las instituciones de representación más importantes en democracia. Como señala Alcántara (2009), sólo unos pocos presidentes no procedían del mundo partidista cuando fueron elegidos, estos casos son: Alberto Fujimori en Perú, Sixto Durán-Ballén, Lucio Gutiérrez y Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez en Venezuela, Fernando Lugo en Paraguay y Jimmy Morales en Guatemala. Asimismo, en el Legislativo los partidos han estado presentes y han mostrado una estabilidad importante pese a los problemas de legitimidad que tienen estas instituciones.

A nivel interno, los partidos políticos latinoamericanos se han caracterizado por poseer estructuras jerárquicas y fuertemente centralizadas. Esto se explica en el caso de los partidos más antiguos por la existencia de expresiones populistas y de corte sultanístico caracterizadas por un fuerte componente personalista en donde las decisiones recaían en el líder (Alcántara, 2004). Asimismo, algunos partidos de reciente creación han surgido en torno a liderazgos personalistas que concentran el poder de decisión en cuanto a la orientación programática del partido pero también de su organización y funcionamiento interno. Es el caso del PSUV de Venezuela; el PRIAN, el PRE, el PSP y el MPAIS en Ecuador; o las diversas formaciones creadas en torno a Fujimori en Perú. La existencia de este tipo de liderazgos y de estructuras jerarquizadas no garantiza la ausencia de conflictos internos, de hecho, la lucha de poder interna en algunos partidos ha derivado en la escisión de algunas facciones que han creado sus propias organizaciones. Algunos ejemplos son el PDT, el PFL, el PMDB o el PSDB en Brasil; DP y el PSC en Ecuador, el PPC en Perú o más recientemente Cambio Radical en Colombia.

Para contrarrestar las tendencias oligárquicas de los partidos, a partir de la década de los noventa se llevaron a cabo modificaciones legales en la estructura institucional de la mayoría de los países latinoamericanos en el ámbito constitucional, pero también en el marco dibujado por las leyes de partidos y las leyes electorales. Los principales objetivos de estos cambios fueron la democratización de la estructura interna y el aumento de la transparencia, todo con el fin de modernizar las organizaciones y de mejorar su reputación a nivel social. La principal modificación llevada a cabo fue la inclusión de mecanismos democráticos en la elección de autoridades internas y en la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Los resultados de estas medidas han sido dispares, no sólo a nivel país, sino también dentro de los mismos países en diferentes momentos (Freidenberg y Alcántara, 2009). En algunos casos, los procesos de selección se han abierto a la participación de un mayor número de personas, pero en otras, han generado conflictos internos entre las diferentes facciones. Además, en términos generales estos cambios no se tradujeron en la democratización de las estructuras partidistas ni en la recuperación del prestigio perdido, sobre todo por la distancia entre lo formalmente establecido y lo que en la práctica se lleva a cabo y porque se limitaron a la selección de candidatos —sobre todo para Presidente—, dejando de lado otras dimensiones de la democracia interna como lo son la participación de minorías en la toma de decisiones y en la elaboración de los programas y la rendición de cuentas de los dirigentes y candidatos partidistas. Estos últimos aspectos siguen constituyendo un reto a enfrentar por los partidos en la región, así como el mejorar su credibilidad a nivel social.

Por su parte, los movimientos sociales han sido actores fundamentales en la canalización de demandas sociales y en

la activación de procesos de cambio político reflejados en las reformas a los textos constitucionales en varios países (Martí, 2010). Con la restauración de los regímenes democráticos en la región, múltiples manifestaciones sociales se llevaron a cabo. Movimientos más o menos organizados pusieron de manifiesto la necesidad de incluir nuevos temas -referidos a viejos problemas- a la agenda política. El ejemplo más importante ha sido el del movimiento indígena tanto por su alcance (se ha presentado en gran parte de los países de la región), como por su impacto (nuevas constituciones, creación de partidos étnicos, instauración de regímenes de autonomía, etc.). Los logros del movimiento indígena están relacionados por factores tales como la existencia de un contexto favorable para sus reivindicaciones como lo fue el proceso de apertura de la década de los ochenta; la presencia de redes transnacionales de activistas que apoyaron la emergencia y desarrollo del movimiento o el apoyo económico de otras organizaciones que destinaron recursos cuando se llevaron a cabo los procesos de liberalización económica en la región (Martí, 2008).

Los movimientos de mujeres crecieron a la par con las reivindicaciones feministas de la década de los años setenta aunque no todos se identifican como tales. Las principales demandas que los articulan giran en torno al reconocimiento de los derechos económicos y políticos así como aquellos que atañen a la reproducción y la sexualidad. No obstante, existen otros movimientos con reclamos más específicos como el de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina o las Damas de Blanco en Cuba. Los movimientos de mujeres han asumido diferentes formas, han adoptado diferentes repertorios de acción colectiva y han asumido diversas estrategias de lucha, por ejemplo, algunos han optado mantener las reivindicaciones feministas clásicas, mientras que otros han preferido la “doble

militancia”, es decir, actuar dentro del movimiento a la vez que sus integrantes buscan participar en otro tipo de organizaciones como los partidos políticos. Uno de los espacios más importantes para estos grupos ha sido el de la academia, el cual ha posibilitado la organización de diferentes grupos de debate y discusión, y ha realizado un aporte importante en materia de formación.

Otros movimientos relevantes en la región han sido el Movimiento Sin Tierra de Brasil o los Piqueteros en Argentina. Estos dos movimientos pese a que se han nacido en épocas diferentes y actúan de distinta manera, tienen su origen en la pobreza y exclusión social de vastos sectores de la población. El Movimiento Sin Tierra (MST) tiene una larga trayectoria y combina reclamos históricos de otros movimientos sociales tradicionales (lucha por la tierra y reforma agraria) con elementos de los nuevos movimientos, como lo es el repertorio de acción. Este movimiento ha tenido un impacto importante a nivel interno y externo, y ha mostrado un avanzado desarrollo organizativo que le permite desplegar estrategias como la formación de alianzas con otros actores sociales y políticos (Iglesia, partidos de izquierda, otros movimientos nacionales e internacionales), y en algunos casos como en el Partidos de los Trabajadores, adherirse a él. En el segundo caso, su nacimiento está vinculado a los problemas generados por las políticas de liberalización económica, la flexibilización del mercado laboral y el colapso de las economías locales en Argentina. Pese a que su principal reivindicación es el trabajo, no se queda sólo en eso, sus demandas alcanzan otras áreas de las políticas públicas como la provisión de servicios públicos o de ayudas sociales a los más pobres. Estos movimientos tienen algunas especificidades como lo son la territorialización de las demandas a nivel local, los repertorios de acción colectiva que comprenden

acciones que van desde los cortes de las carreteras hasta las puebladas y la adscripción que no responde a una militancia clara sino más bien a la procedencia territorial (Fontecoba, 2010).

Más recientemente, en Chile, el movimiento estudiantil encabezado por los estudiantes de secundaria ha logrado un nivel de movilización alto, logrado ubicar el tema de la educación en la primera línea de la agenda política. Dentro del repertorio de acción destacan la realización de marchas, tomas y paros. Asimismo, el movimiento ha logrado el apoyo de otros sectores sociales críticos con el modelo económico. Uno de los principales problemas con los que se ha enfrentado, es el intento de desmovilización que se ha llevado a cabo desde los gobiernos mediante la formalización de espacios de negociación política que, según miembros del movimiento, no han servido para llegar a acuerdos ni avanzar en la consecución de sus demandas.

Estos son algunos ejemplos de los movimientos sociales en la región. No obstante, existen diversas experiencias que muestran la variedad de manifestaciones sociales presentes en Latinoamérica.

d. La organización territorial

La cuestión territorial es uno aspecto importante para comprender los sistemas políticos y su evolución. Por una parte, está vinculada con el crecimiento y el desarrollo económico de los países. Y por otra parte, tiene un efecto en los procesos políticos que se llevan a cabo dentro de un país. Esto es así principalmente porque la distribución territorial del poder condiciona las estrategias de los actores, a la vez que influye en la forma en que funcionan las instituciones.

La disputa por definir la organización territorial de los países estuvo presente desde los primeros años tras la independencia de España. Una de las principales divisiones se produjo entre federalistas —generalmente liberales— y centralistas —abandera sobre todo de los conservadores—, éstos últimos representaban de alguna forma la continuación de la organización territorial colonial caracterizada por un fuerte centralismo y una alta burocratización y jerarquización del sistema de organización político. Pese a que la inercia era fuerte y a que en un primer momento la construcción de los nuevos Estados requirió un impulso centralizador “a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales” (Finot, 2001: 11), algunos países como México y Argentina optaron por una organización federalista.

El centralismo que imperó en la región fue lentamente dando paso a lento procesos de descentralización. Esto se debió principalmente a la constatación de la existencia de grandes desigualdades regionales —evidentes en casos como el boliviano, el peruano, el ecuatoriano o el chileno— y de la falta de eficiencia de algunas empresas públicas y de los gobiernos centrales. De esta forma, la descentralización fue vista como una forma a responder a los nuevos desafíos de los Estados, tales como la provisión de servicios en todo el territorio de manera más eficiente, la necesidad de descongestionar la administración pública, y también, a las demandas cada vez más creciente de participación política de nuevos actores sociales.

En este sentido, en la década de 1980 algunos gobiernos buscaron implementar políticas tendientes a debilitar el centralismo, entre las cuales destacaron distribución de competencias, la creación de corporaciones de desarrollo regional y la puesta en marcha de procesos de regionalización (Lira, 2003); a las reformas administrativas puntuales se sumaron grandes

procesos de reforma constitucional en donde la descentralización territorial y administrativa ocupó un lugar relevante. Esto sucedió así en Chile y en Colombia en 1991, y en Bolivia en 1994, en estos casos esto implicó tanto la elección de autoridades a nivel municipal y regional, y la transferencia de competencias a dichos niveles (Finot, 2001). En proceso de descentralización boliviano continuó avanzando, lo que posibilitó que en el año 2010 se eligieron por primera vez por voto directo a los representantes de las asambleas departamentales, algunos de ellos autoridades indígenas elegidas según sus usos y costumbres.

En cuanto a los estados federales en la región Brasil, Argentina, México y Venezuela, puede decirse aunque su origen ha sido diferente, su evolución ha estado condicionado por una misma tensión, que es, la tendencia al predominio del poder central que genera distorsiones en el sistema. Pese a esto, la mayor parte de los países han logrado mantener su estructura federal a través de las diversas etapas de los procesos políticos. Tanto en Brasil como en Argentina, en la década de 1980 se llevaron a cabo procesos de profundización de la descentralización por vía constitucional, hacia los municipios en el primer caso y, en el segundo caso, hacia las provincias. En Venezuela por su parte, la Constitución de 1999 reconfirmó la organización federal del Estado y expresó el propósito de fortalecer el proceso de descentralización para garantizar una mayor participación política y mejorar la eficacia en la gestión. Por último, en México que fue el primer país es adoptar este tipo de organización en la región, no ha sufrido grandes modificaciones en cuanto su organización territorial en los últimos años.

3. LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA

Las economías de América Latina atravesaron por uno de sus mejores momentos, que sin embargo, se ha ralentizado en los últimos años. El crecimiento experimentado además de significativo mantuvo una tendencia positiva hasta 2009 cuando estalla la crisis económica mundial. Posteriormente, a partir de 2012 se ve una desaceleración que se confirmó en 2014 cuando la variación del PIB regional pasó de 4 a un 1,1%. Como puede observarse en la Tabla 4, la variación del PIB per cápita es irregular en la región, algunos países muestran índices altos, mientras que otros poseen índices más modestos.

Tabla 4. Tasas de variación del PIB *per cápita* en América Latina, 2001-2014

Países	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014
Argentina	-5,4	-11,8	7,8	8,0	8,1	7,4	7,6	5,7	-0,2	8,1	8,9	2,0	0,5
Bolivia	-0,4	0,4	0,7	2,2	2,5	2,9	2,7	4,3	1,6	2,4	5,2	5,0	5,4
Brasil	-0,1	1,2	-0,2	4,4	1,9	2,8	5,0	4,2	-1,2	6,6	2,7	1,6	0,1
Chile	2,2	1,0	2,8	4,9	4,5	3,5	3,5	2,6	-2,6	4,2	6,0	5,0	1,9
Colombia	0,0	0,9	2,3	3,7	3,1	5,1	5,3	2,0	0,0	2,9	5,9	4,5	4,6
Costa Rica	-1,0	0,8	4,3	2,4	4,1	7,1	6,4	1,4	-2,6	2,8	4,2	5,0	3,5
Ecuador	3,4	2,2	2,1	7,6	4,6	3,6	1,0	6,1	-0,7	2,5	7,8	4,5	3,8
El Salvador	1,2	1,9	2,0	1,5	3,2	3,5	3,4	0,8	-3,6	0,9	1,5	2,0	2,0
Guatemala	-0,1	1,3	0,0	0,6	0,7	2,8	3,7	0,8	-1,9	0,3	3,9	3,5	4,2
Honduras	0,6	1,7	2,5	4,1	3,9	4,4	4,1	2,2	-4,1	0,8	3,6	3,2	3,1
México	-1,3	-0,5	0,2	2,9	2,1	3,9	2,2	0,2	-7,2	4,5	3,9	4,0	2,1
Nicaragua	1,4	-0,6	1,2	4,0	2,9	2,8	2,3	1,4	-2,7	3,2	4,7	5,0	4,7
Panamá	-1,3	0,4	2,3	5,6	5,3	6,7	10,2	8,3	2,2	5,9	10,6	9,5	6,2
Paraguay	0,0	-2,0	1,8	2,1	0,9	2,4	4,8	3,9	-5,5	13,1	4,4	-2,0	4,4
Perú	-1,2	3,6	2,6	3,6	5,5	6,4	7,6	8,5	-0,3	7,5	6,9	5,9	2,4
República Dominicana													
	0,2	4,2	-1,8	-0,2	7,7	9,1	6,9	3,8	2,1	6,3	4,5	4,5	7,3
Uruguay	-3,6	-11,0	2,2	11,9	6,6	4,1	7,0	8,3	2,2	8,1	5,7	3,5	3,5

Venezuela	1,5	-10,5	-9,4	16,2	8,4	8,0	6,9	3,5	-4,8	-3,0	4,2	5,0	-4
América Latina	-0,7	-0,9	0,4	4,5	3,3	4,3	4,4	2,9	-3,1	4,9	5,3	4,0	1,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos CEPALSTAT, del Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2012 (CEPAL), del Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015 (CEPAL).

No obstante, es destacable la capacidad de recuperación que han mostrado los países latinoamericanos en los últimos años ante situaciones de crisis. Esto se ha debido principalmente a las políticas contra cíclicas adoptadas por muchos gobiernos que centraban su accionar básicamente a generar superávits primarios y reducir la deuda pública (principalmente, en el periodo anterior a la crisis de 2009), a reorientar el gasto, a estabilizar la demanda interna a través del aumento en el gasto público y a consolidar las finanzas públicas mediante reformas fiscales (CEPAL, 2012^a). Asimismo, el comportamiento del consumo privado ayudó mucho. Este se vió favorecido por la evolución de los mercados laborales y por la expansión del crédito (CEPAL, 2012^a).

El crecimiento de las economías latinoamericanas fue el resultado del aumento de la demanda internacional de los productos producidos en la región, por el favorable precio de las *commodities* y por el aumento de la inversión extranjera directa. Esto permitió mejoras en las cuentas públicas, en el nivel de reservas y en la reducción de la deuda que ha pasado de un 80 por ciento del PIB a principios de la década de 1990 al 30 por ciento en 2013 (CEPAL, 2012).

Otros indicadores que permiten observar el buen desempeño que llegaron a tener las economías latinoamericanas es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) el cual se ha mantenido por debajo de los dos dígitos en casi todos los países (ver Tabla 5), contrario a otros periodos de tiempo cuando no sólo se

ubicaban encima de los dos dígitos sino que alcanzaban cifras sorprendentemente altas.

Tabla 5. Índice de Precios al Consumidor (IPC) en América Latina, 2001-2013

Países	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Argentina	-1,1	25,9	13,4	4,4	9,6	10,9	8,8	8,6	6,3	10,5	9,0	10,9
Bolivia	1,6	0,9	3,3	4,4	5,4	4,3	8,7	14,0	3,3	2,5	9,5	6,5
Brasil	6,8	8,5	14,7	6,6	6,9	4,2	3,6	5,7	4,9	5,0	6,2	5,9
Chile	3,6	2,5	2,8	1,1	3,1	3,4	4,4	8,7	1,5	1,5	3,0	3,0
Colombia	8,0	6,3	7,1	5,9	5,1	4,3	5,5	7,0	4,2	2,3	3,2	1,9
Costa Rica	11,3	9,2	9,4	12,3	13,8	11,5	9,4	13,4	7,8	5,7	4,7	3,7
Ecuador	37,7	12,5	7,9	2,8	2,1	3,3	2,3	8,4	5,2	3,6	4,0	2,7
El Salvador	3,8	1,9	2,1	4,4	4,7	4,0	4,6	7,3	0,5	0,9	4,9	0,8
Guatemala	7,3	8,1	5,6	7,6	9,1	6,6	6,8	11,4	1,9	3,9	5,8	4,4
Honduras	9,7	7,7	7,7	8,1	8,8	5,6	6,9	11,4	5,5	4,7	6,6	4,9
México	6,4	5,0	4,5	4,7	4,0	3,6	4,0	5,1	5,3	4,2	3,0	4,0
Nicaragua	7,4	4,0	5,1	8,4	9,4	10,0	10,7	19,6	3,0	5,9	7,7	5,4
Panamá	0,3	1,1	1,4	1,6	0,9	2,5	4,2	8,8	2,4	3,5	5,4	3,7
Paraguay	7,3	10,5	14,2	4,3	6,8	9,6	8,1	10,1	2,6	4,8	8,1	3,7
Perú	2,0	0,2	2,3	3,7	1,6	2,0	1,8	5,8	2,9	1,5	3,3	2,9
República Dominicana	8,8	5,2	27,5	51,5	4,2	7,6	6,1	10,6	1,4	6,3	8,0	3,9
Uruguay	4,4	14,0	19,4	9,2	4,7	6,4	8,1	7,9	7,1	6,7	7,5	8,5
Venezuela	12,5	22,4	31,1	21,7	16,0	13,7	18,7	31,4	28,6	29,1	24,5	56,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Base de Datos CEPALSTAT y del Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015 (CEPAL).

Este contexto favorable ha cambiado en los últimos años debido a la desaceleración de las exportaciones alentada por la desaceleración de la economía China y, por el hecho de que algunos de sus principales socios comerciales como, por ejemplo,

Estados Unidos se han visto gravemente afectados por la crisis financiera mundial. Asimismo, la reducción de la remesas ha sido importante en países como Colombia y Ecuador, los cuales cuentan con un porcentaje importante de migrantes, sobre todo en Europa (CEPAL, 2012^a). Es justamente, la vulnerabilidad ante la contracción de la demanda de los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos, China e India, lo que impone grandes retos a los gobiernos latinoamericanos, los cuales deben hacer frente a esta dependencia, a la vez que deben procurar avanzar en mejorar los indicadores sociales para evitar una caída de la demanda interna, lo que agravaría la situación en un contexto de crisis.

4. POLÍTICA EXTERIOR Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En el plano de las relaciones exteriores, América Latina presentó algunos cambios en la última década. Esto se debió a factores tan diversos como el arribo de gobiernos de izquierda que reivindicaban un nuevo papel de la región en el contexto internacional, que rechazaban la dependencia a Estados Unidos y reclamaban una mayor integración regional. Asimismo, el buen comportamiento que tuvieron las economías latinoamericanas, unido a la crisis en la que estuvieron (y aún continúan) insertos algunos de sus principales socios le permitió mejorar su posición respecto a otros años. Y por último, auge de nuevos mercados se ha intensificado en los últimos veinte años, reconfigurando el orden unipolar que predominó en la década de los años noventa.

De esta forma, el hecho más relevante en materia de política exterior en los últimos años fue la pérdida relativa de peso y centralidad de Estados Unidos para algunos países de la

región. Esto no quiere decir que haya dejado de ser un actor importante en las relaciones exteriores latinoamericanas, sino que dejó de ser el centro en términos políticos y, sobre todo, económicos. Y simultáneamente a esto hubo un viraje hacia nuevos mercados, especialmente el asiático.

En términos prácticos esto se materializó en la reducción de la participación de Estados Unidos en las exportaciones regionales que pasó de un 58 por ciento en 2000 a un 40 por ciento en 2010 y en las importaciones cayó de un 49 por ciento a un 32 por ciento en el mismo periodo (CEPAL, 2011). Mientras tanto, el comercio con la región de Asia-Pacífico también aumentó considerablemente pasando del 5,9 al 13 por ciento (ver Tabla 6). Dentro de esta región, China fue el país que mostró un mayor crecimiento en las relaciones comerciales con América Latina. Durante el periodo de 2000-2010, este país pasó de importar el uno por ciento de las exportaciones de Latinoamérica al ocho por ciento y pasó de suministrar el dos por ciento de las importaciones regionales a un 14 por ciento. Además, China se convirtió en el principal socio comercial de países tan importantes como Brasil o Chile.

El papel de Estados Unidos también se resintió debido al aumento del intercambio comercial intrarregional. Como se puede observar en la Tabla 6, la mitad de los países de la región tuvieron un aumento en este tipo de flujos comerciales y, países como El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, casi duplicaron sus exportaciones a otros países en la región. Mientras que los países que redujeron sus exportaciones intrarregionales hicieron lo mismo con Estados Unidos.

Tabla 6. Participación de socios en las exportaciones de América Latina, 2000-2010

País	Asia		Estados Unidos		UE		América Latina	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Argentina	9,4	18,2	12	5,2	18	16,6	48,1	41,8
Bolivia	1,4	16,3	24	9,4	17,3	9,8	44,2	60,5
Brasil	10,3	28,2	24,3	9,6	28	21,4	24,8	23,1
Chile	26,1	49,7	16,5	9,9	25,2	17,2	21,9	18,2
Colombia	2,6	8,6	50,4	42,5	13,9	12,5	28,9	18,2
Costa Rica	5,5	13,4	52	36,7	22,1	17,8	19	28,5
Ecuador	10,9	6,4	37,9	34,8	12,9	12,9	31,5	41,2
El Salvador	0,4	1,8	65,5	48,3	5,7	4,3	27,8	42,9
Guatemala	3,6	3,6	44	39,6	10,9	5,6	35,6	42,3
Honduras	1,6	6,5	79,3	36,5	4,5	23,7	6	29,8
México	1,4	4	88,2	80,1	3,5	4,9	3,6	7
Nicaragua	0,8	4,6	57,2	30,6	16,4	11,7	23,4	44,1
Panamá	2	14,1	45,9	29,2	21,7	21,8	23,2	20,7
Paraguay	2	4,9	3,9	1,4	13,6	9,2	74,5	67,9
Perú	16,9	26,5	28	16,3	22	17,8	18,1	17,1
República Dominicana	1,4	4,6	91,1	58,7	6,3	10,7	4,2	22,9
Uruguay	8,3	9	8,3	2,9	16,3	14,8	54,2	42,8
Venezuela	1,9	16,4	59,6	49,5	5,8	10	19,6	15,6
Promedio	5,9	13,2	43,8	30,1	14,7	13,5	28,3	32,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL 2011.

Las exportaciones de América Latina cayeron en general un 15 por ciento en 2015 y acumularon una reducción interanual de 9 por ciento en el primer trimestre de 2016 (INTRADE BID, 2016). Esto permite observar la desaceleración económica tan anunciada a partir de 2013.

Los avances en materia de intercambio regional fueron el producto de los procesos de integración económica que funcionan hace algunas décadas. Pese a que dichos procesos no han logrado satisfacer las expectativas en cuanto a la integración política o social, los avances en términos de estrechamiento de las relaciones comerciales desde sus inicios son significativos. El ejemplo más exitoso es el del MERCOSUR del cual hacían parte inicialmente Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y que hoy integra además de estos países, Venezuela y Bolivia. La importancia del MERCOSUR radica no sólo en el peso territorial y demográfico que tiene, sino también por su peso en términos del PIB regional. Para países como Paraguay la dependencia hacia este tipo de plataformas ha sido muy alta ya que, por ejemplo, una quinta parte de las exportaciones las realiza al bloque y más del 40 por ciento de las importaciones provienen del mismo. Además, gracias a su participación ha tenido acceso a nuevos mercados de la región como los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a la que exporta el 15 por ciento de las exportaciones totales (Ruiz, 2012).

Otras experiencias de integración menos exitosas son la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cual ha buscado la armonización de las políticas económicas y sociales entre sus países miembro: Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador. Pero que, sin embargo, ha pasado por continuas crisis que se han traducido en la actuación de sus miembros de manera independiente o descoordinada, o el abandono del proceso como ocurrió en 2006 cuando Venezuela se retiró por el desacuerdo suscitado por las negociaciones que adelantaban Colombia y Perú con Estados Unidos de cara a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC). Por su parte, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) creado en 1991 y compuesto por

Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, avanza hacia la creación de una unión aduanera en medio de la prevención de los mandatarios regionales, pero también del reconocimiento de su necesidad ante la debilidad de sus economías por separado.

Pero la política externa de América Latina no sólo ha cambiado en el plano económico, también lo ha hecho en el político y es nuevamente la relativa pérdida de peso de Estados Unidos el aspecto más destacado. Independientemente de la corriente ideológica de los gobiernos latinoamericanos, el establecimiento de relaciones más estrechas entre los países de la región ha sido un rasgo característico de la política externa de los años de bonanza. La creación de plataformas de integración e integración política como, por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), o la Alianza Bolivariana para América (ALBA), se fueron en su momento un importante mecanismo para desarrollar políticas en bloque en una región fragmentada —por la misma diferencia en el desarrollo económico y político de los países que la integran— y para dar estabilidad en la región como sucedió en los casos en los que la institucionalidad democrática se rompió o se puso en riesgo como en Honduras, Paraguay, o Venezuela. La eficacia de estas plataformas para reconducir los conflictos políticos por vías institucionales se contrapuso a la lentitud y a la falta de contundencia de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Un papel central en este punto lo desempeñó el ex Presidente venezolano Hugo Chávez quien con el ideario bolivariano de fondo impulsó la creación del ALBA y de UNASUR. Sobre todo el ALBA fue el heredero de las aspiraciones de integración netamente latinoamericana sin la influencia los

Estados Unidos. Por su parte, UNASUR se creó como un espacio multilateral que abarca gobiernos de distinto tinte ideológico, el cual experimentó una rápida consolidación definiendo áreas para la coordinación de sus políticas y estableciendo posturas comunes ante situaciones de crisis en la región. Esto no estuvo exento de controversias y desacuerdos internos, el liderazgo de Venezuela fue respondido por Brasil que encontró en esta plataforma un espacio adecuado para afianzar su liderazgo en la región y en el mundo. Estos nuevos proyectos de integración mostraron resultados positivos en muy poco tiempo, no obstante, los retos a los que se enfrentaban eran muy grandes, de hecho, con el tiempo han perdido fuerza. La gran asimetría entre los países miembro, los intereses particulares de cada país en términos de política externa y la convivencia con otros procesos de integración regional ponen en riesgo la supervivencia de estos proyectos o, al menos, su consolidación.

En síntesis puede señalarse que la política exterior en América Latina diversificó sus intereses, tendiendo a estrechar las relaciones comerciales intrarregionales y con Asia. Mientras tanto, Estados Unidos aunque sigue teniendo un papel importante para la región en términos políticos y económicos perdió la centralidad que llegó a tener en la década de 1990. Esto también encuentra su correlato en la pérdida de importancia de la región en la agenda exterior de los Estados Unidos. Un hito de suma importancia ha sido el restablecimiento de las relaciones de la administración Obama con Cuba, no obstante, el triunfo de Donald Trump hace que el optimismo respecto a la continuidad del proceso de normalización de las relaciones se modere.

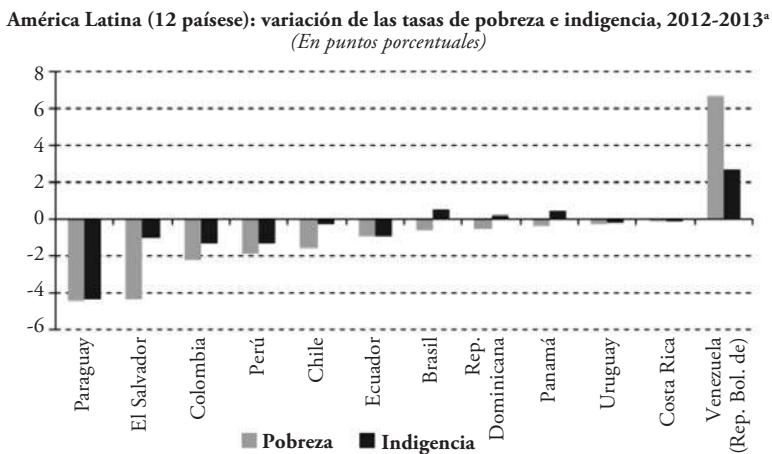
5. RETOS DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

a. Pobreza y desigualdad

A partir de 2005 se llevó a cabo un importante avance en la lucha en contra de la pobreza en la región. No obstante, para 2013 un 28,8 por ciento de ciudadanos latinoamericanos vivían por debajo de la línea de la pobreza y un 11,7 por ciento estaban en situación de indigencia (ver Gráfico 1). Para 2013, los países que mostraron caídas en sus tasas de pobreza fueron Paraguay (4,5 por ciento), El Salvador (4,4 por ciento), Perú (3,5), Colombia (2,2), Perú (1,9), Chile (1,6) y Ecuador (0,9 por ciento). Mientras tanto el país que aumentó el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza fue Venezuela que registró un incremento de sus tasas de pobreza e indigencia del 1,7 y 1 por ciento respectivamente. En Costa Rica y Uruguay no mostraron variaciones significativas.

El elemento clave para explicar la reducción de la pobreza en esos años es el aumento de los ingresos laborales de los más pobres, mientras que el impacto de las transferencias tanto públicas y privadas fue menor (CEPAL, 2012). La población pobre en América Latina tiene dificultades para acceder a los servicios básicos, especialmente, a la sanidad, sólo un 47 por ciento de la población indigente y 61 de la población pobre acceden a ella. Un aspecto que vale destacar fue el aumento en los últimos años del índice de pobreza e indigencia en hogares encabezados por mujeres, el cual pasó en una década del 18 al 28 por ciento en los dos casos. Algunas de las características más sobresalientes de la población en situación de pobreza son: se localizan principalmente en las ciudades (tres de cada cuatro), la mitad son menores de edad, la mayoría no

Gráfico 1. Tasas de población bajo la línea de pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2013 (en porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En los casos de Chile, el Ecuador, Panamá y el Paraguay, se presenta el promedio de las variciones anuales registradas entre 2011 y 2013.

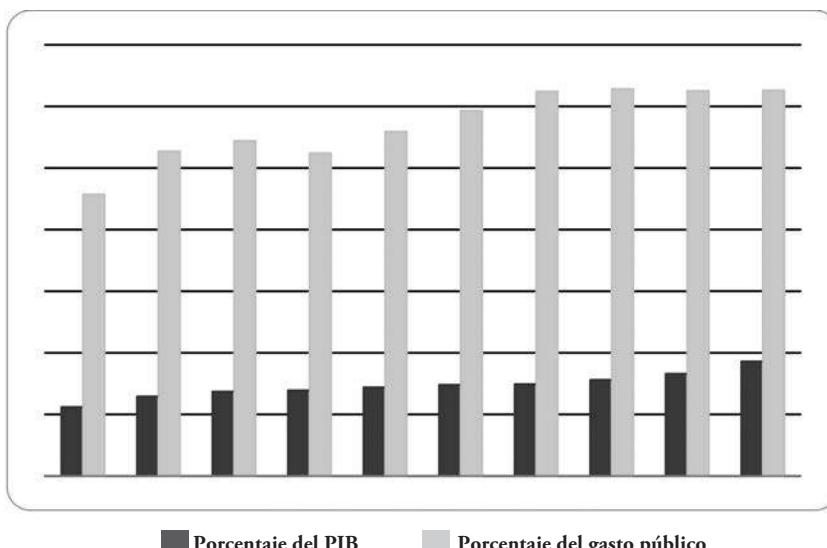
cuentan con estudios o, si lo hacen, poseen niveles educativos bajos, y un hecho que resulta sorprendente es que la mayoría se encuentran ocupados (los desocupados representan solo un 8 por ciento entre los indigentes y un 6 por ciento entre los pobres).

Los avances en la lucha contra la pobreza no son iguales en el terreno de la desigualdad ya que persiste una alta concentración de los ingresos, que convierte a América Latina en una de las regiones más desiguales del mundo. Según la CEPAL (2012), en promedio, el 10 por ciento más rico recibe el 32 por ciento de los ingresos totales, mientras que el 40 por ciento más pobre recibe sólo el 15 por ciento. Los países más desiguales son Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana en donde la relación es del 40

por ciento para los más ricos frente el 11 y 15 por ciento para los más pobres; mientras tanto, en Uruguay y Venezuela las proporciones van del 20 al 23 por ciento en ambos extremos. De esta forma, la reducción de esta brecha se convierte en uno de los principales desafíos de los gobiernos latinoamericanos.

Justamente los gobiernos aumentaron el gasto público social con el fin de reducir las tasas de pobreza y de desigualdad (ver Gráfico 2). Para ello, diseñaron e implementaron diversos programas sociales, entre los cuales destacan los programas de transferencia de rentas muy conocidos por su aplicación en Brasil, pero que se han implementado en otros países.

Gráfico 2. Gasto público social según porcentaje del PIB y del gasto público general en América Latina, 1991-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del informe Panorama Social de América Latina 2012. CEPAL.

Entre los países que más aumentaron su gasto público social sobresale El Salvador que pasó del 2,9 al 13 por ciento del PIB; mientras tanto Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana duplicaron dicha partida entre 1991 y 2010; por su parte, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Jamaica, México y Perú lo aumentaron un 50 por ciento, y los países que mostraron un menor cambio fueron Chile y Panamá. Estos esfuerzos han rendido sus frutos, no obstante como se ha podido observar queda mucho por hacer, sobre todo, en el terreno de la desigualdad.

b. Seguridad ciudadana: criminalidad y violencia en América Latina

Pese a que la seguridad ciudadana engloba diferentes derechos (por ejemplo, el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión, etc.), en este apartado se refiere a la garantía de aquellos derechos afectados por conductas violentas o delictivas, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad personal. Este sentido, los aspectos a los que se circscribe son la criminalidad y la violencia. Estos dos fenómenos constituyen uno de los grandes problemas de la región.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, algunos países de la región presentan algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo (CIDH, 2009). Si se toma el indicador de tasa de homicidios sobre 100.000 habitantes puede observarse que en la región hay una tasa promedio de 25.6/100.000, mientras que en regiones como Europa o Asia Sur-Oriental son mucho menores, 8.9/100.000 y 5.8/100.000, respectivamente. Estos datos son más alarmantes si se tiene en

cuenta variables como el nivel económico o la edad. De esta forma, y como era de esperarse, la tasa de homicidios aumenta a 27.5/100.000 en los sectores sociales con ingresos medios y bajos, y además, tiene una mayor incidencia en la población joven (entre 15 y 29 años) ubicándose en un 68.9/100.000 habitantes. Si se cruzan estas dos variables se observa que la tasa de homicidios para los jóvenes de cases altas la tasa es de 21.4/100.000, mientras que para la población joven de sectores de ingresos medios y bajos, se eleva a 89.7/100.000 (CIDH, 2009: 10).

Otros datos que ubican a América Latina como una de las regiones más violentas del mundo es el aportado por la OEA, que señala que en 2010 alrededor de 200 millones de personas fueron víctimas de algún delito y más de dos tercios de todos los secuestros del mundo se llevaron a cabo en la región (Benítez, 2012: 154). Asimismo, la trata de personas es otro gran problema que afecta principalmente a las mujeres y a las niñas (66 y 13 por ciento, respectivamente), el principal destino de estas personas es Estados Unidos, lo que convierte a México en un país estratégico en el terreno de la lucha contra el tráfico de personas.

Las causas de la violencia y la delincuencia son variadas, entre ellas destacan la delincuencia común, la existencia de actores ilegales como la guerrilla y los paramilitares en Colombia y, sobre todo, el crimen organizado en especial el narcotráfico que conlleva directamente otras prácticas criminales como el tráfico de armas o el secuestro. El impacto de la criminalidad en América Latina, no se traduce exclusivamente en términos de pérdidas de vidas humanas o recursos materiales para su lucha, sino que también tiene consecuencias políticas importantes para la democracia, ya que grupos ilegales han llegado

a permear instituciones públicas, y han influenciado procesos electorales.

c. Lucha contra la corrupción

Contrario a los indicadores positivos de la última década de crecimiento económico y reducción de la pobreza, la corrupción continúa siendo identificada como uno de los principales problemas en América Latina. La corrupción permea diferentes ámbitos de la social y política de los países. En los últimos años a nivel político han estallado diversos escándalos de corrupción que afectan a presidentes de gobierno o a sus personas cercanas, fue el caso de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Álvaro Uribe en Colombia o Cristina Fernández en Argentina. A nivel local también se presentaron sonados casos como el del ex alcalde de Bogotá Samuel Moreno, pero también otros menos conocidos, en Guatemala, por ejemplo, durante el primer semestre de 2013, se presentaron 50 peticiones de antequicio contra alcaldes por sus posibles delitos de lavado de dinero, corrupción y relación con bandas del crimen organizado⁷.

Sobre este tema existe una dificultad metodológica a la hora de analizarlo y es que la mayor parte de índices usados para medirla se sustentan en percepciones más que en datos objetivos. No obstante, estos índices permiten ubicar el problema en un contexto más amplio. Por ejemplo, el índice de percepción de la corrupción creado por la organización Transparencia Internacional evalúa la situación en términos de corrupción en el sector público a diferentes países alrededor del mundo. Este

⁷ Siglo21. 19 de junio de 2013. Consultado el 25 de junio de 2013. <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/06/19/van-50-alcaldes-antejuicio-durante-2013>

índice es el resultado de la entrevista de expertos a quienes se les pide que ubiquen a dichos países en una escala de 0 a 100, siendo 0 países muy corruptos y 100 países muy limpios. Para 2012 se clasificaron 176 entre los cuales solo dos países latinoamericanos (Chile y Uruguay) se encontraban entre los 20 países menos corruptos, y de los 18, más de la mitad (10) se ubicaron del puesto 100 en adelante.

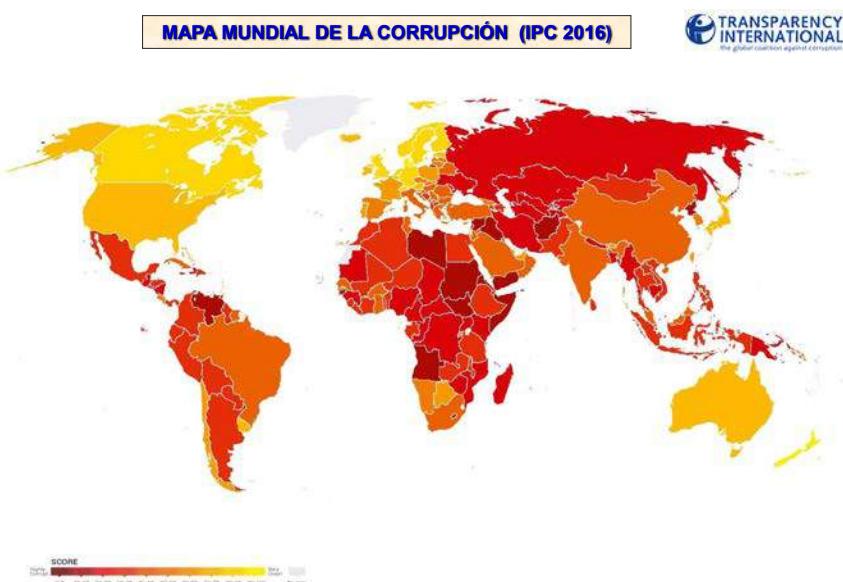
Tabla 7. Ranking de países según el índice de percepción de la corrupción, 2015

País	Puntaje	Puesto
Argentina	32	107
Bolivia	34	99
Brasil	38	76
Chile	70	23
Colombia	37	83
Costa Rica	55	40
Ecuador	32	107
El Salvador	39	72
Guatemala	28	123
Honduras	29	133
México	35	95
Nicaragua	27	130
Panamá	39	72
Paraguay	27	130
Perú	36	88
República Dominicana	33	103
Uruguay	74	21
Venezuela	17	185

Fuente: Transparencia Internacional, 2015.

Si se observa el mapa mundial, puede observarse más claramente el lugar que ocupa América Latina en el mundo. Las zonas amarillas son en las que existe una menor percepción de la corrupción, mientras que las más rojas son las catalogadas como las más corruptas. Norteamérica y Europa destacan como las regiones con índices más bajos de percepción de la corrupción al contrario que África, Asia y América Latina.

Mapa 1. Percepción de la corrupción en el mundo, 2016



Una de las principales consecuencias de la corrupción es el debilitamiento de los mecanismos horizontales de control ya que captura recursos (no sólo económicos) públicos para intereses privados, y por ende, distorsiona el funcionamiento de las instituciones estatales. Otra de las consecuencias que en últimos años ha adquirido importancia es el impacto negativo en el desarrollo económico, ya que la corrupción aumenta la inseguridad y esto desestimula la inversión, lo que se traduce en una

caída en el ingreso de capitales. Tanto por sus consecuencias políticas como económicas en los últimos años algunos países latinoamericanos han comenzado a implementar medidas en contra de la corrupción. Ejemplo de ello es la participación en plataformas como “Gobierno Abierto” creada por iniciativa del Presidente estadounidense Barack Obama con el fin de promover prácticas de transparencia en el Ejecutivo, o como las leyes o políticas de transparencia y acceso a la información. Pese a que ya hay avances en este terreno, queda mucho por hacer, sobre todo, en la práctica.

d. Fortalecimiento institucional

Los retos antes mencionados pasan necesariamente por el fortalecimiento de las instituciones en los sistemas políticos latinoamericanos. Las altas tasas de criminalidad, los altos índices de corrupción y los elevados niveles de concentración de la riqueza evidencian la incapacidad de las instituciones estatales para garantizar los derechos de sus ciudadanos y de ejercer sus funciones. Esto tiene efectos directos en la legitimidad del sistema debido a que acrecienta el descontento ciudadano respecto al funcionamiento de la democracia.

La institucionalización de las democracias latinoamericanas se ha llevado a cabo en el plano electoral. En términos generales puede decirse que en la región existen procesos electorales libres y competitivos, la mayoría de representantes políticos terminan sus mandatos, quien gobierna goza de poderes para llevar a cabo su programa y las Fuerzas Armadas respetan los resultados que emanan de las urnas. No obstante, existen deficiencias en el funcionamiento de otro tipo de instituciones que se traduce en la desinstitucionalización del sistema en su conjunto. Los avances en términos normativos para garantizar

la división de poderes y el *accountability* horizontal, muchas veces se han visto socavados por la persistencia de prácticas informales como el clientelismo y, algunas ilegales como la corrupción.

La importancia de la institucionalización de los sistemas políticos se refleja en los problemas mencionados anteriormente. Por ejemplo, la seguridad ciudadana requiere de un Estado que cuente con una administración de justicia eficiente y transparente que evite la corrupción y la impunidad. En América Latina, el sistema de justicia no ha contado con medidas eficaces para atajar la criminalidad, además, presenta problemas para el acceso a la justicia, retrasos en los procedimientos y, en algunos casos, déficit en los recursos para desempeñar sus funciones. La ineficiencia estatal redunda en el aumento de fenómenos adversos a la democracia como la corrupción. Existe un círculo vicioso entre la impunidad, la corrupción y el deterioro de las instituciones, el cual mina la legitimidad de la democracia pero también afecta su desarrollo económico. En este sentido, tanto las políticas de transparencia como el fortalecimiento de los sistemas de justicia son necesarios para mejorar el funcionamiento del Estado, y por ende, la calidad de la democracia en la región.

Por otra parte, uno de los principales reclamos en términos de fortalecimiento institucional se refiere a los partidos políticos. Pese a ser uno de los actores centrales en un contexto democrático no gozan de prestigio en la región. De hecho, comparado con otras instituciones políticas y sociales como son las Fuerzas Armadas o los medios de comunicación, los partidos son las instituciones políticas más desprestigiadas (LAPOP 2012). Poco más de una tercera parte confía en los partidos, y aunque en los últimos años ha habido un leve repunte, estas cifras no dejan de ser preocupantes (Tabla 8). Esto se

debe a factores tan diversos como el estallido de escándalos de corrupción que vinculan a miembros de los partidos, el bajo rendimiento de algunos gobiernos —muchas veces relacionado con la transformación del papel del Estado, sobre todo a partir de la década de 1990—, o el aumento de demandas de grupo sociales que reclaman una mayor inclusión y la garantía de sus derechos.

Tabla 8. Porcentaje de ciudadanos latinoamericanos que confían en los partidos políticos

2004	2006	2008	2010	2012
32,2	35,8	34,8	35,9	36,8

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP, 2012.

La desinstitucionalización de los sistemas de partidos y de sus componentes genera problemas en la calidad de la representación y en la gobernabilidad democrática (Payne, 2006: 166). La falta de arraigo de los partidos en la sociedad, el constante cambio de las preferencias electorales y la constante violación de las reglas de funcionamiento interno de estas organizaciones debilita el *accountability* vertical y dificulta la canalización de las demandas políticas. Además, cuando un sistema está desinstitucionalizado aumenta el riesgo a que los conflictos políticos se intensifiquen debido al aumento de la incertidumbre entre los actores y a las dificultades que puede tener el gobierno para formar mayorías estables en el Parlamento. Teniendo esto en cuenta, el fortalecimiento de los partidos sigue siendo uno de los puntos claves en los procesos de consolidación y mejora de la calidad de las democracias latinoamericanas.

CONCLUSIONES

Como se ha podido observar a lo largo del capítulo, América Latina es una región diversa y compleja que ha pasado por diferentes etapas en su desarrollo, y que hoy en día goza de una relativa estabilidad. A nivel político, la región ha consolidado sus democracias aunque existen diversos factores como, por ejemplo, los altos niveles de desigualdad, la corrupción, la inseguridad ciudadana, la violencia y el crimen organizado, y la débil institucionalización de algunas de las instituciones, que erosionan la calidad de sus democracias. Pese a ello, puede señalarse que en la región existen procesos electorales regulares que articulan la competencia política y, salvo en algunos casos se llevan a cabo de manera libre y con cierta limpieza. Asimismo, los partidos políticos pese a los problemas de legitimidad siguen siendo los principales actores de representación convencional; de esta forma, los vaticinios acerca de su extinción que surgieron en la década de 1990 no se han hecho realidad, aunque el universo partidista ha experimentado cambios y ha tenido que actuar con nuevos actores políticos como los movimientos y los candidatos independientes.

Uno de los principales cambios en los últimos años fue la irrupción de nuevos proyectos políticos que supusieron grandes reacomodos a nivel institucional y de los actores en el juego político. Dichos proyectos, con un cariz ideológico de izquierda mostraban diferencias entre si lo que no permitía hablar de un giro a la izquierda sin más, sino que obligaba a un examen más profundo de la génesis, desarrollo y alcances de cada uno de ellos. Pero además, estos cambios o reacomodos planteaban nuevos retos para los Estados de la región, no sólo en aquellos en donde claramente existía un cambio en el Estado y la sociedad, sino también en aquellos en los no hubo

grandes transformaciones pero requirieron del fortalecimiento de sus instituciones. Es justamente este uno de los principales desafíos de la región: la institucionalización de los sistemas políticos y la despersonalización de la política, un reto nada desdeñable si se considera la evolución de los sistemas políticos latinoamericanos.

Por su parte, a nivel social sobresalen dos aspectos diferentes: por una parte, hubo mejoras en cuanto a la reducción de los niveles de pobreza en la región, y por otra, la acción de los movimientos sociales tradicionales tuvieron un impacto real y significativo en cuanto al ordenamiento normativo e institucional lo que se materializó en la modificación de las Constituciones y, por ende, de algunas instituciones. Ejemplo de ello fue la creación de nuevas instancias de participación como, por ejemplo, la consulta previa en Bolivia, los presupuestos participativos en Brasil o, los consejos consultivos en Ecuador. Asimismo, se llevó a cabo la incorporación de nuevos actores a la toma de decisiones a través del reconocimiento de la diversidad étnica o la elección de representantes de grupos minoritarios.

Finalmente, a nivel económico, durante la década dorada que parece estar terminando las economías latinoamericanas experimentaron un crecimiento que además de significativo se mantuvo relativamente estable. El aumento de la demanda internacional, el favorable precio de las *commodities* o el aumento de la inversión extranjera directa permitieron mejoras en las cuentas públicas, en el nivel de reservas y en la reducción de la deuda. Estos procesos tuvieron lugar en un contexto más amplio de crisis económica mundial, en el cual socios importantes como Estados Unidos o inversores como España se vieron gravemente afectados.

Ahora, cuando todo parece ralentizarse, cuando los fuertes liderazgos de izquierda están cambiado o desapareciendo, cuando comienza la administración Trump en Estados Unidos, cuando Europa se encuentra redefiniendo su modelo y China mantienen un lugar preponderante en la economía mundial, vale la pena pensar o, mejor, a repensar ¿cuál es el lugar de América Latina en el contexto globalizado actual?, y más específicamente, ¿qué camino debería seguir?

EJERCICIOS PRÁCTICOS

1. Seleccione una etapa de la evolución de los sistemas políticos latinoamericanos e identifique las principales semejanzas y diferencias entre los países de la región.
2. Identifique los principales grupos étnicos de la región señalando sus principales características en términos políticos y sociales.
3. Analice cuáles son los principales desafíos de los gobiernos latinoamericanos en materia económica.
4. Establezca la relación entre los tres grandes bloques analizados en este capítulo: cultura, economía y política en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑAS, Carlos et al. (1995). *Juicio, castigos y memorias, Derechos Humanos y justicia en la política Argentina*. Ediciones Nueva Visión, 271p.
- ALBO, Xavier. (2008). Movimientos y Poder Indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. CIPCA. 294p.
- ALCÁNTARA, Manuel. (2009). “Los partidos y la política en América Latina al inicio de 2009”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 2. pp. 71-83.
- , (2007). *Sistemas políticos de América Latina*. Vol II. Madrid. Tecnos.
- , (2004). *¿Instituciones políticas o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. ICPS.
- , (1995). “Crisis y Política en América Latina”. En, Hernández, Helena et al. (eds.), *La crisis en la historia*. Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 189-200.
- , Hernández Norzagaray, Ernesto. (2009). México, el nuevo escenario político ante el bicentenario. Universidad de Salamanca, 398p.
- , García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco. (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina. Ediciones Universidad de Salamanca. 307p.
- , Freidenberg, Flavia. (2003). *Partidos Políticos de América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- y Freidenberg, Flavia. (2001). Los partidos políticos en América Latina. América Latina Hoy Nº27, pp. 17-35.
- ALVARADO, Arturo. Serrano, Mónica. (2010). Seguridad nacional y seguridad interior. Colegio de México. 361p.
- BAER, Gladys, Charles P Gomes., Nora Perez Vichich, Ezequiel Texido y Ana María Santestevan. (2003). Migraciones laborales

- en Sudamérica: el MERCOSUR ampliado. Programa de Migraciones Internacionales. (63). Ginebra: OIT.
- BALOYRA-HERP, Enrique. (1983). "Reactionary Despotism in Central America". *Journal of Latin American Studies*, 15.
- BENÍTEZ, Raúl (2012). "El crimen organizado en Iberoamérica". *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*. Ministerio de Defensa del Gobierno de España. 305p.
- BERRYMAN, Phillip (1987). *Liberation Theology: Essential Facts About the Revolutionary Movement in Latin America - and Beyond*. Meyer Stone Books.
- (1984). *The Religious Roots of Rebellion: Christians in Central American Revolutions*. Orbis Books.
- BOUZAS, Roberto (1996). *La agenda económica del Mercosur: desafíos a corto y mediano plazo*. Integración y Comercio Nº1. pp. 64-87.
- (1994). *Economic integration in the western hemisphere*. University of Notre Dame Press. 204p.
- y Fanelli, José María. (2001). *Mercosur. Integración y Crecimiento*. 316p.
- CARNOVALE, Vera. Lorenz, Federico. Pittaluga, Roberto. (2006). *Historia, memoria y fuentes orales*. Memoria Abierta. 165p.
- CASA-ZAMORA, Kevin et. al. (2016). Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos. Organización de los Estados Americanos.
- CASTILLO Araya, Elizabeth. (2005). El libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: estrategias y amenazas. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- CASTRO, Pedro. (2007). "El caudillismo en América Latina, ayer y hoy". *Política y Cultura*. Núm. 27, primavera. Pp. 9-29.
- CEPAL. (2015). Estudio Económico de América Latina y el Caribe: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras de reactivar el crecimiento. Naciones Unidas.
- (2015). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

- (2014). Panorama Social de América Latina. Naciones Unidas.
- (2011). Panorama social de América Latina. Naciones Unidas.
- (2012). Panorama social de América Latina. Naciones Unidas. 61p.
- (2012a). Estudio económico de América Latina y el Caribe. 164p.
- CIDH. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 125p.
- COLLIER, David. (1979). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CONAGHAN, Catherine. (2006). Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere. University of Pittsburgh Press.
- (2002). Cashing in on Authoritarianism: Media Collusion in Fujimori's Peru. Harvard International Journal of Press/Politics 7, 1 (Winter): 115-125.
- COPPEDGE, Michael. (2005). "Explaining Democratic Deterioration in Venezuela Through Nested Inference". En Frances Hagopian and Scott Mainwaring, eds., *The Third Wave of Democratization in Latin America*.
- (2005). "Soberanía popular versus democracia liberal en Venezuela". En Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Construyendo gobernabilidad democrática*.
- (1994). Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partycharchy and factionalism in Venezuela. Stanford University Press.
- CHUDNOVSKI, Daniel. Fanelli, José María. (2001). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Serie Red Mercosur Nº 4.
- CRUZ, José Miguel (ed.). (2006). Maras y pandillas en Centroamérica. Las respuestas de la Sociedad civil organizada. Vol. IV. San Salvador: UCA Editores, pp. 329-400.

- DEGREGORI, Carlos Iván. (2000). *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.
- (2003). *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Memoria y violencia política en el Perú*. Lima: IEP/SSRC, 2003.
- DIEDERICH, Bernard. (1982). *Somoza and the Legacy of US Involvement in Central America*. London: Junction Books.
- DILLON, Sam. (1992). *Comandos, the CIA and Nicaragua's Contra Rebels*. New York: Henry Holt & Co.
- DODSON, Michael. (1979). "Liberation Theology and the Cristian Radicalism in Contemporary Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 1/11.
- DUQUE, Javier. (2003). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos políticos colombianos 1974-2002. *Colombia Revista Políticas*. Universidad del Valle v.I. pp.103-145.
- ERIC. (2001). Maras y pandillas en Centroamérica, Volumen 4. UCA Publicaciones.
- FALCOFF, Mark. (1985). "Somoza, Sandino y los Estados Unidos". *Revista de Pensamiento Centroamericano*, XL/185.
- FREIDENBERG, Flavia. (2009). La gobernabilidad democrática en Ecuador: factores condicionantes y las encrucijadas del cambio político. (Consultado el 13 de marzo de 2011).
- y Manuel Alcántara. (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Instituto de Iberoamérica. Tribunal Electoral del Distrito Federal. Universidad Nacional Autónoma de México. 398 p.
- FINOT, Iván. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL, ILPES. 133p.
- FONTECOBA, Ariel. (2010). *La política del movimiento piquetero. Literatura reciente sobre movimientos sociales en Argentina*. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

- FOROOHAR, Manzar. (1989). *The Catholic Church and social change in Nicaragua*. Albany, N.Y: State University of New York Press.
- GIRARDI, Giulio.; Forcano, Benjamín. y Vigil, José María. (eds.) (1987). *Nicaragua trinchera ideológica. Para una Teología de la Liberación desde Nicaragua*. Salamanca: Centro Ecuménico Antonio Valdivieso-López Ediciones.
- GOULD, L. Jeffrey. (1986). "For an Organized Nicaragua: Somoza and the Labour Movement, 1944-1948". *Journal of Latin American Studies*, 2/19.
- GOVELSKY, Roberto.(2003). Energía y desarrollo sostenible: posibilidades de financiamiento de las tecnologías limpias y eficiencia energética en el Mercosur. ECLAC. Natural Resources and Infrastructure Division United Nations Publications.
- GRABENDORFF, Wolf. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. Revista Nueva Sociedad No 226.
- GRÈNIER, Yvon. (1999). *The Emergence of Insurgence in El Salvador. Ideology and Political Will*. Basingstock: McMillan.
- GUTIÉRREZ, Francisco. (2002). Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano. Editorial Norma.
- y otros. (1996). Colombia. Notas sobre la crisis. Nueva Sociedad Nro. 146 Noviembre-Diciembre, pp. 16-28.
- HAKIM, Peter. (2010)."O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global' emergente". Política Externa 19 (1).
- HAGOPIAN, Frances. Mainwaring, Scott. (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Advances and Setbacks. Cambridge.
- HALPERIN Donghi, Túlio. (1998). *Historia contemporánea de América Latina*. Alianza Editorial. 750p.
- HARRISON, Glenn. Rutherford, Thomas y Tarr, David. (2001). *Chile's Regional Agreements and the Free Trade Agreement of the Americas: the importance of Market Access*. World Bank.

- HODGES, Donald. (1986). *Intellectual Origins of Nicaraguan Revolution*. Austin: University of Texas Press.
- HONTY, Gerardo. (2006). Energía en Sudamérica, una interconexión que no integra. *Nueva sociedad*, Nº. 204, pp. 119-135.
- (2002). Energía, ambiente y desarrollo en el Mercosur. TNI/Ceuta/Claes/Mott Foundation, Coscoroba Ediciones.
- HOPENHAYN, Martín y Bello, Álvaro. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Serie Políticas Sociales. CEPAL. 68p.
- INTRADE BID. (2016). Estimaciones de las tendencias comerciales. América Latina y el Caribe. BID.
- JELIN, Elizabeth. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Siglo XX Editores. 156p.
- JIMÉNEZ Badillo, Margarita. (2007). “Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina”. *Revista de Opinión Pública* Vol.13, Nº.1.
- KIRKPATRIK, Jeane. (1979). “Dictators and Double Standards”. *Commentary*, 2.
- KORNBLITH, Miriam (1998). *Venezuela en los noventa: la crisis de la democracia*. Caracas. IESA
- KORNBLUH, Peter. (1987). *The Price of Intervention: Reagan's War against the Sandinistas*. Washington: Institute for Policy Studies.
- , (1991). “The US Role in the Counterrevolution” en, Walker,T. H. (ed.). *Revolution & Counterrevolution in Nicaragua*. Boulder: Westview Press.
- LANARI, María Estela. (2003). Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR (1990-2003). Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina. Seminario Regional “Integración, MERCOSUR y Políticas de Empleo”, Montevideo.

- LAPOP. (2012). La cultura política de la democracia en las Américas, hacia la igualdad de oportunidades. Universidad de Vanderbilt y USAID. 276p.
- LECHNER, Norbert. (1977). *La crisis del Estado en América Latina.* 160p.
- LEVINE, Daniel. (2005). “Pluralidad, pluralismo y la creación de un vocabulario de derechos”. En, América Latina Hoy Nº41, pp. 17-34.
- (1986). *Religion and Political Conflict in Latin America.* Chapell Hill: University of North Carolina Press.
- LINZ, Juan. Stepan, Alfred. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe.* 504p.
- LIRA Cossio, Luis. (2003). La cuestión regional y local en América Latina. CEPAL, ILPES. 36p.
- LÓPEZ Maya, Margarita con Medófilo Medina. (2003). Venezuela: confrontación social y polarización política. Bogotá, Aurora.
- (1999). Lucha popular, democracia y neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste. Nueva Sociedad.
- MAINWARING, Scott. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. Revista de estudios políticos, Nº 88, pp. 115-144.
- , Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro. (2008). *La crisis de representación democrática en los países andinos.* Grupo Editorial Norma. Colombia, pp. 515.
- , Wilder, Alexander. (1989). *Progressive Church in Latin America.* Notre Dame: The University of Notre Dame Press.
- MALAMUD, Andrés. Schmitter, Philippe. (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”. *Desarrollo Económico.* Vol. 46, No. 181 (Apr. - Jun.,), pp. 3-31.
- MARCIAL Jiménez, Rodrigo. (2009). *Violencia y narcotráfico en México.* Cuadernos de investigación, cuarta época/56.

- MARTÍ, Salvador. (2013). Tiranías, rebeliones y democracias. Itinerarios políticos en América Central. 292p.
- (2010). “Después de la «década de los pueblos indígenas», ¿qué? El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*. Nº 227. pp. 68-82.
- (2008). Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos de América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú 1990-2005”. *Revista Mexicana de Sociología* 70, Nº4. pp. 675-724.
- (2007). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas inicios del siglo XXI*. CIDOB.
- MAYORGA, Fernando. (2003). Neopopulismo y democracia en Bolivia. *Revista de Ciencia Política*, año/vol. XXIII, Nº 001. Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile pp. 99-118.
- MAYORGA, René. (2008). Outsiders políticos y neopopulismo: el camino a la democracia plebiscitaria. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro. *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo Editorial Norma. Colombia, pp. 209-260.
- , (2004). La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia. En Miriam Kornblith et al., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. IDEA Internacional. Sweden.
- , (1995). Outsiders y Kataristas en el sistema de partidos de partidos, la política de pactos y la gobernabilidad en Bolivia. En Carina Perelli, Sonia Picado S. y Daniel Zovatto, *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 684p.
- MEJÍA, Andrés y Juan Carlos Machado. (2008). Los democracias asfixiadas en los Andes Altos: elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú. En, Manuel Alcántara Sáez y Fátima

- García Díez (Eds.). *Elecciones y política en América Latina*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Fundación Carolina. pp. 185-208.
- MILLETT, Richard. (1977). *Guardians of the Dynasty: A History of the U.S.-Created Guardia Nacional and the Somoza family*. New York: Orbis Books.
- MOLINA, José Enrique. (2009). *Personalización radical de la política y nivel de institucionalización del sistema de partidos en la Región Andina: causas y consecuencias*. Trabajo preparado para el III Congreso Internacional de Estudios Electorales. Salamanca, España. 28 al 30 de Octubre.
- MONIZ Bandeira, Luiz Alberto. (2006). “Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States”. *Latin American Perspectives* 148 vol. 33 No 3, 5, pp. 12-27.
- MONSIVÁIS, Carlos. (2009). México en 2009 la crisis, el narcotráfico, la derecha medieval, el retorno del PRI feudal, la nación globalizada. Nueva sociedad, Nº. 220, pp. 42-59.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2009). “La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (editores), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.
- NOGUERA Fernández, A. (2010). “Diálogos sobre la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado en Bolivia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 87, C.E.P.C., Madrid.
- (2009). *Constitución, plurinacionalidad y pluralismo jurídico en Bolivia*, Enlace, La Paz.
- (2007). *Derecho y Hegemonía*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- NOHLEN, Dieter y Fernández Baeza, Mario. (1991). *Presidencialismo Versus Parlamentarismo, América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. 200p.

- O'DONNELL, Guillermo. (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Institute of International Studies, University of California, 219p.
- Schmitter, Philippe C. y Whitehead Lawrence (comp.). (1994). Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.
- ORELLANA Merlos, Carlos. (2002). Un tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos: principales aspectos de interés para El Salvador. FUSADES, 32 p.
- OSPINA, Pablo. 2005. "El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador". *Ecuador Debate*, No. 64 (abril): 73-90.
- PACHANO, Simón. (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. FLACSO. IDEA Internacional. Ágora Democrática. 225p.
- (2007a). *Ecuador: sorpresas y perspectivas*. Real Instituto Elcano. Área: América Latina - ARI No 2. Madrid.
- (2005). Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales. Septiembre*. N°23. FLACSO, Quito, Ecuador. Pp. 37-44.
- (2004). Partidos y representación en la Región Andina. En, Partidos políticos en la Región Andina entre la crisis y el cambio. IDEA Internacional.
- (1996). Ecuador: democracia sin sociedad. Quito: Corporación Editora Nacional.
- PASARÁ, Luís. (2004). *Reformas del sistema de justicia en América Latina: Cuenta y Balance*. (mimeo). 35p.
- PAYNE, Mark. (2006). "Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática". En Payne, Mark et al. *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. BID. Pp. 165-196.
- PEÑA, Félix. (2009). "La integración del espacio sudamericano: ¿la UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?". *Nueva Sociedad*, n.º 219, enero-febrero.

- PIZARRO Leongómez, Eduardo. (2008). Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro. *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Grupo Editorial Norma. Colombia, pp. 133-162.
- (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales. *Working Paper #292*, Kellogg Institute for International Studies.
- POWER, Timothy. (2010). Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research*, Volume 29, Issue 1, pp. 18–33.
- RAMOS, Alfredo. (2001). Viejo y nuevo partido y sistemas de partido en las democracias andinas. *Nueva Sociedad*, Mayo-junio.
- REVELES, Francisco. (2003). Partido Revolucionario Institucional, Crisis y refundación. Gernika, 483p.
- RICO, José Ma. y Salas, Luis. (1993). *La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal*. CAJ Centro para la Administración de Justicia. Universidad Internacional de la Florida. 60p.
- ROMERO Ballivián, Salvador. (2003). CONDEPA y UCS: el declive del neopopulismo boliviano. *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII. Nº1, pp. 67-98.
- ROUQUIÉ, Alan. (2009). La democracia en América Latina, entre la esperanza y la sospecha. Ediciones Universidad Diego Portales. 38p.
- (1997). “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”. En, Bethell, Lesle (ed.). *Historia de América Latina, 12. Política y sociedad desde 1930*. Crítica. Pp. 281-341.
- (1989). *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*. Editorial Siglo Veintiuno. 431p.
- Ruiz, Francisco. (2012). Ser o no Ser! El dilema del Paraguay en el Mercosur. OBEI. 11p.

- SÁNCHEZ López, Francisco. (2008) *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. ATRIO. FLACSO, Ecuador. 269 p.
- SAVENIJE, Wim. (2007). Las pandillas transnacionales o “maras”, violencia urbana en Centroamérica. *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 3, julio-septiembre, pp. 637-659.
- SERRANO, Mónica. (2007). México: narcotráfico y gobernabilidad. *Pensamiento Iberoamericano* N°1. pp. 251-278.
- SIEDER Rachel (ed.). (2002). *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave / ilas, Londres.
- SMUTT, Marcela. y Miranda, Jenny. (1998). El fenómeno de las pandillas en El Salvador, San Salvador, flacso - Programa El Salvador.
- STEPAN, Alfred. (1994). Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos. En, O'Donnell, Guillermo. Schmitter, Philippe C. y Whitehead Lawrence (comp.) (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Pp. 105-135.
- TANAKA, Martín. (2005). *Democracias sin partidos. Perú, 2000-2005*. Instituto de Estudios peruanos. 143p.
- (1998). Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995. Instituto de Estudios peruanos.
- TERA, Inés. (2006). Los impactos del ALCA en el MERCOSUR: una revisión analítica de la literatura existente. Oficina de Montevideo Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay – Ministerio de Economía y Finanzas.
- Transparencia Internacional. (2015). Índice de percepción de la corrupción 2015.
- TREJOS, María Eugenia. Fernández, Mario. (2005). Tratado de libre comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana estrategia de tierra arrasada. Editorial Universidad Estatal a Distancia.

- UNICEF. (2009). *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Tomo 1. 520p.
- VAN COTT, Donna. (2002). Movimientos Indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa (en línea). Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol, 8 (3), pp. 41-60.
- WALTER, Knut. (1993). *The Somocista Regime*. Chapel Hill: North Carolina University Press.
- WAYNE, Cornelius. Gentleman, Judith. Smith, Peter. (1989). Mexico's Alternative Political Futures. Monograph 30. San diego.
- WHITEHEAD, Lawrence. (1983). "Explaining Washington.'s Central American Policies". *Journal of Latin American Studies*, 2/15.
- WICKHAM-CROWLEY, Timothy. (1992). *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*. 454p.
- YOUNG, Jordan (1982). Brazil: Emerging World Power, R.E. Krieger, Malabar.
- ZUCCO, Cesar. (2009). Stability Without Roots: Party System Institutionalization in Brazil. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Autoras y autores

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Profesor visitante de Flacso Ecuador. malcanta@usal.es

FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE. Profesor investigador de tiempo completo en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guanajuato. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). f.barrientos@ugto.mx

GUILLERMO BOSCÁN. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Socio Fundador de Biderbost, Boscán & Rochin (BB&R). Ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, el PNUD, la Comisión Europea y EU-LAC Foundation. gboscan@bbyr.com

LINA MARÍA CABEZAS RINCÓN. Miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales España (FLACSO España) y consultora en Asuntos Públicos en ATREVIA. Doctora en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. lmcabezas@usal.es

SARAH PATRICIA CERNA VILLAGRA. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Master en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Miembro del

Programa Nacional de Incentivo a la Investigadores, Nivel I (Conacyt Paraguay).

MARÍA DE LA FUENTE, profesora asociada de Ciencia Política en la Universitat de Girona. Investigadora del Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona. Doctora en Ciencia política por la Universitat Autònoma de Barcelona. fuentevm@diba.cat

ONIEL FRANCISCO DÍAZ JIMÉNEZ. Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato, México. Doctor en Ciencia Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Birmingham. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). oniel.diaz@ugto.mx

AGUSTÍN ENRIQUE FERRARO. Profesor de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Salamanca, España. Fue Investigador de la Fundación Alexander von Humboldt en Alemania y Profesor invitado en la Universidad de Princeton, Estados Unidos. Por su trabajo sobre el Estado y la gestión pública en América Latina recibió el premio anual de investigación del Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP). agustinferraro@usal.es

FLAVIA FREIDENBERG. Investigadora Titular “B” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Profesora de “Política Comparada” del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 2). flavia@unam.mx

MERCEDES GARCÍA MONTERO es Doctora en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad

de Salamanca. Actualmente es Directora del Instituto de Iberoamérica y profesora contratada doctor en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. mercegar@usal.es

MARGARITA GÓMEZ-REINO CACHAFEIRO es profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Doctora en Ciencia Política por el Massachusetts Institute of Technology. Forma parte del proyecto de investigación ‘Crisis económica, cambio social y nuevos actores políticos’ (Research Grant CSO2013-47667-P) coordinado por Iván Llamazares Valduvieco (USAL). mgomez-reino@poli.uned.es

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ TULE. Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Colombia. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1).

ltule@uninorte.edu.co

SEBASTIÁN LINARES. Investigador adjunto CONICET. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Trabaja en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS). Investiga temas de innovación democrática, cortes, gobierno abierto y gobierno digital. slinares@usal.es

IVÁN LLAMAZARES VALDUVIECO. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca. Doctor en Ciencia Política por las Universidades Complutense de Madrid y de Carolina del Norte en Chapel Hill. Sus investigaciones se han centrado en la relación entre conflictos sociopolíticos y sistemas de partidos en Europa y América Latina. illamaz@usal.es

SALVADOR MARTÍ I PUIG. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Girona y miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investiga sobre temas de democratización y des-democratización, movimientos sociales y acción colectiva. salvador.marti@udg.edu

ARACELI MATEOS DÍAZ. Profesora titular de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca y Consejera Técnica del Centro de Investigaciones Sociológicas en Madrid. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. amd@usal.es

MIGUEL PARADELA LÓPEZ. Docente investigador en el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria. Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Miembro del Grupo de Investigación “Observatorio Público”. miguel.paradela@tdea.edu.co

GUIOMAR ROVIRA I SANCHO. Es profesora investigadora de Comunicación Política de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en Ciencias de la Comunicación. Trabaja sobre redes transnacionales, activismo y periodismo crítico. Miembro del Programa Nacional de Incentivo a la Investigadores.

FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ. Profesor titular de Ciencia Política y miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. fsanchez@usal.es

DAVID SCOTT PALMER. Profesor Emerito de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas y Director Fundador del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Escuela Pardée de Estudios Globales de la Universidad de Boston, Estados Unidos. Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad

de Stanford, California y Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cornell, Nueva York. dspalmer@bu.edu

JUAN MARIO SOLÍS DELGADILLO: Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. (Nivel 2). juan.solis@uaslp.mx

ARIEL D. SRIBMAN MITTELMAN. Profesor asociado de Ciencia Política de la Universidad de Girona. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Investiga sobre temas de teoría política y sucesión en el poder. ariel.sribman@udg.edu

GEMMA UBASART-GONZÁLEZ. Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Girona. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investiga sobre políticas públicas, regímenes de bienestar y acción política. gemma.ubasart@udg.edu

CLAIRE WRIGHT. Profesora titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 2). claire.grace@udem.edu

Curso de Ciencia Política 2^a edición
se terminó de imprimir en la Ciudad de México,
durante el mes de junio de 2018,
en los talleres de Comercializadora de Impresos OM, S.A. de C.V.
con un tiraje 2000 ejemplares

