

Nuevo
curso de

ciencia política

G i a n f r a n c o
P a s q u i n o



GIANFRANCO PASQUINO es profesor de ciencia política en la Universidad de Bolonia. Ha sido director de la revista *Il Mulino* y la *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Es autor de *La transizione a parole* (2000), *Il sistema politico italiano* (2002), *Maestri della scienza politica* (2004), *Sistemi politici comparati* (2007) y *La democrazia exigente* (FCE, 1999).

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

NUEVO CURSO DE CIENCIA POLÍTICA

Traducción de
CLARA FERRI

GIANFRANCO PASQUINO

Nuevo curso de ciencia política



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición en italiano, 1997
Cuarta edición en italiano, 2010
Primera edición en español, 2011
Primera reimpresión, 2014
Primera edición electrónica, 2014

Diseño de portada: Teresa Guzmán Romero

D. R. © 2004, Società editrice Il Mulino, Bologna
Strada Maggiore 37, 40125 Bologna, Italia
Título original: *Nuovo corso di scienza politica*

D. R. © 2011, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.
Empresa certificada ISO 9001:2008



www.fondodeculturaeconomica.com

Comentarios:
editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio. Todos los contenidos que se incluyen tales como características tipográficas y de diagramación, textos, gráficos, logotipos, iconos, imágenes, etc., son propiedad exclusiva del Fondo de Cultura Económica y están protegidos por las leyes mexicanas e internacionales del copyright o derecho de autor.

ISBN 978-607-16-2692-9 (mobi)

Hecho en México - *Made in Mexico*

SUMARIO

Prefacio

- I. Naturaleza y evolución de la ciencia política
- II. Los métodos de análisis
- III. La participación política
- IV. Grupos y movimientos
- V. Elecciones y sistemas electorales
- VI. Partidos y sistemas partidistas
- VII. Parlamentos y representación
- VIII. Los gobiernos
- IX. Las políticas públicas
- X. Los regímenes no democráticos
- XI. Los regímenes democráticos

Bibliografía

Índice analítico

Índice general

PREFACIO

Un texto universitario básico tiene la tarea de ofrecer a los lectores la máxima información posible de la manera más sencilla, clara y sintética. Debe transmitir un sentido de orientación y de solidez. Por lo tanto, debe ser estructurado según criterios tradicionales, sin perseguir a toda costa una originalidad que correría el riesgo de alterar las modalidades con las que una disciplina, en este caso la ciencia política, ha nacido, crecido y cambiado. En otras palabras, las temáticas que debe hacer propias quien se acerca a la ciencia política son casi obligadas, las clásicas en torno a las cuales se ha construido, con el paso del tiempo, el discurso politológico. Lo que cuenta es la manera en que este discurso es conducido, cuáles temas debe incluir y cuáles es mejor que excluya. Por tal razón, consideré que la metodología de la investigación politológica merecía ser enfrentada en un capítulo aparte, no técnico sino dirigido a evidenciar sus aspectos relevantes y específicos. De todos modos, resultará claro que a lo largo de este *Nuevo curso de ciencia política* se desenvuelve y corre un hilo metodológico; es el hilo de la comparación.

Hacer ciencia a menudo sólo es posible a través de una comparación tanto explícita como, más comúnmente, implícita. Por muchas razones, hacer ciencia política requiere que se posea y se emplee una perspectiva comparada, gracias a la cual se vuelve posible evaluar la relevancia de los datos y la plausibilidad de las explicaciones. Todos los capítulos de este libro, entonces, se proponen ser satisfactoriamente comparativos, amén de —como es obvio— adecuadamente informativos. Sin embargo, informar no significa privarse de la posibilidad de expresar evaluaciones y juicios, siempre y cuando esté claro cuándo termina la información y cuándo empieza la evaluación.

No procedí muy a menudo a realizar evaluaciones explícitas, pero tampoco logré resistir siempre, ni quise hacerlo, la tentación de hacer hincapié en mis disensos argumentados con respecto a los mucho menos argumentados lugares comunes —que son muchos— que abarrotan análisis políticos diversa y ampliamente difundidos en Italia. Por otro lado, la comparación antes mencionada, aunque implícita, tiene precisamente el mérito de dirigir la atención más allá de los estrechos aunque cómodos confines de la política hecha, discutida y estudiada en casa propia. Naturalmente, quien busca informaciones y análisis sobre la política italiana necesita un curso especializado y lecturas meditadas y específicas. Sin tomar en consideración ni siquiera por un instante las tesis de la anomalía italiana, de vez en vez positiva o negativa, subrayé debidamente, como verán los lectores, las anomalías realmente flagrantes. Por lo demás, es a partir de la comparación implícita/explicita, de la comprensión de cómo funcionan determinadas estructuras políticas, de cómo se desarrollan determinados procesos políticos, de cómo y con qué consecuencias se ejerce la participación política de los ciudadanos de otros países, que se podrán argüir evaluaciones también para captar, apreciándolas o

lamentándolas, las diversidades del sistema político italiano.

La ciencia política es una disciplina consolidada, caracterizada por una larga historia y por un futuro previsiblemente igual de largo. Conocer las modalidades con las que funcionan y se transforman los sistemas políticos sirve para volverse buenos ciudadanos, lo cual no significa sin duda ciudadanos obsecuentes al poder, sino ciudadanos que tengan interés por la política, capacidad de adquirir y seleccionar las informaciones que necesitan, y de utilizar instrumentos de participación activa para controlar a sus elegidos a todos los niveles y, en su caso, para cambiarlos. Estudiar la ciencia política puede ser una hazaña estimulante e incluso sugerente. Si este *Nuevo curso de ciencia política*, amén de proporcionar las informaciones necesarias para entender la política, lograrse también transmitir el encanto de esta aventura intelectual, seguramente habrá alcanzado sus ambiciosos objetivos.

G. P.

Bolonia, abril de 2004

I. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA

Política es, desde tiempos inmemoriales, la actividad que los hombres y, más recientemente, las mujeres desarrollan para mantener junto un grupo, protegerlo, organizarlo y ampliarlo, para escoger quién toma las decisiones y cómo, para distribuir recursos, prestigio, fama, valores. Ciencia política es el estudio de esta actividad con método científico, es decir de manera de formular generalizaciones y teorías y de permitir su verificación y su falsación.

EL ESTUDIO CIENTÍFICO DE LA POLÍTICA

Delinear la evolución de una disciplina como la ciencia política es una operación difícil y compleja por dos tipos de razones.

En primer lugar, porque su historia y la historia de quienes la practican se entrelazan irremediable y fecundamente con las de otras disciplinas, como la filosofía política, la historia de las doctrinas y del pensamiento político, el derecho constitucional y, más recientemente, la sociología, sobre todo, como es obvio, la sociología política. No es casual, entonces, que no exista una verdadera historia de la ciencia política, a pesar de algunos intentos más o menos meritorios (Easton, 1953; Blum, 1965; Mackenzie, 1967; Stretton, 1969; Ricci, 1984). Incluso se podría sostener que, tanto por su desarrollo cronológico más de dos veces milenario, como por las diversas actitudes que exige, se ha vuelto imposible una historia exhaustiva de la ciencia política, ya que va más allá de las capacidades de cualquier estudioso. Sin embargo, quien quiera ahondar en el tema encontrará algunas contribuciones, aunque muy diversas entre sí, en Sola, 1996a y 2005, y Almond, 1996 y, con particular referencia a la producción italiana, en Graziano, 1986, y en Morlino, 1989, con mucho material que podrá resultarle útil y relevante.

Raíces profundas

En segundo lugar, la evolución de la ciencia política ocurre de manera conjunta a través de la definición/redefinición del objeto de análisis, así como de la elaboración de nuevas técnicas y nuevos métodos, en busca del máximo nivel de “cientificidad”, es decir del máximo nivel de posibilidad de comunicación intersubjetiva de los conocimientos adquiridos. Con el paso del tiempo, por lo tanto, cambian ya sea el objeto (qué es la política) o el método (qué es la ciencia). Así que la evolución de la disciplina puede — más bien debe— ser trazada y analizada precisamente en referencia a estas dos modificaciones (Sartori, 1979), ninguna de las cuales es definitiva, ya que ambas son constantemente susceptibles de variaciones y de profundizaciones.

La ciencia política, entonces, cuenta al mismo tiempo con raíces profundas en un

pasado lejano y orígenes recientes. Sus reflexiones han acompañado todas las fases de desarrollo de la experiencia de organización del mundo occidental en comunidad y colectividad, desde las ciudades-Estado griegas hasta los procesos de unificación supranacional. Dichas reflexiones se han vuelto cada vez más especializadas y autónomas en un conjunto de relaciones de colaboración y de diferenciación respecto a otras disciplinas.

El problema que se presenta con más claridad para quien pretenda reconstruir la evolución de la ciencia política consiste en la ubicación de una fecha precisa, de un giro, de un pasaje reconocible y reconocido, antes del cual la política fuese estudiada con métodos “precientíficos”, y después del cual el uso del método científico haya prevalecido, se haya vuelto discriminante. El riesgo de semejante operación es grande. Consiste no sólo en restarles importancia a las aportaciones de todos los estudiosos de la larga fase precientífica, sino también en atribuir un valor probablemente excesivo a los análisis de nuestros contemporáneos y a las virtudes de los métodos científicos. Asimismo, no pocas controversias pueden derivarse del intento mismo de definir concretamente el método científico. En cambio, resulta mucho más fructífero sostener y presentar una interpretación de la ciencia política abierta y en parte ecléctica, pero, en su especificidad y significatividad, no imperialista.

La ciencia política contemporánea es el producto de un conjunto de reflexiones y de análisis de los fenómenos políticos madurados, como se mencionó, a lo largo de la experiencia política occidental. De vez en cuando los estudios se han confrontado con estos fenómenos apelando a los métodos disponibles en sus tiempos y estudiando concretamente las temáticas que parecían de mayor importancia. Asimismo, ninguno de ellos jamás supo, ni quiso —suponiendo que sea posible y deseable— mantener absolutamente distinto y separado el momento descriptivo del prescriptivo, los hechos de los valores. Sin embargo, de sus reflexiones se pueden deducir incluso hoy las problemáticas más importantes para la disciplina y recabar de ellas las primeras soluciones clásicas. Por esta razón fundamental, cualquier intento interpretativo de síntesis debe remitirse a un manual de historia de las doctrinas y del pensamiento político (Brecht, 1959; Wolin, 1960; Passerin d’Entrèves, 1962; Galli, 2001). Por lo que nos concierne, el camino que debe trazarse en este ámbito involucra, antes que nada, el objeto de la ciencia política, y luego el método.

Productos históricos

Desde el inicio el objeto calificador aunque no exclusivo del análisis político se ubicó en el *poder*. Las modalidades de adquisición y de utilización del poder, su concentración y su distribución, su origen y la legitimidad de su ejercicio, su misma definición como poder específicamente “político”, han permanecido en el centro de todo análisis político desde Aristóteles hasta Maquiavelo, desde Max Weber hasta los politólogos contemporáneos (Barry, 1976; Barnes, 1988). Claro, las técnicas de análisis han ido cambiando, recurriendo a instrumentos tomados de la psicología política, con una mayor y mejor formalización del concepto mismo, con la elaboración de modelos matemáticos

de medición del poder. Del mismo modo, los procesos de modernización social y cultural y de diferenciación estructural han impuesto una distinción más clara entre el poder político y las otras formas de poder. En síntesis, aunque no de manera central y exclusiva, las interrogantes clásicas sobre quién detenta el poder y sobre cómo lo ejerce (interrogantes planteadas también en forma normativa: ¿quién debería tener el poder y cómo debería ejercerlo?) informan todavía el análisis contemporáneo de la política.

El poder

El poder parece un fenómeno más difundido que otros, más general y más generalizado, más presente y que caracteriza mejor la actividad política. Sin embargo, por ser el objeto central del análisis político, a menudo ha sido sustituido, particularmente en los últimos dos siglos, por el *Estado*. La misma experiencia política occidental ha llevado en esta dirección y al mismo tiempo ha operado en el sentido de introducir fuertes diferencias analíticas entre los estudiosos, según los procesos de construcción estatal que ellos se encontraban analizando (y deseando). En este caso, la historia de las doctrinas políticas y del derecho constitucional también puede proporcionar mayores sugerencias sobre el argumento. Si en los primeros análisis clásicos, desde Maquiavelo hasta Hobbes, el problema es el de crear el orden político a través del control del poder dentro de límites bien definidos (Matteucci, 1984), en otros casos el problema ha consistido en la creación de un Estado pluralista (Locke), democrático (Tocqueville y los federalistas estadounidenses), fuerte (Hegel y los historicistas alemanes), capaz de asegurar un pacto entre las clases sociales (Kelsen), capaz de decidir en situaciones de emergencia (Schmitt). De esta fase emergerán dos tradiciones analíticas distintas. Por un lado, una tradición anglosajona que pone atención a los procesos sociales, más que a las configuraciones estatales; por el otro, una tradición continental de análisis de las estructuras estatales verdaderas, es decir de estudios institucionales. En la primera tradición, el derecho constitucional casi no encuentra lugar en total beneficio de las praxis, de los hábitos, de la *common law*; en la segunda, el derecho constitucional se eleva como elemento central y dominante de los procesos políticos; corre el riesgo de cosificar y cristalizar los análisis políticos y, finalmente, los fuerza dentro de confines nacionales.

El Estado

Al mismo tiempo, sin importar desde qué perspectiva empezaran, los estudiosos de la política se habían planteado repetidamente también el problema del método, es decir de las modalidades para recopilar informaciones, analizarlas y filtrarlas a fin de combinarlas en generalizaciones y explicaciones. Por mucho tiempo, e inevitablemente, la fuente de cada dato y de cada explicación había sido la historia política, interpretada y utilizada de formas diversas. Probablemente una primera ruptura epistemológica se produce con Maquiavelo, quien se refiere no sólo a la historia, sino también a la observación y, en particular, declara sus intenciones de describir lo más objetivamente posible la “realidad efectiva”. Desde entonces muchos estudiosos seguirán a Maquiavelo al utilizar el método

de observación; es clásico el análisis de la democracia en los Estados Unidos por parte de Tocqueville, pero no por eso la historia perderá su papel como fuente privilegiada de material sobre el cual fundar generalizaciones y teorías. Una vez que se consolidaron las formaciones estatales, los estudiosos continentales decidieron dirigir su atención a las modalidades de formación, de cambio, de sustitución de las clases dirigentes. De esta manera empezó una corriente de análisis, particularmente fecunda en el contexto italiano (Bobbio, 1969), centrado en la clase política, que intentó ir más allá de las tradicionales problemáticas del poder y del Estado, con el objetivo de conseguir mayor concreción y mayor apego a la realidad. Es probable que los famosísimos análisis de Mosca, Pareto y Michels, estudiosos que provienen de disciplinas distintas (el derecho constitucional, la economía política y el análisis de las organizaciones, respectivamente), representen las últimas contribuciones clásicas que pueden definirse, sin por eso desvirtuar su importancia como precientíficas.

Historia y realidad

Por el contrario, la *teoría de las élites*, precisamente por su economía y por su elegancia, funda una rica y fecunda corriente de investigación hasta ahora explorada con provecho (Putnam, 1976; Stoppino, 1989; Sola, 1993, 2000; Pasquino, 1999a).

La teoría de las élites

Sucesivamente, entre el siglo XIX y el XX, empieza en el mundo centroeuropeo una verdadera revolución científica, cuyos desarrollos en la física (Einstein), en el psicoanálisis (Freud), en la filosofía analítica y positivista (Wittgenstein y el Círculo de Viena) habrán de influir también sobre las ciencias sociales y la ciencia política. Para estas últimas las tensiones metodológicas se hacen particularmente fuertes. Se manifiesta la ambición de imitar a las ciencias naturales, de replicar sus técnicas de investigación, de producir explicaciones y generalizaciones fundadas en el principio de causa y efecto que tengan fuerza de ley. En el parteaguas, el gran sociólogo alemán Max Weber participa en el movimiento de renovación metodológica, es arrollado por sus propias consecuencias, experimenta nuevos métodos, funda el método histórico comparado y la sociología “comprensiva” que toma en cuenta el punto de vista del actor, y elabora originales perspectivas analíticas (Weber, 1922).

En la continuación de esta fase, rica en entusiasmos y repleta de desafíos, la ciencia política como disciplina autónoma no logra afirmarse establemente y corre incluso el riesgo de desaparecer. Por un lado, el fascismo y, en particular, el nazismo, aplastarán toda reflexión política y harán retroceder décadas, en sus respectivos contextos, a todas las ciencias sociales, mientras que la gran diáspora de estudiosos alemanes fortalecerá las ciencias sociales estadounidenses. Por el otro, se registra un impulso a la unificación de las ciencias sociales, o incluso de todas las “ciencias”, en torno a un método compartido (como lo revelará el ambicioso proyecto de Otto Neurath de la *Encyclopedia of Unified Sciences*, 1932). De esta manera, la ciencia política habría perdido la autonomía,

arduamente buscada, de las disciplinas limítrofes (filosofía política, historia política, derecho constitucional), autonomía recién conquistada, pero aún puesta en discusión, de la economía política en la poderosa interpretación marxista, que hace de la política una mera superestructura.

Unificación de las ciencias

Serán otros desarrollos los que volverán a dar aliento a un análisis autónomo de la política y, al mismo tiempo, a influir sobre su paradigma. Por un lado, la innegable manifestación de la autonomía del político en experiencias tan distantes, aunque tan importantes, como el New Deal, el nazismo o el estalinismo (contra el cual Trotsky auspiciaba una revolución precisamente “política”), todas necesitadas de un análisis específicamente politológico (del cual la contribución más significativa sigue siendo la de Neumann, 1942). Por el otro, la difusión de análisis de antropología política sobre sociedades que pueden definirse como *sin Estado* (sobre cuya especificidad está disponible una relación comprensiva [Easton, 1959]), pero para nada *sin política*.

De esta forma se abría paso la necesidad imprescindible de la redefinición del objeto de la ciencia política, que ya no podía ser simplemente ni el poder ni el Estado. El poder debía ser calificado de manera muy precisa como político y no podía remitir tautológicamente al Estado, ya que las sociedades sin Estado manifestaban la existencia consistente y visible de actividades políticas. De aquí la nueva y, en cierto sentido, concluyente definición de política a la que llegó, tras un amplio examen histórico-crítico, David Easton: una actividad de “asignación imperativa de valores para una sociedad”, liberada totalmente de la relación con el Estado. De aquí, también, la propuesta metodológica de un análisis sistémico de la política (Easton, 1965a; 1965b), es decir de un análisis que tome en cuenta la complejidad de las interacciones entre los componentes del sistema y que sepa describirlas y evaluarlas en su dinámica y en sus consecuencias (Urbani, 1971). El análisis sistémico se funda en un modelo que ve *inputs*, es decir demandas y apoyos provenientes de la sociedad, traducidos en *outputs*, es decir respuestas y decisiones, que pueden tener efectos en las nuevas demandas a través de un complejo procedimiento de conversión que tiene lugar precisamente en el sistema político y que constituye el corazón del análisis político (para un intento de propuesta alternativa, Stoppino, 1994). Más precisamente, Easton afirma que cualquier sistema político cuenta con tres componentes: la comunidad política, el régimen y las autoridades. La *comunidad política* está integrada por todos aquellos que están expuestos a los procedimientos, a las normas, a las reglas y a las instituciones, es decir al *régimen*, del sistema político. La comunidad política es el elemento del sistema que cambia más raramente, de hecho, sólo en caso de secesiones y de anexiones, cuando un sector de la comunidad política se va a dar vida a otro sistema político (es el caso reciente, en 1991, del así llamado “divorcio de terciopelo” entre la República Checa y la Eslovaca, que puso fin a la comunidad política llamada Checoslovaquia), o bien cuando un sistema político logra anexarse a otro.

Como ya se ha anticipado, el régimen es el conjunto de los procedimientos, de las normas, de las reglas y de las instituciones del sistema. Un régimen puede tener

componentes democráticos, autoritarios, totalitarios (como se verá en los capítulos específicos). Los cambios de régimen son relativamente más raros respecto a los cambios de y en las comunidades políticas, pero para nada inexistentes. Por ejemplo, el sistema político francés ha sufrido desde 1870 algunos cambios de comunidades con la pérdida y la reconquista de Alsacia y de Lorena y, según algunos, también con la independencia de Argelia en 1962, hasta entonces considerada parte integrante de la Francia metropolitana, pero ha presenciado numerosos cambios de régimen: de 1870 a 1940 hubo la Tercera República; de 1940 a 1944, el régimen autoritario y colaboracionista de Vichy; de 1946, con la nueva constitución, a 1958, la Cuarta República; de 1958 a hoy la Quinta República. Se discute si en Italia se ha pasado, tras las reformas electorales de 1993, de la Primera República a una eventual Segunda República. De por sí, el simple aunque importante cambio de sistema electoral no permite ubicar un nuevo régimen. Por esta razón, entre otras cosas, muchos consideran —y están en lo correcto— que en Italia está todavía en proceso una indefinida e incumplida transición político-institucional.

Finalmente, las *autoridades* son los detentadores del poder político, las que están autorizadas por los procedimientos, por las normas, por las reglas y por las instituciones del régimen para producir “asignaciones imperativas de valores”. En cualquier sociedad, independientemente de cómo fueron elegidas, a las autoridades se les reconoce la facultad y el derecho, a veces incluso el poder, de decidir de qué manera los recursos producidos por esa sociedad y anhelados por sus integrantes, es decir los cargos, el trabajo, las remuneraciones monetarias y en términos de prestigio, las prestaciones previsionales y asistenciales, y con base en qué consideraciones y evaluaciones serán asignados a las personas, a los grupos y a las diversas asociaciones. “Imperativa” significa que las autoridades son capaces de obtener el respeto a sus decisiones, a sus asignaciones, a sus atribuciones, y que, en todo caso, tendrán la posibilidad de hacerlas valer también ante la resistencia y la oposición de uno o más grupos y asociaciones, procediendo a imponer sus eventuales sanciones. Naturalmente, se pueden tener autoridades democráticamente elegidas, autoridades que deben sus cargos y su poder a configuraciones autoritarias, autoridades que han dado vida a un sistema totalitario. Las autoridades democráticas cambian periódicamente según los procedimientos electorales. Los demás tipos de autoridad tienen duración más o menos larga, de todos modos impredecible, a menudo relacionada con la dificultad de establecer y respetar reglas de sucesión vagas y no codificadas. La [figura 1.1](#) presenta de manera sintética los componentes del sistema político tal como han sido formulados por Easton. Es útil destacar que no existe una necesaria coincidencia entre el Estado y el sistema político y, sobre todo, que algunas organizaciones, como partidos y sindicatos, técnicamente “subsistemas” políticos, pueden ser analizados con provecho con referencia a los conceptos de autoridad, de régimen, de comunidad, y a los procedimientos de transmisión de demandas y apoyos, *inputs*, y de producciones de decisiones, *outputs*.

FIGURA 1.1. *Modelo simplificado de sistema político*



EASTON Y EL CONDUCTISMO POLÍTICO

Con Easton llega a cumplirse un largo discurso sobre qué es política y qué es ciencia. La respuesta de Easton es que la política no puede ser expresada únicamente como poder, sea porque de todos modos es preciso diferenciar las diversas formas de poder, y por lo tanto definir con precisión el atributo “político” de aquel poder que debe interesar a los científicos de la política, sea porque la política no puede ser ni buscada ni agotada únicamente en el análisis del Estado.

La política sin Estado

Por un lado, el poder como objeto de estudio de la ciencia política conduce a un ámbito demasiado vasto, cuando no es específicamente político; por el otro, concierne a un ámbito demasiado limitado, ya que la política no consiste sólo en conflictos resueltos recurriendo al poder, sino también en múltiples formas de colaboración, de coalición, de consenso. Por lo que toca al Estado, ello representa una forma histórica transitoria de organización política que acaba de aparecer y que puede desaparecer. Esta afirmación, ampliamente compartida a finales de los años noventa, fue formulada y argumentada por Easton, con lucidez y preciencia, con una anticipación de más de treinta años. Ha habido política antes del nacimiento del Estado tal como lo conocemos desde hace unos siglos y hasta hoy (Ruffilli, 1979); habrá política aun cuando el Estado sea sustituido por otras formas de organización política; y, naturalmente, hay política también en niveles inferiores a los del Estado (en subsistemas como el partidista, el sindical, el de los intereses organizados), y a niveles superiores a los del Estado (en las relaciones supranacionales entre Estados, como en la Unión Europea, en el ámbito de la política internacional).

La política es, como se mencionó, “asignación imperativa de valores para una sociedad”. Esto significa que no existe una necesaria y obligada coincidencia entre la actividad política y una determinada forma de organización. Entonces, hay política también en las sociedades sin Estado, dentro de las organizaciones partidistas y sindicales, en el ámbito del parlamento, en las relaciones entre legislativo y ejecutivo, es decir, donde quiera que se asignen valores. El espacio privilegiado de la política se vuelve el *sistema político*, identificado como “un sistema de interacciones, abstraídas de la totalidad de las conductas sociales, a través de las cuales los valores son asignados de manera imperativa para una sociedad” (Easton, 1965b). La definición más correcta y

más precisa de ciencia política, entonces, es la que se refiere al estudio de las modalidades, complejas y mutables, con las cuales los diversos sistemas políticos proceden a la asignación imperativa de valores. Para ahondar más: ¿qué tan imperativa es esta modalidad de asignación y cuáles valores son asignados imperativamente?

Asignación de valores

Ampliamente nutrido por aportaciones antropológicas y sociológicas, en particular por lo que concierne a los conceptos de estructura y de función, atento a las contribuciones de la cibernética, más que de la economía, el discurso de Easton se mueve en busca de los elementos que vuelvan lo más “científico” posible el análisis de la política. En este camino el encuentro crucial se produce con el conductismo. Nacido y desarrollado en psicología, el conductismo en política se caracteriza, por un lado, por el acento puesto sobre la necesidad de observar y analizar las conductas concretas de los actores políticos (individuos, grupos, movimientos, organizaciones); por el otro, por la utilización y la elaboración de técnicas específicas como entrevistas, sondeos de opinión, análisis de contenido, simulaciones, refinadas cuantificaciones. Es en esta dirección que, según Easton, el análisis de la política puede aproximarse a ser ciencia.

El conductismo

La tarea de dicha ciencia consiste, según la visión conductista que se difundiría ampliamente de manera especial en el contexto estadounidense, en tomar en cuenta y en tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

Teoría e investigación

- 1) relevar en las conductas políticas aquellas *regularidades* que se presten a ser expresadas en generalizaciones o teorías con valor explicativo y predictivo;
- 2) someterlas a *verificación*, es decir, compararlas con conductas y actividades similares para probar su capacidad explicativa;
- 3) elaborar rigurosas *técnicas* de observación, recopilación, registro e interpretación de datos;
- 4) proceder a la *cuantificación*, es decir, en la medida de lo posible, “medir” fenómenos para obtener mayor precisión;
- 5) mantener separados los *valores* de los *hechos*, a sabiendas de que la evaluación ética y la explicación empírica implican dos tipos diferentes de proposiciones, sin negar por eso al científico de la política la posibilidad de expresar proposiciones de ambos tipos;
- 6) proponerse la sistematización de los conocimientos adquiridos en una estrecha interconexión de teoría e investigación (“la investigación no guiada por la teoría puede ser insignificante y la teoría no sustentable con los datos puede revelarse improductiva”);
- 7) apuntar a la *ciencia pura*, ya que, aunque la aplicación del saber es importante, la comprensión y la interpretación de la conducta política anteceden lógicamente

cualquier esfuerzo aplicativo y lo fundan en bases sólidas;

- 8) operar en dirección de una *integración* entre las ciencias sociales, ya que “las investigaciones en el ámbito político pueden ignorar las conclusiones a las que llegan las demás disciplinas sólo a riesgo de debilitar la validez y la generalidad de sus mismos resultados. El reconocimiento de este vínculo contribuirá a restituir a la ciencia política la posición que tenía en siglos pasados y a llevarla otra vez al centro de las ciencias sociales”.

Easton lleva hasta las últimas consecuencias un proceso, emprendido alrededor de los años veinte, de redefinición de la política, de alejamiento de las disciplinas humanísticas y de acercamiento a las ciencias naturales, casi en términos de una imitación paradigmática. Se podría hablar de una verdadera ruptura epistemológica, ya que la aplicación de los principios fundamentales del conductismo parece presionar en dirección de una “cientificidad” desconocida para los anteriores cultores del análisis político y, por otro lado, la disponibilidad de nuevos instrumentos y nuevas técnicas parece favorecer dicha investigación. En cambio, el resultado general de esta fase no puede ser definido automáticamente como el de una mayor “cientificidad”. En efecto, en muchos de quienes practican la ciencia política se manifiesta seguramente mayor atención a la elaboración de hipótesis, a la recopilación de datos, a la formulación de las explicaciones: todo eso corresponde a una más intensa y saludable necesidad de científicidad. Sin embargo, en muchos otros las técnicas terminan por prevalecer sobre las teorías, que resultan escasas y, en el mejor de los casos, de nivel medio; emerge así la desastrosa tendencia a la hiperfacticidad, a la recopilación desordenada y sin sentido de datos cada vez más abundantes y confusos, a la medición prematura de fenómenos a menudo irrelevantes. Al final de esta fase la ciencia política corre incluso el riesgo de perder su recién conquistada autonomía, su especificidad de objeto y de método, presionada por otras disciplinas y, en particular, por la *political economy* (Lipset, 1969).

Necesidad de científicidad

Finalmente, la política como actividad de “asignación imperativa de valores para una sociedad” se ve en la necesidad de indagar fenómenos cada vez más generalizados y difundidos, ya sea porque se amplía considerablemente, tras el nacimiento de nuevos Estados surgidos de procesos de descolonización, el número de los casos (de los sistemas políticos) que pueden ser estudiados, ya porque se extiende el ámbito de la intervención del Estado en la economía y en la sociedad, bajo el influjo del keynesianismo y del *welfare*. El análisis político, pues, debe enfrentar nuevos problemas, con nuevos desafíos, con la expansión inesperada de su propio campo de investigación.

EL PUNTO DE LLEGADA CONTEMPORÁNEO

En una sintética reconstrucción de los estudios politológicos a finales de los años

cincuenta, Gabriel Almond y Bingham Powell reprochaban a la ciencia política, en particular a la estadounidense, tres defectos fundamentales.

En primer lugar, el *provincianismo*: el análisis politológico de los sistemas políticos se había concentrado esencialmente en pocos sistemas del área europea y occidental, en las grandes democracias (Gran Bretaña, los Estados Unidos, Alemania, Francia) y en la Unión Soviética. En segundo lugar, el *descriptivismo*: la mayoría de los estudios se limitaba a describir las características de los sistemas políticos analizados, sin ninguna preocupación teórica, sin ninguna ambición de elaborar hipótesis y generalizaciones y de someterlas a un examen concreto, sin ningún intento de comparación explícita, consciente, rigurosa. En tercer lugar, el *formalismo*: una excesiva atención a las variables formales, a las instituciones, a las normas y a los procedimientos, y una desatención paralela al funcionamiento real de los sistemas políticos, a las interacciones entre estructuras, a los procesos, a los cambios. Salvo poquísimas excepciones, la ciencia política de los años cincuenta era, entonces, sustancialmente eurocéntrica y norteamericanocéntrica, descriptiva y formalista.

Los defectos

Si Easton incursionaba en la dirección del conductismo para llevar a la ciencia política por el camino de la teorización y de la cientificidad, Almond y Powell (1978), por el contrario, sugerían ir en la dirección de la política comparada y del desarrollo político. La respuesta a la expansión del campo de la política debía ser la aceptación del desafío y la predisposición de los instrumentos con los que había que comparar los sistemas políticos entre sí y analizar sus procesos de formación, funcionamiento, transformación.

Las críticas de Almond y Powell le daban mayormente al clavo por lo que concernía a la ciencia política estadounidense. En efecto, por un lado la ciencia política europea siempre había sido menos formalista en los clásicos estudios sobre la clase política y sobre los partidos (de Ostrogorski a Michels), así como en el análisis de las formas de gobierno: de Friedrich (1932) a Finer (1949); por el otro, su atención a las estructuras formales, a las instituciones, a los procedimientos, captaba una peculiaridad irrenunciable del desarrollo histórico, al menos de la Europa continental, donde el Estado cuenta mucho más que en los Estados Unidos, que nació como sociedad sin pasado feudal.

Más allá del formalismo

Como quiera que sea, es cierto que la irrupción en la escena política de nuevos Estados, más allá de la tradicional área de interés y de influencia de la cultura occidental, creó fuertes problemas analíticos, exigiendo y al mismo tiempo haciendo posible la elaboración de paradigmas menos etno- céntricos, menos formalistas, menos descriptivos. Pero, naturalmente, lo que es posible no se vuelve inmediatamente practicable. Más bien, para entender qué ocurrió en realidad en la ciencia política a principios de los años sesenta, es necesario dar unos pasos hacia atrás y analizar los campos de especialización anteriores. Las críticas a la producción global de los científicos

políticos podían ser convincentes, pero existían algunas excepciones significativas de análisis no formalistas, no meramente descriptivos, aunque obviamente basados en los contextos nacionales europeos, a falta de material válido procedente de otros contextos. Los campos analíticos estaban constituidos por las más importantes organizaciones políticas, los partidos, los más significativos procedimientos políticos, y por los electorales (Siegfried, 1913; Tingsten, 1937), por los sistemas políticos nacionales o por comparaciones (como las mencionadas de Friedrich y de Finer). Sin embargo, Almond y Powell le habían dado al blanco al sugerir la existencia de una sustancial “idiosincrasia” para análisis comparados en ciencia política. Pionero él mismo en este sector, como en el del desarrollo político, en sus primeros intentos Almond, sin embargo, no logró ir más allá de indicaciones de sentido común, en ocasiones criticables y pronto criticadas. En el siguiente capítulo nos detendremos en su clasificación de 1956, ya que la misma revela los límites de gran parte de la ciencia política de aquel entonces, no obstante el esfuerzo de ir más allá. Aquí nos limitamos a subrayar que el gran giro de la ciencia política ocurre en los años sesenta, cuando se combinan de manera fecunda un objeto (el desarrollo político), un cambio analítico (la política comparada) y un método de estudio (el método comparado).

Las instituciones

EL CONDUCTISMO Y MÁS ALLÁ

Localizar las dos directrices fundamentales de la disciplina —desarrollo político, recientemente entendido en particular como estudio de los procesos de democratización, y política comparada— no significa de ninguna manera que la ciencia política deba y pueda ser contenida toda ella en su interior ni que se agote en ellos. Al contrario, a principios del tercer milenio la ciencia política proporciona una impresión global de pluralismo de enfoques, técnicas y métodos, de variedad de temáticas, pero a veces también de algunas confusiones de resultados. Aunque ampliamente consolidada, como nunca antes en su historia, la disciplina ya no es unificada ni unificable bajo la égida de una única interpretación, de una sola teorización, de líneas de investigación uniformes. Sin embargo, ha dado pasos agigantados hacia adelante que son evaluados, por ejemplo por parte de Almond y Powell (1978, v), en la revisión sustancial de su libro sobre la política comparada. En la década posterior a la primera versión la ciencia política se había vuelto:

Los pasos hacia adelante

- 1) mucho menos euronorteamericanocéntrica y más capaz de dar cuenta y tomar en cuenta experiencias políticas no occidentales;
- 2) más realista y más atenta a la sustancia de la política, más allá de las descripciones formales-institucionales;

- 3) más rigurosa y más precisa;
- 4) más disponible y más capaz de teorizar.

Naturalmente, los resultados ya obtenidos no exigen de ser exigentes y de pedir todavía más. En particular, como notó recientemente con cierta amargura el mismo Almond (1990a), ni siquiera las teorizaciones más originales deberían dejar de reconocer los méritos de los precursores, de confrontarse con las teorías que las precedieron y de apuntar al crecimiento de la ciencia política a través de un proceso de crítica y de revisión, pero no de olvido, de lo que se ha hecho y escrito. En particular, la observación crítica de Almond vale tanto por la perspectiva llamada neoinstitucional, incomprensible si no se toma en cuenta el trabajo hecho por algunos estudiosos del desarrollo político, como por la teoría de la elección racional, igualmente deudora de progresos metodológicos realizados ya en los lejanos años sesenta (sobre ambas, véase más adelante).

No es fácil poner orden en un campo que se revela vastísimo no sólo desde el punto de vista de sus cultores, esencialmente académicos (alrededor de 20 000, de los cuales al menos tres cuartas partes están profesionalmente activos en los Estados Unidos), sino también desde el punto de vista de la producción de libros y de artículos. Existen numerosas revistas nacionales especializadas, como el *American Political Science Review*, fundada en 1906 y que ha ido enriqueciéndose con dos suplementos, *PS Political Science & Politics* y *Perspectives on Political Science*; la *Revue Française de Science Politique*, fundada en 1950; la *Politische Vierteljahresschrift*, fundada en 1960; el *British Journal of Political Science*, fundado en 1970; la *Rivista Italiana di Scienza Politica*, fundada en 1971, y los más recientes *Quaderni di Scienza Politica*, fundados en 1995; la revista oficial del European Consortium for Political Research, *European Journal of Political Research*, fundada en 1972, y la revista de la Asociación Internacional de Ciencia Política, *Internacional Political Science Review*, fundada en 1979, amén de numerosas revistas más especializadas, como *Comparative Political Studies*, *Legislative Studies Quarterly* y, de fundamental relevancia, *World Politics*, y de revistas de carácter interdisciplinario: en Italia, por ejemplo, *Teoria Politica*. Asimismo, cabe señalar los *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, óptima fuente de datos y de artículos originales de suma utilidad para el investigador y el estudioso.

Si, pese a las dificultades, hay que hacer un intento, se entenderá perfectamente cómo es necesario escoger una línea interpretativa o, por lo menos, utilizar unos criterios analíticos suficientemente exactos y, al mismo tiempo, elásticos, para no reducir demasiado las diferencias, por ejemplo las nacionales, que siguen siendo de gran importancia.

Aun hoy un útil punto de partida consiste en combinar los objetivos que Easton asignaba al conductismo con los “cinco fragmentos en busca de unidad” que Dahl (1961) detecta tras el éxito del mismo conductismo.

Los fragmentos del conductismo

1) En orden de complejidad creciente de los objetivos y de su integración en el cuerpo de la disciplina, se puede partir de la *cuantificación*. Si debía librarse una batalla por la introducción de técnicas cuantitativas para la medición de los fenómenos políticos, por un rigor analítico que condujera a explicaciones cuantificables, esta batalla fue, en gran parte, ganada. Es más, de alguna manera la victoria puede incluso parecer excesiva. En la ciencia política, como lo atestigua la mayoría de los artículos publicados en las revistas especializadas, y sobre todo en la más importante, la *American Political Science Review*, el recurso a técnicas cuantitativas ya es muy difundido. La desconfianza por estas técnicas ha disminuido claramente, aunque por desgracia a veces su utilización es casi estéril y no está dirigida al esclarecimiento de los problemas, a la formulación de generalizaciones y a la propuesta de soluciones. Las técnicas cuantitativas, no sólo en los Estados Unidos, forman parte del bagaje profesional de muchos estudiosos y, en medida creciente, casi generalizada, de los jóvenes profesionales. Pero al mismo tiempo apareció claramente cómo a menudo la cuantificación sigue siendo prematura y cómo se dan pocos pasos verdaderos hacia adelante gracias al mero empleo de estas técnicas. En resumidas cuentas, las técnicas cuantitativas están bien, son útiles, a veces indispensables, pero corren el riesgo de permanecer confinadas al análisis y a la solución de un número de problemas muy limitados, si no son relacionadas explícitamente con nuevas teorizaciones, o bien corren el riesgo de proporcionar respuestas precisas a problemas sustancialmente poco relevantes (al respecto, en favor de una revaluación de las investigaciones “cualitativas”, es muy importante el libro de King, Keohane y Verba (1994).

2) El segundo fragmento en busca de unidad concierne a lo que Dahl definió como *ciencia política empírica*. El conductismo ha tenido el gran mérito de exigir de sus seguidores la investigación de regularidades en las conductas políticas, la elaboración de generalizaciones sobre la base de las regularidades observadas, la comprobación de las generalizaciones elaboradas. La descripción de los fenómenos, acompañada por la recopilación de datos, de su acumulación para su sucesiva utilización, también en series diacrónicas, ha sido naturalmente más fácil y más afín en algunos sectores, por ejemplo en el electoral que, en casi todos lados —de los Estados Unidos a Francia, de Gran Bretaña a los países escandinavos, de la República Federal Alemana a Italia— está muy desarrollado (Rose, 1974) y ha llevado a la formulación de teorías de alcance medio sobre la conducta electoral (en el contexto estadounidense, por citar un caso, sobre el peso diferenciado que asumen, en la determinación de la conducta de voto, las variables “identificación partidista”, “personalidad del candidato”, “temáticas salientes”).

Las investigaciones empíricas

Además de ser particularmente susceptibles al tratamiento con técnicas estadísticas y métodos matemáticos, los análisis de las conductas electorales han permitido — y a veces incluso impuesto— la integración entre disciplinas que deseaba Easton. En efecto, la sociología, que emplea explicaciones basadas en la estructura de clase y en la religiosidad de un país, de una región, de un conjunto de electores; la historia, cuando

formula explicaciones centradas en las modalidades de formación de determinadas agrupaciones sociales, y la psicología social, que analiza los procedimientos individuales y de grupo de formación de las opciones de voto, contribuyen a plasmar interpretaciones profundizadas de las conductas electorales y de sus variaciones en el tiempo. Dichas interpretaciones resultarán más convincentes si son enriquecidas ulteriormente con el estudio de las organizaciones partidistas en acción, de las modalidades de competencia electoral y de las técnicas de comunicación política. Globalmente, este sector de estudios, sus técnicas y sus resultados, han avanzado tanto como para constituir uno de los sectores más interesantes de análisis político en las democracias competitivas, y entre los más inclinados a una intervención operativa, de ingeniería, de transformación de las reglas, particularmente las electorales, con el fin de alcanzar determinados resultados: por ejemplo, en la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático, para garantizar representación y capacidad de decisión sin fragmentar el sistema partidista.

Por lo general, y en conexión con algunas tendencias a la cuantificación, la ciencia política, en todo caso, ha acentuado y consolidado el recurso a las técnicas empíricas de investigación, en todas sus variantes, desde la observación participante a la investigación de campo, de las entrevistas a los sondeos de opinión, de la recopilación a la elaboración de datos ya disponibles, pero de manera fragmentaria y no sistemática. Sin embargo, sobre este punto, cabe señalar dos cambios importantes. El primero es la reaparición de un debate metodológico, que concierne a todas las ciencias sociales, sobre qué es realmente el método científico, lo que ha llevado a algunas reelaboraciones y a una mayor conciencia en el uso de técnicas que pretendan traducir de inmediato los postulados positivistas en programas de investigación, tal vez cuantitativa. El segundo es la afirmación de la ciencia política empírica como objetivo de fondo, lo cual ha conllevado una reducción de su “agresividad” y su convivencia, más o menos fructífera, con otras diversas perspectivas, según los países y, naturalmente, los estudiosos.

Las técnicas

Si la ciencia política empírica apuntara a localizar, describir, analizar y evaluar lo existente, sin otras preocupaciones, coincidiría con el objetivo de crear una *ciencia pura*. Paradójicamente, en cambio, de la ciencia política empírica provinieron poderosos estímulos al análisis aplicado. Se abrió así, recientemente, un nuevo sector de estudios, definible en un sentido amplio como análisis de las políticas públicas (para la propuesta general y comprensiva de la temática, véase Regonini, 2001). Éste ha sido probablemente el sector de mayor crecimiento en los años ochenta, como la modernización y el desarrollo político lo fueron en los años sesenta (por esta razón a las políticas públicas se les reservó en este libro un capítulo específico, al cual se remite). Aquí bastará con destacar que el meollo de estos estudios consiste en el análisis de los procesos decisorios, en la descripción de las organizaciones institucionales y de su influencia en los procesos decisorios, en la detección de los participantes y de sus coaliciones, en la evaluación de la incidencia y de los efectos de las diversas coaliciones, de los así llamados *policy networks* o *issue networks*, sobre las decisiones mismas.

De alguna manera, en la medida en que no estén pura y sencillamente orientados a la solución de problemas concretos, inmediatos, contingentes —en cuyo caso el científico de la política se transformaría en técnico de urgencias— los *policy studies* pueden contribuir a la renovación de algunas problemáticas clásicas en la ciencia política. Es indudable, por ejemplo, que una refinada detección y descripción de los participantes en los procesos decisorios hará posible plantear mejor y resolver de manera más satisfactoria el problema de la existencia o no de una clase política, de una elite política, de un conjunto militar-industrial, de una partidocracia.

Los *policy studies*

Sin embargo, los *policy studies* entrañan dos riesgos. Por un lado, un riesgo es el de una interpretación restrictiva de la política como conjunto de interacciones entre individuos, expertos, grupos y asociaciones, con escasa atención a las organizaciones estructurales y a las motivaciones ideológicas y, a veces, a la historia de estas interacciones. Por el otro, existe el riesgo de una teorización inconclusa o hasta negada que deriva de estar tan dominada por lo contingente y, por lo tanto, de no poder producir generalizaciones aplicables a diferentes contextos, a diferentes recintos, a diferentes ambientes nacionales y transnacionales.

Más sólido, también por estar fundado en una larga tradición de estudios, parece ser el otro ámbito en el que la ciencia política opera como *conocimiento aplicable*: el estudio de las instituciones. En efecto, éste es, en sus diversas facetas, el sector en mayor expansión, de investigación y teórica, a menudo bajo el nombre de *ingeniería política*, que para sus detractores indica una visión crítica, mientras que para sus seguidores retrata correctamente la ambición y las capacidades de intervención en la dinámica de las instituciones (Sartori, 2004).

3) Los riesgos de interpretación restrictiva de la política y de teorizaciones inconclusas e imperfectas se encontraban ya desde el conductismo clásico. Y, en efecto, el tercer fragmento en busca de unidad es, según Dahl, el *uso de la historia*. “En su interés por analizar lo que es, al científico político conductista le ha resultado difícil hacer un uso sistemático de lo que *ha sido*” (Dahl, 1961: 71). El punto crítico concierne no tanto al recurso al método historiográfico, sino más bien a la utilización del material proporcionado por la historia al análisis político. Los años posteriores a la afirmación de Dahl vieron una mejora de la situación (Almond, Flanagan y Mundt, 1973), pero el problema general permanece e implica también a los historiadores.

El uso de la historia

Si bien por obvias razones la dimensión diacrónica de la ciencia política está destinada, de todos modos, a resultar menos desarrollada que la dimensión sincrónica, entre los politólogos ha aumentado la sensibilidad por la dimensión diacrónica, ha crecido la conciencia de su relevancia. El mismo hecho de que, aunque de manera no

sistemática, 40 años de investigaciones politológicas hayan producido una acumulación de datos y de interpretaciones sin antecedentes en los 20 siglos anteriores, permite un ahondamiento histórico, la detección de un bagaje significativo, y presiona, entre otras cosas, en dirección de útiles comparaciones interdisciplinarias (Tilly, 1975; Grew, 1978; Mahoney y Rueschemeyer, 2003).

d) Permanece abierto el problema de la relación entre los *policy studies* y la teoría general en ciencia política, que es el cuarto fragmento en busca de unidad. Exagerando un poco se podría recordar naturalmente que la crema y la nata de los científicos políticos del pasado —de Maquiavelo a Hobbes, de Locke a John Stuart Mill—, y con ellos muchos otros científicos sociales, se han ocupado como *policy-makers* de los problemas de la creación del orden político, de la construcción del Estado, del mantenimiento, de la ampliación y del funcionamiento de la democracia representativa y, al mismo tiempo, han elaborado teorías generales de la política a las que aún hoy se puede, y se debe, referirse con provecho. No existe, entonces, una contradicción implícita e insalvable entre *policy-making* y teoría general de la política. Al contrario, de las preocupaciones por lo que se debe y se puede hacer pueden surgir las necesidades teóricas, las interrogantes teóricas y, finalmente, las mismas teorizaciones. También la actividad política produce interrogantes teóricamente relevantes, a las que el científico de la política puede contestar recurriendo a sus conocimientos y a sus teorizaciones.

La teoría política

Dahl (1967; 1985) considera a este propósito, y demuestra con sus exhaustivos estudios sobre la naturaleza y sobre el cambio de los regímenes democráticos, que “si el estudio de la política no nace y no es orientado por teorías generales vastas, valientes, aunque altamente vulnerables, estará destinado al desastre definitivo de caer en la banalidad” (1961: 72). Esta opinión es ampliamente compartida, sobre todo por los críticos internos y externos de la ciencia política, pero está igualmente difundido el escepticismo sobre las posibilidades concretas de “lanzar” teorías generales vastas y valientes. Así que hoy resultan particularmente preocupantes afirmaciones como la de William Mitchell (1969: 129):

La teoría se volverá cada vez más lógico-deductiva y matemática. Con base en su contenido haremos un uso cada vez más amplio de la teoría económica, de la teoría de los juegos, de la teoría de las decisiones, de la economía del bienestar y de la teoría de las finanzas públicas. Asistiremos a una proliferación de modelos de sistemas políticos análogos a los tipos de economía y de mercados. Así como los economistas empezaron con los extremos opuestos de la competencia perfecta y del monopolio, así los teóricos políticos procederán de los modelos de la democracia y de la dictadura a combinaciones análogas a la competencia monopolística, al duopolio y al oligopolio. En un principio los modelos serán construidos en ausencia de datos empíricos, como ocurrió en economía; luego surgirá una generación de críticos no especialistas y de “econométricos políticos” para someter a comprobación los vínculos entre teorías y datos.

Todo esto ocurrió; por cierto, todavía son posibles desarrollos de este tipo a futuro. Sigue siendo notable no sólo la indicación de modalidades específicas de hacer teoría, y

de hacer teoría general, sino la sugerencia de seguir el camino de la *political economy*, es decir, en extrema síntesis, de un estudio integrado que combine variables económicas y variables políticas, que ha sido ampliamente retomado por la mayoría de los seguidores de la teoría de la elección racional. Es cierto que los críticos lograron detectar fácilmente los numerosos inconvenientes de las teorizaciones en economía, sus visibles inadecuaciones ante nuevos fenómenos, su escasa capacidad de predicción. Y, sin embargo, en al menos un aspecto hubo desarrollos que pueden reconfortar a los que compartían la idea de Mitchell: la creciente e indisoluble interpenetración de la esfera política con la esfera económica, y las referencias correspondientes, clarísimas en el texto de Mitchell, al keynesianismo y al *welfare*, los dos grandes desafíos a la autonomía y a la relevancia de la política, y de la disciplina que la estudia.

La *political economy*

4) Es bastante improbable que Dahl planteara desarrollos similares. De todos modos, como colaborador y coautor de uno de los mayores exponentes de la *political economy*, Charles Lindblom, seguramente estaba consciente de la factibilidad concreta de dichos desarrollos, y también de su utilidad, de su misma fecundidad. Pero la directriz que él mismo indicó, en el lejano 1961, el quinto fragmento en busca de unidad, está constituida por la *especulación teórica*. Y es a lo largo de esta directriz que, en realidad, la ciencia política no ha dado grandes pasos hacia adelante, permaneciendo así tan criticable y criticada. Vale la pena ahondar específicamente en el argumento, ya que es también con referencia a su disertación que se hace posible evaluar mejor la evolución pasada, presente y futura de la ciencia política.

La especulación teórica

CIENCIA POLÍTICA Y TEORÍA POLÍTICA

A fin de que la especulación teórica sea capaz de manifestarse y expresarse por entero, resultan necesarias tres operaciones a un tiempo complejas y multiformes. Para saber dónde se coloca la ciencia política hoy, cómo ha llegado ahí y en qué dirección está encaminándose, hay que realizar estas tres operaciones.

La primera operación se define fácilmente. Si la ciencia política quiere enfrentar adecuadamente equipada a la especulación teórica, debe confrontarse con (y redefinirse con respecto a) la filosofía política. La rica y variada tradición de pensamiento de la filosofía política contiene al menos cuatro componentes significativos:

La filosofía política

- 1) búsqueda de la *mejor forma de gobierno* o de la república óptima;
- 2) búsqueda del *fundamento del Estado* y consiguiente justificación (o no justificación)

de la obligación política;

- 3) búsqueda de la *naturaleza de la política* o de la politicidad y consiguiente distinción entre política y moral;
- 4) *análisis del lenguaje político* y metodología de la ciencia política (Bobbio, 1971: 367).

Tal sólo el último de estos significados caracteriza a una “filosofía política” en condición de encontrarse con la ciencia política. Los otros tres significados, en efecto, carecen de al menos uno de los componentes que Bobbio considera indispensables para fundar una ciencia política empírica, y precisamente la búsqueda de la mejor forma de gobierno no es ni pretende ser *no estimativa*, todo lo contrario; la búsqueda del fundamento del Estado no es *explicativa*, sino justificativa; la búsqueda de la naturaleza de la política se sustrae a toda posible *comprobación empírica*.

Cabe hacer una única observación a esta nítida clasificación de Bobbio. La ciencia política ya no delega a la filosofía política la búsqueda de la mejor forma de gobierno. Por el contrario, recientemente, gracias al redescubrimiento de la irreprimible relevancia de las instituciones, a la acumulación de conocimientos empíricos y teóricos, a la posibilidad de intervenir concretamente en los procesos de democratización y de consolidación democrática, la ciencia política ha actuado y está actuando activamente para definir las características, si no de la mejor forma de gobierno, al menos de las formas de gobierno más adecuadas según la naturaleza de los sistemas políticos, de los sistemas partidistas, de las sociedades civiles. La diferencia respecto a la filosofía política es que la ciencia política busca detalladamente y con la aplicación del método comparado los fundamentos empíricos de sus prescripciones.

La mejor forma de gobierno

Es interesante notar cómo las diversas tradiciones de ciencia política que radicarón en los distintos países europeos y en los Estados Unidos se derivaron, no marginalmente, de cierta manera de caracterizarse con respecto a algunos de los componentes significativos que Bobbio considera centrales para las corrientes de pensamiento de la filosofía política. Por ejemplo, por mucho tiempo el historicismo y el idealismo alemanes, que operaban en una tradición cultural fuertemente impregnada por el derecho y marcada por el peso de las instituciones, impulsaron la ciencia política en la dirección de una interpretación de los fenómenos políticos como, de vez en cuando, un deber ser, la búsqueda de una esencia, una concepción totalizadora.

Mientras se desarrollaba lentamente una obra de emancipación iniciada en la sociología por Weber, y luego de renovación intentada por la escuela de Fráncfort (dentro la cual se abrirían camino muchos politólogos renombrados, el más importante de los cuales puede ser considerado Otto Kirchheimer (Jay, 1973), la represión nazi se abatió sobre las ciencias sociales alemanas. Su renacimiento presenta, por lo tanto, una doble cara (Lepsius, 1984): por un lado, la reimportación de métodos e interrogantes que la diáspora de los científicos sociales alemanes llevó consigo a un ambiente más receptivo,

pero también culturalmente muy diferente, como los Estados Unidos; por el otro, el resurgimiento de una tradición local, incluso con ambiciones de teoría general de la sociedad (como en Jürgen Habermas) y totalizadoras. Aun moviéndose de manera creciente en dirección empírica, la ciencia política alemana lleva consigo un impulso a la teorización muy intenso, que la vuelve única en el panorama internacional.

En Alemania

En Francia, la tradición más fuerte no parece haber sido ni la de una filosofía política global ni la de una prescripción de mundos mejores. Si es lícito generalizar (colocando, entre los padres fundadores de la ciencia política francesa, a los ilustrados, Montesquieu y Tocqueville, los historiadores a la Thiers y la escuela que se había formado alrededor de la revista *Annales*), emerge una ciencia política a veces esencialmente connotada como historia política, historia de las instituciones, no muy propensa a la investigación empírica, bastante provinciana, a veces filosofante, en su conjunto marginal en la escena mundial y sin la influencia que historiadores y estructuralistas franceses han sabido ejercer en otros sectores. Pero existen significativas excepciones que han encontrado su punto de llegada en un importante tratado (Grawitz y Leca, 1985).

En Francia

Si la filosofía analítica, la reflexión sobre el lenguaje y sobre el método, constituyen los campos de investigación más atribuibles a la ciencia política y a los tres presupuestos científicos de la explicación, de la comprobación y de la incapacidad estimativa, las mismas encuentran terreno fértil en Gran Bretaña y, más en general, en el mundo anglosajón y escandinavo. Sin grandes ambiciones teóricas pero con solidez, la parte mejor de la ciencia política británica sigue las huellas de John Stuart Mill en la descripción de fenómenos, procesos, instituciones políticas, en el análisis de la democracia con muchas inspiraciones fabianas y progresistas. La ciencia política británica, cuantitativamente superada por la estadounidense, se mantiene de todas formas sólidamente anclada en el terreno de investigaciones serias, bien planteadas, analíticamente maduras. Lo mismo vale para los politólogos escandinavos, que logran fundir de la mejor manera algunas tradiciones culturales “continentales” (sobre todo el análisis institucional) y ciertas tradiciones culturales anglosajonas (la investigación empírica y la filosofía analítica), combinadas en su máximo nivel en la obra de Stein Rokkan.

En Gran Bretaña y Escandinavia

La ciencia política italiana, abruptamente interrumpida por la llegada del fascismo, pero bastante heterogénea, no muy arraigada y aún frágil, puede remontarse a un pasado ilustre e importante y a nombres como los de Maquiavelo, Mosca, Pareto y Michels. Pero si las tradiciones culturales cuentan, entonces el peso del derecho, por un lado, y por el otro la influencia de la filosofía idealista (que se manifestó en la abierta oposición

de Benedetto Croce a la sociología, despreciada como “ciencia enferma”), son los principales responsables de haber retrasado la evolución de la ciencia política italiana, que sólo a finales de los años sesenta empezó su radicación académica y su profesionalización, lenta y desigual. Tiene una historia breve, marcada por intensas relaciones con la cultura estadounidense, y que corre el riesgo de quedar dividida y fragmentada. Sin embargo, a nivel de propósitos, la ciencia política italiana parece buscar un justo equilibrio entre investigación empírica y teorización, sin caer en la simple historia política y sin rozar las teorizaciones abstractas (para un balance, véase Graziano, 1986).

En Italia

En España, el regreso a la democracia ha sido en pequeña parte precedido, en gran parte acompañado por el florido desarrollo de la ciencia política. Estudiosos que se formaron primero en el extranjero (en las universidades inglesas, estadounidenses y francesas), luego en España, han producido considerables análisis empíricos de su sistema político e importantes teorizaciones que conciernen a la naturaleza de la democracia, su dinámica, su transformación. Si los manuales testimonian la capacidad de producir síntesis de investigaciones y teorías, entonces la ciencia política española ha dado una reciente y significativa confirmación de su madurez (Caminal Badia, 1996), aunque con ciertas deudas con el derecho constitucional.

En España

El discurso evaluativo se hace mucho más complejo por lo que concierne a los Estados Unidos. La ciencia política norteamericana es, por un lado, una hazaña cultural relativamente reciente que, por otro lado, tiene ya más de un siglo de vida y perdura; además, es practicada por un número de estudiosos superior a la suma de todos los de los demás países en su conjunto. Asimismo, el escrutinio al que es sometida la ciencia política estadounidense es constante (Crick, 1959; Ricci, 1984) o se somete (Eulau y March, 1969; Waldo, 1975; Finifter, 1983; 1993; Katznelson y Milner, 2002); las tendencias son diversificadas, las diversidades son grandes. Así que es particularmente difícil dar un juicio sintético de la ciencia política estadounidense aunque sólo sea desde la perspectiva visual de sus relaciones con la filosofía política y con la especulación teórica.

Para comprender la dinámica y la evolución de la ciencia política en los Estados Unidos, en efecto, no basta con mirar las tradiciones culturales. En pequeña parte la influencia alemana del formalismo jurídico e institucional marca los orígenes de la disciplina, pero el elemento que más la caracteriza es la filosofía empírica y pragmática de Dewey y, sucesivamente, el encuentro con todas las demás ciencias sociales, comenzando con la psicología conductista. En una extrema síntesis, la ciencia política estadounidense es netamente empírica, orientada a la solución de los problemas políticos más urgentes, en particular en el sector de las relaciones internacionales, poco inclinada a la teorización, vinculada al modelo de democracia de su propio país. Establecido lo anterior, sin embargo, sintetizar las investigaciones y las publicaciones de miles y miles de

políticos predominantemente activos en el ámbito universitario es una operación por entero imposible. Las tendencias dominantes pueden reflejar un periodo que ha pasado; las tendencias emergentes todavía no se han consolidado; está bastante difundida cierta insatisfacción, que presagia transformaciones. Se puede prever un repunte de reflexiones teóricas, pero no un abandono de la investigación empírica, verdadera linfa de la ciencia política estadounidense, para bien y para mal. Tal vez el problema mayor concierna la superación de una incapacidad estimativa incorrectamente interpretada, que terminó por traducirse en una aceptación dogmática y en una reproposición del modelo norteamericano de democracia, aplanado y sin la fuerza propulsora de sus contradicciones entre igualdad y libertad, entre igualdad de oportunidad e igualdad de resultados (para críticas incisivas por parte de los mismos estudiosos estadounidenses, véanse McCloskey y Zaller, 1984; Verba y Orren, 1985; Verba, Scholzman Lehman y Brady, 1995).

En los Estados Unidos

Si cada una de las ciencias políticas nacionales ha tenido que compararse y redefinirse en el contacto con sus propias y peculiares tradiciones de filosofía política nacional, es igualmente cierto que para cada una, y para la ciencia política en su conjunto, existe el problema de la relación que se debe instaurar y nutrir con los clásicos del pensamiento político. Desde cualquier punto de vista que se la enfrente, se trata de una relación difícil. Los clásicos pueden ser simplemente embalsamados, sosteniendo que los mejores entre ellos han sabido plantear las interrogantes cruciales, imperecederas, en relación con la política, ya sea como forma de reflexión teórica o como actividad empírica; y luego despacharlos con la afirmación de que, junto a los tiempos y los lugares, han cambiado también los métodos y las técnicas, que la ruptura epistemológica ocurrida en todas las ciencias aproximadamente a principios de nuestro siglo separa con claridad la reflexión política posterior de la de los clásicos. La ciencia política se despoja así, culposamente, de su bagaje.

Relaciones con los clásicos

Sin embargo, también quien sostiene la posibilidad de una utilización efectiva y eficaz de los clásicos de la política tiene muchos problemas en asignarles un papel bien definido. Como el debate parece estar especialmente encendido en la ciencia política estadounidense, dos citas pueden ejemplificar las diversas posiciones y los problemas correspondientes.

Los clásicos de la filosofía política, entonces, nos invitan a compartir la gran aventura de la mente y del espíritu continuando la búsqueda de sus autores de una ampliación de la perspectiva y un ahondamiento de la conciencia. No se trata de “imitar” a estos autores de una manera mecánica, ni de “competir” contra ellos en una vana búsqueda de gloria, sino de reproducir reflexivamente las experiencias interiores en las que se fundaron los clásicos y de planear intentos originales de elaboración de símbolos que guíen al hombre contemporáneo en su atormentado viaje. [Germino, 1975: 262.]

Todavía con los clásicos

La teoría política clásica sigue definiendo muchos de los problemas fundamentales, dando forma a las interrogantes críticas y proporcionando los conceptos cruciales que informan y guían, directa o indirectamente, a los estudiosos en la ciencia política, incluyendo a los que son más conscientemente científicos. Los análisis de la conducta electoral, los sondeos de muestra y los datos adjuntos que se refieren a categorías de sistemas políticos, así como los estudios de la actuación de las políticas públicas, pueden ser reconocidos casi siempre como dirigidos a temáticas que fueron identificadas antes como significativas en la teoría política clásica. [Bluhm *et al.*, 1985: 252.]

Si de la primera cita es bastante improbable derivar indicaciones operativas de investigación y reflexiones que tengan realmente una conexión con la ciencia política (aunque, probablemente, el autor quiera sugerir más bien una inversión de la tendencia), la segunda es, por lo menos, la expresión de un *wishful thinking*, de un sueño guajiro. De todos modos, ambas señalan una considerable insatisfacción ante el estado de las relaciones entre la ciencia política y los clásicos de la teoría política. Y las raras referencias al pasar a los clásicos (Aristóteles y Tucídides, Hobbes y Locke, Burke, Tocqueville y Mill) en las investigaciones politológicas no cambian la sustancia de las cosas: la ciencia política contemporánea todavía no encuentra la forma de “recuperar” por entero el pensamiento de los clásicos. Ni, por otro lado, los historiadores del pensamiento político y los filósofos políticos contemporáneos han logrado reformular las contribuciones de los clásicos de manera de volverlas más relevantes y utilizables. En vez de un enriquecimiento recíproco, se desprende una fogosa batalla entre filósofos y científicos de la política por la defensa de los límites de su disciplina o bien por la conquista de mayores espacios académicos, acompañada del repliegue en el terreno ya explorado y seguro de la investigación estrictamente disciplinaria. Todo esto se ve favorecido por la dificultad de dominar al mismo tiempo a los clásicos, los contemporáneos, las nuevas técnicas de investigación y análisis, la amplia bibliografía producida en los diversos sectores.

Las dificultades

Permanece abierto, así, el problema de qué significa realmente hacer teoría política en la ciencia política contemporánea. Si las respuestas de Germino y del grupo de politólogos de la American Political Science Association son, por diversas razones, inadecuadas, ¿existen otras respuestas más satisfactorias? ¿Existen caminos teóricos bien iluminados? ¿Existen propuestas motivadas y suficientemente compartidas? Es probable que no, pero explorar los problemas abiertos contribuye a definir mejor el campo de la disciplina y a localizar sus posibles perspectivas de desarrollo.

A quienes quieran realizar esta exploración se les presenta una dificultad preliminar: no existe una idea universalmente aceptada de qué es y qué debe ser la “teoría política”. De manera probablemente correcta se comparan más formas de hacer teorías y más teorías. La distinción más clara pasa entre la teoría weberianamente entendida como el conjunto de empatía y comprensión definido como *verstehen* (comprender) y la teoría positivista específicamente definida, por ejemplo, por Kaplan (1964). Según este autor, una teoría

es un “sistema de leyes”, y existen dos tipos generales de teorías: *concatenadas* y *jerárquicas*. En las primeras, las leyes que las componen entran en “una red de relaciones tales como para construir una configuración o un patrón (*pattern*) identificable”. En las segundas, las leyes que las componen son presentadas como “deducciones de un pequeño conjunto de principios fundamentales” (1964: 297-298). En ciencia política no existe una elección teórica precisa y unívoca entre estas dos modalidades teóricas.

La gran mayoría de los politólogos considera que en el mejor de los casos es posible producir teoría de mediano alcance, por ejemplo, en el ámbito de la conducta electoral, en el análisis de los partidos políticos, en el sector de los estudios sobre el parlamento y sobre la representación política, y no elaborar una teoría general de la política; sin embargo, muchos intentan, conscientemente, dejar abierto el camino de la teorización general. Pero para emprender ese trayecto es indispensable disponer de un aparato conceptual unificador y compartido.

¿Qué es la teoría política?

Actualmente, en el ámbito de la teoría política la competencia entre aparatos conceptuales es muy intensa, al grado de que un estudioso habló de *dispersión* (Gunnell, 1983: 4). Según algunos, una teoría general del *poder* podría constituir todavía la aspiración de la teoría política; según otros, se podría resucitar una teoría general del *Estado* (pero, *contra*, Easton, 1981); según otros más, el concepto central debe seguir siendo el de *sistema* (político) elaborado por Easton entre los años cincuenta y sesenta, concepto que tendría también la ventaja de permitir conexiones eficaces y duraderas con las demás ciencias sociales; finalmente, hay quienes sostienen que el concepto crucial de la teoría política debe ser el de *decisión*. Específicamente, Riker (1983: 47, 55) sugiere que la nueva teoría política deberá definirse como *heresthetics*, “estudio de la estrategia de la decisión”, y que su objetivo consistirá en la determinación de las “condiciones para un equilibrio de las preferencias”.

Los conceptos teóricos

En última instancia, se instauró una suerte de duelo entre dos perspectivas que, si bien no son excluyentes, parecen dominantes: el neoinstitucionalismo y la teoría de la elección racional. La primera perspectiva —en sus dos principales variantes, histórica y sociológica— redescubrió, por así decirlo, el papel de las instituciones, no sólo formales, sino también como conductas ritualizadas, como constricciones y como expectativas de rol (para una síntesis eficaz pero complicada, véase March y Olsen, 1989; para un planteamiento original, véase Tsebelis, 2002); la segunda, por el contrario, pone el acento en las conductas, en los cálculos, en las expectativas de los actores políticos individuales (véase Giannetti, 2002; y para una severa crítica, véase Green y Shapiro, 1995).

Neoinstitucionalismo

Como lo demostrarán los siguientes capítulos, de vez en cuando, según el problema estudiado, las formulaciones teóricas se refieren al poder, a las instituciones, al sistema, a las elecciones, a la decisión. Cada una de las diversas formulaciones es capaz de constituir un pedazo de teoría. Lamentablemente, sus adquisiciones no son acumulables; falta, en consecuencia, una teoría general de amplio alcance y de gran envergadura.

En términos generales, es posible afirmar que la hermosa imagen de Otto Neurath concerniente a la hazaña científica (Zolo, 1986) vale especialmente en el ámbito de las relaciones entre ciencia política y teoría política: estamos en una balsa mar adentro y tenemos que hacer arreglos frecuentes y bastante sustanciales a los instrumentos de navegación y a la balsa misma, sin detener el curso y sin volver a tierra firme. La ciencia y la teorización no proceden, pues, por acumulación de datos y de investigaciones, sino a través de sustituciones que permitan modificar finalmente la estructura misma de la balsa, de las teorías. Y por lo que concierne más específicamente a la ciencia política a principios del tercer milenio, parece difícil no detectar —junto con una gran acumulación de datos e investigaciones, y un buen trabajo sobre teorías de alcance medio— un repliegue teórico global. Puede ser que se trate de un *reculer pour mieux sauter*, de agarrar impulso para superar mejor los obstáculos que se interponen a la formulación de teorías audaces e innovadoras, pero el pluralismo de los conceptos sugiere más la permanencia de dispersión y de fragmentación, a veces también positivas, que la aparición de los síntomas de una síntesis teórica general *in progress*.

Elección racional

La balsa de la ciencia

LA UTILIDAD DE LA CIENCIA POLÍTICA

Las críticas y las preocupaciones que se presentaron, de manera recurrente, respecto a todo tipo de “crisis” (crisis de gobernabilidad, crisis de la política, crisis de las ciencias sociales, crisis de la democracia en los años setenta y ochenta), parecen hoy superadas, o por lo menos relegadas en el marco de un serio debate científico. Sin adoptar actitudes complacientes por el hecho de que no existen textos o ensayos de científicos políticos en los que se lamente la “crisis de la ciencia política”, es justo destacar que la ciencia política ha adquirido un destacado papel académico, de cierta importancia, profesionalizado y ligado a la *scholarship* entendida como mezcla de investigación y teoría, y que no ha renunciado para nada a plantearse preguntas grandes y perennes que conciernen a los temas de la democracia, de la justicia social, de la construcción de la paz. Y que trata de formularse estas interrogantes de manera tal de construir respuestas falsables y susceptibles de aumentar los conocimientos politológicos, más que plantear interrogantes tan vastas como vagas y, sustancialmente, “no investigables”, fáciles presas de emociones y de demagogos.

Por lo que concierne a la democracia, no se puede decir que los politólogos contemporáneos no compartan de manera netamente mayoritaria una orientación favorable a la democracia como forma de gobierno. Al contrario, gran parte de ellos —en esencia los mejores y los más prestigiosos— se entregaron con gran empeño en los años ochenta y noventa a un *thoughtful wishing*, a auspicios informados por la reflexión, para que la democracia se hiciera realidad y se consolidara. Y no se puede decir, juzgando por la calidad de los estudios sobre las transiciones y sobre las democratizaciones, que los resultados no hayan sido satisfactorios (por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso, uno de los más inteligentes de estos estudiosos, fue incluso presidente de Brasil de 1994 a 2002; pero es sólo la punta del *iceberg* del compromiso político activo de muchos politólogos en América Latina y en otras partes).

La madurez de la ciencia política ha arribado al pleno reconocimiento de la no unilinealidad de los procesos a través de los cuales se llega a los regímenes democráticos, a la valorización de la diversidad de las organizaciones posibles, a la determinación de la volubilidad de las formas y de los contenidos, de los tipos de pluralismo en o de las democracias.

De alguna manera se podría sostener que la ciencia política contemporánea por fin es capaz de dominar la complejidad de los sistemas políticos contemporáneos, y partiendo precisamente de esta simple constatación, se puede ofrecer un cuadro global de la disciplina hoy.

En primer lugar, la diversidad de las perspectivas y de las aportaciones se revela más como un elemento de riqueza, como un bienvenido y apreciado pluralismo, que como una fragmentación del campo analítico y teórico (para una visión panorámica, véase Campus y Pasquino, 2004). La ausencia de un paradigma predominante permite la prosecución de un debate intelectual y de un desafío de ideas que se anuncian fecundas (véase Panebianco, 1989).

La madurez

En segundo lugar, la expansión de las investigaciones, incluso de aquellas mayormente operativas, permite la adquisición de nuevos datos y la elaboración de nuevas hipótesis. A la expansión de la política, de su presencia y de su penetrabilidad, sirve de contrapeso la expansión de la ciencia política y, por lo tanto, del estudio sistemático y empírico de los fenómenos políticos y de los conocimientos que derivan de ello. Para un considerable número de estudiosos la investigación fue mucho más allá del estadio de la hiperfacticidad y la teoría ya logra evitar los excesos de las elaboraciones abstractas.

Pluralidad de tesis...

En tercer lugar, no sólo resulta académicamente consolidada la disciplina, sino que su utilidad social ya no está en discusión. Más bien se manifiesta una verdadera necesidad de ciencia política, como la rama de las ciencias sociales capaz de formular y sistematizar

conocimientos específicos en materia de fenómenos políticos, de instituciones y de movimientos, de procesos y de conductas.

... e investigaciones

Por último, la ciencia política definitivamente logró colocar las variables políticas al centro de todo análisis de los sistemas políticos. Abandonando las pretensiones voluntaristas (“la política en lugar de mando”) y las aserciones normativas (“la política es la más importante actividad humana”), la ciencia política contemporánea ha sabido documentar convincentemente la importancia crucial de las variables políticas en las colectividades organizadas. Sin triunfalismos, emergió la conciencia de que el funcionamiento de los sistemas políticos no puede ser explicado de manera satisfactoria por quien no posee técnicas analíticas específicas; que su transformación no puede ser comprendida si no se utilizan instrumentos apropiados; que ningún cambio deseable y deseado puede ser introducido si no se lo extrae de ese conjunto de conocimientos, incluso operativos, que la ciencia política ha elaborado y sigue elaborando. Sustancialmente, la ciencia política es “operativa”. Quien se adueña de sus aptitudes y de sus conocimientos es capaz de aplicarlos eficazmente o, por lo menos, de señalar con conocimiento de causa las consecuencias de determinadas intervenciones, en particular de aquellas que apuntan a reformar instituciones y mecanismos. Bajo la égida de algunas bien fundadas teorías probabilistas, el científico de la política podrá afirmar con confiada seguridad que “si cambian algunas condiciones, entonces es probable que se derivarán de ello algunas consecuencias específicas”. Los ejemplos podrían multiplicarse. Anticipando el discurso que figura en el capítulo sobre los sistemas electorales, me limitaré aquí a un único ejemplo. Si se quiere reducir el número de los partidos representados en el parlamento, es posible hacerlo, por ejemplo, sin abandonar la representación proporcional, pero diseñando circunscripciones electorales pequeñas, es decir que elijan, cada una, a no más de cinco parlamentarios. Es fácil entender que en circunscripciones de este tipo el partido o el candidato deberán conquistar casi 20% de los votos, umbral que realmente pocos partidos pueden esperar alcanzar. El punto a considerar es que el conocimiento politológico es efectiva, concreta, eficazmente aplicable.

► En interacción constante, probablemente perenne, entre la redefinición de sus objetos y la revisión de sus métodos, en contacto con las innovaciones en los diversos sectores de la ciencia, el análisis político contemporáneo apunta a volver a incluir en su interior las contribuciones fundamentales de los clásicos, así como las aportaciones de los estudiosos vivientes. La política es analizada también por muchos comentadores, periodistas y analistas que se adornan con el título de politólogos. La diferencia decisiva entre los politólogos autonombrados y los científicos políticos contemporáneos es que los segundos —no necesariamente mejores que los grandes pensadores políticos del pasado— han adquirido mayor conciencia metodológica de los problemas. Están conscientes de tener que ser más sistemáticos, menos normativos, más atentos a la construcción de hipótesis y la formulación de generalizaciones. Todo esto puede no ser suficiente. Sin

embargo, sin esto no existe ciencia política, sino sólo comentarios efímeros carentes de científicidad. Por esta razón es importante que la reflexión sobre la ciencia política y sobre sus aportaciones parta de la discusión de los métodos utilizados para adquirir conocimientos confiables. El próximo capítulo está dedicado precisamente a los métodos en ciencia política.

Sistematicidad y conciencia

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- La relación entre clásicos y la ciencia política contemporánea. Elementos permanentes y novedades metodológicas.
- ¿Qué ofrecen específicamente al análisis de la política los científicos políticos con respecto a los filósofos, a los constitucionalistas y a los historiadores de la política?
- ¿Cuáles son las diferencias y las semejanzas entre la ciencia política italiana y la de los demás países europeos?
- Ilustrar la evolución de la ciencia política entre poder, Estado y sistema político.
- ¿Cuándo el poder es “político”?
- ¿Por qué y cómo la ciencia política adquiere y produce un saber aplicable y útil?

II. LOS MÉTODOS DE ANÁLISIS

En el primer capítulo hemos delineado el objeto de estudio de la ciencia política y hemos explicado por qué, al menos en parte, ha variado con el paso del tiempo. Asimismo, hemos subrayado qué criterios se han sugerido para que el estudio de la política adquiera cientificidad. En este capítulo dedicaremos nuestra atención a los métodos que se emplean para estudiar la política de manera científica.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La objeción banal que suele plantearse a la ciencia política es que la política no es una ciencia. En efecto, no lo es; la política no es, como se repite sin reflexionar, el arte de lo posible, sino más bien el arte, la habilidad, la actividad directa de crear las condiciones de lo posible. Pero, por lo mismo, las modalidades con las que se crean las condiciones de lo “posible”, su éxito, los resultados en términos de mecanismos y de instituciones, sus consecuencias probables/predecibles, son aspectos que pueden ser estudiados y analizados con métodos científicos. Por consiguiente, en términos generales, la ciencia política consiste en el estudio de la política con métodos que se utilizan en las demás ciencias sociales, y con algunas diferencias importantes, pero no concluyentes, incluso con las demás ciencias fisiconaturales.

En este punto son indispensables dos notas de advertencia. La primera es que estudiar las conductas de mujeres y hombres en las asociaciones y en los sistemas políticos es, naturalmente, mucho más complicado y más rico en riesgos analíticos que estudiar la aparición de cometas o la estructura de las interacciones en los átomos. Lo que les ocurre a los cometas y los átomos obedece a caminos y dinámicas predeterminados y, de alguna manera, regulares y recurrentes, que resultan, pues, en determinadas condiciones, científicamente determinables y predecibles. En cambio, las mujeres y los hombres a menudo aprenden algo de sus conductas; de todos modos, siempre tienen la posibilidad, si así lo quieren, de cambiarlas. Ya que lo hacen en respuesta a acontecimientos específicos y a otras conductas, también sus nuevas conductas pueden estudiarse y explicarse, pero sólo gracias a nuevas, mejores teorías, o bien con redefiniciones de las viejas teorías. Esto es lo bueno de estudiar las sociedades y los sistemas políticos, porque siempre se manifiestan nuevos problemas y siempre se dispone de nuevas informaciones en las modalidades con las que ciudadanos más o menos organizados eligen conducirse con respecto a aquellas sociedades y a aquellos sistemas políticos, reaccionando también a las restricciones impuestas y a los incentivos ofrecidos por ambos. Así que puede resultar preciso redefinir las generalizaciones y reformular las teorías, aunque ya sean probabilistas, más o menos en estos términos: “si se presentan las condiciones *a*, *b* y *c*, entonces es probable que se obtenga el resultado *x*”.

La segunda nota de advertencia es que sería totalmente improductivo emplear criterios tan apremiantes cuan irrealistas por su rigor, a menudo ya abandonados en las ciencias físico-naturales, con el objetivo de estudiar conductas políticas y sociales, de formular teorías probabilistas y de someterlas a comprobación. Se terminaría, por un lado, por paralizar la investigación y, por el otro, dedicando mucho, demasiado tiempo a las especificaciones meramente metodológicas, sin lograr jamás alcanzar el análisis concreto de los fenómenos políticos, o bien creando un abismo entre la metodología y la investigación, y no haciendo ni buena metodología ni buena investigación. Establecido lo anterior, naturalmente, si la ciencia política quiere producir conocimiento verdadero, convincente, aplicable, parece ser no sólo recomendable sino indispensable una buena dosis de rigor metodológico. La atención, entonces, debe dirigirse hacia un análisis de los métodos ya empleados, de sus contribuciones, de sus inconvenientes para la comprensión y la explicación de los fenómenos políticos y para la construcción de generalizaciones y de teorías.

Criterios apremiantes

LA PLURALIDAD DE LOS MÉTODOS ANALÍTICOS

La multiplicidad y la complejidad de los fenómenos políticos requieren también una pluralidad de métodos para analizarlos; ciertos métodos sirven específicamente para estudiar algunos fenómenos y serían totalmente inapropiados para el estudio de otros. Es más, parece oportuno destacar que cualquier método resulta mejor que no tener ningún método, aunque lamentablemente a menudo demasiados análisis carecen por entero de método y, a veces, más métodos son aplicables con provecho al estudio del mismo fenómeno político.

Naturalmente, es probable tanto que el estudioso de todos modos privilegie uno, como que uno de esos métodos demuestre alcanzar mejores resultados, más económicos, más elegantes. Con respecto a la batería metodológica disponible para los científicos sociales y, más específicamente, para los científicos políticos, durante demasiado tiempo ha sido aceptada y reproducida sin ninguna consideración crítica, distinción todavía importantísima planteada por primera vez por Lijphart en 1971 y retomada luego por la casi totalidad de los estudiosos.

Más métodos

Según el politólogo holandés, quien luego se trasladó a San Diego, California, para hacer investigación y teorización, en la ciencia política estarían disponibles exclusivamente tres tipos de métodos: el método experimental, el método estadístico y el método comparado. Una vez establecido que el método experimental en la política se presta, evidentemente, a pocas posibilidades aplicativas, la diferencia en la elección entre

los dos restantes métodos estaría determinada únicamente por la consideración relativa al número de casos, o unidades de investigación, y de las variables.

Si los casos son numerosos, y las variables también, entonces el investigador tiene la posibilidad —más bien la necesidad— de recurrir al método estadístico.

En cambio, si los casos son pocos, por ejemplo, cuando se analizan los sistemas políticos (pero veremos que, en determinadas condiciones, también los sistemas políticos son analizables recurriendo al método estadístico), y las variables son numerosas, en primer lugar resulta necesario reducir inteligentemente el número de las variables, por ejemplo estudiando los casos más similares y recurriendo entonces a la cláusula mágica del *coeteris paribus* (“en igualdad de condiciones”), puesto que los casos elegidos son muy similares con respecto a muchos elementos; en segundo lugar, hay que utilizar el método específicamente comparado. Hasta aquí llega el conocimiento consolidado y hasta ahora no “desafiado”. Por lo que me concierne, tras una larga y cuidadosa reflexión, y habiendo tomado en cuenta muchas investigaciones, sobre todo politológicas, efectivamente desarrolladas, llegué a la conclusión de que el método estadístico no tiene una autonomía precisa. Es más bien una *técnica* que puede ser empleada lo mismo por quienes recurren a la observación participante —método que curiosamente pasa casi por entero desapercibido, si no es que hasta olvidado— que por quienes aplican el método experimental y, naturalmente, aunque los casos son suficientemente numerosos, también por quienes quieren comparar una pluralidad de fenómenos, sistemas y subsistemas políticos. Así que, por el momento, el [cuadro II. 1](#) se limita a enriquecer la gama disponible de los métodos de análisis como se presenta antes de la profunda revisión a la que me dispongo en los párrafos siguientes.

La aplicabilidad de los métodos

Las formulaciones que prevalecen en la bibliografía hasta ahora han aceptado dogmáticamente, como ya dije, la existencia de tres únicos métodos. En el cuadro en cambio, presento cuatro métodos, ya que, al menos de modo preliminar, me pareció oportuno añadir a los métodos experimental, estadístico y comparado, también el método de la observación participante, obviamente tomando en cuenta su potencial y efectiva aplicabilidad a determinados fenómenos, exclusivamente aquellos que permitan y toleren la presencia física del estudioso como “observador”. En efecto, como veremos pronto, el método de la observación participante no sólo ha tenido aplicación en una de las más importantes investigaciones de ciencia política, que ha dejado una marca imborrable en la disciplina, sino que también se ha empleado recientemente con resultados significativos.

CUADRO II.1. *Métodos de análisis y ámbito de aplicabilidad*

<i>Métodos</i>	<i>Objeto de análisis</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Número de variables</i>	<i>Aplicabilidad</i>
Observación participante	Subsistema	Uno	Muchas	Limitada
Experimental	Pequeños grupos	Pocos	Pocas	Limitadísima
Estadístico	Actores individuales	Muchos	Muchísimas	Amplia
Comparado	Regímenes/sistemas	Pocos	Muchas	Selectiva

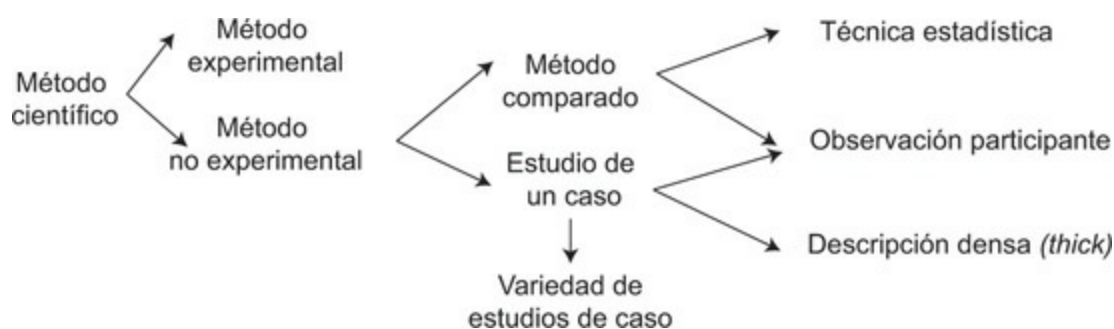
Resulta necesaria una última y decisiva anotación antes de proceder concretamente. No es un hecho que los cuatro métodos antes mencionados deban excluirse recíprocamente y obligar a elecciones analíticas drásticas tales como para impedir a quien emplea, por ejemplo, el método de la observación participante, recurrir igualmente al método comparado. Por el contrario, a menudo el estudioso quiere y debe recurrir a más de un método, y lo hace con gran ventaja propia y de los lectores, de los estudiantes, de los colegas, del público culto y, lo que más cuenta, del control y de la formulación de explicaciones, de generalizaciones, de teorías. Sin embargo, quien estudia sistemas políticos íntegros jamás deberá renunciar al método comparado propiamente dicho, aunque recurra también, en su caso, a uno o más de los otros métodos, por algunos aspectos de su análisis, aunque en medida claramente limitada y dirigida.

Nótese que el mismo Lijphart (1975: 163) revisó y destruyó sustancialmente su clasificación de 1971, al escribir: “El método comparado no es más que el método estadístico en condiciones relativamente desfavorables, pero perfectibles”. Luego propuso una perspectiva diferente y, a mi parecer, mucho más útil, para diferenciar entre métodos científicos aplicables en ciencia política. Como se puede ver en la [figura II.1](#), forman parte del método científico en sentido amplio tanto el método específicamente experimental como los métodos no experimentales.

El más importante de los métodos no experimentales es el método comparado, del cual pueden derivarse conscientemente todas las variedades de estudios de caso que de una u otra manera tengan como objetivo someter a comprobación y falsación, confirmar, rechazar teorías existentes o bien producir hipótesis y teorías. Cada una de estas variedades será analizada exhaustivamente más adelante, pero aquí hay que decir de inmediato que no todos los estudios de caso son atribuibles al método comparado.

Estadística y comparación

FIGURA II.1. *Métodos*



FUENTE: Adaptado de Lijphart (1975: 162).

Contamos con las perspectivas necesarias para entender cuáles son los métodos más promisorios para utilizarlos en el análisis político con referencia particular al tipo de fenómenos que se quieran controlar, analizar, comparar. Más que describir las propiedades de cada método de manera detallada, lo que a menudo, e inevitablemente, corre el riesgo de ser demasiado árido y, por lo tanto, de no permitir una plena comprensión de los componentes del método, de sus ventajas y de sus inconvenientes, considero que la mejor forma de proceder consiste en el análisis de algunas investigaciones, siempre, preferiblemente, más de una, que tengan particular importancia para poner en claro un método específico. Cada una de las investigaciones ha sido escogida por dos razones: primero, su relevancia en términos absolutos; segundo, su capacidad de evidenciar de la mejor manera posible las ventajas y desventajas del método empleado por el autor, el cual a veces no es exclusivo sino que termina, al menos en parte, por recurrir como mínimo a otro método. Ya que, como dije, parece que los estudiosos han olvidado por completo que en ciencia política es posible, en determinadas condiciones, recurrir eficazmente al método de la observación participante, empezaré por dos investigaciones realizadas principalmente con este método: Michels (1911) y Hellmann (1988).

LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE A PRUEBA

En términos generales, es posible aplicar el método de la observación participante cuando, gracias a un conjunto de circunstancias favorables, a menudo construidas por él mismo, el estudioso se encuentra en condiciones de “observar” directa y personalmente los fenómenos políticos que desea estudiar. Naturalmente, las condiciones favorables se presentan muy rara vez y, de igual manera, el objeto de observación no podrá ser jamás un sistema político en su totalidad, sino más bien un fenómeno más limitado al ámbito de un subsistema. La ventaja es que, a través de su participación, entendida como presencia en primera persona, en el acontecimiento del fenómeno observado, el estudioso obtiene una masa de material con la que ningún observador externo podría tener jamás la esperanza de contar. Asimismo, gracias a su ubicación privilegiada, por así decirlo, “dentro” del fenómeno objeto de análisis, el observador participante sabe también qué

materiales (documentos, entrevistas, hoy diríamos también videos) complementarán mejor las informaciones que necesita, dónde buscarlos y encontrarlos, a quién pedirselos, y cuáles protagonistas son capaces de ofrecer, a través de entrevistas o informes escritos de distintos tipos, otras informaciones útiles. También todo este material extra, aunque a menudo de mucho interés y relevancia, es mucho más fácilmente adquirible por un observador participante que por cualquier otro estudioso. La eventual mas no evitable desventaja del método de observación participante es que el estudioso-observador corre el riesgo de ser involucrado política y emocionalmente en los fenómenos a los que asiste/participa, puesto que probablemente su misma elección ha sido dictada también por un interés empático hacia ese fenómeno.

Observar personalmente

Consciente de este potencial inconveniente, el estudioso deberá evitar con todo cuidado involucrarse directa y personalmente. Obtener cierto alejamiento del fenómeno estudiado representa la garantía de validez no sólo de su investigación, sino de las información que deriva de ella. A este propósito, aunque no debe interpretarse de manera rígida y por ende desviadora, se vuelve esencial que el estudioso logre tomar en cuenta el imperativo weberiano de la incapacidad estimativa. Es muy probable que sus valores ideales, sus preferencias, incluidas las políticas, sus propensiones personales, le hayan dictado la elección del fenómeno y de las problemáticas correspondientes por estudiar, pero a lo largo de su análisis esos valores, esas preferencias, esas propensiones, deberán tenerse bajo control, sin permitir jamás que interfieran, sobre todo en la recopilación, selección y clasificación de los datos.

En cada una de estas fases de la investigación el estudioso no debe dejarse influenciar por sus preferencias políticas, sino exclusivamente por sus aptitudes científicas. Naturalmente, nada excluye que al final de la investigación sus valores vuelvan a emerger y que, entonces, sienta la necesidad —pero sólo después de haber puesto a estudiosos y lectores en condiciones de llegar a su propia evaluación— de expresar su juicio razonado sobre el fenómeno que ha estudiado. De esta manera, eventualmente, si su juicio es usado por los protagonistas de ese fenómeno político específico, se derivarán efectos de retroalimentación tales como para influir sobre las dinámicas sucesivas, alentar modificaciones, incluso alterar resultados. Finalmente, por razones obvias, entre las cuales se incluyen la disponibilidad de tiempo y la imposible ubicuidad del estudioso, la observación participante es aplicable, inevitablemente, a un único caso a la vez. Se perfila, pues, como un “estudio de caso” con un método específico. Desde luego, el estudioso podrá querer repetir el estudio de caso, volviendo al mismo fenómeno en un momento posterior, y entonces tendrá la posibilidad de recurrir a una comparación diacrónica (sobre la cual me explayaré más adelante), o bien de analizar otro caso del mismo tipo.

¿Cuál incapacidad estimativa?

En la bibliografía politológica el más famoso de los ejemplos de investigaciones realizadas principalmente, aunque de manera no exclusiva, con el método de la observación participante (en palabras del autor “la visión directa de las cosas”, Michels, 1911) está representado indudablemente por el estudio del Partido Socialdemócrata Alemán realizado por el sociólogo político Robert Michels, publicado en 1911.

Observar un partido

El problema analítico de Michels, socialdemócrata y afiliado al partido, consta de la doble interrogante: si la democracia es 1) posible; 2) realizable. Las premisas que se ubican en la base de la investigación de Michels son numerosas. En particular, tres parecen ser importantes: *a)* la democracia contemporánea es una democracia fundada en los partidos; *b)* si los partidos no son democráticos es improbable que haya democracia en el sistema político; *c)* por ende, es crucial que el Partido Socialdemócrata, que lucha por la democracia en el sistema político, tenga naturaleza, estructura y funcionamiento atribuibles a la democracia. Nótese que, al definir de esta manera el problema analítico, Michels impulsa su observación participante hacia el estudio de un caso *crucial*. En efecto, anticipando las conclusiones de su investigación, si la democracia no es ni posible ni realizable en el interior del Partido Socialdemócrata, que es el partido mayormente interesado en la existencia y la difusión de la democracia en el sistema político, se vuelve imposible también en el sistema político, en este caso el alemán, aunque sería posible deducir de ello que todos los partidos no organizados democráticamente resultan incapaces de producir o bien de sostener la democracia en el sistema político en el que operan. Michels llega a esta conclusión analizando el funcionamiento concreto del Partido Socialdemócrata, con particular referencia a la distribución/concentración del poder en el interior del partido, la selección de los dirigentes y de los candidatos a los cargos electivos, la obtención de decisiones.

El Partido Socialdemócrata Alemán de los tiempos de Michels era un gran partido de masas. Para su funcionamiento necesitaba un aparato organizativo permanente. La multiplicidad y la frecuencia de sus tareas por desarrollar requerían el reclutamiento de adherentes que tuvieran la posibilidad de dedicar de manera continua todo su tiempo a la actividad del partido, es decir funcionarios asalariados. En consecuencia, conscientemente o no, intencionalmente o no, los funcionarios se encontraban ubicados en una posición central en la organización del partido. Controlaban el flujo de las informaciones de todo tipo; dictaban los temas de la agenda del partido; obtenían los financiamientos necesarios para la actividad del partido; mantenían los contactos con los afiliados al partido y, cuando lo consideraban necesario, eran capaces de influir sobre sus opiniones y votos; gozaban de una considerable estabilidad en su cargo y con frecuencia lograban pasar de cargos en el partido a cargos en las administraciones electivas y en el parlamento, o bien, en todo caso, seleccionar quién sería candidato y, por lo tanto, salvo inconvenientes, ocuparía los cargos electivos. A lo largo del tiempo el interés absorbente de los funcionarios termina por consistir no tanto en aumentar el poder del partido ni, en todo caso, siquiera en fomentar la participación política y democrática de los afiliados,

sino más bien en mantener sus cargos y su poder en el partido. Se manifiesta, escribió Michels, una heterogénesis de los fines, y emerge un no tan restringido estrato de funcionarios/dirigentes que, en vez de dejarse guiar por las preferencias de los afiliados, los manipula y los guía. En lugar de la democracia, en el Partido Socialdemócrata Alemán estudiado por Michels se había afirmado una oligarquía. Michels dedujo perentoria y amargamente de ello que si la democracia no es posible en el partido que pretende la democracia en el sistema político, no será posible en el sistema político, en ningún sistema político.

Un caso crucial

El profundo escepticismo de Michels acerca de las posibilidades de una afirmación concreta de la democracia se expresó de manera definitiva en la formulación de la *ley de hierro de la oligarquía*: “Quien dice organización, dice tendencia a la oligarquía [...] El mecanismo de la organización, mientras crea una estructura sólida, provoca en la masa organizada transformaciones considerables, como el vuelco total de la relación del dirigente con la masa y la división de cada partido o sindicato en dos partidos: una minoría que tiene la tarea de dirigir y una mayoría dirigida por la primera” (1911). El [cuadro II.2](#) sintetiza los elementos más importantes en la estructura de la explicación formulada por Michels.

Ley de hierro de la oligarquía

El análisis que realizó Michels, basándose de manera preponderante en el método de la observación participante, se presta óptimamente a diversas consideraciones, no sólo sustanciales, acerca de la democracia, que es lo que desarrolla espléndidamente Juan Linz en su introducción a la edición italiana (1966), sino sobre todo, por lo que concierne a este capítulo, de perspectiva y de método. La primera consideración tiene que ver con la tesis de partida de Michels. En efecto, aunque resulta plausible, no debe ser dado por hecho de ninguna manera que el Partido Socialdemócrata de la Alemania imperial, o bien cualquier partido socialdemócrata, deba exhibir necesariamente características democráticas en su estructura, en su funcionamiento, en sus procesos decisorios. De hecho, la socialdemocracia alemana era desde hacía tiempo un partido de facciones, de corrientes más o menos organizadas. Se podría decir que su estructura interna estaba hecha de oligarquías en competencia. Sin embargo, es históricamente correcto comenzar, como hizo Michels, desde la fundada consideración de que el Partido Socialdemócrata era el que pugnaba explícitamente por la democracia. Era (y sigue siendo) plausible, entonces, esperar que el estudio de la vida política interna de un gran partido que quiere la democracia política estuviese caracterizado como un experimento decisivo, precisamente como el estudio de un caso crucial. ¿Crucial para qué teoría? A este propósito se plantea la segunda consideración. Lógicamente, de acuerdo con los datos que había recopilado, Michels pudo haber reformulado una teoría concerniente a las probabilidades de afirmarse y de reproducirse o no de la democracia en los partidos políticos y, tal vez, en términos más generales, en las organizaciones. Ateniéndose a este

ámbito, la hipotética ley de hierro se aplicaría a todas las organizaciones. Para mantenerse eficientes, las organizaciones necesitan personal de tiempo completo que se especializa y que controla una pluralidad de recursos. De ello se deriva también el control del poder político, particularmente del poder de tomar decisiones manipulando las preferencias de la “base”, de reclutar, cooptándolos y recompensándolos, a algunos afiliados que, comprensiblemente, no desafiarán el liderazgo oligárquico.

CUADRO II.2. *Imperativos organizativos, recursos políticos, formación de una oligarquía*

<i>Imperativos organizativos</i>	<i>Recursos de los funcionarios</i>	<i>Oligarquía</i>
Para tomar las decisiones es indispensable la presencia de funcionarios asalariados y de tiempo completo	Centralidad en el sistema de las informaciones y de los cargos y su reproducibilidad	Un número limitado de funcionarios controla y guía a los afiliados mal informados y manipulables

La generalización, que Michels eleva al rango de verdadera ley sociológica, podría tener valor si fuera confirmada tras haber sido “controlada” con otros estudios de organizaciones, partidistas y sindicales, ubicadas en el mismo nivel analítico. En cambio, Michels da un salto analítico injustificable: del nivel del subsistema partidista al nivel del sistema político. Tras haber descubierto que la democracia en el Partido Socialdemócrata se vuelve imposible porque se afirma la ley de hierro de la oligarquía, Michels no sólo deduce impropriamente que la democracia es imposible en cualquier partido, sino también que la ley de hierro opera hasta el nivel más elevado y comprensivo, volviendo imposible la democracia en los sistemas políticos. Por esta indebida e injustificable trasposición de la ley de hierro de la oligarquía del nivel subsistémico al del sistema político, Michels ha sido diversa y justamente criticado.

Control de la teoría

Sartori (1987: 148-150), por ejemplo, afirma que es la libre competencia electoral entre una pluralidad de partidos la que, independientemente de su democraticidad interna, vuelve practicable y operativa la democracia política. Entendámonos: es posible que Michels incluso pudiese tener razón, pero su investigación basada en datos correspondientes al subsistema partidista, más bien, de un solo partido, no le permite sostener una afirmación tan contundente y una teoría de tan largo alcance, precisamente sistémica.

El nivel analítico

Lo que cuenta, sin embargo, no es tanto saber si Michels tenía razón o no, decir si su ley de hierro de la oligarquía es realmente una ley, sino destacar cómo llegó a la formulación de esa ley. *Selección*, sobre la base de una hipótesis, de un caso específico definible como crucial, ya que, al menos hipotéticamente, parecía ser el menos capaz de ofrecer un resultado oligárquico; recopilación de datos a través de la *observación* participante; *formulación* elegante y económica de una ley sociológica que se presta a ser sometida fácilmente a comprobación empírica: éste es un camino lineal de la hipótesis al método, a la “ley”.

El procedimiento científico

Menos lineal y menos interesado en la formulación de una ley sociológica es el estudio, también realizado con amplio recurso a la observación participante (“asistí a reuniones de partido a todos los niveles, desde las de base hasta las del aparato de la federación. Participé en una infinidad de actividades de partido o las observé; realicé entrevistas sistemáticas con los integrantes del aparato del Partido Comunista de Turín” (Hellmann, 1988: 12), pero muy interesante, realizado por Hellmann acerca de las reacciones del Partido Comunista de Turín a la propuesta del *compromiso histórico** en el periodo 1976-1978. ¿Cuánto y cómo puede una estructura centralizada, rígidamente jerárquica y acostumbrada a ser “de lucha” y de oposición a la democracia cristiana transformarse en estructura de gobierno, flexible y dispuesta a la colaboración con la democracia cristiana, y con qué efectos en sus seguidores, en sus afiliados, en sus dirigentes, en su estrategia de largo alcance? La respuesta de Hellmann es, de manera matizada, que el imperativo de aplicar el *compromiso histórico* generó en el Partido Comunista de Turín, adiestrado para perseguir perspectivas muy diversas, una verdadera crisis, en aquel entonces definida como “de transición” y “de transformación”, que, con una correcta evaluación retrospectiva, fue “terminal”. En particular, si llevamos el discurso hacia los procesos decisorios internos, la lección es que en un partido centralizado y jerarquizado, que no deja espacio legítimo al disenso, si la estrategia del “centro” fracasa, desaparece cualquier posición de repliegue capaz de redefinir, sin rupturas organizativas y estructurales, la estrategia global del partido. Sin embargo, también en este caso lo que cuenta sobre todo para el diseño de la investigación es que Hellmann aplica con circunspección y conciencia el método de la observación participante.

Volviendo al vanguardista análisis de Michels, me limito a añadir que no es posible analizar aquí todas las discusiones metodológicas y “teóricas” a las que ha dado lugar la ley de hierro de la oligarquía. Más bien es interesante notar cómo la misma ha sido sometida a verificación en dos estudios de caso: el primero en un poderoso sindicato estadounidense y el segundo en otro gran partido político alemán, la CDU de Berlín, entre 1950 y 1960. Es oportuno destacar que la observación participante se realiza en referencia a un caso específico. Aunque en ciertas condiciones pueden permitir generalizaciones comparadas/comparables, técnicamente los estudios realizados con la observación participante son estudios de caso individuales. Por lo tanto, son analizables y

valorables también bajo esta forma, que remite a la batería de los tipos de estudios de caso.

Verificaciones

PREÁMBULO AL ESTUDIO DE LOS CASOS INDIVIDUALES

Si Michels recurrió a un caso “crucial”, cuya peculiaridad consiste en confirmar/rechazar una teoría, técnicamente el estudio de caso de la International Typographical Union (ITU) debe definirse como “desviador” respecto a la teoría/ley de hierro de la oligarquía, es decir a la norma de la existencia de oligarquías, estables y además corruptas, especialmente en los sindicatos estadounidenses. En efecto, los autores, Seymour M. Lipset, Martin Trow y James Coleman, quieren confrontarse explícitamente con la ley de hierro de la oligarquía. Desde el principio de su investigación, Lipset, Trow y Coleman afirman que el ITU representa un caso anómalo, o bien desviado respecto a lo que se sabe de los sindicatos, al menos los estadounidenses, en los que, de hecho, operan todos los mecanismos de control de las informaciones, de disponibilidad de fondos, de distribución de los cargos, de cooptación de un grupo dirigente caracterizado por una larguísima estancia en el poder, que conducen a la ley de hierro de la oligarquía, con un número limitado de jefes sindicales que buscan, ante todo y sobre todo, proteger y promover sus intereses personales de carrera y de ganancia. Por todas estas razones, los autores mencionados eligieron estudiar el ITU, que tiene modalidades de funcionamiento por entero diferentes, las cuales resultan efectiva y sorprendentemente democráticas. En el ITU no existe un grupo de poder estable que se renueve por cooptación, sino que en el momento de la reelección de los cargos se enfrentan dos listas de candidatos. Hubo un significativo cambio de los dirigentes sindicales, ya que se produjo la alternancia entre listas distintas. Las preferencias de los afiliados fueron tomadas en cuenta seriamente por quienes obtuvieron los cargos directivos, ya que los ganadores están claramente conscientes de que el poder y los cargos dependen de su capacidad de satisfacer esas preferencias. Dado el alto nivel de profesionalización de los impresores, las diferencias en el interior del sindicato son muy limitadas, y los que pierden el cargo directivo están conscientes de que volver al trabajo no implica ninguna pérdida traumática de estatus dentro de la organización.

Estudio de un caso desviado

Justamente porque Lipset, Trow y Coleman desean confrontarse con el análisis de Michels y, especialmente, con sus conclusiones relativas a la existencia de la ley de hierro de la oligarquía, su estudio resulta particularmente relevante, no para refutar dicha ley — un solo caso desviado raramente basta para refutar una teoría— sino para delimitar sus condiciones de aplicabilidad. Las variables que explican la afirmación de una dinámica democrática en el ITU atañen, ante todo, al oficio de impresor, que se basa en un nivel de

instrucción medio alto y en buenos conocimientos técnicos que deben ser difundidos y compartidos. En segundo lugar, todos los impresores afiliados al sindicato tienen un considerable grado de información acerca de los problemas de su oficio. En tercer lugar, no existen privilegios particulares en términos de condiciones de trabajo, de ganancia y de vida para quien va a ocupar cargos directivos. Así que resulta más fácil y menos doloroso volver al trabajo después de un periodo como dirigente sindical en las altas esferas. En consecuencia, no existen intentos de mantenerse en el cargo más allá del límite del mandato y no emerge una oligarquía interesada en forzar la situación a su favor. El cuadro II.3 sintetiza estas condiciones, tratando, en la medida de lo posible, de hacerlas comparables con las condiciones que llevan a la ley de hierro de la oligarquía, ya expuestas en el [cuadro II.2](#). En suma, no cabe decir que la ley de hierro de la oligarquía es refutada, sino que es redefinida. En ciertas condiciones, en algunas organizaciones es posible que se afirme y persista la democracia como mecanismo de competencia, de adquisición de los cargos y de gestión del poder.

Las condiciones de aplicabilidad

Finalmente, es oportuno destacar cómo la observación participante fue utilizada para estudiar la organización y las prestaciones de otro partido alemán, la CDU, en un amplio distrito de Berlín. La autora Renate Maynzt (1961) sometió indirectamente a comprobación la tesis de Michels acerca de la imposibilidad de la democracia en los partidos políticos y de la inevitabilidad de la formación de una oligarquía. La Democracia Cristiana Alemana, que por aquellos años se mantenía estable en el poder a nivel nacional, era relativamente débil en la ciudad de Berlín, pero sobre todo era, y terminó siendo, un partido sustancialmente diferente de los socialdemócratas.

CUADRO II.3. *Características organizativas, recursos políticos, alternancia en la dirigencia de la International Typographical Union*

<i>Características organizativas</i>	<i>Recursos políticos</i>	<i>Distribución del poder</i>
Cualquiera puede volverse funcionario Cualquiera puede volverse dirigente	Informaciones, conocimientos, cargos, poder, estatus accesibles a todos	Alternancia entre listas a través de elecciones, y no cooptaciones

Mayntz subrayó cómo la estructura del partido era relativamente permeable y cómo —elemento de extraordinaria importancia— el único funcionario de tiempo completo no intentaba en absoluto acumular poder en menoscabo de los dirigentes electos. El

problema que había que desentrañar era si, en su interior, el partido funcionaba de manera democrática. Seguramente, sostuvo Mayntz, el partido no tenía mucho poder que conquistar ni que distribuir. Por eso las luchas internas eran casi inexistentes y las manipulaciones de las opiniones de los afiliados irrelevantes. embargo, si democracia no significa sólo una serie de elecciones para cargos internos y, a veces, para el nombramiento de candidatos a la asamblea electiva de la ciudad de Berlín, sino también, por un lado, apertura del partido hacia el exterior y, particularmente, posibilidad/capacidad de los afiliados de controlar, de evaluar y, en su caso, de sancionar la labor de los dirigentes y de los elegidos, entonces no había suficiente democracia en la CDU del distrito de Berlín que fue analizado. Por una multiplicidad de razones los afiliados contaban poco también porque eran poco activos, pero los dirigentes no deseaban motivarlos e incentivarlos a participar más. Además, los dirigentes se “protegían” de los controles de los afiliados gracias a una serie de acuerdos en los cargos y gracias también a la escasa competencia interna para esos cargos. No era precisamente democracia lo que se encontraba en la CDU de ese distrito de Berlín. Ni siquiera era oligarquía. El equilibrio entre participación y decisión, entre eficiencia y democraticidad, seguía siendo inestable y ambiguo. Michels no fue desmentido, pero su tesis tampoco fue corroborada. También el estudio de caso llevado a cabo por Renate Mayntz es útil, pero permanece en el estadio del estudio de un caso y no lleva a una comparación que sea rigurosa, aunque limitada. En la próxima sección veremos que el método comparado es más exigente e impone *a priori* un diseño de investigación preciso y consciente.

Ni corroborar ni refutar

EL MÉTODO COMPARADO

De alguna manera todos nosotros hacemos comparaciones, más a menudo implícitas, que apuntan a entender y explicar las diferencias y las similitudes que existen entre fenómenos políticos. Según Sartori (1991b: 27), “comparar sirve para controlar — verificar o falsar— si una generalización (regularidad) resiste ante los casos a los que se aplica”. Supongamos que queremos controlar la veracidad/validez de una afirmación general que concierne a los fenómenos políticos, por ejemplo, “las revoluciones son causadas por privación relativa”. Como es sabido, disponemos de un número limitado de casos de revoluciones, mientras que las variables relevantes para el control de esta afirmación son numerosas. Enfocando la atención en la variable “privación relativa”, el método comparado sirve para verificar si, efectivamente, cada vez que se produjo una revolución existía privación relativa. Si no se confirma la hipótesis, se vuelve preciso explorar cuál otra variable logra dar cuenta de los acontecimientos revolucionarios.

Según Sartori, el método comparado es un método de control que, una vez realizado el control, permite aprender y explicar. Los análisis comparados de ciencia política metodológicamente conscientes, y por lo tanto capaces de hacer avanzar nuestros

conocimientos, no son muy numerosos. Aún menos lo son en historia, cuyos cultores también deberían sentir el imperativo de realizar comparaciones rigurosas que vayan más allá de descripciones, por exhaustivas que sean (al respecto valen todas las referencias y las sugerencias contenidas en Mahoney y Rueschemeyer, 2003). En efecto, no tan paradójicamente, el método histórico-comparado, que consiste en intentar controlar hipótesis, teorías y explicaciones en la reconstrucción comparada de acontecimientos significativos, es un método de las ciencias sociales. Más precisamente, es una variante importante y difícil de manejar del método comparado “sincrónico”. Con el fin de poner en evidencia las contribuciones cognoscitivas que se derivan de comparaciones inteligentes y rigurosas, en vez de entrar en una densa pero abstracta discusión metodológica, procederé nuevamente a analizar algunas teorizaciones y algunas investigaciones específicas explícitamente planteadas de manera comparada. La mayoría de estas investigaciones ha sido realizada de manera sincrónica. Ha “fotografiado” en cierto momento determinadas situaciones para buscar su explicación en variables resultantes en parte de las modalidades con que esas situaciones se habían construido “históricamente”, y en parte internas a las situaciones mismas, endógenas.

Un metodo de control

Metodo comparado sincrónico

Uno de los más famosos ejemplos de intentos teóricos de análisis comparado en los sistemas políticos ha sido el trabajo pionero que realizó Gabriel Almond (1956). El objetivo planteado es la clasificación de los sistemas políticos que se realiza con referencia a dos conjuntos de variables: la cultura política y las estructuras de rol, cuya importancia en crear, garantizar y mantener estabilidad política debe precisamente ser sometida a control comparado. Tomando en cuenta la cultura política y las estructuras de rol, Almond delinea cuatro grandes categorías de sistemas políticos, tal como se describen en el [cuadro II.4](#), pero lo que más le interesa es subrayar la estrecha relación que conecta la cultura política homogénea y secular y la estructura de rol diferenciada, organizada, basada en la difusión de poder, con la estabilidad política de los sistemas angloamericanos, mientras que los sistemas europeos, en los que la cultura política es heterogénea y fragmentada y la estructura de roles se inserta en contextos ideológicos, carente de especificidad y expuesta a intervenciones de tipo “cesarista”, resultan eminentemente inestables. Estamos sin duda ante un análisis comparado que, por cierto, hoy que sabemos más al respecto, debemos considerar ingenuo, poco refinado e insatisfactorio, pero que resultó muy estimulante por dos directrices de investigación: la de la cultura política y la de la democracia.

Entre las razones de insatisfacción comprensible debe destacarse que las categorías de los sistemas políticos elaboradas por Almond no son, como deberían ser, ni exhaustivas ni exclusivas, es decir no contienen todos los casos posibles y no rechazan los casos híbridos. El mismo Almond señala no saber dónde colocar los sistemas políticos escandinavos y de los Países Bajos, seguramente más cercanos, al menos por lo que

concierno a la estabilidad política, a los sistemas angloamericanos que a los de Europa continental. Precisamente a partir de una reflexión acerca de esta dificultad comenzará toda la importante teorización y conspicua producción científica de Arend Lijphart (1968; 1969) sobre las democracias, a partir de una mejor clasificación de Holanda (y de Bélgica). Nótese, además, que la categoría “sistemas políticos preindustriales” parece ser una categoría sustancialmente “residual”. En efecto, se encuentran ahí los sistemas políticos no asimilables a las otras tres categorías, pertenecientes a áreas geográficas y culturales muy diversas entre sí, y que, por cierto, podrían tener (y en efecto después tendrán) desarrollos muy diversificados, no predecibles con la simple referencia a la cultura política y a la estructura de roles.

Justamente al darse cuenta de las inadecuaciones de su vanguardista intento comparado, Gabriel Almond, junto con su entonces joven estudiante Sidney Verba, procedería a uno de los estudios comparados más ambiciosos e influyentes de la cultura política de los ciudadanos de cinco naciones: los Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México. Curiosamente, Italia no iba a aparecer en el quinteto. Fue “recuperada” porque, por un conjunto de razones, a Almond y Verba les fallaron los colaboradores en Francia. La estructura de la explicación comparada de *The Civic Culture* se basa en las orientaciones de los ciudadanos hacia el sistema político, su conocimiento de las modalidades con la que deben expresarse preguntas y apoyos y de las modalidades con las que se producen y pueden influirse las decisiones y, finalmente, en su papel específico de ciudadanos. De ello se derivan tres posibles configuraciones de cultura política: los “provincianos”, que saben muy poco, casi nada, de todo; los “súbditos”, que reconocen el peso del sistema político en su vida; los “participantes”, que saben mucho de todo lo que concierne al sistema político y el papel que pueden desarrollar en él. Según Almond y Verba, las orientaciones hacia el sistema político no pueden juzgarse sólo sobre la base de conocimientos. También son de tipo afectivo y de tipo evaluativo. Y, naturalmente, la diversidad de las combinaciones de las diversas orientaciones influye de manera significativa en la calidad de la democracia, pero esto, como ha sido señalado por diversos autores, es un pasaje muy atrevido. Los tres conjuntos de orientación constituyen las variables independientes que delinean tres configuraciones de cultura política, definibles a su vez como variables intervinientes. Las variables dependientes, es decir lo que es explicado concretamente, son los diversos tipos de democracia. El [cuadro II.5](#) sintetiza los elementos que sirven para llegar a esta explicación comparada.

La cultura política

Variables independientes, intervinientes, dependientes

CUADRO II.4. *Clasificación de los sistemas políticos según la cultura política y la estructura de roles*

Sistemas políticos

Angloamericanos	Homogénea, secularizada	Diferenciada, organizada burocráticamente, con difusión de poder e influencia
Europeos continentales	Heterogénea, fragmentada, enajenada	Insertada en contextos ideológicos de alta sustituibilidad, expuesta a intervenciones cesaristas
Preindustriales	Tradicional/carismática	Escasa diferenciación, alta superposición de roles
Totalitarios	Sintética/ideológica Conformidad/apatía	Dominio de roles coercitivos, inestabilidad funcional

FUENTE: Almond (1956), *passim*.

Esta matriz comparada les permitió a Almond y Verba clasificar los cinco sistemas políticos analizados, haciendo hincapié en la relevancia de las orientaciones políticas en la calidad de la democracia, diferenciada aquí respecto al criterio de su predecible estabilidad/inestabilidad. La virtud de esta matriz es doble: por un lado, permite hacer extensivo el análisis a otros sistemas políticos; por el otro, permite también captar cambios en la calidad de la democracia tras cambios en las orientaciones políticas de los ciudadanos. *The Civic Culture* es seguramente un ejemplo muy importante de análisis realizado con el método comparado. El número de casos, es decir de los sistemas políticos, tomado en cuenta (cinco) es limitado, pero el número de las variables, en términos de actitudes y de orientaciones, es bastante elevado. De ello se desprende que, ya que los datos emergen de cerca de cinco mil entrevistas, la utilización de *técnicas* estadísticas resultó absolutamente indispensable para la elaboración de los datos. Repito y resumo, ya que el punto me parece importante y digno de memorizarse: el método de investigación es comparado, la técnica de elaboración de los datos es estadística.

Método comparado; técnica estadística

En cambio, la técnica estadística no es aplicable cuando no sólo el número de los casos analizados, sino también el número de las variables, resulte restringido. Me remitiré a una de las contribuciones analíticas más importantes de la última década, aplicada a uno de los problemas más significativos de los sistemas políticos: la clasificación de las formas de gobierno (véanse también las indicaciones en el capítulo correspondiente sobre los gobiernos) y su capacidad decisoria.

CUADRO II.5. *Componentes de la cultura política y tipos de democracia*

<i>Orientaciones</i>	<i>Aceptación/ Lealtad*</i>	<i>Apatía</i>	<i>Enajenación</i>
Cognitivas	+	0	+
Afectivas	+	0	–
Estimativas	+	0	–
Tipo de democracia	Estable	Estática	Desafiada

* Se traduce como aceptación/lealtad el término inglés *allegiance*.

FUENTE: Adaptación de Almond y Verba (1965: 21).

CUADRO II.6. *Sistemas de gobierno y veto players*

<i>Sistemas de gobierno</i>		<i>Número de veto players</i>	<i>Resultado decisorio</i>
Presidencialismo EUA	Gobierno unificado	3: Presidente, Cámara, Senado	Rápido, cercano a las preferencias presidenciales
	Gobierno dividido	4: Presidente, Cámara, Senado, partido de oposición	Lento, a la mitad entre las preferencias del presidente y las de la oposición
Semipresidencialismo Quinta República francesa	Coincidencia mayorías	1: Presidente	Rápido, refleja las preferencias del presidente
	Cohabitación	2: Presidente y primer ministro	Cercanísimo a las preferencias gubernamentales
Parlamentarismo	Gobierno de un solo partido	1: Gabinete	El programa de gobierno
	Gobierno monopartidista de minoría	2: Gobierno y parlamento	Muy cercano al programa de gobierno
	Coalición multipartidista mínima ganadora	Todos los partidos	Negociado una y otra vez
	Coalición multipartidista sobredimensionada	Todos los partidos menos los superfluos	Negociado una y otra vez

NOTA: El “gobierno dividido” existe cuando el presidente no cuenta con la mayoría en al menos una de las dos cámaras. Se tiene “cohabitación” cuando la coalición opuesta a la que sostuvo al presidente tiene la mayoría en la asamblea nacional. El gobierno de un solo partido es la norma en Gran Bretaña. Se tienen a menudo gobiernos

monopartidistas (socialistas/laboristas) de minoría en Suecia y Noruega. Las coaliciones multipartidistas son mínimas ganadoras cuando, aunque uno solo de los partidos las abandone, pierden la mayoría absoluta de los escaños. Son sobredimensionadas cuando contienen más partidos que los necesarios para tener la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios. Las coaliciones sobredimensionadas fueron frecuentes en la Cuarta República francesa y en Italia hasta 1993, y lo son todavía en Holanda, en Bélgica y, a veces, en Dinamarca.

Insatisfecho con la tradicional bipartición entre sistemas presidenciales/sistemas parlamentarios, George Tsebelis (1995; 2002) elaboró una teoría que permite formular una clasificación de los diversos sistemas con referencia a la existencia de “jugadores dotados de poderes de veto” (*veto players*). Estos jugadores pueden ser de dos tipos: institucionales y partidistas. Contándolos y evaluando su colocación en el proceso decisorio, se llega a una clasificación de los sistemas de gobierno capaz de explicar mejor su correspondiente eficiencia y decisionalidad. El número de *veto players* constituye la variable independiente. A su vez es una variable que cambia según los resultados electorales. En el [cuadro II.6](#) inserté también los sistemas semipresidenciales porque, contrariamente a Tsebelis, considero que tienen —y lo argumento— una especificidad propia incontenible (Pasquino, 2007a).

Los veto players

Tsebelis sugiere que existen dos categorías generales de jugadores dotados de poderes de veto: los actores institucionales (los presidentes, los primeros ministros y los parlamentos, monocamerales y bicamerales) y los actores partidistas (en los sistemas bipartidistas y multipartidistas). Sobre la base de su análisis comparado que, en la nota al cuadro, precisé con referencias específicas a sistemas políticos concretos y a sus experiencias, es posible redactar una clasificación de los diversos sistemas político según sus posibilidades/capacidades decisorias. De ahí se desprende que, por ejemplo, cuando existe un gobierno dividido, el presidencialismo estadounidense no opera de manera ni más eficiente ni más eficaz que los parlamentarismos multipartidistas con coaliciones de gobierno sobredimensionadas, como las italianas hasta 1993. Sin embargo, aun cuando el gobierno de los Estados Unidos está “unificado”, es decir cuando el presidente cuenta con una mayoría tanto en la cámara de diputados como en el senado, su eficiencia/eficacia es atenuada precisamente por las posibles diversidades de preferencias de los dos actores institucionales. Ni siquiera cuando su gobierno está unificado el presidencialismo estadounidense logra mostrar sus capacidades decisorias que son, en cambio, la norma para el parlamentarismo británico, donde el jefe de gobierno es el jefe de la mayoría parlamentaria y la segunda cámara cuenta con poderes legislativos limitadísimos. Cuando el presidente de la república francesa cuenta con una mayoría parlamentaria que le es favorable, sus capacidades decisorias no son ni disímiles ni inferiores a las del primer ministro inglés, excepto por el hecho de que la mayoría del presidente francés siempre ha estado integrada por al menos dos partidos. Cuando, en cambio, la mayoría parlamentaria tiene una composición totalmente opuesta a la mayoría popular que ha determinado al presidente, le corresponde al primer ministro mostrar sus capacidades decisorias, a sabiendas de que el presidente sigue siendo un actor relevante,

dotado, en su caso, de poderes de veto.

Gobierno y *veto players*

Desde el punto de vista del método que, en este capítulo, es lo que más nos interesa, el análisis de Tsebelis es sin duda comparado, ya que pone a comparación algunos tipos de sistemas de gobierno. Las variables independientes constan del número de actores dotados de poderes de veto. La variable dependiente está representada por los resultados decisorios. La explicación es *elegante* y, sobre todo, es *económica*: se utilizan pocas variables para ilustrar de manera original las peculiaridades efectivas de funcionamiento de los diversos sistemas de gobierno, que son un número limitado de casos, pero capaces de “cubrir” con pocas adaptaciones y, especialmente, con la combinación entre número y tipo de actores institucionales y número y tipo de actores partidistas, el universo de los sistemas de gobierno.

Me encamino hacia la conclusión de esta parte sobre el método comparado, haciendo hincapié en tres elementos. Primero, elegí en la conspicua bibliografía disponible tres ejemplos de análisis realizados en décadas diferentes y que, por lo tanto, testimonian un crecimiento de la conciencia metodológica a lo largo del tiempo. Segundo, en los tres ejemplos el método comparado ha sido utilizado en sistemas políticos completos, técnicamente hablando *whole systems analysis*, para controlar la validez de las hipótesis y de las anteriores teorizaciones.

Los niveles de análisis

Pero en los tres ejemplos escogidos el nivel de análisis es diferente: ambiciosamente teórico en el caso del artículo de Almond y extendido, aunque con diversa profundización, a todos los sistemas políticos; informado por la teoría, pero orientado hacia la comprobación empírica en cinco sistemas políticos en el caso de *The Civic Culture*; a nivel intermedio, por lo que concierne a la incidencia de los *veto players*, tanto por una mejor clasificación de los sistemas de gobierno como, especialmente, por una más correcta evaluación de las capacidades decisorias de los diversos sistemas de gobierno. Tercero, en los tres ejemplos el método comparado se ha aplicado fotografiando, por así decirlo, los sistemas políticos, y explicando sus diferencias con referencia a algunas variables específicas de manera sincrónica. Sin embargo, el método comparado también puede emplearse, para seguir usando la metáfora, para desarrollar una película, es decir dando cuenta de las diferencias entre fenómenos y sistemas políticos a lo largo de cierto periodo de tiempo, de manera diacrónica. Accidentalmente, esta forma de proceder permite también aumentar, de modo no arbitrario y sin multiplicar el número de las variables, el número de casos utilizables para el análisis.

Cualquier comparación puede llevarse a cabo en un momento dado, específico y preciso, analizando por ejemplo la incidencia de un fenómeno político, como la elección de los parlamentarios europeos, en las modalidades de competencia de los diversos partidos en un contexto nacional. Ésta es una comparación sincrónica. Sin embargo, es

posible proceder también a una útil comparación diacrónica. Para no dejar el tema, se pueden comparar las modalidades de competencia entre partidos nacionales en el mismo contexto en el tiempo uno, t_1 , por ejemplo, las elecciones de 1999 con las del tiempo dos, t_2 , es decir las elecciones de 2004, con el fin de determinar qué variables, políticas e institucionales, explican las eventuales diferencias. Cuando apuntan a dar cuenta de las diferencias entre sistemas políticos íntegros, las comparaciones, ya sean sincrónicas o diacrónicas, constituyen naturalmente ejercicios complejos. La complejidad puede ser reducida y puesta bajo control comparando los que se pueden definir como sistemas o casos “más similares”. Por ejemplo, desde muchos importantes puntos de vista, como la configuración del pluralismo polarizado del sistema partidista (al respecto véase el capítulo sobre partidos) y la estructura institucional del parlamentarismo tradicional (al respecto me remito al capítulo sobre parlamentos), la Cuarta República francesa de 1946 a 1958 y la república italiana de 1948 a 1993 fueron realmente “sistemas más similares”.

Comparación diacrónica

Los sistemas más similares

CUADRO II.7. *La comparación de los sistemas políticos en el espacio y en el tiempo*

		<i>Espacio</i>	
		<i>Casos más similares</i>	<i>Casos más diferentes</i>
Tiempo	Sincrónico	Italia Primera/ Francia Cuarta	Unión Soviética/Ghana
	Diacrónico	Italia Primera/ Italia desde 1993/ Francia Cuarta/Quinta	Turquía/Japón

Quien quisiera explicar la diferente evolución de las dos repúblicas parlamentarias multipartidistas debería determinar qué variables específicas produjeron la caída de la Cuarta República y cuáles, en cambio, permitieron la prolongada existencia de la república italiana. El sistema político francés y el sistema político italiano ofrecen también la interesante e instructiva oportunidad de efectuar comparaciones diacrónicas que, ya que se desenvuelven en el mismo ambiente político y social, gozan de la considerable ventaja de la cláusula *coeteris paribus*, es decir permiten dar por sentada la irrelevancia de una pluralidad de factores. De ahí se desprende que las diferencias observadas son más fácil y más convincentemente atribuibles a las variaciones en los modelos constitucionales, técnicamente, como lo expresó Easton, a las variaciones del “régimen”, a su incidencia en el funcionamiento del sistema.

En el [cuadro II.7](#) aprovecho también la ocasión para indicar algunos estudios basados en las comparaciones de casos más similares y de casos más diferentes. Curiosamente, quedan pendientes por realizarse conscientes y rigurosos análisis comparados, no

sencillas referencias ilustrativas, sobre Italia y Francia. En cambio, para los demás tipos de comparaciones contamos con análisis más o menos logrados.

Por ejemplo, Dowse (1969) investiga los factores políticos y de los partidos que influyeron en los procesos de modernización en dos sistemas políticos muy diferentes entre sí, los casos más distantes (estrategia preferida por Przeworski y Teune, 1970), a saber, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Ghana. El elemento común a los dos sistemas políticos está representado por la existencia de un partido único, así que las diferencias de resultado, que son muchas e importantes, son reconducidas, de alguna manera, justamente a la estructura y al poder del partido único. Uno de los estudios más interesantes desde el punto de vista comparado diacrónico es el del desarrollo político de Turquía y Japón (Ward y Rustow, 1964): ambos casos de modernización desde arriba con diversos grados de éxito y de sucesiva apertura democrática. En este caso, la variable independiente consta de la naturaleza, del poder, de las capacidades de las dos élites modernizadoras que han asumido y mantenido a lo largo del tiempo el liderazgo del proceso.

Los casos más distantes

Para concluir este largo y denso párrafo, voy a subrayar que tanto los tres análisis que tomé en cuenta detenidamente como los estudios de comparación sincrónicos y diacrónicos que apenas mencioné son importantes porque sus autores los emprendieron, estructuraron y llevaron a cabo de manera intencional y deliberadamente comparada. Desde luego, son criticables en algunos aspectos, pero aun cuando descubrimos sus inconvenientes y sus inadecuaciones, resultan útiles porque permiten mejorar la teoría y afinar el método.

De cualquier manera, comparar siempre es un ejercicio útil y fecundo. Sin embargo, son muy frecuentes los casos en que, al analizar un fenómeno político, social, internacional, cada uno de nosotros no se plantea explícitamente el problema de la comparación, sino que se limita, a menudo inconscientemente, a llevar a cabo comparaciones implícitas que le sirven para una mejor comprensión del fenómeno inicial. Esas comparaciones comienzan en su mayoría desde un caso específico del que se considera que se cuenta con informaciones suficientes. En cierta medida, y en determinadas condiciones, estas comparaciones “implícitas” deben colocarse en la categoría más específica llamada *case study*, estudio de caso. Incluso los estudios de caso pueden llegar a ofrecer lecciones comparadas importantes, pero las condiciones esenciales para que se llegue a un resultado deseable comparado/comparable son bastante apremiantes. La siguiente sección tiene como objetivo especificar las condiciones metodológicas, diferenciar los tipos de estudios de caso y, finalmente, analizar algunas de las investigaciones más importantes, más informativas y más teóricamente fecundas, que se llevaron a cabo refiriéndose a un único caso, un único problema, un único sistema político, de las que es posible extraer enseñanzas comparadas/comparables.

Comparaciones implícita

LOS ESTUDIOS DE CASO

Existe una considerable variedad de estudios de caso. Al hablar acerca de la observación participante como método de análisis ya nos referimos específica y concretamente a dos importantes tipos de estudios de caso: el análisis de Michels, un tipo de estudio de caso teórico y crucial, y la investigación de Lipset, Trow y Coleman, estudio informado por la teoría de un caso desviador. Como subrayó en particular el estudioso que se dedicó mayormente a diferenciar entre los diversos tipos de estudios de caso, Harry Eckstein (1975), cada tipo persigue objetivos diversos y presenta ventajas y desventajas específicas.

El [cuadro II.8](#) ofrece una clasificación lo más general posible, pero que tiene cierta utilidad ya que permite captar las diferencias entre los diversos tipos y determinar con suficiente precisión las investigaciones realizadas por cada estudio de caso.

Para poner en evidencia los componentes y las diversidades de los tipos de estudios de caso indicados en el [cuadro II.8](#), pretendo proceder haciendo referencia, como antes, a algunos autores y a algunas investigaciones específicas. Aunque criticable, no puede asombrar el hecho de que la mayoría de los estudios sobre los diversos sistemas políticos nacionales se pueda colocar en la casilla de los estudios “ideográfico-descriptivos”. Es más, a menudo son los mismos estudiosos los que tratan de volver interesante su investigación en determinado país argumentando su excepcionalidad. Por ejemplo, por mucho tiempo los estudiosos estadounidenses han sostenido que las características de formación y de colocación internacional del sistema político de los Estados Unidos lo volvían sustancialmente incomparable precisamente por ser “excepcional”.

Multiplicidad de los estudios de caso

CUADRO II.8. *Tipos de estudios de caso*

	<i>Sin teoría</i>		<i>Con teoría</i>		
	<i>Ideográfico/ descriptivo</i>	<i>Heurístico</i>	<i>Interpretativo</i>	<i>Desviador</i>	<i>Crucial</i>
Objetivos	Máximo nivel de informaciones relevantes	Determinación de la hipótesis	Profundización de la explicación	Descubrimiento excepciones	Comprobación clave
Resultados	Cognoscitivo limitado	Estímulo a la teorización	Ampliación del conocimiento	Afinamiento teórico	Confirmación o rechazo

FUENTE: Adaptado de Lijphart (1971), Eckstein (1975) y Sartori (1991b).

Sin embargo, la excepcionalidad es de atribuirse más precisamente a una peculiar

combinación de historia, de creencias y de valores que no se encuentra, argumenta Lipset (1996), en ningún otro sistema político. Desde su análisis exhaustivo y argumentado que proporciona, como todo estudio de caso ideográfico/descriptivo, la mayor cantidad posible de informaciones relevantes, resulta difícil deducir, sin embargo, algunas generalizaciones, para someterlas luego a comprobación en la comparación con otros sistemas políticos. No difiere mucho la perspectiva utilizada por un profundo conocedor de la política italiana, Joseph LaPalombara (1987). El título original inglés de su libro, muy bien traducido al italiano, deja entrever que la democracia italiana constituye una variante peculiar —y, por eso, no comparable con otras democracias reales— de las democracias existentes. En Italia ciudadanos, partidos, clase política y gobernantes actúan todos de manera comprensible, si es descrita con gran cuidado, pero claramente diferente de los módulos habituales que se pueden hallar en otras partes. LaPalombara llega incluso a sugerir, casi a postular, que no se haga ninguna reforma institucional/electoral para transformar los elementos básicos de la democracia italiana. El riesgo —tómese en cuenta que el autor escribe en 1987— es echarla a perder. Cada quien puede hacer sus evaluaciones acerca de las capacidades predictivas del autor. Lo que es cierto es que su estudio, riquísimo desde el punto de vista descriptivo, no permite ninguna generalización ni sobre la democracia en Italia ni sobre la democracia en general; tal vez excluye deliberadamente su posibilidad y deseabilidad.

Estudios de caso sin teoría

Según algunos estudiosos, cuando se está ante casos complicados, sobre los que faltan datos y generalizaciones básicas, el mejor modo de proceder consiste en aplicar el máximo grado de paciencia y empeñarse en la recopilación meticulosa de todo lo que sirva a una descripción lo más detallada posible. Fundamentalmente, este procedimiento parece emplearse en particular en las investigaciones antropológicas. En efecto, su iniciador y autor es el famoso antropólogo cultural Clifford Geertz (1973), quien definió su método como *thick description*, es decir “descripción densa”, incluyendo no sólo todos los detalles de la descripción sino también la comprensión de los posibles significados. Es difícil decir en qué medida la “descripción densa” pueda ser útil en ciencia política, a falta —hasta ahora— de intentos conscientes. Como sea, de por sí, el estudio de un caso, aunque realizado con una descripción lo más densa posible, incluso de significados, no parece prometer mucho en términos de avance teórico.

Las descripciones densas

No es fácil colocar en una sola casilla la investigación de dos décadas de Robert D. Putnam (1993) sobre las regiones italianas. Es indudable que se trata del estudio de un caso, pero también de una comparación diacrónica que concierne al rendimiento institucional. Y es igualmente indudable que Putnam y sus colaboradores tienen como objetivo el control y el ahondamiento de una poderosa explicación existente sobre la naturaleza de la democracia. Durante el análisis llegan a determinar otras hipótesis, además de las de partida. Con respecto a los resultados, por un lado, consisten en

ulteriores estímulos a la teorización, y por el otro en una ampliación de los conocimientos disponibles. Por ende, creo que el estudio del caso de las regiones italianas debe colocarse entre lo heurístico y lo interpretativo. Asimismo, me parece oportuno subrayar que Putnam realiza, en segundo lugar, partiendo del “caso” italiano, una comparación diacrónica entre un grupo de regiones meridionales y un grupo de regiones centroseptentrionales. La variable dependiente es el rendimiento institucional que en algunas regiones, sobre todo en las del centro-norte, es netamente superior al de las regiones del sur. La variable independiente, es decir el conjunto de factores que Putnam y sus colaboradores consideran aptos para explicar las diferencias, está constituida por las “tradiciones cívicas”. Más específicamente, las tradiciones cívicas se configuran como aquellas actitudes y aquellas conductas que llevan a la cooperación entre ciudadanos o bien la obstaculizan. Las actitudes y las conductas positivas se combinan en la expresión “capital social”. Este especial tipo de capital conjunta “la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes del asociacionismo cívico” y todos los “elementos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo” (Putnam, 1993, 196).

Un caso heurístico

En la base del estudio de caso realizado por Putnam y sus colaboradores está la teoría de la democracia formulada por Alexis de Tocqueville, según la cual la democracia nace, crece, se refuerza y funciona satisfactoriamente cuando los ciudadanos se organizan en grupos, dan vida a asociaciones, tienen una vigorosa actividad de interacción. Desde el punto de vista heurístico, el resultado de la investigación sobre las tradiciones cívicas en Italia no es tanto una confirmación de la teoría de Tocqueville, sino más bien el descubrimiento de que las tradiciones italianas, cívicas o no, vienen desde muy lejos; tienen una larga, más bien larguísima duración, y mantienen una influencia difícil de cambiar en cuanto a actitudes y conductas. Si son positivas, estas tradiciones se configuran como un verdadero capital que es posible invertir y al que se puede recurrir fructíferamente, por ejemplo en la construcción de nuevas instituciones, como las asambleas y los gobiernos regionales. La investigación de Putnam comprueba que el estudio de un caso realizado bajo los parámetros de la conciencia metodológica y teórica produce consecuencias *heurísticas e interpretativas*. En efecto, intrigado por los resultados obtenidos y alentado por el descubrimiento de la existencia de un capital social hecho de relaciones de confianza, de asociacionismo, de redes de cooperación, Putnam (2000) investigó la subsistencia de este capital en el contexto en que Tocqueville, con términos y acen tos suyos, lo había identificado por vez primera, es decir en los Estados Unidos, abriendo un amplísimo territorio de investigación y de teorizaciones más sobre la sociedad que sobre las instituciones (para la recapitulación de una situación en continuo cambio, véase Putnam, 2002).

Las tradiciones cívicas..

... y el capital social

Una de las generalizaciones más poderosas concernientes a los regímenes democráticos, originalmente formulada por Lipset, se refiere a la relación, en sentido amplio, entre el nivel de bienestar y la existencia de la democracia. En una síntesis extrema pero fiel, las democracias nacen en sistemas políticos en los que la distribución de los recursos socioeconómicos es relativamente equilibrada y persisten donde los indicadores económicos (renta *per capita*) y sociales (nivel de instrucción) alcanzan y se consolidan en niveles medio altos (para una discusión y especificación de algunas de estas generalizaciones véase el análisis comparado de Przeworski *et al.*, 2000). Aun tomando en cuenta algunas excepciones, en el caso, por ejemplo, de situaciones en las que los indicadores socioeconómicos legitimarían la existencia de una democracia que, sin embargo, no logra afirmarse (por ejemplo Singapur), el caso más flagrante de sistema político económicamente pobre y con bajos niveles de instrucción en el cual, no obstante, se mantiene un régimen democrático está representado por la India. ¿Es posible dar cuenta de esta excepción a la luz de las teorías existentes? Es decir, ¿cuáles son los factores que hacen de contrapeso a la ausencia de los niveles de bienestar y de instrucción apropiados, oportunos y, según muchos, indispensables?

Requisitos socioeconómicos y democracia

El análisis de la India se presenta como el estudio de un caso “desviador” respecto a una teoría suficientemente consolidada. En realidad, la teoría consolidada a la que Arend Lijphart (1996) prefiere referirse en su prueba no es aquella relativa a los requisitos socioeconómicos de la democracia, sino la que sostiene que las democracias “asociativas” son las que garantizan un mejor funcionamiento del sistema político, evaluado particularmente según el bajo nivel de tensiones y de conflictos. Son asociativas aquellas democracias en las que las élites políticas deciden conscientemente alcanzar acuerdos de altas esferas para detener los impulsos disgregadores de una competencia política abierta. Lijphart pone en evidencia que, pese al uso de un sistema electoral mayoritario de tipo inglés, y por ende a la posibilidad, según el riesgo, de la afirmación de una democracia mayoritaria, la India supo hacer funcionar por 50 años, salvo una breve interrupción, una buena democracia, gracias al pluralismo social y étnico y a mecanismos de participación en el poder, todos negociados entre élites, comenzando por el poderoso Partido del Congreso. Entonces —es la conclusión de Lijphart—, justo porque la India es un caso crucial de comprobación de la validez de la teoría de las democracias asociativas, se vuelve sin lugar a dudas un caso que confirma la teoría (1996: 266) de la superior aplicabilidad, de la misma superioridad de las democracias asociativas respecto a las democracias mayoritarias. En realidad el debate sobre la calidad de las democracias sigue abierto. De cualquier forma, el caso crucial de la India merece toda la atención que se le dedica.

La India asociativa

Como se ha subrayado repetidamente, el elemento central, esencial, irrenunciable de las democracias es el pluralismo: un pluralismo teóricamente ilimitado, responsable,

competitivo. Donde existen grupos en libre competencia, que nacen, se transforman, mueren y, eventualmente, vuelven a aparecer, que responden a sus componentes, es correcto hablar de una situación democrática. ¿Debemos deducir de ello, entonces, que el número y la competencia entre grupos son el único elemento importante, más bien decisivo, para la afirmación y la reproducción de la democracia? El problema que Eckstein elige (1961) concierne a las condiciones de la creación y de la persistencia de una democracia estable y eficaz. Su punto de partida es una comparación entre Gran Bretaña y la República de Weimar, país que Eckstein, alemán por nacimiento, había tenido que dejar tras la escalada al poder del nazismo. Entonces, al menos inicialmente, su estudio se presenta como una comparación entre dos casos. En realidad, la breve pero densa monografía original (1961) sirve casi exclusivamente para delinear las hipótesis interpretativas que se someterán a una primera comprobación en el contexto de Noruega (1966). El planteamiento es: ¿por qué, no obstante su intensa y difusa vida asociativa, la Alemania de Weimar no supo “sostener” su democracia? La respuesta que Eckstein argumenta se basa en un elemento negativo y un elemento positivo. El elemento negativo es que contar los grupos no es suficiente: la existencia de muchos grupos organizados y la competencia entre ellos no llevan necesariamente a la democracia ni le garantizan la supervivencia. El elemento positivo es que, para saber más al respecto, resulta absolutamente indispensable analizar tanto la organización interna de los grupos como la “congruencia” de sus “modelos de autoridad” con los modelos democráticos, empezando, como es natural, por aquellos grupos que son mayormente contiguos con las estructuras de autoridad políticas y gubernamentales. Después de 1919 la democratización de Weimar había concernido únicamente a la esfera político-institucional. Casi ninguno de los grupos políticamente relevantes había cambiado su estructura interna fuertemente jerárquica y su gestión del poder fuertemente autoritaria. Además, los modelos de aceptación de una visión democrática estaban muy lejos de ser compartidos en las todavía poderosas fuerzas armadas alemanas y ni siquiera en la igualmente poderosa y políticamente muy influyente burocracia prusiana. En cambio, en Gran Bretaña, aunque con algún residuo de tradicionalismo y de ritualismo, la vida interna de los grupos, aunque caracterizada por la deferencia hacia la autoridad, resulta mucho más congruente con los modelos predominantes en la esfera política y de gobierno y, por lo tanto, capaces de garantizar una democracia estable y eficaz.

Casos de pluralismo y democracia

Los modelos de autoridad

El estudio de caso al que Eckstein recurre para someter a comprobación su cuasi teoría de los modelos de autoridad está representado por Noruega. Sobre la base de lo verificado en ese contexto, Eckstein afirma, en primer lugar, que la teoría de la congruencia parece tener un buen potencial explicativo de la estabilidad y de la eficacia de las democracias y, por lo tanto, sirve también para afinar la teoría democrática basada en la competencia entre grupos. En segundo lugar, la teoría de la congruencia puede ser

mejor especificada con la definición de tres tipos de sistemas en los que se consiguió una relación entre división y cohesión de los grupos: un sistema mayormente “consensual”, como el de Gran Bretaña (sin duda de 1951 a 1979); un sistema “integrado” en el cual la cohesión se deriva de la interacción entre las divisiones políticas, como el de los Estados Unidos; finalmente un sistema que Eckstein (pp. 193-196) define como “de comunidad”, en el que existe cohesión a pesar de las visibles divisiones que son superadas por un fortísimo sentido de solidaridad, precisamente el caso de Noruega. Son temáticas que reaparecieron en los últimos 20 años. Aunque la teoría de los “modelos de autoridad” que Eckstein elaboró junto con Gurr (1975) no arraigó, es indudable que el estudio interpretativo del caso noruego hizo crecer los conocimientos relativos a la importancia de la organización interna de grupos y asociaciones políticamente relevantes y de su competencia/colaboración, y permitió y facilitó una revisión/especificación de la teoría de la democracia.

La teoría de la congruencia

El meollo de lo que se ha escrito hasta aquí acerca de los estudios de caso es que, en ciertas condiciones, estos estudios son muy útiles para la comprensión de los fenómenos políticos, pero sobre todo constituyen modalidades a menudo imprescindibles de control de las hipótesis, de formulación de las generalizaciones, de comprobación y de afinación de las teorías. En situaciones de excepcional escasez de datos, incluso el estudio de caso descriptivo/ideográfico tiene una utilidad y validez propias si permite la acumulación de datos y conocimientos. Por otra parte, todos los demás tipos de estudios de caso, gracias a su referencia más o menos directa a teorías existentes, son seguramente más útiles y eficaces. En efecto, como debería ser notorio, es con mucho preferible tener una teoría, aunque sea equivocada, que reflexionar e investigar sin referencias teóricas. Del vacío teórico nunca sale nada. En cambio, al refutar una teoría equivocada se tiene la oportunidad de encaminarse hacia teorías cada vez más convincentes, más adecuadas y más sólidas.

La utilidad de los estudios de caso

EL MÉTODO EXPERIMENTAL

No es ninguna novedad que, contrariamente a lo que puedan permitirse otras ciencias sociales, en particular la psicología y la sociología de los pequeños grupos (para observaciones e indicaciones de validez e interés duraderos, véase Merton, 1971, cap. XI), en ciencia política el método experimental tiene una aplicabilidad limitada. La mayoría de los fenómenos políticos, especialmente los que conciernen a los sistemas y los subsistemas políticos y sus interacciones, no pueden estudiarse de ninguna manera a través de experimentaciones. La política no se hace y no se estudia en el laboratorio. Sin embargo, si la aplicabilidad del método experimental en ciencia política es limitada, esto

no significa que sea totalmente imposible. Con gran cuidado, con mucha circunspección y con encomiable habilidad, el recurso a ciertas formas de experimentación es practicable también en ciencia política. Los ejemplos, naturalmente, son pocos y raros. Sidney Verba (1961) ofrece una reseña razonada y argumentada extraordinariamente interesante de lo que se hizo hasta hace unos 40 años. James Fishkin (2003) formula una propuesta de construcción, casi como en un laboratorio, de modalidades para un mejor funcionamiento de la democracia, propuesta que se presta para ser analizada desde el punto de vista de la aplicación del método experimental.

Practicar la experimentación

Sintetizo las numerosas e inteligentes consideraciones analíticas y operativas de Verba para deducir sus aspectos relativos al método experimental, que son interesantes y relevantes para la ciencia política. La interrogante fundamental se refiere a los efectos, en términos de prestaciones y de satisfacción, del tipo de liderazgo, en las actividades de un pequeño grupo. El grupo, integrado por un escaso número de personas, es expuesto a un líder específicamente elegido porque está dotado de cualidades determinadas. La variable independiente está constituida por la característica crucial del liderazgo político: autoritario o democrático. La variable dependiente está representada por la obtención del objetivo del grupo y, como anticipé, por el grado de satisfacción de los integrantes del mismo. La conclusión a la que llega Verba es muy matizada. Las personas que integran los dos distintos grupos exhiben un nivel de satisfacción variable, que depende de su personalidad y de sus expectativas. Si son potencialmente “participantes”, no aprecian un liderazgo autoritario que no deja espacio a sus predisposiciones. Los que tienen inclinaciones “decisorias” se inclinan, en cambio, por evaluar positivamente un liderazgo autoritario. Sin embargo, en términos más generales, resulta difícil, sobre la base de los datos disponibles, afirmar categóricamente la superioridad del liderazgo democrático. Verba concluye que no existe una estructura de liderazgo político “óptima” en términos absolutos. La estructura que resulta óptima depende del ambiente del grupo, de su tarea, de sus componentes; en síntesis, depende de la totalidad de la situación (1961: 243).

Liderazgo y grupos

Todavía en la perspectiva de la experimentación, se comprende que sería interesantísimo saber si las actitudes y las evaluaciones de los componentes de los dos grupos cambiarían de manera significativa si fueran expuestos, en primera instancia, a un liderazgo autoritario, y luego a un liderazgo democrático, o viceversa. Por último, ¿estamos mejor dispuestos, menos exigentes y más condescendientes hacia un liderazgo democrático aunque ineficiente después de haber sufrido en carne propia un régimen con liderazgo autoritario? ¿Estamos dispuestos a tolerar un liderazgo autoritario porque estamos exasperados por una experiencia de liderazgo democrático, pero demasiado permisivo, corrupto y complaciente? Desde España hasta Portugal, pasando por los sistemas políticos de Europa oriental, la historia ha ofrecido muchos “experimentos” concretos, realizados casi en un triste laboratorio, aptos para responder a estas

interrogantes. Como es natural, no fueron propiamente experimentos de “laboratorio”.

El poder de la secuencia

La situación, las expectativas, los conocimientos, incluso las evaluaciones de las personas, de los ciudadanos, de los electores, pueden ser manipulados hasta en esto casi como en un laboratorio, sostiene Fishkin, e incluso mejorados. Para este fin, sirve lo que Fishkin define como un “sondeo deliberativo”, es decir la discusión por parte de una muestra de ciudadanos, preferiblemente representativos, acerca de algunos temas salientes, llevada a cabo bajo la guía de un moderador profesional. Desde muchos puntos de vista el sondeo deliberativo constituye un ejemplo de método experimental. En efecto, a partir de su desarrollo es posible entender cómo y por qué los participantes en el sondeo estructuran sus preferencias y debido a qué informaciones las cambian eventualmente. Más allá de cualquier otra consideración o comparación, por ejemplo con los *focus groups* que se emplean para mejorar las características de los candidatos, programas, partidos que “posicionar” en el mercado electoral, también el sondeo deliberativo sugiere que el método experimental tiene algo que ofrecer a la ciencia política.

El sondeo deliberativo

► En este capítulo argumenté que el estudioso de la política puede recurrir esencialmente a tres métodos: la observación participante, la experimentación y la comparación. Excluí del ámbito de los métodos el así llamado método estadístico, porque no me parece que tenga una autonomía propia, sino que es más bien una técnica que sirve a los demás métodos, los enriquece y vuelve más precisos, si se logran cuantificar, los resultados de las investigaciones. Asimismo, sostuve que los fenómenos políticos que se prestan para ser analizados, ya sea con la observación participante, ya con la experimentación, no están totalmente ausentes, sino que más bien son raros. Así que quien quiere analizar el funcionamiento de sistemas políticos completos y de los subsistemas más importantes cuenta casi exclusivamente con el método comparado, incluso en la variante de la batería de estudios de caso, sobre todo de aquellos teóricamente informados y dirigidos. Vimos que la comparación puede llevarse a cabo tanto de manera sincrónica como de manera diacrónica, ya sea entre los casos más similares o entre los casos más distantes. La comparación se basa esencialmente en un método para someter a control y a comprobación las hipótesis, las generalizaciones, las teorías y, naturalmente, para corregir, afinar, reformular hipótesis, generalizaciones, teorías. Creo que los casos concretos de investigaciones que analicé como ejemplos relevantes e importantes, llevadas a cabo con los diversos métodos, proporcionaron material satisfactorio y convincente, apto para demostrar que, efectivamente, la ciencia política ofrece muchas posibilidades de comprender y de explicar de manera científica, es decir comunicable, aceptable, y que puede ser recorrida por otros investigadores, los fenómenos políticos. En los siguientes capítulos todas las temáticas, comenzando por la participación política, serán confrontadas con el uso, principalmente implícito, pero a menudo explícito, del

método comparado.

La comparación como método científico

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Qué intentamos hacer con la comparación?
- ¿Cuáles son las diferencias entre la comparación diacrónica y la comparación sincrónica?
- ¿A qué condiciones es posible aplicar en ciencia política el método experimental?
- ¿Se puede hacer un análisis comparado de los sistemas políticos utilizando la observación participante?
- ¿El sondeo deliberativo sirve para adquirir informaciones y para plasmar opiniones?
- Escojan un libro y especifiquen cuál es el método empleado por el autor.

*El llamado “compromiso histórico” era un pacto entre el Partido Comunista Italiano y la Democracia Cristiana Italiana que sellaría una alianza estratégica de ambos partidos para garantizar la estabilidad política del país, al que se opusieron los sectores más conservadores y radicales y que se abandonó tras el asesinato de Aldo Moro, líder de la Democracia Cristiana, por parte de las Brigadas Rojas en 1978. [T.]

III. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La actividad política se caracteriza por relaciones que existen en formas, modalidades, frecuencias e intensidad diferentes, entre individuos, grupos, asociaciones e instituciones. En este sentido se habla de participación política. El concepto, los procesos correspondientes y sus diversas manifestaciones han adquirido un lugar central en el estudio de la política, sobre todo en un periodo caracterizado por demandas de democratización que involucran ámbitos y niveles diferentes del sistema político y que constituyen otras tantas demandas de participación política. Por estas razones, el análisis de la participación política se presenta, al mismo tiempo, como esencial para la comprensión de la política en la era del sufragio universal y como particularmente difícil y complejo por la multidimensionalidad del fenómeno y por sus ramificaciones. Será preciso, entonces, proceder por aclaraciones sucesivas, con el objetivo de proporcionar un cuadro articulado y exhaustivo de todos los problemas abiertos.

UNA DEFINICIÓN PRELIMINAR

Cualquier definición debe delimitar el campo de investigación en el preciso instante en que trata de aclarar el objeto de la investigación. Las definiciones de participación política abundan. Tal vez sea suficiente y útil intentar una combinación-fusión entre las definiciones que ponen el acento casi exclusivo sobre las actividades de los individuos y las que subrayan su implicación psicológica, el *interés*; entre las que aceptan el marco de referencia político dado y las que sugieren su restructuración; entre las que se dirigen hacia las formas clásicas de participación y las que detectan la existencia y la importancia de formas nuevas, heterodoxas, tal vez anómalas.

Actividad e interés

A través de esta complicada mas necesaria operación de eclecticismo, es posible proponer una definición de participación política que suene más o menos así: *la participación política es ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política*, en la perspectiva de conservar o modificar la estructura (y por ende los valores) del sistema de intereses dominante.

Participación visible

Gracias a esta definición se determina especialmente la modalidad de participación *visible* que se exterioriza en conductas. Sin embargo, algunos autores han observado cómo, particularmente en los regímenes democráticos, también puede tener una influencia propia específica, bajo la forma de las así llamadas “reacciones previstas”, la participación *invisible*, o más bien *latente*, es decir la presencia de una opinión pública

interesada en la política e informada acerca de sus desarrollos que, por diversos motivos (entre los que figura tanto la satisfacción por el funcionamiento del sistema político como la desconfianza en sus propias capacidades), se activa raramente y de manera no perdurable. Sin embargo, el punto es que este público posee las capacidades para participar. En determinadas condiciones un público relativamente informado y ya “politizado” puede entrar en la arena de la participación política influyendo sobre elecciones y decisiones. Y, a veces, lo hace realmente.

... y latente

Las modalidades con las que son seleccionados los que toman decisiones e influidas las decisiones difieren considerablemente según los sistemas políticos y las organizaciones políticas. No obstante, en cualquier sistema y en todo momento histórico se pueden distinguir tres modalidades o conjuntos de modalidades:

- 1) aquellas reconocidas por normas y procedimientos vigentes, legales para todos los efectos;
- 2) aquellas no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, aun con considerables variaciones y con amplios ámbitos de oscilación, de cualquier forma no ilegales;
- 3) aquellas no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diversos grados de extralegalidad o de ilegalidad.

Los sistemas políticos presentan significativas diferencias en lo que se refiere a su capacidad de absorber nuevas formas de participación, en su grado de elasticidad/rigidez ante nuevas demandas, nuevos contenidos, nuevos sujetos. Finalmente, aunque las actividades y las conductas clasificadas en la participación política puedan reconducirse a fenómenos de politización y de solidaridad individual o colectiva, y de identificación e identidad de grupo, la participación política se puede analizar y se analiza mejor bajo la apariencia de actividades y conductas, estímulos y recursos que tienen como referente al individuo en sí mismo. Luego será necesario y útil especificar también las fuentes de aquellas actividades y de aquellas conductas, las motivaciones, los objetivos y las consecuencias en términos de grupo y, como se dijo, de conservación o de cambio de la estratificación sociopolítica y del sistema dominante de valores e intereses. No se trata de adherirse a una perspectiva individualista en la época de la política de masa, ni tampoco de aceptar la perspectiva analítica que se sitúa bajo el nombre de *rational choice* (por la cual los individuos actúan exclusivamente según cálculos racionales, a menudo de racionalidad limitada), sino más bien de partir del individuo para explicar, a través de sus conductas, los procesos de formación de los grupos y de las actividades colectivas.

Actos individuales

Si luego se procede, como es correcto hacer, a un intento comparado, resulta oportuno recordar que, para construir un modelo de los complejos procesos que desembocan en decisiones políticas individuales, un autor particularmente atento a la

relevancia de los grupos sugirió como variables importantes “*los roles del individuo en sus ambientes vitales, las colectividades con las que se identifica, las elecciones disponibles en la comunidad local de pertenencia y las elecciones disponibles en calidad de sujeto de un sistema político nacional*” (Rokkan, 1970).

Un modelo

UN PROCESO COMPLEJO

La participación política es, al mismo tiempo, un fenómeno antiguo y un fenómeno reciente. Es un fenómeno antiguo ya que desde el momento en que se puede hablar de política como actividad desarrollada en comunidades organizadas siempre ha habido participación política. Es un fenómeno reciente puesto que está estrechamente vinculado, en su sentido complejo, con significativas transformaciones de los sistemas socioeconómicos y de la naturaleza de las comunidades políticas. Nadie podría dudar, con respecto a la antigüedad del fenómeno, que es necesario hablar de participación política también en los casos de las ciudades-Estado griegas. En efecto, dejando de lado el número realmente limitado y seleccionado de los que eran admitidos al proceso decisorio, las características centrales de la participación política, es decir su objetivo de influir tanto en la elección de los que deciden como en las decisiones mismas, estaban presentes obviamente también en las *poleis* griegas, y lo habrían estado todavía más en la república romana.

Estas experiencias son tan importantes que sugirieron a los pensadores políticos la posibilidad de formas de democracia directa con las que integrar o incluso sustituir la democracia representativa. Y las formas de democracia directa, en particular los diversos tipos de referendos, las peticiones, las iniciativas legislativas populares, incluso la eventual “destitución” de los representantes electos, se caracterizan precisamente por oportunidades más amplias e incisivas de participación política.

Democracia directa

Establecido lo anterior, sin embargo, y sin seguir en sus detalles la cuestión histórica de la participación política, es cierto que muchas formas de organización del poder político en el mundo occidental (como el absolutismo) y en el mundo oriental (como el despotismo), no dejaron más espacio a la participación política por periodos larguísimos de tiempo. Sólo con la aparición de las formas modernas de Estado en el mundo occidental, y sobre todo con los primeros impulsos hacia la democratización interna, se puede volver a hablar legítimamente de participación política. Aunque es posible afirmar que la participación política siempre ha existido, resulta correcto sostener que el fenómeno asumió sus características más específicas después de la formación de los Estados nacionales, simultáneamente a las presiones por una democratización formal y sustancial y con consistentes transformaciones culturales y socioeconómicas.

Estos procesos han sido analizados de diversas maneras. Los más importantes entre ellos pueden sintetizarse así. En el origen de la decisión de ampliar el número de los participantes en las decisiones políticas está el conflicto interno de los diversos sectores de las élites, de los detentadores del poder. Cada vez que el conflicto se vuelve muy agudo e irresoluble dentro de los confines y de los términos tradicionales, algunos sectores de las élites pueden tratar de determinar quiénes son sus seguidores en un ámbito más amplio y proceder a su movilización política, es decir al fomento desde arriba de formas de participación en la esfera política. Este intento puede ocurrir a través de la ruptura de las viejas reglas y la creación de nuevas reglas y nuevas estructuras, para “acomodar” la participación política, o bien de manera desordenada. Los procesos más ordenados, más transparentes y más fáciles de estudiar y de comparar conciernen a la expansión de la participación política bajo la forma de participación electoral, es decir de concesión del derecho al voto. Los procesos más desordenados, más tumultuosos y más difíciles de estudiar y de comparar se configuran como irrupciones repentinas de masas de individuos en la esfera política durante grandes fases de transformación que asumen la característica de revoluciones (Tilly, 1978).

participación electoral

Es cierto que, como no se han cansado de subrayar tanto los autores más destacados del siglo XX como los politólogos contemporáneos, la participación electoral es *sólo una* de las modalidades posibles de participación política, pero es igualmente cierto que, sobre todo en los regímenes democráticos, sus consecuencias son inmediatas y significativas, en términos de influencia, en la selección de los gobernantes a diversos niveles y, en sistemas competitivos, al menos parcialmente, también en el tipo de políticas que se aplicarán. Es cierto también que puede haber modalidades de participación política no relacionadas con el comportamiento electoral, en regímenes no democráticos y no competitivos, generalmente definidas como heterodoxas o anómalas, como los tumultos, las demostraciones violentas, las huelgas espontáneas, todas igualmente posibles también en los regímenes democrático-competitivos. Pero la posibilidad de ejercer el voto —junto con el complejo de actividades, de recursos y de consecuencias que no se relacionan con ese ejercicio— convierte a la conducta electoral en un fenómeno central del síndrome y de los procesos de participación política. Finalmente, como es bien sabido, la experiencia clásica del constitucionalismo anglosajón se caracteriza por el intento, esencialmente coronado por el éxito, de sustituir las balas (*bullets*) por las boletas electorales (*ballots*) como instrumento para la resolución de conflictos, de contar las cabezas en vez de cortarlas, de dejar que estas cabezas se expresen, dialoguen, se confronten hasta la decisión.

Si entonces se relaciona correctamente el proceso de democratización con el fenómeno de la participación política, la mejor conceptualización puede encontrarse en Rokkan (1970), donde el gran estudioso noruego determina cuatro umbrales institucionales, superando los cuales se ejerce y se amplía la participación política, es decir crecen sus oportunidades y su eficacia. Será útil describir en forma amplia esta

conceptualización.

Democratización y participación

1) El primer umbral es el de *legitimación*. ¿Desde qué momento en la historia de la formación del Estado y de la construcción de la nación se tiene un efectivo reconocimiento del derecho de petición, de crítica y de demostración contra el régimen? ¿Desde qué año o desde qué década los historiadores consideran que hubo una defensa constante de los derechos de reunión, expresión y prensa, y dentro qué límites?

Los umbrales

2) El segundo umbral es el de *incorporación*. ¿Cuánto tiempo ha pasado antes de que a los potenciales seguidores de los nacientes movimientos de oposición se les concedieran los derechos formales de participación a la elección de los representantes con plena igualdad respecto a los estratos del *establishment*?

3) El tercer umbral es el de la *representación*. ¿Qué tan altas eran las barreras que impedían la representación de los nuevos movimientos y cuándo y de qué modos fueron reducidas, volviendo así más fácil la conquista de escaños en las asambleas legislativas?

d) El cuarto umbral es el del *poder ejecutivo*. ¿Qué tan inmunes a las presiones del legislativo eran los órganos ejecutivos, y cuánto tiempo debió transcurrir antes de que la fuerza parlamentaria pudiera ser transformada en influencia directa en el proceso decisorio del ejecutivo, ya fuese a través de unas formas de regla proporcional para el acceso de los partidos menores o a través de la institucionalización de la responsabilidad del gabinete hacia las mayorías parlamentarias?

Este proceso de democratización difícil, a menudo largo y agobiante, normalmente conflictivo, es caracterizado y acompañado por la ampliación de las oportunidades, de las sedes, de los niveles de participación, del número de los participantes y de su influencia en los detentadores del poder y sus decisiones. Asimismo, el proceso es plasmado por una interacción significativa, con características variables, entre la dinámica de la esfera política y la dinámica de la esfera socioeconómica. De esta forma entran en acción, y merecen atención específica, los procesos que se clasifican bajo el nombre de *movilización social*. En el análisis de Karl W. Deutsch (1961), la atención es enfocada en las siguientes características:

La movilización social

1) desplazamientos poblacionales del campo a la ciudad;

2) desplazamientos poblacionales del sector agrícola al sector industrial y luego al sector terciario;

3) aumento de la población y transformación de su composición;

- 4) crecimiento de la alfabetización;
- 5) mayor exposición a los medios masivos de comunicación.

Estas transformaciones empujan a los individuos en la dirección de una mayor disponibilidad para participar e influir sobre procesos y decisiones que les conciernen más de cerca, particularmente los que se refieren a la esfera político-administrativa. Su efectiva participación dependerá luego de la *estructura de las oportunidades políticas*, es decir de las modalidades de organización de la esfera política y de las potencialidades de integración política.

En síntesis, en concordancia con los desplazamientos físicos y psicológicos de grandes masas de individuos, se produce un proceso de participación en la esfera política. Este proceso puede ser definido como *participación* política cuando de alguna manera es relativamente espontáneo y autónomo, y sobre todo cuando nace de abajo, de los mismos ciudadanos, y tiende a influir sobre quienes detentan el poder político. Debe ser definido como *movilización* cuando, por el contrario, es inducido y heterónomo, cuando refleja el intento de los detentadores del poder político de organizar y tener bajo su control, con los instrumentos a su alcance, el consenso y el apoyo de los súbditos/ciudadanos. Sin embargo, hay que añadir en seguida que, en sentido técnico, la movilización social es asimismo el vasto y complejo proceso de transformaciones que crean muchas de las precondiciones para la participación política. Es más, es útil detenerse en la movilización social, ya que algunas distinciones sirven para enfocar mejor el problema tanto por lo que concierne a los individuos como por lo que concierne a los grupos.

En particular Gino Germani (1975: 39) distinguió oportunamente los procesos de movilización *primaria*, la ruptura de los antiguos y tradicionales esquemas de conducta, de los procesos de movilización *secundaria*, el relanzamiento de la actividad de grupos ya movilizados pero que se habían estancado en esquemas de conducta pasivos y subordinados, o bien habían dado un paso atrás con respecto a la esfera política. Además, el mismo autor evidenció la existencia de procesos de *desmovilización*: “Durante los conflictos causados por la movilización de algunos grupos sociales pueden oponerse a la movilización de otros o bien a su participación, aunque legitimada, en determinadas esferas de actividades. Si logran su intento, buscarán restablecer el *status quo* desmovilizando a los sectores recién movilizados”. Es el caso, por ejemplo, de los numerosos intentos, repetidamente fallidos, en la Argentina de los años cincuenta y sesenta, de desmovilizar a los seguidores de Juan Domingo Perón, excluyéndolos de la esfera política.

Desmovilización

De cualquier forma, siempre en el ámbito de los problemas macropolíticos de la participación, la nota fina de esta sección debe reiterar el estrecho nexo existente entre los procesos de transformación social, reivindicación de los derechos, expansión del ámbito de actividades del sector público y participación política. Si individuos y grupos adquieren

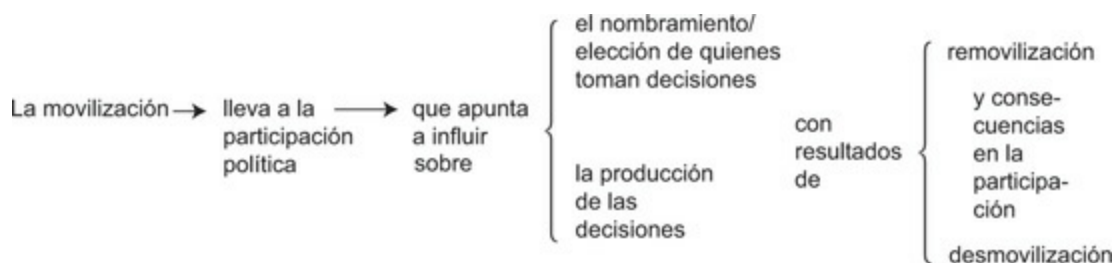
los recursos no sólo económicos, sino también jurídicos y políticos, y si el Estado interviene en el sistema socioeconómico, entonces son muy elevadas las probabilidades de que emerjan fuertes impulsos a la participación política y que se creen estructuras específicas aptas para canalizarla y orientarla eficazmente. Pese a todos los esfuerzos en sentido contrario, una vez activada, la tensión hacia la participación política no puede apagarse del todo. La desmovilización no logra tomar definitivamente la delantera en la era de la participación. En el mejor —aunque frecuente— de los casos la desmovilización es temporal y esporádica. El retroceso de la participación ya no es practicable con éxito por parte de ningún régimen autoritario. El esquema de la [figura III.1](#) resume lo que se ha argumentado hasta ahora.

UN PROCESO DE MÁS ESTADIOS

Una vez determinado el impulso a la participación política en la dialéctica entre las demandas por el aumento de derechos y de recursos de los ciudadanos, por una parte, y la expansión del papel y de las tareas del aparato político-administrativo, por la otra, el proceso global no puede focalizarse exclusivamente en la participación, sino que debe ampliarse hasta volver a comprender las fases de la *politización*, cuesta arriba de la participación política, y de la *receptividad*, cuesta abajo de la participación. En otras palabras, las interrogantes relevantes no pueden ser planteadas y las respuestas adecuadas no pueden ser proporcionadas si la perspectiva no se amplía de manera oportuna.

Politización y receptividad

FIGURA III.1. *Movilización social, participación política y resultados*



Mientras los individuos y los grupos consideren que la actividad de los *decision-makers* es irrelevante para sus propios destinos personales y colectivos, mientras ningún empresario político se preocupe por organizar el consenso, o mejor dicho el disenso, respecto a las decisiones tomadas y por tomar, mientras sea imposible construir y utilizar canales de acceso a la esfera política, los individuos y los grupos no politizarán sus propias demandas y, por ende, la tasa de participación será baja, o bien nula. Cuando, en cambio, crezca la conciencia de que otros individuos y grupos influyen y a veces

plasman destinos personales y colectivos, deciden la asignación de recursos, se apropian de oportunidades; cuando emerjan empresarios políticos; cuando se disponga de los canales de acceso y de influencia política, las demandas se volverán politizadas, dirigidas hacia y en contra de los gobernantes, y la tasa de participación en consecuencia crecerá.

La interrogante empírica más importante concierne a la explicación de las diversas tasas de politización, es decir a la exploración de los factores que conducen a algunos individuos a una mayor politización con respecto a otros, a algunos grupos a dirigir sus demandas en mayor medida a la esfera política, a algunos sistemas políticos a exhibir un nivel de politización (interés + participación) global más elevado que otros, con la presencia de más grupos y de empresarios políticos más numerosos y mayormente en conflicto entre ellos. La explicación no puede ser unívoca, sino que debe reconducirse a un conjunto de factores que conciernen y derivan de la cultura política y de la estructura política del sistema y de los subsistemas en examen. Por lo tanto, una adecuada identificación de los factores de politización de las demandas y de las necesidades sociales permite una mejor comprensión del sistema sociopolítico y, naturalmente, también de la participación política.

Los factores de la politización

Entre los factores que influyen sobre la inclinación de grupos e individuos a participar se encuentran también, naturalmente, las anteriores experiencias de participación. Si la participación tuvo éxito, es decir si individuos y grupos obtuvieron satisfacción a sus propias demandas y a sus propias necesidades, la inclinación a participar ulteriormente resultará acrecentada. Si los detentadores del poder político se demostraron sensibles y receptivos a las demandas expresadas; o bien, si al ser insensibles, fueron derribados por la ola de una participación hostil hacia ellos mismos y remplazados por otros, que son la expresión de las demandas y las necesidades insatisfechas; o bien, finalmente, si la participación misma produjo no sólo un éxito inmediato y específico, tal vez efímero, sino también una comunidad de intentos y de sentimientos, un sentido de colaboración y de identidad, entonces la participación posterior resultará incentivada. Al menos en un caso la propensión a participar resultará seriamente redimensionada: cuando los detentadores del poder político sean capaces de recurrir a la represión y vuelvan, entonces, elevados hasta no poder soportar más los costos personales de cualquier acto de participación, que es lo que se intenta y, al menos en las primeras fases del régimen, se logra, en las situaciones autoritarias.

La represión

El análisis de las consecuencias de la participación se presenta complejo, pudiendo llevarse a cabo en diversos niveles que conciernen a los individuos, a los grupos, a los detentadores del poder. Estos posibles niveles, además, van desde los más concretos (respuestas a demandas específicas) a los más difíciles de medir (la receptividad del sistema y la construcción o el fortalecimiento de identidades colectivas). Precisamente

por esta razón ningún análisis de la participación política puede considerarse exhaustivo si no se enfrenta también el aspecto específico de las *consecuencias* de la participación política. Esto se aplica sobre todo en una fase en la que la utilidad concreta e inmediata de la participación es puesta en discusión y se difunden impulsos de diverso género y de diversa intensidad a la no participación, al abstencionismo electoral, al abandono de la arena pública en favor del reflujo en lo privado.

Las consecuencias

Si se toman en cuenta estas consideraciones preliminares, es posible proceder entonces al análisis de las diferentes modalidades de participación. En diversa medida, cada una de las modalidades que siguen se presenta en los distintos sistemas políticos. Lo que es mutable son, por un lado, su frecuencia y la intensidad con la que se recurre a ellas; por el otro, aún más importante, el “paquete” distinto dentro del cual se insertan las diversas modalidades, formando configuraciones diferenciadas tanto por lo que toca a los sistemas políticos como por lo que concierne a las predisposiciones y las actividades específicas de cada participante. Finalmente, será oportuno no olvidar de ninguna manera que la participación se externa bajo dos formas distintas: *actividades orientadas a la decisión* y *actividades orientadas a la expresión*.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Casi todos los autores concuerdan en que la *participación electoral* no es más que una de las modalidades de participación política, y tal vez, en términos de impacto político, ni siquiera la más importante, aunque probablemente sí la más difusa y la más universal, es decir la que es más practicada en sistemas políticos distintos entre sí. Además, la participación electoral puede constituir tanto el momento culminante de un conjunto de otras actividades de participación política como el momento inicial, casi una precondition de ulteriores actividades de participación política. Finalmente, por una serie de razones que van desde la casi universalidad de esta conducta a la relativa facilidad de la recopilación de datos, de la suficiente credibilidad de los datos mismos a su más fácil manejo matemático, la participación electoral se presta a diversos análisis en profundidad, a diversos niveles del sistema político, así como de tipo comparado entre sistemas. Ningún análisis de la participación política, entonces, puede prescindir del análisis de la conducta y de la participación electoral (Rose, 1980; Norris, 2002).

El comportamiento electoral

En el caso italiano, caracterizado hasta 1993 por significativas y persistentes peculiaridades, se han hallado tres importantes modalidades de relación entre electores y partidos. Estas modalidades se han traducido en tres tipos de voto: de pertenencia, de opinión, de intercambio. En el caso del “voto de pertenencia”, el elector se siente parte

de un área sociocultural que se traduce automáticamente en una conducta electoral estable a lo largo del tiempo. En el caso del “voto de opinión”, el elector se considera capaz de elegir de vez en cuando entre las propuestas partidistas y las candidaturas. En el caso del “voto de intercambio”, candidatos y partidos específicos establecen, por medio de la promesa de favores y recursos, una relación clientelar continuada en el tiempo con grupos de electores (Parisi y Pasquino, 1977; para actualizaciones véase Parisi, 1995).

CUADRO III.1. *Fecha de introducción del sufragio universal masculino y femenino*

	<i>Sufragio masculino</i>	<i>Sufragio femenino</i>
Alemania	1869	1919
Australia	1902	1902
Austria	1897	1919
Bélgica	1894	1949
Canadá	1918	1918
Dinamarca	1918	1918
España	1869	1931
Estados Unidos	1870	1920
Finlandia	1907	1907
Francia	1848	1945
Gran Bretaña	1918	1928
Grecia	1877	1952
Holanda	1917	1922
Irlanda	1918	1923
Israel	1948	1948
Italia	1912	1948
Japón	1925	1945
Luxemburgo	1919	1919
Noruega	1897	1915
Nueva Zelanda	1879	1893
Portugal	1911	1931
Suecia	1910	1921
Suiza	1848	1971

El voto es un acto relativamente sencillo. Sin embargo, esta afirmación no debe hacer olvidar que la extensión del sufragio (véase el [cuadro III.1](#)) ha sido producto sobre todo de significativas luchas entre detentadores del poder políticos y quienes los retan dentro y fuera de la clase dominante, que ritmos y cadencias diferentes han acompañado el proceso de democratización electoral y la creación de estructuras partidistas e institucionales adecuadas para sostener el peso de la participación electoral; que en muchísimos países el derecho de voto nunca es ni concedido ni asegurado de una vez por todas, sino que es a menudo revocado, su ejercicio sometido a abusos y atropellos, su traducción en las casillas manipulada con fraudes y chanchullos. Obviamente, donde la participación electoral no es tutelada eficazmente, todas las demás formas de participación política institucionalizada, pacífica y legal resultan bastante difíciles y precarias.

El derecho de voto

Existen considerables diferencias entre los regímenes democráticos con respecto a la participación electoral, como se pone en evidencia en el [cuadro III.2](#) (véanse también los datos en Norris, 2002: 85, en apoyo a la tesis de que la declinación de la participación electoral, que seguramente ocurrió, es mucho menos dramática de lo que afirman los medios de comunicación de masas). Por lo general la participación electoral es bastante elevada, y no es cierto que en los últimos 20 años hubiese un descenso significativo, casi estructural, de la afluencia a las urnas de los electorados democráticos, ni que haya una tendencia —excepto una muy limitada— en este sentido.

CUADRO III.2. *Porcentaje promedio de la participación al voto para las cámaras bajas (1945-2009)*

Australia (14)	95	Israel (18)	78
Bélgica (20)	92	Costa Rica (15)	76
Austria (20)	90	Finlandia (18)	75
Luxemburgo (13)	90	Francia (17)	74
Islandia (19)	89	Gran Bretaña (17)	74
Italia (17)	89	España (11)	74
Malta (16)	89	Portugal (11)	73
Nueva Zelanda (22)	88	Canadá (21)	72
Dinamarca (25)	86	Irlanda (17)	72
Holanda (19)	86	Japón (25)	69
Suecia (19)	85	Estados Unidos (20)	59
Alemania (16)	85	India (14)	59
Noruega (16)	80	Suiza (16)	55
Grecia (11)	80		

NOTA: Entre paréntesis aparece el número de elecciones en las que se basó el porcentaje promedio de participantes. Los datos de Grecia, Portugal y España se refieren al periodo 1974-2008.

FUENTE: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (cálculos propios).

Con respecto a la explicación de las diferencias entre los diversos sistemas políticos, es precisamente *sistémica*. Depende en esencia de las características políticas e institucionales de cada sistema político. Entonces, es atribuible a la prominencia de las elecciones, a la importancia que los electores atribuyen al resultado de éstas y a la percepción que tienen de su propia influencia en ese resultado (justamente en esta dirección se mueve la óptima investigación de Franklin, 2004). Muchas elecciones en los colegios uninominales tienen un resultado predeterminado por la ventaja natural de uno de los candidatos, tanto en los Estados Unidos como en la India; en esos casos movilizan a menos electores. En Suiza los electores saben que su voto no cambiará la composición del ejecutivo (predeterminada por un acuerdo entre partidos), por lo que no se preocupan mucho por ir a las urnas. Así que en estos países la tasa de abstencionismo resulta bastante elevada, compensada sólo en parte por la disponibilidad de otras formas de participación política, como los referendos, tanto en los Estados Unidos como en Suiza, en parte incluso acrecentada, en los Estados Unidos, por barreras jurídicas e institucionales que conciernen a la inscripción individual y voluntaria en las listas electorales, la residencia por cierto periodo de tiempo, el día y el horario de las votaciones.

Aunque se caracterice como un acto en apariencia bastante sencillo, el voto no está del todo exento de costos y, según los regímenes políticos, puede ser facilitado o complicado por las reglas imperantes. Según el parecer de la mayoría de los estudiosos, el voto es también un acto que traduce de manera inmediata las preferencias de cada elector. Sin embargo, ello no comunica informaciones específicas sino genéricas. Es decir, al votar, los electores a menudo expresan preferencias de gran importancia, por ejemplo en la elección de los parlamentarios y de los jefes del ejecutivo, pero no proporcionan, ni pueden hacerlo, informaciones precisas por lo que concierne a las políticas públicas preferidas, salvo que la elección electoral esté estructurada de manera tal como para permitirlo explícitamente, como en el caso de los referendos. En efecto, la elección en favor de un candidato, un partido, un jefe del ejecutivo, sólo raramente se basa en el conocimiento exhaustivo y en la completa aprobación de un programa que, a su vez, no logra ni contener ni prever todas las políticas públicas que se pondrán en acción en lo sucesivo.

Voto e información

Por último, precisamente por ser sencillo y limitado en su impacto, el voto a menudo se relaciona y se puede relacionar con otras modalidades de participación política o con la predisposición para recurrir a ello. En los Estados Unidos los electores votan en porcentajes muy bajos, pero recurren ampliamente a varias modalidades de participación política para influir sobre las actividades y las conductas de sus representantes y de sus ejecutivos. En general, aun constituyendo un acto de participación política eminentemente individual y personal, el voto presenta un conjunto de características que permiten analizarlo en un contexto más amplio; es más, alientan a hacerlo. Veamos de manera más detallada algunas de las problemáticas implícitas.

Entre las generalizaciones más recurridas por las investigaciones empíricas, las más

seguras por lo que concierne a la inclinación de los individuos a ejercer el derecho de voto tienen que ver, por un lado, con algunas orientaciones psicológicas (Campus, 2000); por el otro, con algunos componentes que podríamos definir como “ambientales”. Es más probable que una persona vaya a votar si tiene un interés generalizado por la política, y no sólo por una puesta en juego específica; si posee algunas informaciones políticas básicas y relevantes para su opción; si considera que con su voto puede influir sobre la elección o bien en la decisión; si, como se acordó definir esta conducta, se considera dotada de un *sentido de eficacia*. Por el contrario, es muy improbable que una persona con escaso interés por la política, pocas informaciones y limitado sentido de eficacia pueda motivarse o ser motivada suficientemente para acudir a las urnas. La [figura III.2](#) presenta gráficamente los elementos que llevan al voto y del voto a otras actividades de participación.

El sentido de eficacia

Naturalmente, de esta forma lo único que se logra es desplazar hacia atrás el problema de por qué votan las personas. Una respuesta correcta, en efecto, debe proporcionar las argumentaciones adecuadas para explicar cómo llega la gente a interesarse en la política, adquiere las informaciones necesarias, se forma la convicción de ser eficaz. En la bibliografía especializada hay tres tipos de personas. El primero hace referencia sustancial y a veces casi exclusiva al estatus socioeconómico. El segundo sugiere que es la conciencia de clase la que crea las condiciones de la participación política. El tercero sostiene que la participación política nace del sentido cívico y depende del compromiso. Los tres merecen ser analizados extensamente.

FIGURA III.2. *Motivaciones de la participación política*



LOS PARTICIPANTES

Ya que las investigaciones empíricas revelan que, con base en todos los indicadores socioeconómicos, las que votan son las personas ubicadas en los niveles más altos de la escala, las que tienden más en general a participar, y que, por el contrario, las más desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico habitualmente votan y participan menos, se deduce de ello que el estatus socioeconómico es la variable independiente a la cual referirse para explicar la presencia o la ausencia —de cualquier forma la cantidad y la calidad—, de las conductas de participación políticas. Como afirmó Milbrath (1965: 113-114), “una de las proposiciones más aceptadas en las ciencias sociales es que las personas cercanas al centro de la sociedad se inclinan más por participar en política que las personas cercanas a la periferia [...] Las personas cercanas al centro reciben más estímulos que las alientan a participar y reciben mayor apoyo de sus pares cuando efectivamente participan”.

El estatus socioeconómico

El elemento importante en la afirmación de Milbrath, que suscitó no pocas controversias, es la interrogante acerca del significado del término “centro”. En efecto, para muchos autores el “centro” de un sistema, desde el punto de vista del estatus socioeconómico, está constituido por aquellas personas y por aquellos grupos que cuentan con un nivel de ingresos elevado, tienen un buen nivel de instrucción, realizan un trabajo no manual, controlan su propio tiempo, pertenecen a los sectores sociales,

lingüísticos, religiosos y étnicos dominantes. En definitiva, se ubican no lejos del vértice de la estratificación social. Así que su mayor participación política se debería al deseo de conservar los recursos a su disposición, mantener su posición privilegiada, obtener las políticas públicas favoritas, logrando, en consecuencia, reproducir más fácilmente para sí y para sus propios descendientes un estatus socioeconómico elevado.

Aunque la perspectiva de la importancia del estatus socioeconómico en el estudio de la participación política siga manteniendo su validez y no deba abandonarse del todo, emergieron dos perspectivas bastante alternas que trataron de determinar más precisamente cuáles son las motivaciones que inducen a la participación política y, en su caso, logran también explicar por qué hay muchos ciudadanos de estatus socioeconómico elevado que no participan y por qué en muchos sistemas políticos también los ciudadanos de estatus socioeconómico bajo manifiestan tasas elevadas de participación política.

Pizzorno, adhiriéndose sólo en medida muy limitada a la interpretación de la participación política formulada por la perspectiva del estatus socioeconómico, propuso un segundo modelo muy teórico, pero susceptible de una fecunda extensión en múltiples direcciones y capaz de ofrecer una respuesta alternativa también al problema de quién vota. En efecto, si —como él sostiene (1966: 261)— “la participación política es mayor cuanto mayor (más intensa, más clara, más precisa) sea la conciencia de clase”, se abre el camino a una serie de reflexiones tanto importantes como indispensables que refinan toda la temática relativa a quién participa. Para empezar, se plantea el problema de la determinación correcta y precisa de los ámbitos en los que se ejerce y se puede expresar la participación política, con particular atención a las organizaciones delegadas a ella, como por ejemplo, y en primer lugar, los partidos políticos y los sindicatos, pero naturalmente también las demás múltiples organizaciones profesionales.

La conciencia de clase

La mayoría de los autores sostienen que las organizaciones constituyen el instrumento/vehículo principal de participación política, aquel en el cual pueden salvarse las desigualdades de estatus, gracias al cual personas de condición socioeconómica inferior pueden aspirar a reducir el desnivel en el acceso al poder político y en la distribución de recursos. En parte, las investigaciones ofrecen apoyo empírico a estas afirmaciones. Sin embargo, la crítica de Pizzorno merece ser tomada en consideración:

Organización y participación

Esta primera hipótesis, entonces, señala a la organización como condición de la participación, sin darse cuenta de que lo es sólo en su momento formativo. En efecto, si las necesidades no son simplemente traducidas, sino transformadas, si la organización conlleva implícitamente estratificación y por consiguiente burocratización y desigualdades, esa organización que se presenta como condición de solidaridad y de participación contiene en sí también los gérmenes que la llevan a esclerotizar la participación misma. [1966: 264.]

Es probable que se pueda aplicar también al interior de las organizaciones la misma metodología que se emplea en el análisis de la participación en el sistema político más

amplio. El punto crucial, entonces, es que resulta probable que seguirán siendo los individuos con el estatus socioeconómico relativamente más elevado los que ocupen las posiciones de mayor relevancia, resultando los participantes dotados de mejores recursos, de tasas más elevadas de actividad y, en consecuencia, de mayor influencia. Esto significa que en las organizaciones se reproducen algunos desequilibrios de influencias que encuentran sus raíces en diferencias preexistentes de estatus. Sin embargo, al mismo tiempo estas organizaciones, y en particular las de las clases inferiores, pueden tener un efecto positivo —si son capaces de movilizar todo o gran parte de su séquito potencial— en reducir las desigualdades entre sectores de estatus socioeconómico elevado y sectores de estatus socioeconómico inferior. En particular se ha observado (ha sido empíricamente detectado, entre otros, por los autores de una excelente investigación comparada realizada en siete naciones: Verba, Nie y Kim, 1978), que la simple existencia de partidos de izquierda en un sistema político produce niveles de participación más elevados de los sectores socioeconómicos más bajos, populares, y que, al mismo tiempo, su actividad contribuye a reducir las desigualdades sociales. En los sistemas políticos donde los partidos de izquierda han existido desde hace más tiempo, han favorecido mayormente la participación política de los sectores populares y han obtenido y mantenido el gobierno, las desigualdades están de hecho mucho más contenidas que en los sistemas políticos donde los partidos de izquierda están ausentes o son muy débiles y donde, aunque fuertes, jamás han adquirido el control efectivo del gobierno.

A estas alturas se cruzan las variables que podríamos definir como personales, es decir interés, información, sentido de eficacia, con las variables de grupo, o sea de los grupos sociales, de las asociaciones profesionales, de las organizaciones de intereses. Las variables de grupo se definen en general como: existencia de una comunidad relativamente estable, inserción de individuos en redes organizativas, presencia de partidos que dirigen su llamado y sus esfuerzos a la movilización de los sectores inferiores. La misma conciencia de clase (o de estatus), como variable explicativa del grado de participación política, es mejor definida e interpretada como la capacidad de las organizaciones de infundir solidaridad y de crear identidades en sectores sociales que comparten experiencias socioeconómicas y culturales similares. Y, como concluye secamente Pizzorno, “la conciencia de clase promueve la participación política y a su vez la participación política incrementa la conciencia de clase” (1966: 262). Esta afirmación se vuelve un nuevo punto de partida, con su fecundidad, pero también con su problematicidad. En efecto, de ella se deriva lógicamente que si las clases sociales pierden su coherencia y su “conciencia” y, en particular, si la clase obrera disminuye numéricamente, se fragmenta y se aburguesa, la participación política, privada de su eje esencial, terminará por deprimirse y se orientará, no a promover una nueva estructura de clase, sino a perseguir y mantener ventajas de grupo, particularistas. Si y cuánto se haya producido este resultado es un problema empírico que merece estudios exhaustivos en una pluralidad de sistemas políticos. Pippa Norris (2002) ha hecho una seria contribución en esta dirección, aunque su optimismo acerca de la posibilidad de que nuevas formas de participación política sustituyan totalmente a las formas tradicionales, sin que se pierda

nada, resulta excesivo.

Personas y grupos

Antes de llevar a sus últimas consecuencias estos discursos sobre la declinación de la antigua participación y sobre la afirmación de nuevas formas, es preciso detenerse brevemente en dos aspectos que, de cualquier forma, son preliminares. Se ha dicho que los participantes habitualmente activos, cuando no intervienen variables “extrañas”, la más fuerte de las cuales es la de la organización, pertenecen a los sectores centrales, privilegiados, de la sociedad y de cada estrato social. Hay que añadir que la centralidad y el privilegio pueden definirse también con referencia al género —en el sentido de que por lo general los hombres gozan de condiciones globales más favorables a la participación política (sobre este punto, por lo que concierne a los Estados Unidos, aunque de ello pueda derivar una interpretación de aplicabilidad más extensa, véase la importante investigación de Burns *et al.*, 2001)— y a la edad. Las investigaciones indican que el conjunto de los factores más importantes para facilitar la participación política funge como aglutinante cuando los individuos alcanzan la plena inserción en la vida social y laboral. Más precisamente, una vez resueltos de modo positivo los problemas de la búsqueda de un trabajo y de un compañero o de una compañera, los individuos de las clases medias de edad (entre los 25-30 y los 55-60 años) entran, y permanecen, en una vida de relaciones que puede dirigirse sobre todo hacia la participación política como elemento adicional importante propio de esa vida de relación. Por último, cabe subrayar que si los que participan más y más incisivamente son los componentes mejor consolidados y más privilegiados de la sociedad, sus preguntas serán escuchadas y sus presiones surtirán efecto, así que las respuestas de los gobernantes irán predominantemente a su favor y en detrimento de los que no logran hacerse oír y hacerse tomar en cuenta. Según el más acreditado estudioso de dichas temáticas, éste es el caso de los Estados Unidos, lo cual explica también la baja tasa de participación electoral (Verba, 1996).

¿Quién participa?

El modelo de Pizzorno no tuvo prácticamente ningún seguimiento en las investigaciones empíricas, tal vez por ser demasiado ambiciosamente teórico, mientras que el modelo del estatus socioeconómico ha sido aplicado por mucho tiempo sin ninguna innovación. Pero recientemente ha sido cuestionado de manera original e interesante. El modelo del estatus socioeconómico se funda en la observación cierta de que las personas colocadas en posición media alta en la escala social, dotadas de buena instrucción, ingreso consistente y abundante tiempo libre, participan significativamente más que sus conciudadanos menos favorecidos. Sin embargo, ese modelo no ha logrado explicar exactamente *por qué* son los ciudadanos con elevado estatus socioeconómico los que participan más y, en particular, no explica las diferencias, que aún existen, en el interior del vasto grupo de personas relativamente privilegiadas que deberían ser muy participantes. Si no son todos los que tienen conocimientos, dinero y tiempo los que

participan con la misma intensidad y frecuencia, resulta indispensable encontrar una explicación adecuada más refinada. El modelo del voluntariado cívico (*civic voluntarism*), formulado por Sidney Verba, Kay Schlozman Lehman y Henry E. Brady (1955), parece responder justamente a esta exigencia de manera adecuada.

Los autores se interrogan, ante todo, acerca de por qué los ciudadanos no participan activamente, y sugieren tres respuestas plausibles: porque no pueden, porque no quieren, porque nadie se los ha pedido (p. 269). Para realizar la transición de la pura y simple disponibilidad de recursos —dinero, tiempo, conocimientos— fundamentales en el modelo del estatus socioeconómico, a la participación, antes cívica, luego política concreta, Verba y sus colaboradores indican que son indispensables dos elementos. El primero consta de una propensión al compromiso que se deriva de normas sociales difundidas y del sentido del deber individual, precisamente “cívico”, propio del ciudadano. El segundo elemento consiste en la existencia de estructuras de reclutamiento donde el compromiso individual logra encontrar una salida propia eficaz y gratificante. En suma, a paridad de condiciones socioeconómicas medianamente elevadas, las diferencias de participación resultan explicables cada vez que se logra contestar tres interrogantes específicas que conciernen a los participantes: 1) ¿dónde adquirieron sus capacidades cívicas?; 2) ¿dónde recibieron el impulso al compromiso?; 3) ¿quién los reclutó?

En sociedades dotadas de una red organizativa difundida y vivaz, las capacidades cívicas pueden adquirirse en una pluralidad de sedes; el impulso al compromiso puede venir, por ejemplo, incluso de las confesiones religiosas; del ambiente de las iglesias, como las bautistas de los Estados Unidos, o bien de las diversas sectas de los “cristianos renacidos”, puede proyectar hacia afuera un compromiso más propiamente político. En otras partes, donde mantienen capacidades de atracción, como en algunos sistemas políticos europeos, podrán ser los partidos, los sindicatos y, de manera aparentemente creciente, las mismas organizaciones del voluntariado, los que llamen al compromiso y recluten a los participantes potenciales. Lo que cuenta, y que diferencia al modelo del voluntariado cívico del modelo del estatus socioeconómico, es que el primero no se limita a tener en cuenta las diferencias de participación, sino que las explica tanto entre clases privilegiadas y marginales como dentro mismo de las clases privilegiadas.

Establecido lo anterior, y tomando en cuenta las líneas principales de la argumentación, tal vez algo ha cambiado en los últimos tiempos en los regímenes democráticos en términos de propensión a la participación por parte de los sectores femeninos y juveniles de la sociedad. Con la transformación de los tiempos de trabajo y de los tiempos de vida que ha afectado al mundo juvenil y, en especial, al femenino, la propensión a la participación política, quizá no en sus formas clásicas e institucionalizadas, como instrumento para modificar sus propias oportunidades de vida y de trabajo, puede haber crecido. Aunque es demasiado pronto para llegar a conclusiones definitivas acerca de este punto, es indudable que las señales de cambio existen, y de cualquier forma es posible afirmar que los desplazamientos de fondo se relacionan con la propensión de nuevos grupos a participar, así como la inclinación a retirarse de la esfera política por parte de algunos sectores de los participantes tradicionales. Sin embargo, en

los sistemas que protegen los derechos civiles, políticos y sociales que están en la base del ejercicio concreto de la participación política, los participantes tradicionales seguirán gozando, cuando así lo deseen, de las oportunidades de removilización.

jóvenes mujeres

La acrecentada participación (o participación potencial) de los jóvenes y de las mujeres se expresa sobre todo, no sólo y no exclusivamente a través de la afluencia a las urnas, sino en formas nuevas e inusitadas. Por otro lado, ya se ha adelantado que la participación electoral no agota de ninguna manera la actividad de participación política y, de hecho, muchos autores consideran que la conducta electoral constituye un terreno de investigación y de teorización que hay que mantener claramente distinto y separado de la participación política. Al no compartir esta posición, que resulta incapaz de rendir cuenta de las interconexiones relevantes entre participación electoral y otras formas de participación política, en el análisis aquí presentado se ha comenzado justamente por la participación electoral. Ahora ha llegado el momento de dirigir la mirada a las demás formas y a las demás modalidades de participación política.

También en este caso existe una clásica lista de base, la que proporciona Milbrath (1965: 18), que dispone sobre todo la bibliografía y la praxis estadounidense y anglosajona en la materia. En orden progresivo de complejidad, las conductas de participación política de alguna manera aceptada e institucionalizada son:

Modalidades de participación

- 1) exponerse a exhortos políticos;
- 2) votar;
- 3) plantear una discusión política;
- 4) tratar de convencer a otros de votar de cierta manera;
- 5) llevar un distintivo político;
- 6) tener contactos con un funcionario o con un dirigente político;
- 7) hacer aportaciones de dinero a un partido o a un candidato;
- 8) participar en un mitin o una asamblea pública;
- 9) contribuir con el propio tiempo a una campaña política;
- 10) volverse afiliado activo de un partido político;
- 1) participar en reuniones en las que se toman decisiones políticas;
- 2) pedir contribuciones de dinero para causas políticas;
- 3) volverse candidato a un cargo electivo;
- 4) ocupar cargos públicos o de partido.

Esta lista es evidentemente demasiado amplia y heterogénea. En particular, no convence la inclusión de los que son verdaderos *decision-makers*, es decir los detentadores de cargos públicos o de partido, quienes, amén de ser participantes, son

objetos y destinatarios de la participación política. Una lista mucho más restringida — utilizable y utilizada en una amplia, excelente investigación comparada— ha sido presentada por Verba, Nie y Kim (1978: 310-316), y comprende sólo cuatro tipos de actividades:

- 1) participar en las campañas electorales;
- 2) desarrollar actividades de colaboración en grupos;
- 3) votar;
- 4) tomar contacto con dirigentes políticos y partidistas (tanto por problemas personales como por problemas sociales).

La lista es incluso demasiado magra y toma en consideración la realidad en la que cuentan los partidos y reclutan afiliados y los hacen participar, y en las que se da la protesta y se expresa en formas distintas, más o menos ortodoxas.

Finalmente, en el ámbito de las poquísimas investigaciones empíricas realizadas en Italia, cabe señalar que Barbagli y Maccelli (1985: 53) han utilizado la siguiente lista de conductas:

- 1) dedicar tiempo y trabajo a un partido;
- 2) ir a escuchar un debate político;
- 3) participar en una marcha;
- 4) afiliarse a un partido;
- 5) dar dinero a un partido;
- 6) participar en un mitin;
- 7) dirigirse a un político por algún problema propio o familiar;
- 8) enviar cartas o quejas a autoridades públicas;
- 9) tratar de convencer a alguien de votar por un candidato;
- 10) tratar de convencer a alguien de votar por un partido;
- 11) firmar a favor de leyes de iniciativa popular y referendos.

También la simple comparación entre la lista de Milbrath y la de Barbagli y Maccelli sugiere dos diversos modos de “leer” la participación política. En el contexto estadounidense la participación política es, de alguna manera, una actividad de individuos en su comunidad; en Europa, y tal vez aún más en Italia, está fuertemente mediada por los partidos y dentro de éstos. Por lo tanto, cualquier análisis de la participación política en Europa y en Italia debe tomar muy en cuenta el papel y el peso de los partidos que, aunque a menudo criticados y seguramente muy diferentes de uno a otro sistema político, siguen siendo el instrumento más importante de que disponen los ciudadanos, participantes o no, para influir en los políticos y las políticas.

Otro punto importante de la lista de Barbagli y Maccelli consiste en la recuperación, entre las formas de participación política institucionalizada, de algunas conductas que

otros autores (Barnes, Kaase *et al.*, 1979) quisieran, en cambio, colocar en el ámbito de la participación heterodoxa, no convencional. Con respecto a estas formas de participación, su lista debería probablemente limitarse a las siguientes:

Participación no convencional

- adherirse a un boicot;
- rehusarse a pagar la renta o los impuestos;
- ocupar edificios o fábricas, realizar un plantón;
- adherirse a una huelga violenta;
- bloquear el tráfico con una demostración callejera.

El [cuadro III.3](#) se limita a comparar las modalidades más importantes de participación política, clásicas y recientes, ortodoxas y heterodoxas.

Naturalmente, dependiendo de las listas utilizadas, de las estrategias de investigación y los objetivos que se persiguen, son posibles clasificaciones diferentes de los ciudadanos, participantes o no. La más interesante de estas clasificaciones es obra de Kaase y Marsch (1979: 154-155). Estos autores subdividen a los ciudadanos de cinco países a los que se refiere su análisis comparado (Austria, Gran Bretaña, Holanda, República Federal Alemana y los Estados Unidos) en cinco tipos:

CUADRO III.3. *Comparación entre modalidades distintas de participación política*

<i>Clásicas ortodoxas</i>	<i>Recientes heterodoxas</i>	<i>Ilegales</i>
• Votar	• Promover la abstención o anulación del voto	• Quemar las papeletas de una elección
• Votar	• Participar en un movimiento	• Saquear tiendas y bancos
• Afiliarse a un sindicato	• Hacer huelgas violentas	• Hacer un plantón con violencia
• Organizar una marcha	• Bloquear el tráfico	• Volcar y quemar automóviles
• Asistir a un mitin	• Hacer un plantón	• Asaltar el escenario del orador
• Firmar un referendo o una iniciativa popular	• Boicotear un supermercado	• mercancías repudiadas (organismos genéticamente modificados)

1) los *inactivos* son los que, cuando mucho, leen temas de política en los periódicos y

están dispuestos a firmar una petición si se les pide que lo hagan;

Tipos de participantes

- 2) los *conformistas* son los que se comprometen sólo en formas convencionales de participación;
- 3) los *reformistas* son los que utilizan las formas convencionales de participación, pero cuyo repertorio político comprende también formas de protestas, demostraciones y boicots;
- 4) los activistas llegan incluso a emprender formas no legales o ilegales de acción política;
- 5) los *contestatarios* (*protesters*) “son similares a los reformistas y a los activistas en su compromiso hacia conductas de protesta. Pero difieren de los grupos anteriores porque no participan en las formas convencionales de actividad política. En determinadas circunstancias los contestatarios participarán en demostraciones, harán estallar una huelga, incluso ocuparán edificios, pero no entrarán en contacto con los dirigentes ni se dejarán ver en las urnas”.

LA RACIONALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Muchos autores, y en muchas sedes y tiempos distintos, han puesto en tela de juicio la elección de participar tomada por numerosos individuos, y su misma racionalidad. Se ha subrayado cómo, en el caso de la conducta electoral, las probabilidades que tiene cada elector de influir en el resultado global son mínimas, sustancialmente nulas. Así que si el objetivo de cada elector consistiera de hecho en aportar un voto decisivo, a la luz de la evidente improbabilidad del resultado, la conducta de cada elector, que dedica parte de su propio tiempo a informarse y parte de sus propias energías y de su propio dinero a ir a las urnas, resultaría inexplicable e irracional (en efecto, así resulta para muchos autores de la teoría de la elección racional, a pesar de sus intentos de volver más complejo, debilitándolo, su modelo interpretativo: Giannetti, 2002: cap. VI).

Por el contrario, resulta explicable y perfectamente comprensible, al menos en algunos contextos, como los Estados Unidos, por qué muchos ciudadanos renuncian a ejercer el derecho al voto, o bien, más sencillamente, no lo practican. En efecto, se ha puesto de manifiesto que, en el caso del voto, así como en el de otras conductas de participación, la motivación llamada *instrumental*, es decir de la obtención de un objetivo preciso, específico —la elección de determinado candidato, la victoria del propio partido, la actuación de una política apreciada— está subordinada por lo general a la motivación definible como *expresiva*, es decir, de la reafirmación gratificante de la pertenencia del elector a una clase social, a un grupo étnico, a una iglesia, a una comunidad cultural, a una asociación profesional, de estar con personas con las que se comparten situaciones de vida.

Las motivaciones instrumentales y expresivas

En el caso del voto expresivo, la actividad de participación funde en un conjunto significativo las motivaciones de *tomar parte* con la de *ser parte*. Se vuelve perfectamente racional para los electores afirmar con el voto su pertenencia y su adhesión a un grupo, a una clase social, a un sistema político, independientemente de las posibilidades efectivas de influir de manera decisiva sobre el resultado del voto. Sólo así resulta explicable por qué, a falta de perspectivas concretas de victoria o de posibilidades de evaluar la incidencia precisa de sus propias elecciones, masas consistentes de ciudadanos dedican su propio tiempo, emplean sus propias energías, gastan su propio dinero, incluso sacrifican parcial o totalmente su propia vida privada, para participar. Se participa, entonces, no sólo con el fin de tomar parte, sino, en algunos casos, especialmente para *sentirse parte* de un “conjunto” de personas con las que, por una multiplicidad de razones, se comparten trayectorias y destinos de vida, y para testimoniarlo con actos que encuentran una recompensa y una gratificación en sí mismos.

Si se toman en cuenta estas motivaciones expresivas, de ninguna manera siempre necesaria y automáticamente separadas de las instrumentales, desaparece la drástica objeción que plantean diversas partes, según la cual la participación política —cualquier forma de participación— es ilusoria, no puede cambiar la situación, es más, fortalece el poder de los que ya lo detentan y además se presta para ser manipulada como demostración de un consenso que por lo demás resulta bastante lábil. Dejando de lado por el momento la temática amplia y compleja de las consecuencias de la participación, aquí bastará con confirmar que quien critica la racionalidad de la participación en términos meramente instrumentales se priva de la fundamental clave de lectura “expresiva” de la actividad de participación política y, por lo tanto, se priva de una comprensión articulada de la vida política.

La racionalidad de la participación

Una objeción más fuerte, pero también de carácter instrumental, se planteó ante la racionalidad de la participación política por parte de quien ha observado esta actividad desde la perspectiva de los grupos y de los bienes colectivos. De alguna manera, aunque esta perspectiva no puede aceptarse por entero, quien participa se propone de todos modos influir en la distribución de los bienes colectivos de manera más favorable para sí mismo y para sus propios grupos de referencia. Puede ocurrir que en algunos casos el bien colectivo que es perseguido y eventualmente alcanzado sea de carácter indivisible, como por ejemplo el mejoramiento de las condiciones laborales en una empresa, la limpieza del río que atraviesa la propia ciudad, la reducción de las cuotas de inscripción a las universidades. En estos casos el “beneficio” no podrá concederse exclusivamente a quien luchó para obtenerlo, sino que gozarán de él todos los trabajadores de la empresa, todos los ciudadanos, todos los estudiantes, independientemente de quiénes de ellos hayan participado efectivamente, tal vez entrando en huelga y por lo tanto perdiendo dinero o empeñando sus propias energías y su propio tiempo. Con respecto a los bienes del género indicado, hubiera sido más racional, viendo el efecto conseguido de cualquier forma gracias a los participantes, no haber participado. Es cierto que hay que considerar

que puede existir un umbral por debajo del cual la carencia de participación impediría la obtención del objetivo. Sin embargo, cuando no es así, los no participantes, llamados *free riders*, terminarán precisamente por gozar de un “viaje” gratuito siguiendo la participación política de los demás actores e impulsado por ella.

Los *free riders*

Hay que subrayar además dos aspectos por lo que concierne tanto a los que participan como a los que no participan, y los efectos de su participación. Para empezar, no es posible afirmar tajantemente que los que participaron —pagando personalmente, como se ha dicho, con sus energías, su compromiso y su tiempo por las ventajas distribuidas de modo colectivo— se encuentren en peores condiciones que los que gozan de esas ventajas sin haber participado. En efecto, los participantes pueden haber obtenido satisfacción de la participación misma, desde el punto de vista expresivo. En el transcurso de la participación pueden haber madurado psicológicamente, en términos de relaciones sociales, y políticamente, con el aprendizaje de técnicas, y pueden no regatear en absoluto los costos asumidos sino, por el contrario, sentirse justamente mejores/mejorados. En segundo lugar, los no participantes, los *free riders*, pueden serlo consciente o inconscientemente. Sólo los *free riders* conscientes, fríamente calculadores, pueden alegrarse de los resultados y evaluar las ventajas del viaje gratuito frente a los costos que hubieran tenido que asumir. Los demás podrían incluso lamentar no haber podido/sabido participar.

Costos y éxitos

Sin embargo, si los *free riders* están conscientes y son calculadores, tarde o temprano también se darán cuenta de que, si se trata de la conquista de bienes indivisibles, su fallida participación, por debajo de cierto umbral, puede volver imposible la obtención del bien colectivo que también ellos desean. Y podrían también decidir, en ocasiones posteriores, participar selectivamente. Sin embargo, a muchos les seguirá faltando la motivación de fondo para la participación política; en otros seguirá prevaleciendo el cálculo de riesgos y costos superiores a las ventajas y a las alternativas. De aquí la clásica conclusión de Olson:

El individuo racional en el grupo numeroso en un contexto sociopolítico no estará dispuesto a realizar ningún sacrificio para alcanzar los objetivos que comparte con los demás. Por eso no se puede afirmar que los grupos numerosos se organizarán con el fin de actuar en su interés común. Sólo cuando los grupos son pequeños, o cuando son tan afortunados que disponen de una fuente independiente de beneficios selectivos, se organizarán y actuarán para alcanzar sus objetivos. [Olson, 1965: 168-187.]

El análisis pionero de Olson toca tres aspectos que son centrales en la problemática de la participación política:

- 1) las motivaciones de los individuos;
- 2) la relación entre la actuación individual y la actuación grupal, y por lo tanto la relación

- de los grupos en la participación política;
- 3) la naturaleza y la importancia de los beneficios o de los incentivos, individuales y colectivos.

Sintéticamente, Olson expresa su posición afirmando que:

Racionalidad e interés personal

Por otro lado, no es cierto que la idea según la cual los grupos actuarían en su propio interés se derive lógicamente de la premisa de un comportamiento racional y motivado por el interés personal. A pesar de que la obtención de su objetivo de grupo pueda significar una ventaja para todos los componentes del grupo, *no* se deriva de ello que dichos individuos, aunque fueran todos racionales y motivados por su propio interés, actúen con el fin de obtener dicho objetivo. En realidad, individuos racionales e inspirados por su propio interés no actuarían para conseguir su propio interés común o grupal a menos que el número de los integrantes del grupo fuese bastante pequeño, o que se recurra a coacciones o a cualquier otra medida con el fin de inducir a los individuos a actuar en su interés común. [1965.]

A estas alturas el análisis puede ampliarse en las tres direcciones antes mencionadas: motivaciones de los individuos; actuación individual y actuación grupal; incentivos individuales e incentivos colectivos.

En primer lugar, la línea de las motivaciones individuales es sugestivamente retomada por Albert O. Hirschman. El problema consiste en explicar los ciclos de implicación en la participación política, por lo cual a fases de intensa actividad, para individuos y grupos de individuos, siguen fases de retroceso, de repliegue, de reflujo; a fases de compromiso en la esfera pública siguen fases de regreso a lo privado. Hirschman localiza la clave explicativa en la búsqueda de la felicidad y en la consiguiente decepción, ya sea que la felicidad se persiga en la esfera de lo privado (del mercado) o en la esfera de lo público (del Estado y de la participación en sus actividades). La oscilación entre la obtención de los propios intereses personales y el compromiso en las actividades públicas, que parece detectarse no sólo para los individuos, sino en los sistemas políticos globalmente entendidos, es explicada precisamente con la decepción de no lograr, de cualquier forma, obtener la felicidad.

Ciclos de implicación

A lo largo de su explicación, Hirschman pone explícitamente en discusión la tesis de Olson:

Dado que el resultado y el objetivo de la acción colectiva son normalmente un bien público a disposición de todos, la única manera en que un individuo puede acrecentar la ventaja que él mismo saca de la acción colectiva consiste en aumentar *su propia contribución*, su esfuerzo en favor de la política pública que sostiene. En vez de mimetizarse y tratar de comportarse como *free rider*, el individuo realmente maximizador intentará ser lo más activo posible, debido a los límites que le imponen sus otras actividades y objetivos esenciales. [Hirschman 1982.]

Y sin embargo la esfera pública no sólo requerirá cada vez más energías, tiempo y recursos, sino que no garantizará la felicidad. De aquí el pasaje siguiente:

Entonces, se puede imaginar bastante bien que miembros y grupos diversos de la misma sociedad, en cuanto se sienten dispuestos a comprometerse en los asuntos públicos, se orienten generalmente hacia dos experiencias opuestas pero igualmente decepcionantes: los que son capaces de participar en forma activa en la determinación de los eventos corren el riesgo de experimentar un compromiso excesivo, mientras que los que no desean nada más *pero tampoco nada menos* que testimoniar con fuerza sus propias nuevas opiniones sobre este o aquel problema corren el riesgo de vivir las decepciones de la subimplicación, al menos una vez entendido que no se puede hacer nada más que votar. También es posible que ambos fenómenos sean experimentados por la misma persona en diferentes momentos de su vida; lo más interesante es que una persona puede darse cuenta de que *la participación en la vida pública sólo ofrece esta elección entre el demasiado poco, y que por lo tanto será necesariamente decepcionante, de una manera o de otra.*

Participación y decepción

Hirschman logra fusionar convincentemente las motivaciones individuales con la participación política, y con el retiro, aunque temporal, de la esfera pública, con la dinámica colectiva de los ciclos de implicación y de repliegue. Tangencialmente, sugiere una temática de particular interés, a menudo descuidada en el análisis de la participación política: la de los así llamados *incentivos*. En efecto, aunque pueda existir un impulso común y general a la participación política, no se puede lograr una participación sostenida y constante dentro de las diversas organizaciones políticas, que es esencial para su buen funcionamiento, si las organizaciones en cuestión no son capaces de recurrir a incentivos selectivos, dirigidos a movilizar de manera diferenciada a sus igualmente diferenciados afiliados. Sobre la base de esta importante constatación, Clark y Wilson (1961) han elaborado una útil tripartición entre incentivos “materiales”, “de solidaridad” y “orientados al objetivo”.

Obviamente, los diversos incentivos serán utilizados por las distintas organizaciones de manera selectiva, ya sea según la disponibilidad de cada incentivo, ya según el tipo de afiliados que deben ser motivados a participar. La mezcla que se deriva de ello, entonces, no sólo es mutable de organización en organización y de individuo en individuo, sino que puede variar a lo largo del tiempo. Más específicamente, los incentivos materiales son “gratificaciones tangibles” que pueden ir desde verdaderas asignaciones de dinero, por ejemplo sueldos y reembolsos, hasta servicios de asistencia y cargos en la organización. Los incentivos de solidaridad conciernen el sentido de identidad entre los miembros de la organización, el prestigio que se deriva de formar parte de ella, las relaciones de amistad, entre iguales, etc. Finalmente, los incentivos orientados al fin atañen, como los anteriores, a elementos intangibles, a menudo de carácter ideal o ideológico: la obtención de objetivos elevados y generales, como la transformación de las relaciones sociales, la igualdad entre grupos o la supremacía de una raza, la creación de una sociedad justa. Contrariamente a los incentivos de solidaridad, el acento en el caso de los incentivos orientados hacia el objetivo es puesto no en el simple “estar juntos”, sino en el dinamismo de cambios deseados y compartidos.

Incentivos a la participación

LA PARTICIPACIÓN EN LOS PARTIDOS Y EN LAS ORGANIZACIONES

Gracias a una aplicación atenta del análisis de los incentivos se vuelve posible explorar tanto las motivaciones de los individuos que participan en las diversas organizaciones, y que precisamente pueden ser impulsados hacia ellas por incentivos de diverso tipo, como la naturaleza de las diversas organizaciones y su transformación a lo largo del tiempo. Esto significa que no sólo pueden cambiar las motivaciones —y con ello el tipo de incentivos apetecibles— de los diversos individuos, sino que las mismas organizaciones pueden poner a disposición de sus propios seguidores incentivos diversos que reflejan las circunstancias cambiadas, los recursos transformados, las expectativas diferentes.

Por ejemplo, en una amplia investigación efectuada sobre el Partido Comunista Italiano, Mannheimer y Sebastiani (1981) llegaron a construir, con referencia implícita al análisis de los incentivos, tres tipos de participante muy activo, el “militante”, que se distingue por:

- 1) una concepción fuerte y totalizadora del partido, definida con base en rasgos *generales* pertenecientes a la tradición (partido-ideal);
- 2) una concepción fuerte definida por *objetivos* generales de transformación social (partido-proyecto);
- 3) una concepción débil y sectorial, definida por objetivos y rasgos peculiares o contingentes (partido-instrumento).

incentivos y militancia en los partidos

Esta tripartición puede ser reconducida fácilmente a los tres tipos de incentivos antes mencionados. Los que comparten la concepción del partidoproyecto están motivados esencialmente por incentivos orientados hacia el objetivo. Los que adoptan la concepción del partido-ideal están unidos en torno a incentivos predominantemente de solidaridad (y de identidad). Por último, los que abrazan la concepción del partido-instrumento son probablemente los más sensibles a incentivos de carácter material.

Naturalmente, se puede suponer, explorar y evaluar el cambio ocurrido en el Partido Comunista Italiano (y más en general en los partidos con un fuerte núcleo ideológico inicial, fundado en incentivos de solidaridad e identidad) observando precisamente la transformación de los afiliados, y por otro lado de la propaganda, dirigida hacia adentro y hacia afuera del partido, que apunta a reclutar y a mantener a los afiliados mediante referencias diferenciadas a los diversos tipos de incentivos, con el evidente crecimiento de los incentivos orientados hacia el objetivo respecto a los de solidaridad, y una mayor difusión de los incentivos materiales (para un análisis similar que hace explícita referencia a la importancia de los diversos incentivos en la transformación del PCI al PDS véase Pasquino, 1992).

Los incentivos Y el PCI/PDS

Ahora resulta más claro por qué la elección de participar puede ser racional para muchos individuos, si la racionalidad de actuar no es simple y restrictivamente evaluada sobre la base de criterios de pura ventaja económica. De ello se deriva una visión más matizada y más articulada del complejo proceso psicológico y social que motiva a los individuos a participar, y que construye, hace funcionar y transforma las organizaciones mismas y los sistemas políticos a lo largo del tiempo.

Sin embargo, también este discurso corre el riesgo de quedarse incompleto si no logra hacerse extensivo a las oportunidades de participación y de influencia, y no sólo de adhesión y de identificación, de los individuos en las organizaciones. Es un discurso que cuestiona toda la amplia y controvertida problemática de la democracia en las organizaciones, en particular en los partidos, de su factibilidad y deseabilidad. Sin embargo, es un discurso que, al menos desde el ángulo visual de la participación, no debe eludirse.

Las oportunidades de participación

Al formular la famosa “ley de hierro de la oligarquía”, como ya vimos en el capítulo II, Robert Michels afirmaba de una vez por todas la imposibilidad de la democracia en las organizaciones complejas, más específicamente en los partidos políticos. Entonces, ya que los partidos, y en particular — según Michels— los partidos de izquierda, deben construir el esqueleto de los regímenes políticos democráticos, si la democracia no puede instaurarse y mantenerse dentro de aquellos partidos se vuelve imposible en el sistema político mismo.

La tesis del estudioso alemán, muy compleja y para nada exenta de ambigüedades, fue reformulada por Juan Linz (1966: LXIII) acerca de una gama de fenómenos que pueden verificarse en las organizaciones y dar cuerpo a las tendencias oligárquicas determinadas por Michels:

- 1) la formación de un liderazgo;
- 2) la formación de un liderazgo profesional y su estabilización;
- 3) la formación de una burocracia, es decir de un conjunto de empleados con tareas específicas y con pago regular;
- 4) la centralización de la autoridad;
- 5) la sustitución de los fines, y en particular el desplazamiento de fines últimos (como la realización de la sociedad socialista) a fines instrumentales (la organización que se vuelve estéril);
- 6) la creciente rigidez ideológica;
- 7) la creciente diferencia entre intereses o puntos de vista de los líderes y los de los miembros, y el predominio de intereses de los líderes sobre los de los miembros;
- 8) la elección de nuevos líderes mediante cooptación por parte del liderazgo en carga;
- 9) la disminución de la posibilidad de los miembros ordinarios de ejercer influencia en los procesos decisorios, aunque lo deseen;

10) el desplazamiento de una base integrada por miembros del partido a una base electoral, y de una base electoral clasista a una base electoral más amplia.

Sólo las características 7 y 8 son seguramente no democráticas, pero no necesariamente antidemocráticas, mientras que las características 5 y 10 señalan el abandono de fines revolucionarios. Por lo que concierne a la participación y la influencia política, el punto que Michels subraya enérgicamente es que existen procesos internos de las organizaciones políticas complejas que frustran la participación política y vuelven a las organizaciones presa de las oligarquías.

La participación en las organizaciones

No es oportuno entrar en un examen minucioso de la tesis de Michels y de las posiciones de sus críticos y de sus seguidores. Fácil sería resolver toda la temática de la factibilidad de la democracia en las organizaciones afirmando simplemente que “depende”, y remitiendo al análisis de casos concretos (de organizaciones concretas) vistos en sus contextos histórico-políticos. Tal vez baste con citar el caso clásico, aunque no generalizable, de una organización en la que, en cambio, como ya vimos, se instauró un proceso democrático: la International Typographical Union. En su famosa investigación (Lipset, Trow y Coleman, 1956), igualmente ya analizada en el capítulo II, los autores llegaron a la conclusión de que puede haber democracia en las organizaciones, acompañada por participación política influyente. “Las características de esta comunidad (el sindicato analizado, constituido por trabajadores altamente especializados) permiten favorecer el surgimiento de intereses políticos, facilitar la participación y hacer posible la formación de líderes, mientras que la identificación con la profesión facilita a los derrotados volver al trabajo” (Linz, 1966: CVII).

El problema de Michels —cómo los individuos comunes y corrientes en la política, los simples afiliados, en el caso de un partido, logran efectivamente ejercer influencia en el liderazgo y en sus decisiones— permanece aún abierto. Y justamente ha llamado la atención de numerosos estudiosos: entre las disertaciones recientes más estimulantes hay que incluir seguramente la de Albert Hirschman (1970). Este estudioso distingue tres modalidades a través de las cuales los integrantes de una organización, o los consumidores de un producto (ya que el análisis se realiza por analogía en empresas, partidos y Estado), pueden influir en las elecciones (o las no elecciones) de la organización misma.

participación e influencia política

Las tres modalidades son, específicamente: la protesta (*voice*), la defección (*exit*), la lealtad (*loyalty*). Frente a elecciones desagradables y a conductas inaceptables, los afiliados pueden activar su protesta explícita a través de los canales existentes y tratar de cambiar las elecciones y reformar las conductas. Pueden también abandonar brevemente la organización, si han perdido la esperanza de incidir en aquellas elecciones y en aquellas conductas, pero casi exclusivamente en caso de que estén disponibles organizaciones

alternativas atractivas, que prometan ofrecer, entre otras cosas, incentivos adecuados a los diversos tipos de afiliados insatisfechos con la primera organización. Normalmente la defección (dejar amigos de mucho tiempo y un ambiente en que se vivió parte de la propia vida) es costosa, y resulta entonces que es mejor experimentarla cuando la protesta haya fracasado irremediablemente, pero es cierto también lo contrario. Con respecto a la lealtad, se debe entender como una conducta no obvia, no de pura y pasiva aceptación, sino de reafirmación del apoyo en momentos difíciles, de elecciones controvertidas. Hirschman agrega significativamente que “la lealtad, lejos de ser irracional, puede responder al objetivo socialmente útil de impedir que el deterioro se vuelva acumulativo (y por ende que la organización misma se derrumbe con consecuencias impredecibles y probablemente negativas para todos los participantes), como de hecho sucede a menudo cuando la salida (la defección) no conoce obstáculos” (1970).

Protesta, defección, lealtad

El análisis de Hirschman tiene el doble mérito de reconducir la atención a las diferentes modalidades de la participación política y de sus expresiones, y a la estrecha relación entre la naturaleza de las organizaciones (y el tipo de producto que ellas proporcionan o el tipo de objetivo que persiguen) y las alternativas practicables de participación. Precisamente porque, como se ha visto, hay diversos incentivos que motivan a los individuos a participar y distintas organizaciones en las cuales la participación se encauza y se expresa, pueden ser diferentes de individuo a individuo, de problema a problema, de caso a caso, las alternativas que se pueden experimentar, y diferentes serán los remedios a las crisis que se derivan de las elecciones desagradables y de líderes que ya no merecen confianza.

►Atando los cabos de un discurso complejo y variado acerca de la importantísima problemática de la participación política que relaciona a una sociedad con su sistema político, queda por preguntarse si las diferentes cantidades de participación hacen o no la diferencia en la elección de los que deciden y en sus decisiones. Se ha notado que cuando la participación política es baja y, además, limitada a algunos grupos sociales específicos, los que deciden recibirán casi exclusivamente informaciones sobre las preferencias de aquellos grupos y se comportarán en consecuencia, de manera tal de favorecerlos. En algunos casos podrían también, más simplemente, considerarse desvinculados, decidir según sus mismas preferencias y producir situaciones mejores con una suerte de blando paternalismo. Un nivel de participación política medianamente elevado produce más informaciones para los que deciden y, probablemente, también informaciones más diversificadas, requiriendo que los decisores presten mayor atención si deben elegir entre políticas alternativas. Por último, cuando el nivel de participación política es elevado, con todos los sectores sociales que se organizan, votan, expresan sus preferencias y, eventualmente, protestan, los que deciden estarán mucho más atentos a la selección de las políticas y, conscientes de los efectos que las mismas pueden tener en la

sociedad, se conducirán más responsablemente para representar y traducir de la mejor manera posible las preferencias sociales, tal como las recibieron y entendieron, en decisiones, en —para usar la terminología de Easton— “asignaciones imperativas de valores” para esa sociedad. En suma, la participación política tiene consecuencias, cuenta; y cuenta más cuando es elevada, intensa, aunque origine conflictos, y constante. Una sociedad participante se merece la política que obtiene y, con toda probabilidad, obtiene una política de buena calidad.

A lo largo de la disertación sobre las características y las modalidades de la participación política, fueron numerosas e inevitables las referencias a las organizaciones. Esto no dependió sólo del hecho de que la participación de los individuos se verifica en las organizaciones (en su formación, funcionamiento, transformación), ni sólo del útil esfuerzo de combinar variables psicológicas e individuales con variables sociales y de grupo, sin que las primeras deban jamás ser incluidas por entero en las segundas. El hecho es, más bien, que la política moderna está hecha de y por organizaciones. Por lo tanto, ningún análisis de la participación política debe prescindir de ellas. Es más, según no pocos autores y hasta una “escuela de pensamiento”, la política moderna (a partir, para entendernos, de la fundamental afirmación de Tocqueville acerca de la importancia de asociarse en grupos para volver vital una democracia) es competencia, encuentro-choque entre grupos, así que ahora se vuelve indispensable dirigir la atención hacia esos fenómenos de agregación política —grupos de interés y movimientos colectivos— que representan al mismo tiempo lugares e instrumentos de participación política. Se expresan ahí formas diversas de participación; a través de ellos, los individuos intentan influir sobre las decisiones y los decisores, las elecciones realizadas y la selección de los que serán propuestos para esas elecciones. De esta manera, gran parte del proceso político resulta iluminado en los lados positivos y en los negativos. Precisamente por su importancia, estos fenómenos necesitan una disertación específica, que ocupará el próximo capítulo.

Participación de grupos

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Por qué cientos de personas, a menudo en un día laborable, deciden ir a votar?
- ¿Cuál es la diferencia entre participación instrumental y participación expresiva?
- Estatus socioeconómico y participación política: ¿qué relaciones hay entre ellos?
- ¿Cuáles son las formas de participación heterodoxas?
- ¿Cuál es el significado de los ciclos de participación según Hirschman?
- Participación, igualdad y democracia: ¿es un camino siempre lineal?

IV. GRUPOS Y MOVIMIENTOS

En el capítulo anterior se analizó la participación política en referencia sobre todo a la actividad de cada individuo para influir, con el voto y otras modalidades, en la selección y las conductas de los gobernantes y de las políticas públicas. Las escasas alusiones a las formas de participación política no convencional y heterodoxa han introducido una nueva temática. Muchas de las nuevas modalidades de participación política se expresan bajo la forma de actividades realizadas a través de movimientos colectivos. La explosión de estos movimientos —a partir de lo que, convencionalmente, se ha definido como el “sesenta y ocho”, para indicar un conjunto difuso de protestas, reivindicaciones, manifestaciones más o menos organizadas— ha inducido a dejar en segundo plano otra forma de participación política mucho más institucionalizada: la participación a través de grupos de interés y de presión. En este capítulo se analizarán precisamente, en orden, primero los grupos, luego los movimientos, con referencia específica a sus intentos de influir sobre conductas políticas, políticas públicas e incluso la estructura misma de las oportunidades políticas.

EL ANÁLISIS DE LOS GRUPOS: PLURALISMO Y RIGIDEZ SOCIALES

Punto de partida obligado de cualquier análisis de los grupos es una famosa afirmación del estudioso que puede ser considerado su fundador: “La gran tarea en el estudio de toda forma de vida social es el análisis de estos grupos, que es mucho más que una clasificación. Cuando los grupos están adecuadamente definidos, todo está definido. Al decir cada cosa, yo entiendo cada cosa” (Bentley, 1908). La importancia de la línea de investigación sugerida por Bentley consiste en haber dirigido la atención hacia los procesos políticos más que hacia las instituciones jurídicas, de haber trasladado el interés hacia el lado informal de la política, más que hacia las normas abstractas, de haber indicado una perspectiva analítica fecunda desde la cual observar los fenómenos políticos.

Esta perspectiva ha dado frutos copiosos y significativos, sobre todo en el ambiente anglosajón y más específicamente estadounidense, donde el análisis empírico de los grupos pronto se fundió con la perspectiva teórica del pluralismo y fue puesto en la base de la existencia, del funcionamiento y de la reproducción de los mismos regímenes democráticos. En el marco de una tradición que por cierto antecede a Bentley, los estudiosos anglosajones denotaron cómo la pluralidad de los grupos y la competencia entre ellos son elementos esenciales para que se manifieste, se mantenga y se transforme la democracia. Asimismo, subrayaron la importancia que adquieren en una democracia los procesos de afiliación múltiple de individuos a grupos (*overlapping membership*). Los individuos que pertenecen a más grupos se darán cuenta fácilmente de la necesidad de componer y de conciliar los diversos intereses que representan, más que buscar el choque o la rendición de cuentas. Igual importancia es atribuida a la afiliación de individuos a organizaciones en las que ellos se encuentran e interactúan con otros

individuos de diferente procedencia social, de estatus socioeconómico diferente, de pertenencias religiosas diferenciadas (*cross-cutting membership*). También en este caso la consecuencia supuesta es que las relaciones que se entrelazan entre estos individuos aflojarán las tensiones de otra forma destructivas del orden social, a diferencia, en cambio, de situaciones en las que individuos de la misma extracción social son miembros de organizaciones exclusivas que se contraponen a organizaciones, igualmente exclusivas, de individuos de distinta extracción social —como parece haber ocurrido, por ejemplo, en un alto nivel de movilización contrapuesta, en la República de Weimar—, inevitablemente propensas a confrontarse con dureza y por lo tanto destinadas no a un acuerdo sino a un choque.

Grupos y pluralismo

Tomando en cuenta tanto las *overlapping* como las *cross-cutting memberships*, el análisis de grupos sucesivo a la elaboración de Bentley apuntó por un lado a una mejor localización y clasificación de los grupos y por el otro a una profundización de sus modalidades de acción: ambos elementos indispensables para una mejor comprensión del papel de los grupos en el marco del sistema político.

Con respecto al primer aspecto, la localización y la clasificación más influyentes fueron formuladas por Gabriel Almond y Bingham Powell (1970: 119-147) (véase el [cuadro IV.1](#)). Una vez asumida la perspectiva de la articulación de los intereses —es decir de las modalidades a través de las cuales los miembros de una comunidad comunican a los detentadores del poder sus preguntas, sus preferencias y sus exigencias— Almond y Powell afirman la existencia de cuatro formas o modalidades generales: articulación anómica; articulación no asociativa; articulación asociativa; articulación institucional. Más precisa y concretamente:

Articulación de los intereses

Anómica

- 1) los *grupos de interés anómico* emergen, en términos técnicos, “fuera de las reglas/sin reglas”, tanto cuando sus intereses son relativamente nuevos y no cuentan con canales experimentados a través de los cuales manifestarse, como cuando los detentadores del poder han evadido repetidamente sus exigencias y descuidado sus preferencias. Entonces, los portadores de esos intereses se sienten inducidos a dramatizar su situación de manera precisamente anómica, recurriendo a demostraciones, tumultos, revueltas, saqueos, incluso asesinatos. Sin embargo, estos grupos y estas formas de articulación anómica, a menudo confinados a una fase premoderna, no han desaparecido en la política contemporánea y más bien —bajo el modo de participación no convencional, esporádica, heterodoxa y, naturalmente, también ilegal—constituyen un elemento imprescindible que se suma a las formas de participación más consolidadas.
- 2) Algunas pertenencias primarias o tradicionales, ligadas a la comunidad de religión, de

origen étnico, de procedencia geográfica, de familia extensa, pueden generar similitudes de intereses, o bien, de cualquier forma, pueden constituir las bases sobre las cuales dichas similitudes logran fundarse y consolidarse, sobre todo en la fase de movilización social, cuando los viejos vínculos ofrecen la garantía de cierta seguridad en un proceso de transformación acelerado y destructivo. Surgen así los *grupos de interés no asociativos*, basados precisamente en la etnia, en la religión, en el parentesco. A lo largo del proceso de modernización también estos grupos parecían destinados a desaparecer, pero hoy sabemos que sobre todo aquellos relacionados con identidades étnicas, lingüísticas, regionales, son capaces de resurgir y de constituir una de las bases posibles y para nada marginales de la articulación de intereses. Es más, en sociedades en las que los procesos de comunicación ya se han vuelto muy fáciles y difundidos capilarmente, la reafirmación o incluso la construcción de identidades resultan fenómenos difundidos.

No asociativa

- 3) En todas las sociedades se constituyen organizaciones dotadas de cierta estabilidad, cuyos miembros, con el transcurso del tiempo, se encuentran unidos por una comunidad de intereses. Ya sea que se trate de fieles de una confesión religiosa o de nobles de la corte, de militares o bien de burócratas, las respectivas organizaciones tienen interés en tutelar sus prerrogativas y defender sus privilegios precisamente por ser instituciones dotadas de persistencia y con la intención de durar. A este propósito se debe hablar, según Almond y Powell, de *grupos de interés institucionales*, ya que se pertenece a ellos sólo entrando a formar parte de la institución. Naturalmente, su importancia y su peso crecen tanto en razón de la estructuración de la esfera política alrededor de modelos de funcionamiento consolidados como después de procesos inevitables de burocratización del sistema político.

institucional

- 4) Finalmente, los procesos de modernización, de diversificación, de fragmentación social, provocan el surgimiento de una pluralidad de intereses económicos, sociales, culturales. Estos intereses se organizan para autoprotegerse y autopromoverse, originando estructuras especializadas, es decir que tienen como tarea primaria la valoración de las exigencias y de las preferencias de sus propios afiliados, que libremente deciden entrar a formar parte de ellas. Las organizaciones profesionales de todo tipo, las asociaciones culturales, los sindicatos, constituyen entonces *grupos de interés asociativos* en los que se puede entrar y salir sin problemas especiales. Según Almond y Powell:

Asociativa

Sus características específicas son la representación explícita de los intereses de un grupo particular, el empleo de personal profesional de tiempo completo y de procedimientos ordenados para la formulación de los intereses y de las preguntas. Donde estos grupos están presentes y se les permite prosperar, tienden a

regular el desarrollo de otros tipos de grupos de interés. La base organizativa les confiere una ventaja sobre los grupos no asociativos; sus tácticas y objetivos a menudo son reconocidos como legítimos en la sociedad y, puesto que representan una vasta gama de grupos y de intereses, pueden limitar la influencia de los grupos de interés, reales o potenciales, y de la autorrepresentación. [1966: 125.]

Al determinar y clasificar los grupos de interés de esta manera es posible pasar al análisis de sus modalidades de acción. Pero en primera instancia hay que notar cómo la clasificación propuesta por Almond y Powell no cae en el mismo error que cometen Bentley y muchos de sus seguidores, que consiste en atribuir a todos los grupos el mismo estatus y las mismas potencialidades e, incluso, en considerar al Estado y las reglas del juego grupos como los demás. Ésta era, por ejemplo, la posición expresada con claridad por David Truman. En su concepción, “cualquier grupo que, sobre la base de una o más actitudes compartidas, sostiene ciertas reivindicaciones ante otros grupos de la sociedad para la instauración, la manutención o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas” (1951: 33), resultaba ser un grupo de interés. Amén del inconveniente de no diferenciar entre los diversos grupos, esta definición no permite decir nada sobre las modalidades de interacción entre los grupos presentes en la sociedad ni, en particular, de las modalidades con las que tratan de hacer prevalecer sus intereses incluso contra el Estado, o bien apropiándose de recursos del Estado.

La clásica modalidad de acción de los grupos —que permite el paso de un mero grupo de personas integradas por un interés compartido a un grupo que trata de influir en las elecciones políticas y las del personal que deberá realizarlas— es definida como “presión”. De aquí la definición de “grupo de presión” o, en el lenguaje anglosajón, *lobby*, para indicar las sedes —salones de hoteles, antesalas parlamentarias, salas de espera de algunos edificios— donde se encuentran parlamentarios, burócratas, hombres de negocios y asesores político-económicos. Es en estas sedes donde la actividad de *lobbying* es preponderantemente ejercida y a veces monopolizada por grupos de interés que se activan en términos políticos. Como es natural, la presión misma puede ejercerse según numerosas variantes y con distintos grados de éxito. En efecto, ni siquiera en contextos anglosajones, los que más se inclinan a aceptar las presiones cruzadas entre los diversos grupos como elemento dinámico que plasma las elecciones políticas, todos los grupos son en todo momento reconocidos, aceptados, apreciados por igual. Su ventaja o desventaja inicial se deriva de la mayor o menor congruencia con las normas culturales generales de una determinada sociedad que, de igual manera, pueden fluctuar.

La presión

En términos generales, se puede suponer que se producen seis tipos de relaciones entre grupos y cultura política de un sistema (Rose, 1974: 269-271):

Grupos y cultura política

- 1) armonía entre demandas de los grupos de presión y normas culturales generales;
- 2) crecimiento gradual de la aceptabilidad de valores políticos en apoyo a las demandas

- de los grupos de presión;
- 3) negociación con apoyo fluctuante por parte de las normas culturales;
 - 4) promoción ante la indiferencia cultural;
 - 5) promoción ante tendencias culturales de largo plazo en transformación;
 - 6) conflicto entre valores culturales y objetivos de grupos de presión.

Naturalmente, los diversos grupos de presión deberán poner en práctica una estrategia tal como para mantener o para poner sus intereses particulares en sintonía con los más generales que se derivan de las normas culturales de una determinada sociedad. Se va de los intereses de la industria y del mundo de los negocios que, por ejemplo, en las sociedades capitalistas gozan habitualmente de mayor legitimidad que los intereses representados por los sindicatos, a los intereses de confesiones religiosas, más o menos legítimas también según el grado de monopolio ejercido por una de ellas, a los intereses de asociaciones profesionales, económicas, culturales, ambientales, etcétera.

Cada grupo tratará de maximizar sus oportunidades de éxito ejerciendo presión sobre los recursos a los que puede tener acceso más fácilmente y utilizando los canales de comunicación y de presión en el poder político que le son más afines desde el punto de vista técnico-organizativo y más favorables desde el punto de vista político y de las actitudes de la opinión política. Por último, cada grupo tratará de determinar con precisión el nivel —ejecutivo, legislativo, judicial, burocrático— en el que se hacen las elecciones específicas que le conciernen. A este propósito, se ha observado que un examen cuidadoso de las actividades de los diversos grupos de presión lleva con suficiente precisión a la determinación del *locus* del poder político efectivo y de los procesos a través de los cuales es ejercido concretamente. Al estudiar la actividad de los grupos de presión no sólo se pueden reconstruir los procesos decisorios, sino que también es posible determinar quién ejerce mayor poder y en qué política pública.

Grupos y poder político

Amén de la mayor o menor congruencia del grupo y de sus demandas con respecto a las normas culturales generales de una sociedad, las probabilidades de éxito de un grupo de presión están fuertemente influidas por los recursos a su alcance. Entre éstos, los más importantes son:

- 1) la dimensión de la membresía (es decir, el número de afiliados);
- 2) la representatividad;
- 3) los recursos financieros disponibles;
- 4) la calidad y la amplitud de los conocimientos utilizables;
- 5) la ubicación en el proceso productivo y en las actividades sociales.

Además, a igualdad de recursos, es probable que el éxito de un grupo de presión sea facilitado por la procedencia de los afiliados, y sobre todo de los dirigentes, por los mismos estratos sociales del grupo de los que deberán tomar las decisiones y, entonces,

por una suerte de previa legitimidad “por afinidad” que se ajusta a sus exigencias y preferencias. Veamos ahora en detalle la utilización de los diversos recursos con respecto a los objetivos que ofrecen mayores oportunidades de éxito.

1) La *dimensión* de un grupo de presión, medida con referencia al número de los que forman parte de ese grupo, es un recurso significativo que puede ejercerse tanto directamente —por ejemplo influyendo con el voto de los afiliados en los resultados electorales de uno o más candidatos y de los partidos en competencia— como indirectamente —por ejemplo, amenazando con no aceptar determinadas decisiones desagradables, o bien proporcionando dinero para diversas actividades a favor o en contra de los *decision-makers*—. Típicamente, los grupos que pueden recurrir con eficacia al recurso de la dimensión son las organizaciones campesinas y los sindicatos.

2) La dimensión puede ser reforzada ulteriormente, en su carácter de recurso, por la *representatividad*. Un sindicato puede ser relativamente fuerte desde el punto de vista numérico y no obstante poco representativo en un sistema económico en el cual la mayor parte de la fuerza laboral no esté sindicalizada, o bien haya preferido la inscripción a numerosos sindicatos pequeños. Por el contrario, un sindicato puede ser pequeño en términos numéricos pero plenamente representativo si todos (o casi todos) los trabajadores de ese particular sector productivo son sus afiliados. En este caso es evidente que la representatividad constituye un recurso poderoso, incluso ante la opinión pública, mientras que es probable que las carencias de representatividad sean hábilmente explotadas por emprendedores y por el Estado para deslegitimar las actividades de negociación y las huelgas de sindicatos fuertes, pero divididos. Por último, un sindicato poco representativo y poco democrático en sus procesos internos de decisión encontrará grandes dificultades en oponerse a muchas elecciones político-económicas que le conciernen y lo involucran, al no estar legitimado ante la opinión pública, por lo que puede ser rebasado por competidores sindicales más democráticos, más representativos y tal vez más hábiles en la contratación.

Representatividad

3) Los *recursos financieros* pueden derivar de la fuerza numérica de un grupo de interés: las cuotas pagadas por los afiliados, las contribuciones extraordinarias para determinadas campañas y objetivos, las colectas en apoyo, por ejemplo, de huelgas largas. Naturalmente, la disponibilidad financiera también puede ser función de la naturaleza de un grupo específico, es decir del tipo de adherentes que tiene o bien que puede movilizar. Asimismo, pueden ser particularmente ricas no sólo las asociaciones empresariales, sino también asociaciones más pequeñas, siempre y cuando sean especializadas, como las profesionales de médicos, abogados, contadores, notarios. Los recursos financieros se prestan a una utilización directa, deliberadamente transparente, inmediatamente incisiva para financiar campañas electorales de candidatos y partidos apreciados, para la compra de páginas publicitarias en los periódicos, para la transmisión de spots televisivos, y a una utilización indirecta, opaca, de mediano espectro, para la creación de un clima de opinión favorable a los intereses de las asociaciones en cuestión

a través de los medios de comunicación, para la adquisición de aptitudes con las que oponerse a las elecciones de los *decision-makers* a nivel “técnico”, por la pura y simple corrupción de los *decision-makers*, sean ellos políticos, burócratas, expertos (en general, al respecto, Della Porta, 1992). A este último propósito es posible observar, incidentalmente, que el problema de fondo no es la presencia de corrupción en los sistemas políticos o en la actividad de los grupos de presión, sustancialmente inevitable, pero, desde luego, muy diferente en cantidad y calidad, dependiendo de los sistemas políticos, sino más bien la frecuencia, la rapidez y las modalidades con las que episodios y redes de corrupción son revelados, juzgados y sancionados.

Recursos financieros

4) Muchas de las decisiones tomadas en los sistemas políticos contemporáneos, que son precisamente los caracterizados por una mayor presencia y por una más frecuente actividad de los grupos de presión, incorporan *conocimientos* técnicos de cierta importancia. Ya se trate de la construcción de una nueva autopista, de la localización de una instalación industrial, de la inserción de un nuevo medicamento en la lista de los fármacos comercializables, del desarrollo de nuevas tecnologías, de las modalidades de privatización de una gran institución pública, las decisiones deben y pueden ser justificadas con argumentaciones de naturaleza técnica. Por lo tanto, de un lado, los *decision-makers* en cada nivel —de los ministros a los legisladores, de los burócratas a los asesores— necesitan informaciones adecuadas y convincentes; por el otro, los grupos de presión y sus representantes apuntan a disponer (y exponer) conocimientos capaces de hacer inclinar de su lado la balanza de la decisión; finalmente, en el eventual triángulo que se llega a formar (*decision-makers*, grupos de presión, opinión pública), también los representantes de los ciudadanos-consumidores-contribuyentes tienen igual —si no mayor— necesidad de información y de experiencia. Por otro lado, a menudo la información que producen los grupos y sus asesores es “estructurada”, es decir pensada para influir en las opiniones, más que para proporcionar la totalidad de los elementos necesarios para una decisión respetuosa de todos los intereses en juego. Asimismo, a menudo la información producida/expuesta es inferior en cantidad y calidad a la información oculta. Cuanto más pequeño y unido sea el grupo, más información podrá controlar y ocultar. La única garantía, en procesos decisorios complejos y revueltos, está dada por la transparencia, que se garantiza exclusivamente si todos los intereses en juego tienen la posibilidad de movilizarse y ser escuchados en cada estadio del proceso decisorio, y por lo tanto de rebatir las informaciones correspondientes.

La experiencia

5) A veces un grupo de presión no requiere ni una gran masa de afiliados ni una fuerte representatividad ni considerable disponibilidad de recursos financieros, y ni siquiera conocimientos exclusivos y de buena calidad. Puede bastar, para perseguir y conseguir sus objetivos, con una *ubicación* estratégica en el proceso productivo, o bien, de cualquier forma, en las actividades esenciales para el funcionamiento del sistema político

nacional o local. Así, los controladores aéreos pueden paralizar el tráfico aéreo de un aeropuerto y de un país; los encargados de los cambios pueden bloquear el tráfico ferroviario de una estación, de un departamento, de una región; los empleados de la Secretaría de Hacienda pueden impedir la distribución de los aguinaldos; los operadores ecológicos pueden volver insoportable una ciudad; una sola división de una gran fábrica de automóviles puede hacer derrumbarse todo el proceso de ensamblaje. La colocación y la cohesión de grupos de trabajadores, tanto a nivel inferior como a nivel superior (piénsese en los altos directivos de la burocracia estatal), son recursos poderosos en la política de presión, a menudo eficazmente ejercidos. Los destinatarios serán de vez en cuando los que están capacitados para producir las decisiones, o bien los más sensibles a los efectos de la presión misma: demasiado a menudo, los ciudadanos en general.

La ubicación estratégica

En la política de presión, los grupos pueden elegir conscientemente el camino de la creación de molestias intolerables a la ciudadanía, quizás aprovechando periodos particularmente propicios, como las festividades, para que de la misma ciudadanía provengan luego presiones sobre los *decisionmakers*. Pero esta estrategia no está exenta, como lo han demostrado muchas huelgas, de resultados fallidos (Golden, 1997), o por lo menos de contragolpes negativos que pueden incidir en la fuerza, en la legitimidad de la acción e, incluso, en la existencia de los grupos mismos.

Intereses especiales

Resulta cada vez más difícil el intento de los diversos grupos de presión de caracterizarse como portadores de un interés general, y es cada vez más raro su éxito en este sentido (para el caso francés, véase el óptimo estudio de Wilson, 1997). Es más, la reacción práctica y teórica contra las actividades de los grupos de presión, contra los así llamados *special interests*, fue más dura que en otros lugares justo en los dos contextos anglosajones (Gran Bretaña y los Estados Unidos) que habían apadrinado la teoría y la práctica de los grupos de interés. Bajo el ataque cayeron en particular los sindicatos y las diversas organizaciones de grupos de presión que se habían formado alrededor de la distribución de los beneficios asistenciales, del *welfare*, los así llamados *policy-takers*.

Es interesante notar que todo lo que se ha dicho aquí acerca de los grupos de presión, sus interlocutores y sus recursos, ya está encontrando aplicación también en el contexto de la Unión Europea. Es más, según sus críticos, el proceso decisorio en la Unión Europea, en especial por lo que concierne a la comisión, es incluso demasiado abierto, demasiado permeable y, de alguna manera, demasiado opaco, garantizando en definitiva acceso y poder excesivo, sin razones específicas, a algunos grupos (Greenwood, 1997). Curiosamente, el traslado de la actividad de presión del nivel nacional al nivel europeo señala que, de hecho, está naciendo un verdadero sistema político europeo (Hix, 1999), tal vez todavía no equipado para poner orden en las demandas y en las presiones de los grupos, en particular, comprensiblemente, de los más fuertes, y de todos modos aún

incapaces de producir respuestas que limiten las controversias y sean satisfactorias en cuanto a procedimientos y a resultados, con la consecuencia de que se dan muchas protestas por parte de grupos y de ciudadanos que se organizan (Imig y Tarrow, 2001).

Con respecto a la teoría acerca de la importancia y de las consecuencias concretas de las actividades de los grupos, las reacciones fueron de dos tipos. Por un lado, la reacción definible como neoconservadora volvió a plantear viejas objeciones a la política de los grupos, considerados ya no como canales de organización y de expresión de la complejidad de la democracia, sino como pantalla entre ciudadanos y gobernantes, como obstáculo para la realización del bien común y como instrumento para la satisfacción de intereses particulares. Estas críticas se elevaron al estado de teoría, gracias sobre todo a la original perspectiva formulada por Mancur Olson (1965). Inspirándose en su volumen clásico acerca de la lógica de la acción colectiva, es decir de las dificultades de organización de grupos portadores de intereses generales en beneficio de los grupos que persiguen intereses mucho mejor definidos y delimitados, sustancialmente particularistas (para una inteligente puntualización y revisión parcial de la teoría de Olson, con referencia específica a los incentivos para dar vida a grupos de intereses, véase Moe, 1980), Olson formuló una teoría de la política y del cambio social que pretende dar cuenta del ascenso y la declinación de las naciones, partiendo de las capacidades y de las oportunidades de organización de los grupos (1982).

El núcleo central de la teoría olsoniana llega justo al corazón de la política de los grupos de interés y las subyacentes premisas de valor, en particular aquella según la cual el bien común es definitivamente el resultado de la interacción y de la competencia entre grupos que expresan los procesos de cambio social en cada época y en cada país. Por el contrario, Olson afirma, entre otras cosas, que “las sociedades estables con fines invariados tienden a acumular con el tiempo más colusiones y organizaciones para la acción colectiva”: “los miembros de los grupos ‘pequeños’ tienen un poder desproporcionado de organización para la acción colectiva y esta desproporción en las sociedades estables disminuye al paso del tiempo, pero no desaparece”; “en conjunto, las organizaciones y las colusiones de intereses particulares reducen la eficiencia y la renta agregada de las sociedades en las que operan y hacen que la vida política cree más divisiones”. Por su parte, “las coaliciones con fines distributivos reducen la capacidad de una sociedad de adoptar nuevas tecnologías y de redistribuir recursos en respuesta a la transformación de las condiciones, y de esta manera reducen la tasa de crecimiento económico”, así que “la acumulación de las coaliciones con fines distributivos aumenta la complejidad de regulación, el papel del Estado y la complejidad de los acuerdos, y modifica la dirección de la evolución social” (Olson, 1982).

Grupos y rigideces sociales

Por más que no se den soluciones sencillas y unívocas al problema de las *rigideces sociales* introducidas tanto por los pequeños grupos unidos y particularistas como por las grandes coaliciones distributivas compuestas, está claro que del planteamiento de Olson se deriva la necesidad de quebrar las rigideces sociales y de dividir las coaliciones

distributivas demasiado amplias y coludidas precisamente para reactivar la competencia. Tanto en el caso estadounidense como en el británico, con distinta suerte, la política de Ronald Reagan (1980-1988) y de Margaret Thatcher (1979-1990) se dirigió concretamente en esa doble dirección. Es cierto entonces que los grupos y su competencia constituyen elementos no eliminables de los regímenes políticos contemporáneos y de las democracias. Sin embargo, su acción no siempre resulta funcional para las democracias. Por el contrario, puede producir y congelar ventajas para algunos grupos organizados en menoscabo de los ciudadanos menos organizados y menos organizables. La otra reacción a la teoría y a la práctica del pluralismo competitivo de los grupos, en cambio, se manifestó en la forma de acuerdos entre grandes organizaciones por periodos de tiempo bastante largos: un punto cardinal de las políticas socialdemocráticas.

EL NEOCORPORATIVISMO ENTRE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

La versión dominante del pluralismo, que conecta la libre competencia entre grupos con la democraticidad del sistema político, no ha sido criticada sólo desde posiciones neoconservadoras, sino también desde posiciones neoprogresistas en sentido amplio. Sobre la base de un examen exhaustivo de las modalidades de articulación y de intermediación de los intereses, Philippe Schmitter llegó a determinar un modelo de relaciones entre organizaciones y Estado que definió como *neocorporativismo*. Como se considera que gran parte de esta teorización comprende sobre todo las modalidades de *policy-making* en países gobernados por partidos de izquierda (laboristas, socialdemócratas, socialistas), y permite explicar las relaciones entre partido de gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales en la producción de algunas importantes políticas públicas, hace posible dirigir la atención hacia la naturaleza específica de los grupos, sus interacciones y las modalidades de participación interna (Schmitter, 1983; 1984).

Neocorporativismo y sindicatos

En particular el problema que se plantea es si el intercambio consenso/políticas entre sindicatos y organismos estatales se hace más fácil, duradero y eficaz gracias a un sindicato monolítico, piramidal, centralizado, o bien si son los sindicatos pluralistas, con estructura y procesos internos democráticos, los que están mejor equipados para soportar, absorber y canalizar las tensiones que se derivan del logro y de la actuación de acuerdos neocorporativos. Casi en todas partes las organizaciones empresariales parecen ser más homogéneas y no sufrir problemas relacionados con las modalidades decisorias o la estructura del liderazgo. Con respecto a los sindicatos, la respuesta relativa a su estructuración óptima parece ser ambivalente. Aquellos sindicatos que son más centralizados y piramidales se encuentran en condiciones de aceptar más fácilmente organizaciones y acuerdos neocorporativos decididos por sus dirigentes. Por otra parte, son los sindicatos que ofrecen mayores posibilidades de participación interna y que, por

lo tanto, son más representativos de las demandas de sus afiliados, los que mejor aceptan los desafíos que se derivan de acuerdos neocorporativos y enfrentan más eficazmente sus consecuencias.

Ya que las organizaciones neocorporativas se fundan en una triangulación de intereses, es oportuno subrayar que, primero, la presencia del partido de izquierda en el gobierno es la condición más importante para la construcción y la continuación de organizaciones neocorporativas; segundo, que los sindicatos “entran” en acuerdos neocorporativos porque confían en el partido de izquierda, se sienten amparados por él y consideran poder diferir ventajas, por ejemplo salariales, a cambio de otros recursos, por ejemplo nivel de empleo, inversiones, políticas de recalificación de la fuerza laboral; tercero, las asociaciones empresariales, si funcionan los acuerdos entre partido de izquierda y sindicatos, tienen poco espacio de negociación; a su vez, “entran” en el acuerdo neocorporativo puesto que el partido en el gobierno promete —y su relación con el sindicato permite considerar que mantendrá— un bajo nivel de conflicto social y una alta capacidad de previsión de comportamientos y de políticas, comenzando por las industriales, que impliquen considerables inversiones en tiempos relativamente largos. Las tres condiciones son difíciles de mantener a lo largo del tiempo. Cuando faltan, es aún más difícil reconstruirlas bajo la forma del modelo. Sin embargo, los sistemas políticos, como por ejemplo los de Suecia, Noruega, Austria, incluso Alemania, que han experimentado organizaciones neocorporativas, no se mueven, en ocasión de la crisis de dichas organizaciones, en dirección de un pluralismo competitivo desenfrenado y disoluto, sino que mantienen acuerdos o bien propensiones de tipo neocorporativo en sentido amplio, con innegables ventajas sistémicas.

Por lo general, aunque “forzado” de diversas maneras para interpretar y comprender una pluralidad de fenómenos, incluso sistémicos, el neocorporativismo es más utilizable y aplicable en el análisis de la política de los intereses y de la actividad de los grupos. Ello resulta un útil correctivo, no necesariamente una alternativa global, a una concepción estrictamente pluralista de la dinámica de los grupos, ya que ofrece una visión fecunda de las modalidades de articulación y de agregación de los intereses en algunos sistemas políticos más compactos que otros, y logra dar cuenta tanto del dinamismo competitivo como, para volver a Olson, de la colusión inercial.

Aunque son considerablemente diferentes entre sí, tanto la perspectiva de las rigideces sociales de Olson como la perspectiva del neocorporativismo al estilo de Schmitter se refieren a la creación de organizaciones consolidadas y, por lo tanto, a las modalidades institucionalizadas de la política de los grupos, con implicaciones y consecuencias relevantes en las formas de participación política. Se podría deducir de ello que, en el mundo contemporáneo, la participación política más influyente resulta ser la que se realiza dentro de las organizaciones y entre ellas.

Por otra parte, en el capítulo anterior ya se subrayó que se manifiestan y se difunden formas de participación política para nada ortodoxas, y ni siquiera anticuadas, a las que recurren individuos que tienen capacidades y recursos para aprovechar también las formas clásicas de participación política, pero que no renuncian a insertar además, en su

repertorio participativo, formas nuevas y “tecnológicamente” nada atrasadas. Ha llegado por ello la hora de analizar otras modalidades de participación política colectiva, que no sustituyen a las institucionalizadas pero se les acercan.

Por otra parte, el mismo Schmitter sugiere y sintetiza en el [cuadro IV.2](#) la posibilidad que los aún poderosos edificios neocorporativos sean sometidos a diversas tensiones, generadas por insatisfacciones y decepciones de diversos tipos, y que entonces se activen *revueltas de la base* de las organizaciones que forman parte del edificio neocorporativo; que ocurran verdaderas *movilizaciones de clase* contra intereses demasiado (y por demasiado tiempo) sacrificados; que puedan surgir *nuevos intereses* imprevistos y no atribuibles al sistema neocorporativo, confiando en su derecho de ser representados (*entitlement*); finalmente, que se manifiesten *movimientos monotemáticos*, con fines específicos, quizá no negociables.

Más allá de la participación política

De cualquier forma, ya sea que las organizaciones neocorporativas se disgreguen (y ha ocurrido) o bien que se redefinan más o menos drásticamente (y ha sido el otro resultado), recobra vigor la política de la participación —tanto a través de grupos como a través de movimientos colectivos— que Schmitter define, de manera demasiado restrictiva, como monotemáticos. Aunque existieron numerosos movimientos monotemáticos, el análisis que sigue intentará ofrecer una panorámica más amplia, lo más exhaustiva posible, de los movimientos colectivos como instrumentos de participación y de influencia política.

CUADRO IV.1. *Clasificación de los grupos de presión*

	<i>Duración</i>	<i>Modalidad de acción</i>	<i>Grado de profesionalización</i>	<i>Ejemplos</i>
ANÓMICOS	Mínima	Plantones, ocupaciones, saqueos, demostraciones, tumultos	Ausente	Actividades terroristas, movimientos estudiantiles
NO ASOCIATIVOS	Media	Rituales, ceremonias, celebraciones	Limitado	Organizaciones relacionadas con identidades étnicas, lingüísticas, religiosas
INSTITUCIONALES	Elevada	Proyección, presión, declaraciones	Bueno	Iglesia, ejército, burocracia
ASOCIATIVOS	Bastante elevada	Acuerdos, huelgas, manifestaciones,	Óptimo	Organizaciones profesionales, empresariales, culturales; sindicatos

FUENTE: Adaptado de Almond y Powell (1960).

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA A TRAVÉS DE LOS MOVIMIENTOS COLECTIVOS

La terminología, no siempre compartida y consolidada, que ve en competencia expresiones tales como conductas colectivas, movimientos sociales y movimientos colectivos, sugiere la falta de un consenso de fondo incluso en fenómenos muy significativos para la participación política y la dinámica de la sociedad. La teoría sociológica indica una bipartición originaria entre los estudiosos, como Le Bon, Tarde y Ortega y Gasset, que atribuyen connotaciones esencialmente irracionales a las conductas de las masas y de las multitudes, y los estudiosos como Marx, Durkheim y Weber, que, aunque con instrumentos analíticos y perspectivas diferentes, atribuyen a los movimientos colectivos un papel de gran relevancia entre las modalidades de la acción social, ya sea que prefiguren el pasaje a formas de solidaridad más complejas o bien que anticipen la explosión revolucionaria.

El papel de los movimientos

CUADRO IV.2. *Fuentes de contradicción y tipos de reacción en las organizaciones*

		<i>Contenido sustancial de las contradicciones</i>	
		<i>Contenido actual de la cuestión</i>	<i>Contenido modificado de la cuestión</i>
Sede institucional de las contradicciones	Dentro/entre asociaciones de intereses	I. Revuelta de las bases	III. Organizaciones de titulares de los derechos
	En el ámbito de otras formas de intermediación	II. Movilizaciones de clase	IV. Movimientos monotemáticos

FUENTE: Adaptado de Schmitter (1984: 315).

Tanto en los autores clásicos como en los estudiosos contemporáneos, el análisis de los movimientos presenta numerosos dilemas interpretativos: la relación entre los componentes psicológicos y los componentes sociológicos en el actuar social; la “normalidad” o bien la “excepcionalidad” de los movimientos colectivos; las características de los participantes —integrados o bien marginados—; las modalidades de institucionalización o de disolución de los movimientos colectivos. Por lo que concierne a la participación política, el interés se dirige específicamente a los fenómenos colectivos “de grupo” respecto a los fenómenos colectivos “de agregado”, según una importante distinción de Alberoni. Los fenómenos colectivos de grupos son, más precisamente, aquellos en que los participantes —a diferencia de los fenómenos colectivos de agregado, como las modas, los *booms*, las manifestaciones de pánico, después de los cuales cada quien retoma su propia vida normal— experimentan variaciones en sí mismos y en su propio modo de relacionarse con los demás. Aun si se mantiene el análisis dentro de este cuadro de referencia, las divergencias entre los sociólogos contemporáneos en materia de movimientos colectivos siguen siendo amplias y de notable dimensión. Para ponerlas en orden, es útil distinguir cuatro posiciones generales, cada una de las cuales se asocia con el nombre de un estudioso: Neil Smelser, Francesco Alberoni, Alain Touraine, Charles Tilly.

cuatro tesis

1) Primera en orden cronológico, pero probablemente hoy la menos influyente, es la contribución de Neil Smelser. Situándose dentro del esquema analítico estructural-funcional elaborado por Talcott Parsons, el sociólogo estadounidense sintetiza su posición de la siguiente manera:

Disfunciones y movimientos

Los episodios de conducta colectiva constituyen a menudo un primer estadio de transformación social, se manifiestan cuando se presentan condiciones de tensión, pero antes que los medios sociales sean

movilizados por un ataque específico y posiblemente eficaz a las fuentes de tensión. Ésta es una razón para definir la conducta colectiva como no institucionalizada; tiene lugar cuando la acción social estructurada está bajo tensión y cuando los medios institucionalizados para dominar la tensión son inadecuados [...] El control social bloquea los precipitados intentos de los episodios colectivos por llevar a resultados rápidos; además, si el control social es efectivo, ello encauza las energías de los estallidos colectivos hacia tipos de conducta más modestos [1963].

En el ámbito de un cuadro analítico amplio y rico, Smelser inserta toda una serie de diferenciaciones y de precisiones que permiten identificar diversos tipos de conductas colectivas incluso con base en los objetivos que persiguen. Sin embargo, fueron los elementos constitutivos de su teoría los que suscitaron las mayores críticas. Para empezar, el haber hecho de las conductas y de los movimientos colectivos el producto exclusivo de tensiones y de disfunciones sociales, casi como si la sociedad debiera interpretarse como algo estable y ordenado, en un estado de equilibrio que los movimientos turban. Así que los desafíos de los que son portadores los movimientos colectivos son considerados elementos negativos que hay que reabsorber lo antes posible, mientras que los participantes, a los que Smelser no duda en atribuir algunas características de irracionalidad y de desviación, deberían ser sometidos a un control social más generalizado y difuminado. La transformación que los movimientos colectivos pretenden introducir en las respectivas sociedades resulta de esta forma casi producto de fuerzas externas, exógenas a las sociedades mismas (según Alberoni, la transformación parece, para Smelser, “algo objetivo que ocurre y a lo que los individuos reaccionan”), o bien, en el mejor de los casos, el resultado de las creencias individuales y colectivas, más que la consecuencia de determinadas organizaciones histórico-estructurales y de su especificidad. Expuesta de esta forma, la teoría de la conducta colectiva de Smelser se ha mostrado inadecuada para explicar la dinámica de los movimientos colectivos que justo en aquellos años estaban irrumpiendo con fuerza tanto en las aparentemente “bien ordenadas” sociedades occidentales como en las menos estructuradas sociedades del Tercer Mundo.

2) Una primera alternativa teórica a la propuesta de Smelser ha sido formulada por Francesco Alberoni. A partir de la existencia de dos estados de lo social y de su contraposición (como en Weber, entre Estado naciente y carisma y entre organización patriarcal y burocrática, y en Durkheim, entre efervescencia política y solidaridad mecánica u orgánica), el sociólogo italiano contrapone “Estado naciente” a “Estado institucional y de la vida cotidiana” y “movimiento” a “institución”. Más específicamente, Alberoni afirma que

El “estado naciente”

el Estado naciente representa un momento de discontinuidad tanto bajo el aspecto institucional como bajo el aspecto de la vida cotidiana. El estado naciente tiene cierta duración: con su inicio se interrumpen las características de las relaciones sociales institucionales y las formas de la vida cotidiana y el subsistema social involucrado entra en un nuevo estado, con propiedades particulares. En un momento dado el Estado naciente termina y el sistema social vuelve al ámbito de la vida cotidiana y de las formas institucionales, pero no sin antes sufrir una *transformación*. [1981: 36.]

Correctamente, y diferenciándose de muchos estudiosos que ven en los movimientos colectivos la *única* fuente de la transformación social, Alberoni prosigue subrayando que

la aparición del Estado naciente es entonces una *modalidad específica de la transformación social*. La aparición del Estado naciente no agota todas las formas de la transformación social: la sociedad puede transformarse a través de decisiones organizativas, determinadas por el mercado, o a causa de procesos colectivos de agregación. Pero existe una modalidad específica de transformación social que requiere ese cambio de estado, que es representada precisamente por el Estado naciente. [1981: 36.]

El análisis de Alberoni prosigue especificando *cuándo* surgen los movimientos colectivos, *quién* forma parte de ellos, *cómo*, es decir de qué tipo de experiencia se trata y, finalmente, *por qué*, o sea la dinámica del movimiento colectivo. Desde el punto de vista de la participación, los elementos más interesantes conciernen a la determinación de los sujetos involucrados en el proceso de ruptura de las viejas formas de solidaridad y en la creación de nuevas solidaridades; aún más en particular, su ubicación en la anterior organización social y su papel en la transición a la nueva organización. Aunque la temática merezca una atención muy profunda, la respuesta de Alberoni es sencilla y convincente: “Los miembros de las *clases amenazadas con el desclasamiento y los de las clases en ascenso* tienen [...] en común la ilusión de un nuevo orden en el que habían creído por lo que, ante la imposibilidad de realizarse, son inducidos a explorar caminos alternativos” (1981: 71). Alberoni añade una importante distinción, a menudo descuidada en los análisis empíricos, entre los que *originan* el movimiento y los que *sacan ventaja* de manera decisiva de su resultado, distinción a la cual se añadirá aquella entre los que se movilizan en la primera fase del Estado naciente y los que se agregan a ellos en una segunda fase.

¿Quién da vida al movimiento?

Es oportuno no perder de vista esta temática, ya que entre las interrogantes de investigación más interesantes se sitúan precisamente aquellas acerca de los participantes en los movimientos colectivos. En particular, ¿quién se moviliza primero? ¿Cuáles individuos o grupos pueden desarrollar y han asumido históricamente la función de liderazgo? ¿Con cuáles recursos deben contar? La tesis predominante por mucho tiempo —también sobre la base de las indicaciones procedentes de la lectura de los teóricos de las multitudes y de las masas, y de una interpretación distorsionada del marxismo— veía en los marginados (en los que, en términos marxistas, no tenían nada que perder excepto sus cadenas) y en los alienados por el sistema (independientemente de su grado de conciencia de clase, de rango o de grupo), a los más dispuestos a rebelarse contra el sistema, contra el orden social existente. En cambio, toda una serie de investigaciones ya clásicas (Wilson, 1973; Melucci, 1976) subrayó que los marginados carecen de los recursos necesarios para lanzar un movimiento colectivo. Cuando mucho podrán, en ciertas condiciones, sumarse a él, mientras que, en general, los alienados, al rechazar el “sistema”, se colocan fuera de toda participación, incluso en los movimientos.

No son los marginados

Con respecto al liderazgo de los movimientos colectivos, está constituido, no por individuos periféricos, sino más bien por individuos bastante centrales o bien, para ser exactos, ubicados en la periferia del centro. No gozan de todas las ventajas del centro, pero tienen recursos que permiten su activación significativa.

Del liderazgo...

Como argumentó de manera sumamente convincente Alberto Melucci (1977: 109):

Los que se rebelan primero no son los grupos más oprimidos y disgregados, sino los que experimentan una contradicción intolerable entre una identidad colectiva existente y las nuevas relaciones sociales impuestas por el cambio. Ellos pueden movilizarse más fácilmente porque: 1) ya tienen experiencia de participación, es decir conocen los procedimientos y los métodos de lucha; 2) ya tienen sus propios líderes y un mínimo de recursos organizativos, que provienen de vínculos comunitarios o asociativos preexistentes; 3) pueden utilizar redes de comunicación ya existentes para hacer circular nuevos mensajes y nuevas consignas; 4) pueden reconocer más fácilmente intereses comunes.

Al término de una amplia investigación sobre la movilización obrera en transcurso del *otoño caliente* italiano,* Pizzorno (Pizzorno *et al.*, 1978: 10) puede afirmar, en línea con las proposiciones teóricas de Melucci antes mencionadas, que:

...a la base

- a) no es cierto que el ciclo de luchas comenzado en la primavera de 1968 haya sido desencadenado por obreros comunes, originarios del sur, jóvenes, ni que entre ellos se pudiera localizar a los principales líderes de base. Por el contrario, las luchas generalmente empiezan en ambientes de obreros especializados y, cuando no son guiadas por militantes sindicales, lo son por obreros especializados con experiencia previa de militancia sindical o partidista. En ciertos casos encontramos a jóvenes con cargos bajos pero con un grado de escolaridad relativamente alto;
- b) la presencia preponderante de obreros comunes, en cambio, ha caracterizado los conflictos que hubo durante la fase de movilización ampliada, que empezó con el otoño de 1968. Las nuevas formas de conflictos y los nuevos contenidos reivindicativos se originan en parte entre esos obreros.

3) Estas observaciones, importantes en sí desde el punto de vista de la participación política, enmarcan y reconducen a la tercera teoría influyente de los movimientos sociales, la elaborada por Alain Touraine. Según el sociólogo francés, “los movimientos sociales pertenecen a los procesos a través de los cuales una sociedad produce su organización a partir de su sistema de acción histórica, pasando por conflictos de clase y transiciones políticas” (1975: 397). Los pilares de la teoría de Touraine están constituidos por los tres principios de la identidad, de la oposición y de la totalidad. En síntesis, gracias al principio de *identidad* el actor da una definición de sí mismo, se caracteriza respecto a otros actores en el medio de un conflicto que lo contrapone a ellos en el campo de la acción social. En esta contraposición nace y se manifiesta el principio de

oposición: “El conflicto hace surgir al adversario, forma la conciencia de los actores presentes” (p. 397). Cuanto más importantes, cuanto más convencidos de su identidad, cuanto más se inclinen los movimientos sociales por valorar el principio de oposición, más válido será el principio de totalidad.

El movimiento en el conflicto

Dentro de su teoría estructural de la acción social, no siempre clarísima, Touraine prácticamente invierte la explicación ofrecida por Smelser para la génesis de las conductas colectivas. Mientras que para el sociólogo estadounidense la fuente del cambio reside en una disfunción de origen predominantemente externo al sistema social, para el estudioso francés es preciso “reconocer que un movimiento social *no es la expresión de una contradicción; ello hace estallar un conflicto*. Es una conducta colectiva orientada, no hacia los valores de la organización social o hacia la participación en un sistema de decisiones, sino más bien hacia el objeto de los conflictos de clase, que es el sistema de acción histórica” (p. 418), es decir la dinámica social global. El movimiento social nace en la sociedad y, por medio del conflicto, produce su transformación. Es más, sólo en una sociedad vital pueden nacer movimientos colectivos que, a su vez, son el mejor indicador de la vitalidad de cada sociedad.

Movimiento y sociedad

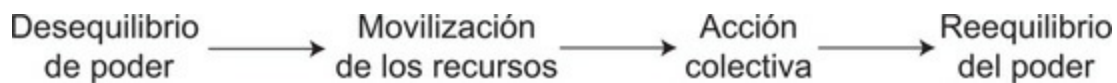
4) Finalmente, a un menor nivel de abstracción y con mayor atención a los actores, se ubica la teoría de mediano alcance —porque pretende producir una explicación específica del fenómeno de los movimientos— de la acción colectiva de Charles Tilly. El historiador y sociólogo estadounidense formula su explicación a partir de la existencia, en todas las sociedades, de un desequilibrio en la distribución del poder. En el momento en que los grupos y los actores entran en contacto entre sí, desarrollan *intereses* que revelan quién pierde y quién gana en las diversas interacciones. A esas alturas entra en juego la *organización*, es decir la conciencia de pertenecer a una identidad común y de la existencia de un tejido conectivo entre los diversos individuos que integran un grupo. La organización debe ser entendida como un elemento dinámico que puede acrecentar la identidad y reforzar el tejido conectivo, o bien disminuirlos; en este segundo caso, obviamente, se produce desorganización. La organización puede permitir la *movilización* de los recursos por parte de los contendientes y, al ser un proceso, puede indicar un control acrecentado o disminuido de esos recursos; en el segundo caso se produce desmovilización. De la movilización se pasa a la *acción colectiva*, es decir a la prosecución de fines comunes. Naturalmente, el proceso de movilización y de acción colectiva puede dificultarse y a veces quebrarse por las reacciones de los detentadores del poder, que pueden recurrir a la represión, es decir elevar los costos de la acción colectiva. En cualquier situación, tanto los detentadores del poder como los retadores que se organizan deberán enfrentar oportunidades y amenazas que indican “la medida en que otros grupos, incluso el gobierno, son *a*) vulnerables a nuevas reivindicaciones que, si tienen éxito, ampliarían la posibilidad de realizar los intereses del retador, o bien son *b*)

capaces de amenazar reivindicaciones que, si tienen éxito, reducirían la posibilidad de realizar los intereses del retador” (1978: 54-55).

El desequilibrio de poder

La teoría de mediano alcance de Tilly, presentada de manera simplificada en la [figura IV.1](#), tiene la ventaja de estar conectada concretamente a la investigación empírica, y de subrayar —en cada estadio de la organización, de la movilización y de la utilización de los recursos, así como de la violencia (Tilly, 2003) en la acción colectiva— cuáles son los actores capaces de proceder a ella, cuáles son las eventuales reacciones-oposiciones, cuáles son las consecuencias y, finalmente, cuáles son los resultados.

FIGURA IV.1. *Esquema simplificado de la teoría de mediano alcance de Tilly*



Por lo tanto, permite entender, en particular, cómo de la simple participación de intereses, del potencial de decepción y de protesta, se puede llegar a la acción colectiva, y cómo, a través de choques con los detentadores del poder político, se pueden activar eficazmente dinámicas revolucionarias. Por otro lado, cualquier revolución es el producto global de la movilización social y de la activación de conflictos de amplio alcance, hasta la destrucción y la sustitución de los detentadores del poder político (McAdam, Tarrow y Tilly, 1997).

Como es natural, todos los autores aquí mencionados se preocuparon, en medida mayor o menor, de diferenciar entre los diversos tipos de movimientos sociales. Probablemente la clasificación más clara fue la propuesta por Alberto Melucci (1977), que distingue entre movimientos reivindicativos, movimientos políticos y movimientos de clase, según los objetivos perseguidos por sus dirigentes o por los participantes (pero esta diferenciación sigue siendo controvertida):

- en el primer caso (*movimientos reivindicativos*), el objetivo consiste en imponer cambios en las normas, en los roles y en los procedimientos de asignación de recursos socioeconómicos;
- en el segundo caso (*movimientos políticos*), consiste en incidir en las modalidades de acceso a los canales de participación política y en trasladar relaciones de fuerza;

Tipos de movimientos

- en el tercer caso (*movimientos de clase*), el objetivo consiste en volcar la organización social, transformar el modo de producción y alterar las relaciones de clase.

La tipología de Melucci conserva una utilidad, a tantos años de distancia de su

elaboración, aunque, en el transcurso de su actividad, a menudo los movimientos logran cambiar de tipo. Su transformación a lo largo de la acción colectiva depende de numerosos factores, incluido el tipo de respuesta que es capaz de dar el Estado a las demandas de los movimientos y la capacidad de los movimientos mismos de ampliar su consenso y de combinar sus demandas. Sin embargo, recientemente ha cambiado el escenario de la acción colectiva. Los terrenos de choque ya no son exclusivamente ni las sociedades nacionales ni los Estados nacionales. De una variedad de experiencias y de actividades, de demandas y de reivindicaciones, que combinan en formas variadas solicitudes de recursos, redistribución de poder, vuelcos de organizaciones sociales e internacionales, apareció una multiplicidad de movimientos antiglobalización, *no global*, *new global* (una síntesis eficaz se encuentra en Della Porta (2003)). Es una verdadera galaxia, cuya resonancia se ha verificado gracias a la globalización, en particular, de las comunicaciones, que sufre fortísimas diferenciaciones interiores y que manifiesta un alto grado de capacidad de movilización. Esta extraordinaria movilización, por el momento, se expresa con mayor éxito y cohesión asumiendo posiciones “contra” (contra el G8, contra la guerra, contra los alimentos transgénicos), más que en la formulación de propuestas compartidas. Sin embargo, en su versión que combina el “no” a la globalización con la demanda de una globalización, aunque indefinida, “diferente”, este movimiento presenta muchas de las características distintivas de los movimientos señaladas por Alberoni y que conciernen, en particular, a las formas de *statu nascenti* y la diversificación de los participantes. Queda por verse si el movimiento *no/new global* logrará, como tal, evitar la disolución, y si intentará adquirir formas —y cuáles— de institucionalización.

Aun antes de la aparición de la globalización, se puso mucha atención a las fases concretas de creación de los movimientos, es decir al Estado naciente, y casi tanta a la dinámica organizativa durante la acción, con particular interés por la movilización de las franjas exteriores y por los procesos de creación del liderazgo. En cambio, se prestó menor atención a los resultados de la acción de los movimientos. Alberoni, aun partiendo del reconocimiento de que un movimiento es “el proceso histórico que se inicia con el Estado naciente y que termina con la reconstrucción del movimiento cotidiano institucional” (1981: 374), se limita a afirmar que, con respecto a la *salida*, “ésta no coincide con el resultado de la prueba. El resultado histórico de un movimiento y sus consecuencias dependen de muchos factores y pueden no tener ninguna relación con el proyecto ni con el diseño” (p. 368). Por otra parte, es todavía el mismo Alberoni quien analiza con claridad los mecanismos activados para controlar los movimientos (pp. 393-394):

El resultado de la acción colectiva

- 1) el Estado naciente es obstaculizado en su nacimiento;
- 2) su interpretación es reconducida a un esquema preconstruido, por lo que ello se reconduce a una de las figuras reconocidas ejemplares o a una de las figuras reconocidas de transgresión (el sentido de esta operación es definir el movimiento como institución o encauzarlo en una institución);

- 3) el nuevo movimiento es obligado, de cualquier forma, a remitirse a un fundamento indiscutible del pasado;
- 4) se impiden el reconocimiento y la generalización del movimiento;
- 5) se impide la movilización;
- 6) se obliga al movimiento a competir escogiendo las reglas del juego y los criterios de verificación del éxito más favorables a la institución;
- 7) el movimiento es infiltrado;
- 8) el liderazgo del movimiento es cooptado o sustituido;
- 9) el movimiento es neutralizado encauzándolo en instituciones sustitutivas;
- 10) el movimiento es reprimido con violencia.

Más allá de la manifestación de una concepción un poco ingenua de la vida política, que debería consistir en la aceptación por parte de las instituciones de las demandas y de las energías irradiadas por los movimientos, sin rebatirlas, Alberoni termina por compartir con muchos otros autores, entre los cuales figuran Touraine y Melucci, una posición de favor preconcebido hacia la acción de los movimientos y de desatención hacia sus resultados concretos. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que, independientemente de las dificultades de evaluación de los resultados específicos, los movimientos, casi por definición, al constituir ellos mismos el desenlace de la acción social, ya sea que ganen o que pierdan, introducen significativos cambios en el sistema social. Incidentalmente, también los movimientos terroristas en los años setenta en Alemania, en Francia y especialmente en Italia, aunque derrotados, produjeron consecuencias en la esfera política. Con el asesinato de Aldo Moro, por ejemplo, las Brigadas Rojas desviaron la posible evolución de la democracia italiana. Cuáles sean más precisamente, “tipológicamente”, los resultados de los movimientos colectivos es sólo posible decirlo en referencia específica y empírica al tipo de movimientos analizados.

El fin del movimiento

Se diría que la teoría de mediano alcance de Tilly —basada en la organización y la movilización de los recursos para fines de la acción colectiva y en la identificación de los contendientes en el campo— es la más adecuada para ofrecer un análisis de los resultados. Y, en efecto, a los autores que la emplearon por lo menos les permitió plantear las interrogantes más aptas para la investigación empírica.

Si se vinculan de manera flexible los tipos de movimientos clasificados por Melucci con los objetivos consiguientes, las interrogantes principales conciernen a: la capacidad de los movimientos reivindicativos de obtener transformaciones en las políticas que correspondan a sus demandas; la capacidad de los movimientos políticos de rediseñar los canales de acceso deseados a la esfera de la participación política, de garantizar la efectiva inserción de sus dirigentes en esa esfera y de influir en la definición de nuevos objetivos políticos; la capacidad de los movimientos de clase de realizar el vuelco de la estructura social existente, entendido como cambio de carácter sistémico.

Incidentalmente, es probable que quien quiera ubicar los movimientos fundamentalistas en la tipología de Melucci, tanto por las demandas de las que son portadores —demandas políticas, pero también sistémicas— como por los resultados que han producido, debería colocarlos entre los movimientos políticos y los que, en este caso, impropiaamente, son asimilables, por su intensidad y la no negociabilidad de las demandas, a los movimientos de clase.

Movimientos y transformaciones

Para ir más allá de lo que parece un estancamiento analítico-teórico, ha sido formulado y hábilmente empleado el concepto de “estructura de las oportunidades políticas”. Son las características del ambiente político y las modalidades de funcionamiento del sistema político que alientan o desalientan la participación de los actores en formas de acción colectiva, que aumentan o bien reducen sus costos, que abren o cierran “ventanas de oportunidades”, que revelan aliados y sugieren cuándo las élites y los detentadores del poder político son vulnerables (Tarrow, 1994: 18). Ya que los movimientos colectivos atacan, inevitablemente, a las instituciones, es posible, tomando en cuenta las diversas estructuras de oportunidades políticas, elaborar una tipología de los mismos, como lo muestra el [cuadro IV.3](#). Obviamente, los movimientos fundamentalistas se pueden colocar en la casilla de los movimientos integristas. Con ese propósito será oportuno subrayar que el fundamentalismo no atañe exclusivamente al mundo musulmán, sino que es el producto casi inevitable de las interpretaciones extremas de los principios de muchas confesiones religiosas (Almond, Appleby y Sivan, 2003).

protesta y respuesta

CUADRO IV.3. *Tipología de las relaciones movimientos/instituciones*

		<i>Nivel de oposición a las instituciones</i>	
		<i>Parcial</i>	<i>Total</i>
Tipo de relación con las instituciones	Conflictivo	Movimientos de expresión	Movimientos integralistas
	Pacífico	Movimientos de reforma	Movimientos comunitarios

FUENTE: Tarrow (1996, 108).

Los vínculos entre las energías desplegadas por los movimientos, sus demandas y las respuestas del sistema y de cada uno de los actores ya han sido objeto de algunas investigaciones que conciernen precisamente al caso italiano (para una síntesis, Della Porta, 1996). Más en general, Tarrow (1994) se propone determinar la conexión entre protesta social y respuestas sistémicas, en busca de una eventual relación entre ciclos de protesta y ciclos de reforma.

Sin embargo, aun después de la relevación de los nexos entre los ciclos, quedarían

pendientes los problemas relativos a las transformaciones en los movimientos mismos durante la fase de confrontación/choque con las instituciones, y sobre todo los problemas relativos a las diversas oportunidades y formas de participación que los diversos movimientos ofrecen a sus integrantes. En conclusión, todos los análisis y todos los autores subrayan que los movimientos, en su diversidad, constituyen un instrumento de participación política, más frecuentemente heterodoxa y a veces anómala, pero de cualquier forma influyente, que seguirá siendo utilizado y que representa uno de los modos modernos de condicionar los detentadores del poder y de reorientar sus políticas (para una síntesis útil véase Neveu, 2000).

Del cuadro están conspicuamente ausentes los movimientos revolucionarios que, de cualquier forma, han marcado, para bien o para mal, la historia de los últimos 200 años o poco más. Por otra parte, es bastante comprensible que la casi totalidad de los estudiosos de los movimientos colectivos, con excepción del ya citado Tilly (2003) (pero véase también Goldstone, 2003), ya no prestase atención en los últimos veinte años a los movimientos revolucionarios. Por un lado, parecen efectivamente disminuidos los impulsos revolucionarios; por el otro, los Estados y los detentadores del poder parecen mejor equipados que nunca antes para enfrentarlos. Sin embargo, todavía resulta útil comparar sintéticamente dos teorías que pueden explicar la aparición y el éxito de movimientos políticos que se vuelven revolucionarios. Por un lado, está la famosa generalización de Alexis de Tocqueville, según la cual el momento más difícil de los regímenes conservadores es cuando comienzan a reformarse. En efecto, no sólo las reformas podrán parecer inadecuadas a los que las solicitaron organizándose en movimiento, y que entonces terminarán por exacerbar sus demandas y sus acciones, sino que también los sostenedores del régimen conservador podrán decidir abandonarlo por no apoyar esas reformas. De este modo los detentadores del poder se hallarán desafiados por ambos lados, aplastados entre movilización y contramovilización, mientras que la demanda de otras reformas podría acabar por crecer y transformarse en un verdadero movimiento revolucionario.

Tomando en cuenta la fundamental intuición de Tocqueville, un estudioso estadounidense formuló una teoría definida en otros términos de las *expectativas crecientes*. Una vez emprendida en un sistema político relativamente estancado, ninguna reforma podrá jamás satisfacer completamente a grupos y movimientos que se hayan organizado contra el poder político. Sin embargo, la mera insatisfacción nunca es, por sí misma, condición suficiente para producir un movimiento revolucionario. Este movimiento aparecerá, en determinadas condiciones, cuando a las *expectativas crecientes* de mejoras económicas, sociales y políticas siga un sensible vuelco de la situación concreta: no sólo ya no hay mejoras de ningún tipo, sino que ocurre un empeoramiento neto de la situación e incluso de las expectativas. Emergen *frustraciones crecientes* y difusas. Entonces, el movimiento reivindicativo y político puede asumir características revolucionarias. Esta tesis fue definida por el nombre del autor, James C. Davies (1962), como la teoría de la curva J, ya que la letra J volteada indica crecimiento y declinación de las expectativas.

Tanto para la explicación de Tocqueville como para la teoría de Davies valen todas las consideraciones desarrolladas para la participación política en general y para los movimientos en particular, en relación con la centralidad de los actores que empiezan el movimiento, que son a menudo “intelectuales” desarraigados, los que nutren expectativas crecientes y que traducen su frustración en acción revolucionaria, que son afectados por los cambios fallidos y que saben movilizar a sus potenciales seguidores y organizarlos incluso para una lucha de larga duración.

LAS CONSECUENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Ya es posible sacar las conclusiones del discurso acerca de la participación política, de las modalidades — individuales, de grupo, en los movimientos colectivos— empleadas para influir sobre las conductas de los detentadores del poder político y sobre sus elecciones, es decir las políticas públicas.

Los estudiosos de los movimientos colectivos están en buena compañía al encontrar dificultades en la medición y en la evaluación de la influencia de los movimientos y de sus integrantes. Más afortunados —o más aguerridos— son los estudiosos de los grupos de presión que, concentrando la atención en un área temática precisa, en un proceso decisorio específico, en una política pública particular, a menudo están en condiciones de determinar con relativa seguridad el resultado diferencial de las actividades de los grupos y de los cabilderos. De cualquier forma, cabe decir que el análisis de las consecuencias de la participación política constituye uno de los terrenos descuidados de la ciencia política y de la sociología política contemporánea. Más preocupados por los *inputs* que por los *outputs*, por las preguntas que por las respuestas, los análisis de la participación política han tomado en cuenta de preferencia las motivaciones de la participación (para recordar el subtítulo de un pequeño clásico en la materia, *How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Milbrath y Goel, 1977, y no sus consecuencias tanto en los que participan como en las elecciones sobre las cuales quieren influir o bien en el sistema político general, olvidando la lección fundamental de Harold Lasswell, según el cual el estudio de la política concierne a *Who Gets What, When, How*, 1936). Ni siquiera los estudiosos de las formas de participación heterodoxa, no convencional (Barnes, Kaase *et al.*, 1979), supieron o quisieron ir más allá del análisis de la participación de los actores políticos (principalmente de naturaleza psicológica), además de su disposición a utilizar dichas formas de participación para llegar a su ejercicio real y concreto y a los resultados logrados. Lo mismo vale para estudios más complejos, que apuntan a una visión agregada de la participación política “agresiva”. La conclusión es que el lado del *output*, el rendimiento verdadero, concreto y práctico de la participación política para los individuos y para el sistema, permanece sustancialmente en la sombra.

Sin embargo, algo sabemos y podemos decir acerca de los individuos. En el capítulo anterior distinguimos entre las formas *instrumentales* de participación política y las *expresivas*; más bien, sugerimos que los individuos participan, a veces, sobre todo con

motivaciones expresivas. Luego pueden sentirse decepcionados e insatisfechos, y volver a la esfera de lo privado para perseguir la propia felicidad personal. Pero para muchos ésta es, de cualquier forma, una elección temporal, siempre, y a veces pronto, superable en un nuevo y tal vez más elevado e intenso ciclo de participación. Además, la insatisfacción y la decepción pueden ser producto, no tanto de la incapacidad de obtener respuestas concretas, como del costo personal de las que, técnicamente, tal vez fuesen victorias.

El rendimiento de la participación

Sin embargo, más allá de esto, ¿qué queda de todo lo anterior para el sistema político? Esta interrogante es particularmente importante para quien ha aceptado, entre las disponibles, la definición de participación política planteada por Pizzorno: “una acción en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, con miras a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante” (1966: 255).

La bibliografía existente sobre el tema permite elaborar dos grupos de consideraciones, relacionadas entre sí, pero que pueden mantenerse analíticamente separadas.

1) El primer grupo de consideraciones se relaciona con las consecuencias de la participación desde el punto de vista de las preferencias políticas que son comunicadas. Como se recordará, subsisten diferencias a menudo muy significativas, en términos socioeconómicos, entre los ciudadanos más activos y los menos activos, sobre todo en las formas de participación que van más allá del voto, además de la simple participación electoral. Por lo tanto, si las diferencias en términos de preferencias entre los dos tipos de grupos —por ejemplo acerca de los problemas sociopolíticos más importantes que enfrentar y resolver— son igualmente significativas, y generalmente los sondeos revelan que lo son, los ciudadanos más activos influirán tanto en la comunicación de (sus) preferencias como en la selección de los líderes, de manera tal como para crear una distorsión. Es decir, las políticas que se pondrán en práctica reflejarán las preferencias sólo de un segmento de la población, y los dirigentes llamados a implantarlas serán seleccionados predominantemente de ese fragmento específico, en menoscabo de la mayoría de los ciudadanos no activos o poco activos y de sus preferencias. Como notaban secamente Nie y Verba (1975: 63), “cuanto más representados están entre los participantes los que no tienen, menos probable es que sus exigencias particulares sean comunicadas”. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos los datos de Verba y Nie (1972: 298) demuestran que “los participantes están menos conscientes de la gravedad de los problemas del *welfare* que el resto de la población en su conjunto, menos preocupados por la diferencia de renta entre ricos y pobres, menos interesados en el apoyo gubernamental a los programas de *welfare*, y menos preocupados por garantizar iguales oportunidades a los afroamericanos”.

La influencia de los ciudadanos

Un modo de reducir estas diferencias en términos de propensión a la participación puede estar constituido por los contextos institucionales, y en particular por la presencia de organizaciones, especialmente partidos y sindicatos, que se preocupen por movilizar individuos de estatus socioeconómico inferior. Son todavía Verba y Nie, esta vez en colaboración con Kim, los que subrayan —como conclusión de una amplia, ejemplar investigación comparada (1978)— que efectivamente la existencia de organizaciones que se dedican a la movilización de las clases populares tiene la consecuencia de redimensionar el desnivel de participación política. No obstante, como lo demuestra el caso yugoslavo, que se sometió a examen en la investigación comparada, también dentro de esas organizaciones se puede producir —y de hecho se produce— un desequilibrio entre los participantes dotados de mayores o menores recursos de instrucción y de estatus global.

participación y desigualdad

El punto focal, de cualquier forma, es que “si los que no tienen (muchos recursos) se vuelven activos a través de canales partidistas y organizativos, esto puede tener un efecto en la ‘calidad’ de la población que participa” (p. 308). Esto significa que, en vez de una participación basada en los intereses específicos de estos sectores, se puede tener una movilización dirigida por los que controlan los partidos y los demás canales organizativos, con obvias consecuencias negativas, como se verá, sobre la receptividad del sistema y sobre la promoción de la igualdad. El análisis de Verba, Nie y Kim sugiere también que “puede haber contradicción entre igualdad política y armonía política”. En efecto, “donde existen instituciones políticas fuertes, con claras conexiones con grupos particulares de población —donde los partidos no intentan captar a todos los ciudadanos sino movilizar sus propios grupos de apoyo—, la igualdad política puede aumentar, pero aumenta también el conflicto”.

Esta conclusión coincide perfectamente con una concepción de la participación política dirigida a la determinación de las elecciones políticas y a la selección de los dirigentes, participación que, en particular si es elevada, debe aceptar como dada la existencia de una conflictividad correspondiente que, por cierto, puede encauzarse y es benéfica.

participación y conflicto

2) El segundo orden de consideraciones, que ya mencioné en parte, concierne a la influencia de la participación política en la receptividad de los líderes y en la igualdad política entre ciudadanos. Por lo general la existencia de una conexión entre el nivel de participación política de los ciudadanos y la receptividad de los líderes resulta intuitiva. Al respecto, Nie y Verba (1975: 65) notaron que esta relación es curvilínea: los líderes son realmente más receptivos en las comunidades con alta participación política, pero son menos receptivos, no tanto en las comunidades con más baja participación política, en las que en cambio se esfuerzan por interpretar las preferencias de una ciudadanía muy poco

participativa, como en aquellas con participación política limitada, pero no bajísima, donde terminan inevitablemente por ser receptivos a las preferencias de los pocos que participan en menoscabo de los muchos no activos.

Nie y Verba (1975: 66), distinguiendo entre *nivel* e *igualdad* en la receptividad de los líderes, añaden algunas interesantes consideraciones a la problemática de las consecuencias de la participación política. Es cierto que la receptividad de los líderes aumenta al aumentar la participación política, pero entonces disminuye la igualdad. En las comunidades en las que hay el más alto nivel de participación política la receptividad general de los líderes es notable incluso hacia los ciudadanos menos activos, que en cambio son descuidados decididamente en comunidades con menor participación. En cierto sentido resulta así que los *free riders*, los no participantes, sacan provecho de una situación de alta participación. Y, desde luego, si los participantes son efectivamente representativos de la población, el nivel de participación no aumentará las desigualdades. Sin embargo, este caso es bastante raro.

participación y receptividad

En conclusión, por un lado, las mayores oportunidades de participación política podrían traducirse en un crecimiento y en una difusión de los instrumentos de participación política, aunque el voto siga siendo el más ampliamente utilizado de estos instrumentos y en muchos casos el único; por el otro, las formas de participación heterodoxa, no convencional, irregular, han diversificado el repertorio de los instrumentos de participación, pero son principalmente los individuos que ya recurrían a las formas clásicas los que impugnan también las nuevas, no en sustitución de las clásicas, sino en adición a las mismas. En segundo lugar, la proliferación de los grupos de interés y la explosión de los movimientos colectivos han creado nuevas sedes y ampliado las oportunidades de participación, movilizandolos, con fuertes diferencias de caso en caso, a nuevos participantes. Finalmente, el crecimiento del nivel medio de instrucción, de renta, de nivel de vida en general, y la expansión de las comunicaciones de masas, han contribuido cada vez más a un fuerte impulso participativo. Y la intrusión real o supuesta de los *decision-makers* en muchas áreas de la vida socioeconómica, cultural y privada de los individuos ha estimulado reacciones, *ad hoc* o bien duraderas, para responder a los nuevos desarrollos o para influir sobre ellos.

Los contemporáneos tienen, entonces, la posibilidad de participar hoy más de lo que lo hiciesen jamás sus antecesores. Su participación política seguramente puede ser más significativa. Sin embargo, esto no significa de ninguna manera que hayan disminuido las tradicionales diferencias en términos de recursos y de nivel de participación, o bien que la participación lleve necesariamente a mayor igualdad. Sólo en determinadas condiciones organizativas la participación política conduce a mayor igualdad, o por lo menos impide el crecimiento de las desigualdades en la distribución de los recursos y de los desequilibrios de estatus. Esto puede explicar la insatisfacción difusa tanto en quien participa como en quien no participa. Quizá ni siquiera quien participa logrará alcanzar del todo sus propios objetivos, ejercer real influencia política. Pero es cierto que los

intereses de quien no participa no serán tutelados por los participantes. Y las desigualdades en el sistema político, aunque no aumenten después, seguramente no se reducirán.

¿Más participación menos igualdad?

➤ En el capítulo anterior subrayamos cómo en todos los sistemas políticos el voto constituye el acto último de participación política para la mayoría de los ciudadanos. En el próximo capítulo enfrentaremos el discurso relativo a los sistemas electorales, cuya estructuración tiene efectos lo mismo en la decisión de votar que sobre cómo votar, puesto, aunque no existe un sistema electoral perfecto, hay sistemas electorales mejores que otros. Son aquellos sistemas que permiten al elector evaluar con mayor claridad las alternativas disponibles y dar un mandato, en los límites de lo posible, explícito y vinculante para sus representantes y sus gobernantes. Precisamente porque el voto es a menudo el único acto de participación política, es muy importante que sea un acto efectivamente incisivo y eficaz. Veremos qué sistemas electorales llegan más cerca de satisfacer estas dos exigencias.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Movimientos colectivos como expresión de una sociedad vital o como síntoma de una disfunción social?
- ¿El neocorporativismo es todavía una modalidad decisoria practicable, y por quién?
- ¿Cuál es la relación entre los grupos de interés y la obtención de bienes públicos?
- ¿Cuándo los movimientos colectivos ponen en crisis a los gobiernos?
- Según Olson es irracional participar en acciones colectivas. ¿Por qué?
- ¿Cuáles son los recursos de grupos y movimientos?

*Se llama *otoño caliente* a la temporada de luchas sindicales en Italia a finales de la década de 1960. [T.]

V. ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

El voto de los ciudadanos y los mecanismos, es decir, los sistemas electorales con los que ese voto se traduce en escaños en las asambleas y en cargos en los gobiernos, constituyen argumentos justamente centrales del estudio de la política. La ciencia política, tanto en su versión, por así llamarla, pura, en términos de análisis objetivo de acciones y consecuencias, como en su versión aplicada, con referencia a qué se puede y se debe cambiar para alcanzar objetivos predeterminados, ha dado lo mejor de sí en este sector y en el estrechamente relacionado de los parlamentos y de los gobiernos, que veremos después. En este capítulo analizaremos las modalidades de voto, los tipos de sistemas electorales y sus consecuencias en los sistemas partidistas.

ELECCIONES LIBRES Y COMPETITIVAS

El voto es el acto más frecuente y —como ya se afirmó, a menudo el único— de participación política de la mayoría de los ciudadanos en la mayor parte de los regímenes políticos. Elecciones libres, competitivas, realizadas en términos prestablecidos, previstas constitucionalmente, con posibilidad de participación de toda la ciudadanía y con criterios de exclusión limitados sólo a la edad, construyen, mantienen, sostienen, hacen funcionar y caracterizan a todos los regímenes democráticos. Si no se vota libremente no hay democracia. Desde luego, esto no implica que donde se vote haya democracia. En efecto, pueden desarrollarse elecciones no libres, no competitivas, con limitadas oportunidades de participación, caracterizadas por desmedidos favoritismos en la campaña electoral, organizadas con objetivos de control represivo en la oposición y de supuesta legitimación nacional e internacional, con resultados en última instancia manipulados, como clásico homenaje que el vicio (los regímenes no democráticos) ofrece a la virtud (la libre competencia democrática).

Independientemente de los sistemas electorales utilizados, las elecciones no libres y no competitivas no carecen en absoluto de interés político y politológico. Pero pertenecen a otro campo analítico: el de los instrumentos disponibles y utilizados por los regímenes no democráticos para afirmar, ejercer y preservar su poder, por ejemplo haciendo emerger durante la campaña electoral a los opositores para luego reprimirlos mejor, y obligando a los electores a acudir a las urnas para legitimar a nivel internacional —por cierto, desde hace algún tiempo, gracias a la presencia de observadores electorales, de manera cada vez más difícil e improbable— sus gobiernos autoritarios (Hermet, Ruquié y Linz, 1978). Este capítulo se ocupará exclusivamente de las elecciones en los regímenes democráticos y, de modo especial, de los efectos de los sistemas electorales empleados tanto en la formación de la opción de voto por parte de los electores como en la formación de partidos y sistemas de partidos.

Todo lo que concierne a la definición de elecciones *libres, competitivas*, realizadas en

términos preestablecidos (incluso las que siguen a las crisis de gobierno y las disoluciones anticipadas de los parlamentos), significativas (en el sentido de que definen realmente la cantidad de representación y de gobierno conquistada por candidatos y partidos), se configura como uno de los aspectos fundamentales, tal vez el principal, de la democraticidad de un régimen político. De la misma forma, conciernen también a la democraticidad del régimen todos aquellos elementos que se refieren a los derechos de los ciudadanos en términos de libertad de expresión y de organización, de representación y, por último, de acceso al poder ejecutivo, eficazmente explorados e iluminados por Stein Rokkan (1970).

Los criterios de las elecciones democráticas

Nadie querrá ya discutir que el voto “democrático” debe ser *universal* (es decir, extendido a todos), *libre* (es decir, exento de restricciones), *igual* (es decir, tal que cada voto cuente como cualquier otro), *directo* (es decir, dirigido sin intermediación a la elección de candidatos o la atribución de escaños a partidos), *secreto* (es decir, expresado al reparo de la vista y de las sanciones de otros —véase la inteligente discusión de Torrens, 1996: 345-350)—, en particular de los detentadores del poder político, económico, social, religioso) y *significativo* (es decir, que tiene efectos en la distribución del poder político, en términos de cargos y de escaños). Sin embargo, y no sólo en los regímenes aún involucrados en los procesos de transición de la democracia, la actuación práctica de estos criterios sigue siendo muy problemática.

El voto democrático

Aun cuando el voto es libre, puede ser muy difícil de expresar. Por dar un solo ejemplo, pero importante, es bien sabido que en los Estados Unidos siguen existiendo barreras informales, de tipo legal e institucional, que desplazan a los ciudadanos todo el peso del ejercicio del derecho de voto, imponiendo difíciles requisitos de inscripción en las listas electorales, de residencia, de afluencia a las urnas, ya que se vota en días laborables, en horas laborables (como, por cierto, ocurre también en Gran Bretaña).

Sin descuidar estas importantes circunstancias, que reducen la participación electoral a cerca de la mitad de los electores estadounidenses (sobre las temáticas de quién vota en los Estados Unidos, por qué, cuánto y para quién, véase Campus y Pasquino, 2005), la atención y las preocupaciones de los estudios y de la opinión pública se han desplazado atinadamente de los criterios de las modalidades de expresión del voto democrático, ya de todas formas claramente determinados, a las características de equidad de las campañas electorales. En particular, dos aspectos de las campañas electorales parecen ser merecedores de reglamentación, ya adquirida en algunos regímenes democráticos, pero siempre sometida a tensión: 1) la cantidad de dinero que cada candidato y cada partido pueden juntar y otorgar en la búsqueda de votos; 2) las posibilidades y las modalidades de acceso a la propaganda televisiva. Es evidente que estos dos aspectos marcan la nueva frontera a la que se asoman las elecciones libres y democráticas. En efecto, las ventajas

adquiridas por candidatos que disponen de más recursos financieros que gastar y de mayor, más frecuente, más fácil acceso a la televisión, pueden convertir a las elecciones en una competencia entre desiguales y por lo tanto producir resultados distorsionados, como ocurrió, por ejemplo, en las elecciones presidenciales brasileñas de noviembre de 1989, con el ganador Fernando Collor de Mello, patrocinado con bombos y platillos por la poderosa cadena televisiva Rede Globo. Obviamente, los ejemplos pueden multiplicarse, y todos señalan efectos de distorsión en la expresión de las preferencias del electorado.

La equidad en las campañas electorales

Sin entrar en los detalles de cada legislación, la mayoría de los regímenes democráticos, en particular los que tienen alguna forma de financiamiento público-estatal de las campañas electorales, y a veces de los partidos, prevé límites a los gastos electorales (con reembolsos relativos) y la reglamentación de los tiempos de acceso a la televisión, pública y privada. En el caso italiano, por ejemplo, ningún candidato puede gastar en promedio más de unos 50 000 euros para la Cámara de Diputados y cerca de 100 000 para el Senado. El problema, que se volvió agudísimo por la presencia en política de Silvio Berlusconi, antes propietario, hoy principal accionista de tres grandes cadenas televisivas nacionales, de cuál debe ser la cantidad admisible de propaganda televisiva, ha sido enfrentado con un decreto, bastante controvertido, llamado de la *par condicio* (Bettinelli, 1995), sobre la igualdad de condiciones y de tiempos de acceso a la propaganda política televisiva. Una vez establecida la imposibilidad de una total igualdad de los fondos utilizables en las campañas electorales y de los tiempos de propaganda televisiva, es evidente que las elecciones serán más libres, más competitivas y más democráticas cuanto más se consiga y se mantenga el equilibrio entre competidores, ya sean éstos candidatos individuales, partidos o coaliciones.

Por último, aunque evaluado de distintas maneras, el abstencionismo, con sus motivaciones y su difusión diferenciada entre los electores (Caciagli y Scaramozzino, 1983; Powell, 1986, Norris, 2002: cap. 5), constituye también un problema relevante para los regímenes democráticos. Si las elecciones se configuran como el instrumento más importante para elegir a los representantes y a los gobernantes, así como para comunicarles las demandas, las preferencias y los estados de ánimo de los electores, la exclusión —espontánea o impuesta— de cuotas consistentes de ciudadanos del circuito electoral, independientemente de sus motivaciones, siempre muy diferenciadas y que, en consecuencia, no permiten hablar de un “partido de las abstenciones”, producirá la elección de representantes y de gobernantes poco representativos y poco receptivos, y la marginación de (in)determinadas preferencias y de (in)determinadas demandas, o incluso, independientemente de la voluntad de los representantes y de los gobernantes, su persistente subestimación.

El abstencionismo

Una vez que hemos detectado los tres problemas más preocupantes de la competencia electoral en las democracias contemporáneas —en síntesis: los financiamientos, la televisión, el abstencionismo—, resulta oportuno enfrentar el argumento específico de los sistemas electorales tomando en cuenta su capacidad de estimular la participación electoral, de producir competencias electorales significativas, de dar vida a parlamentos y gobiernos representativos y eficientes.

LA ELECCIÓN DE LOS CARGOS MONOCRÁTICOS

”Las elecciones son procedimientos institucionalizados para la selección de representantes designados entre algunos o todos los miembros oficialmente reconocidos de una organización” (Rokkan, 1970, trad. it. 1982: 231). Naturalmente, la organización más importante para nuestros fines es el sistema político y las elecciones más relevantes conciernen a los cargos ejecutivos: el presidente de la república o bien el jefe de gobierno, y los cargos representativos: los parlamentarios.

Definición de elección

Es útil analizar, antes que nada, las modalidades con las que se procede a la elección de los cargos monocráticos, es decir de los jefes del ejecutivo. Puede tratarse de elección indirecta, por parte de una asamblea preconstituida, y entonces remitimos más adelante a los criterios con los que esta asamblea, a su vez, ha sido elegida. O bien puede tratarse de una elección popular directa. Para elegir directamente a un presidente de la república se pueden utilizar diversas fórmulas electorales. En general se requiere que para obtener el cargo un candidato obtenga la mayoría absoluta de los votos populares expresados. En algunos casos puede ganar también con la mayoría relativa de los votos. Si es necesaria la mayoría absoluta, y ésta no es alcanzada por ningún candidato en la primera vuelta electoral, suele pasarse a la segunda vuelta entre dos únicos candidatos, con la certeza de que el candidato ganador habrá obtenido entonces la mayoría absoluta de los votos.

Sin embargo, dejando a un lado los casos históricos, pueden existir otras fórmulas. Por ejemplo, en Venezuela, en Costa Rica, en Santo Domingo y en Nicaragua, para la elección es suficiente la mayoría relativa, siempre y cuando sea superior a 40% de los votos, en Argentina al menos 45%, de otra forma se va a la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. En Brasil, Chile, Ecuador y Perú, si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, se va a la segunda vuelta. Hasta las elecciones presidenciales de 1970 en Chile, y hasta el año 2000 en Bolivia, si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta de los votos populares la elección del presidente pasaba al congreso que, en Bolivia, podía elegir entre los primeros tres candidatos más votados. Obviamente, los representantes en el congreso no están vinculados a la elección del candidato que lleva la delantera después del escrutinio popular. En Chile, en 1958 y en 1970, el congreso efectivamente eligió el candidato ganador (respectivamente el candidato de la derecha, Jorge Alessandri, y el candidato de Unidad Popular, Salvador

Allende), pero en Bolivia, tras acuerdos entre los partidos, en 1985 el congreso eligió al segundo lugar y en 1989 incluso al tercero (Shugart y Carey, 1992). Una situación similar ocurrió en las elecciones presidenciales de Estonia en 1992. Ninguno de los cuatro candidatos obtuvo la mayoría absoluta y el parlamento unicameral estonio eligió al segundo clasificado (véase el informe del estudioso de ciencia política que llegó tercero: Taagepera, 1993). En los Estados Unidos gana quien obtiene mayorías incluso sólo relativas en un número de estados suficientes para garantizarle la mayoría absoluta en un colegio de así llamados “grandes electores”; en efecto, el candidato que reúne al menos la mayoría relativa de los votos populares en un determinado estado conquista a todos sus grandes electores (que equivalen a la suma de los dos senadores y de los representantes enviados al congreso desde ese estado). Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los grandes electores, le corresponderá al congreso efectuar la elección sin tener que tomar en cuenta el orden de llegada, e incluso subvirtiéndolo. También en Argentina, que es una república federal, la elección del presidente se lleva a cabo a través de un colegio electoral; esto significa que el presidente así electo podría no haber obtenido la mayoría del voto popular.

Fórmulas para elegir los cargos monocráticos

La elección de un presidente de los Estados Unidos que no hubiese obtenido la mayoría relativa del voto popular parecía una hipótesis sólo teórica. Sin embargo, en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2000 el republicano George W. Bush conquistó la presidencia, tras una muy controvertida victoria en el estado de Florida, aun habiendo recibido globalmente hasta 540 000 votos menos que el candidato demócrata Al Gore (también gracias a la presencia, entre los candidatos, del ecologista Ralph Nader, cuyo electorado constaba en medida conspicua de electores que de otra forma habrían preferido Gore a Bush).

El otro gran grupo de sistemas políticos en los que se da elección directa del presidente está constituido por las repúblicas semipresidencialistas. En todos los casos hasta ahora conocidos, que ya son numerosos (Bulgaria, Croacia, Finlandia, Francia, Lituania, Macedonia, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Ucrania), el sistema electoral adoptado es el doble turno con segunda vuelta, según el modelo francés de la Quinta República. Este sistema permite al elegido gozar de la legitimidad que se deriva del hecho de haber obtenido una mayoría absoluta, al menos de los votantes.

Finalmente, puede haber elección directa del presidente de la república aun en el ámbito de una forma parlamentaria de gobierno, como en Austria, en Irlanda y en Islandia. También en estos casos el sistema adoptado es el doble turno con segunda vuelta.

A partir de esta breve panorámica es fácil determinar cómo también la elección del presidente de la república, aparentemente sencilla y no problemática, se presta a la aplicación de una variedad de fórmulas electorales: a mayoría relativa, a mayoría relativa con umbral prefijado, a mayoría absoluta, a turno único, con segunda vuelta.

Entonces no puede sorprender que, dada la posibilidad de que intervenga en un

número mucho mayor de variables, la diversidad de los sistemas utilizados para la elección de los parlamentos, es decir de las asambleas representativas, sea bastante más amplia.

PLURALITY, MAJORITY
Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

De manera preliminar (para una panorámica amplia véanse Gallagher y Mitchell, 2008) son tres las grandes categorías de sistemas electorales actualmente utilizados (véase el [cuadro v.1](#)):

- 1) sistemas electorales mayoritarios a turno único en colegios uninominales;
- 2) sistemas mayoritarios a doble turno en colegios uninominales;
- 3) sistemas de representación proporcional.

En los sistemas mayoritarios a turno único (definidos también por las expresiones inglesas *plurality* o *first past the post*) gana el candidato que en el colegio uninominal obtiene aunque sea la mayoría *relativa* de los votos emitidos. En los sistemas de mayoría simple con doble turno (definidos también como *majority*) en el primer turno gana sólo el candidato que haya obtenido la mayoría *absoluta* de los votos emitidos; de otra forma el escaño es atribuido al segundo turno, con diferentes modalidades que se precisan más adelante. Finalmente, todas las variantes del sistema proporcional, aplicadas sólo en colegios plurinominales, es decir que eligen a más de un candidato, se asemejan precisamente por una relación de proporcionalidad entre votos obtenidos y escaños asignados. Existen también interesantes variedades de sistemas mixtos caracterizados por una mayor o menor proporcionalidad de los resultados (véanse Carducci, 1994, y, aun con muchos inconvenientes de confusión definitoria y analítica, Shugart y Wattenberg, 2001; Chiaramonte, 2005). En general, la elección de un sistema electoral está condicionada por la mezcla deseada entre poder del electorado, representatividad de la asamblea y capacidad decisoria de los ejecutivos.

La fórmula *plurality*

CUADRO V. 1 *Los sistemas electorales
en las democracias contemporáneas*

<i>País</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Dimensión circunscripción (promedio)</i>	<i>Umbral de exclusión (%)</i>	<i>Estructura de la boleta</i>
Alemania	Prop. (Hare)	656.0	5	Dos votos por elector
Austria	Prop. (d'Hondt)	91.5		Voto de preferencia
	Prop. (Hare)	20.3		
Bélgica	Prop. (d'Hondt)	23.5		Voto de preferencia
	Prop. (Hare)	7.5		
Chipre	Prop. (Hare)	9.0	1.8	Open list
Dinamarca	Prop. (Hare)	17.5	2	Voto de preferencia
	Prop. (St. Laguë modificado)	7.9		
Eslovaquia	Prop. (Hagenbach-Bischoff)	38.0	5	Voto de preferencia
Eslovenia	Prop. (d'Hondt)	6.0	4	Voto de preferencia
España	Prop. (d'Hondt)	6.7	3	Lista bloqueada
Estados Unidos	Plurality	1.0		Voto individual
Estonia	Prop. (d'Hondt)	9.0	5	Voto de preferencia
Finlandia	Prop. (d'Hondt)	14.3		Voto de preferencia
Francia	Majority	1.0	12.5	Voto individual
Gran Bretaña	Plurality	1.0		Voto individual
Grecia	Prop. (Hare)	22.2	3	Voto de preferencia
	Prop. (Droop)	5.1		
Holanda	Prop. (d'Hondt)	150.0	0.67	Lista bloqueada
Hungría	Proporcional a miembro mixto	10.0 y 1.0	5 (por parte proporcional)	Lista bloqueada Voto individual
Islandia	Prop. (d'Hondt)	60.3		Lista bloqueada
	Prop. (Hare)	6.3		
Irlanda	Prop. (Droop)	4.0		Voto individual transferible
Italia	Prop. (Hare) + premio de mayoría	24.0		Lista bloqueada
Israel	Prop. (d'Hondt)	120.0		Lista bloqueada

Lituania	Mayoritario a miembro mixto	1.0 y 70.0	5 (por parte proporcional)	Voto individual Voto de preferencia
Letonia	Prop. (St. Laguë)	20.0	5	Voto de preferencia
Luxemburgo	Prop. (Droop)	15.0		Abierta
Malta	Prop. (Hagenbach-Bischoff) + premio de mayoría	5.0		Voto individual transferible
Noruega	Prop. (St. Laguë)	165.0	4	Lista bloqueada
	Prop. (St. Laguë)	8.3		
Polonia	Prop. (St. Laguë modificada)	11.2	5	Voto de preferencia
Portugal	Prop. (d'Hondt)	10.5		Lista bloqueada
República Checa	Prop. (d'Hondt)	8.0	5	Voto de preferencia
Rumania	Proporcional a miembro mixto	10.0	5	Voto individual y Lista bloqueada
Suecia	Prop. (St. Laguë modificada)	349.0	4	Voto de preferencia
	Prop. (St. Laguë modificada)	10.7		
Suiza	Prop. (d'Hondt)	7.7		Abierta, voto acumulativo

FUENTE: Adaptado de Gallagher y Mitchell (2005), Colomer (2004), Baldini y Pappalardo (2004) y Shugart y Wattenberg (2001).

Las interrogantes a las que debe dar respuesta el análisis de los diversos sistemas electorales son múltiples. Es indispensable, antes que nada, ofrecer una explicación detallada del mecanismo de traducción de los votos en escaños. En segundo lugar, es oportuno evaluar la incidencia de cada uno de los mecanismos en la formación de la opción de voto por parte del elector y en la conducta de los candidatos y de los partidos. En tercer lugar, es útil examinar las consecuencias de la elección y de la aplicación de determinado mecanismo electoral en el sistema partidista en relación con los objetivos perseguidos y los resultados obtenibles (a continuación se hablará de los sistemas partidistas consolidados). Para interesantes ejemplos de sistemas aún en vía de consolidación, me remito a Moser (1999).

LOS SISTEMAS MAYORITARIOS DE TURNO ÚNICO

Al menos a primera vista, el sistema electoral mayoritario de turno único en colegios uninominales presenta el menor número de problemas y de interrogantes. Ésta es sólo una impresión inicial, porque los problemas y las interrogantes de todos modos son muchos por lo que concierne tanto a los electores como a los partidos, tanto a los efectos en el sistema partidista como a los efectos en la formación del gobierno. Si los obstáculos a la presentación de las candidaturas son relativamente escasos —como por ejemplo el número de firmas de apoyo a la candidatura, o bien la residencia, o aún más, como en Gran Bretaña, el depósito de una fianza de 500 libras esterlinas que se pierde si el candidato no obtiene al menos 5% de los votos emitidos, para desalentar candidaturas de

estorbo o folclóricas—, se puede esperar que en cada colegio uninominal se presenten diversos candidatos. En la práctica, no siempre es así. No sólo son bastante poco frecuentes las candidaturas independientes y personalistas, sino que a veces, en Gran Bretaña, ni siquiera los conservadores y los laboristas, y más frecuentemente los liberales, han tenido la energía y la presencia organizativa suficientes para presentar candidatos en los 646 colegios uninominales. A veces, como en los Estados Unidos, un escaño uninominal puede parecer inatacable, como para no ameritar inversiones de dinero, energía y tiempo por parte de potenciales retadores, así que el ocupante del cargo, el *incumbent*, no encontrará antagonistas. En el pasado, en Gran Bretaña, por cortesía política, no solía contraponerse ningún candidato al primer ministro en el poder y al jefe de la oposición.

Plurality y candidaturas

En general, salvo estas excepciones, el número de candidatos que se presentan en colegios uninominales depende esencialmente del número de los partidos existentes en el sistema político y del grado de estructuración del sistema partidista. Aunque no es fácil generalizar, de todas formas resulta probable que incluso en los sistemas bipartidistas suficientemente estructurados el número de los candidatos en los colegios uninominales sea muy a menudo superior a dos. En Gran Bretaña el número de candidatos es muy frecuentemente superior al de los tres mayores partidos y puede llegar hasta cinco o seis (Massari, 1994). En Canadá, además de los liberales y de los conservadores progresistas, se pueden encontrar al menos otros dos candidatos representantes de partido que sería atrevido definir como sólo localistas (Kornberg y Clarke, 1988), aunque tienen su punto fuerte en algunas áreas geográficas específicas. Incluso en los Estados Unidos se encuentran muchos candidatos independientes y candidatos relacionados con intentos de construcción de terceros partidos en muchos colegios. Cualquier sistema mayoritario de turno único en colegios uninominales que haya trabajado por cierto tiempo ya habrá seleccionado el número de candidatos de cada colegio, pero no es para nada seguro que los haya reducido definitivamente a dos y que esos dos candidatos representen siempre y solamente los mismos dos partidos. En efecto, aunque poco frecuentes y bastante difíciles, siguen siendo posibles las redefiniciones y reestructuraciones del sistema político, aun donde existen sistemas electorales de tipo *plurality*.

Sin embargo, el peso de la historia política está ausente cuando un sistema mayoritario de tipo *plurality* es introducido por primera vez o bien funciona desde hace poquísimo tiempo. Entonces, no sólo muchos partidos querrán poner a prueba su propia fuerza organizativa, sino que muchos candidatos no renunciarán a probar suerte.

No obstante, cuando el sistema partidista se haya consolidado, se producirá espontáneamente algún efecto de reducción del número de candidatos. De otra forma, la tarea les corresponderá a los electores. En el caso de una sola vuelta electoral, la dispersión de votos entre diversos candidatos resulta inevitable, y permite la victoria a un candidato que haya obtenido incluso un porcentaje relativamente bajo de votos. Si los candidatos son cinco, por ejemplo, para ganar podría ser suficiente con obtener 20% de

los votos más uno. Por otra parte, las experiencias históricas enseñan que, después de no más de dos o tres vueltas electorales, tanto los electores como los candidatos y los partidos adecuan su conducta a los imperativos, a las oportunidades y a las constricciones del sistema electoral. El estudioso francés Maurice Duverger (1951) sugirió, como explicación, la manifestación de dos factores. El factor “mecánico” se debe a la sistemática subrepresentación del tercer partido, que vuelve difícilísimo a sus candidatos ganar los colegios uninominales. El segundo factor es llamado “psicológico”: la tendencia de los electores, que comprenden que el candidato que ellos prefieren no puede ganar, a dirigir sus votos “hacia el menos peor de los adversarios, con el fin de evitar el éxito del peor”. Ambos factores operan contra el más débil de los tres partidos pero, obviamente, en cuanto el más débil supere a uno de los otros dos partidos, será el partido superado el que se encuentre en dificultades, que fue exactamente lo que les ocurrió a los liberales ingleses, superados por los laboristas a partir de 1922. La India es la excepción a las generalizaciones recién formuladas, tanto por la enorme diversificación étnica de su sistema político como por la débil estructuración de su sistema partidista (para un análisis exhaustivo de una importante elección que hizo volver al gobierno al entonces predominante Partido del Congreso, véase Weiner, 1983).

Un efecto de reducción

En general los electores sólo se encuentran en condiciones de responder a la oferta que les hacen los partidos, pero con sus respuestas pueden también tener efecto retroactivo en ella. Si los partidos siguen presentando en los colegios uninominales contendientes que no pueden ganar, sólo una parte de electores irreductibles de cada uno de esos colegios seguirá votando por candidatos que se prevén perdedores. Después de pocas vueltas electorales, una parte considerable de los electores decidirá utilizar su voto a favor del candidato menos desagradable entre aquellos —probablemente reducidos a dos— que pueden ganar el escaño. Así que el efecto global será que en cada colegio uninominal se desarrollará una competencia bipolar, es decir, de hecho sólo dos candidatos podrán conquistar el escaño. Esta competencia no será necesariamente bipartidista, ya que los dos candidatos en condición de ganar el escaño podrían pertenecer a partidos diferentes de colegio en colegio. No está dicho, en efecto, que los mismos dos partidos puedan tener una presencia nacional lo bastante homogénea como para permitir a sus candidatos llegar habitualmente primeros o segundos en cada colegio uninominal, o bien en todos los colegios. Podría haber minorías de cualquier tipo, pero más que nada étnicas, religiosas o lingüísticas, concentradas desde el punto de vista geográfico e irreductibles en sus conductas político-electorales, al grado de quebrar el bipartidismo en los colegios y de ganar cierto número de escaños en los colegios de las áreas donde mayor es su concentración.

Una competencia bipolar

Esta presencia de minorías irreductibles y geográficamente concentradas exige redefinir la ley sociológica formulada por Maurice Duverger hace más de 40 años: “Se

denota una coincidencia casi general entre los escrutinios mayoritarios a turno único y el bipartidismo: los países dualistas son mayoritarios y los países mayoritarios son dualistas. Las excepciones son rarísimas y generalmente se pueden explicar con circunstancias particulares” (1951). La más relevante de estas excepciones se debe a la presencia de minorías geográficamente concentradas y políticamente no resignadas. Es importante subrayar este segundo aspecto: la concentración geográfica, en efecto, no es suficiente por sí misma.

Plurality y bipartidismo

Para impedir la formación de un sistema bipartidista, su funcionamiento como tal y su persistencia en el tiempo, es indispensable que esa o esas minorías intenten ganar —y de hecho conquisten repetidamente— un número de escaños tal como para impedir a ambos partidos principales constituir, cada uno por su cuenta, el gobierno. Sintetizando al máximo, es preciso que los partidos relevantes para la formación del gobierno sean siempre más de dos y que haya a menudo gobiernos de coalición o de minoría. La ley de Duverger ha sido reformulada y precisada por Sartori. Para que un sistema mayoritario de turno único se vuelva condición suficiente para la constitución de un sistema bipartidista, se deben producir dos fenómenos necesarios y conjuntos: primero, la estructuración del sistema partidista debe ser fuerte, es decir, los dos partidos mayores deben estar consolidados y, segundo, la dispersión de votos entre los diversos colegios debe ser limitada, es decir, los eventuales otros competidores de los dos partidos mayores no deben concentrarse sólo en unos pocos colegios, sino en un número conspicuo de éstos (Sartori, 1995: 348 y ss.).

Plurality y partidos

Como se intuye fácilmente, en el caso de un sistema bipartidista el voto del elector sirve también —al menos de modo informal, pero concretamente de manera explícita— para designar el gobierno. El partido que obtiene la mayoría absoluta de los escaños irá automáticamente a formar el gobierno y su líder se volverá primer ministro. En su versión más sencilla y más clara, se trata del así llamado “modelo Westminster”, que nació en Gran Bretaña, pero que se ha difundido e instaurado también en todos los países de la diáspora anglosajona: en Canadá (donde las minorías geográficamente concentradas no han roto hasta ahora la competencia bipartidista), en Australia y en Nueva Zelanda, al menos hasta la reforma electoral de 1993, pero todavía en 1999. Los defensores del sistema mayoritario de turno único en colegios uninominales hacen hincapié precisamente en los efectos positivos de la sencillez y de la eficacia de la elección de los electores: un candidato, un partido, un gobierno. Los críticos subrayan, en cambio, que el precio de la gobernabilidad es pagado por la subrepresentación de partidos incluso consistentes, como los liberales ingleses que, aunque reciben el voto de 15-20% de los electores, obtienen un número bastante limitado de escaños en el parlamento de Westminster (para ser precisos, en 2001, con 18.3% de los votos obtuvieron 52 escaños, es decir 7.9%). Asimismo, los críticos subrayan que incluso pueden darse casos en los

que el partido que obtiene más votos tenga menos escaños, como ocurrió en Gran Bretaña en 1929, en 1951 y en 1974. Y finalmente, pueden darse mayorías consistentes de escaños, como aquellas obtenidas en tres consecutivas elecciones generales (1979, 1983, 1987) por los conservadores ingleses liderados por Margaret Thatcher, con poco más de 40% de los votos, pero sucesivamente, del mismo modo, también por los laboristas liderados por Tony Blair (para una dura crítica de los problemas de representatividad del sistema electoral inglés véanse los datos y los análisis de Johnston *et al.*, 2001).

Pluality y gobernabilidad

La así llamada “desrepresentatividad” es precisamente, por otra parte, uno de los efectos deseados por el sistema mayoritario de turno único: la “fabricación”, por así decirlo, de una mayoría parlamentaria y de gobierno formada por un solo partido (Massari, 1994). No es oportuno tomar una posición en esta discusión perennemente abierta, ya que la elección de un sistema electoral de preferencia a otro se basa obviamente en diversos factores sistémicos —por ejemplo en la preferencia por la gobernabilidad, en vez de por la representatividad—; sin embargo, no se debe conceder *a priori* que el gobierno de un solo partido que haya obtenido más de 40% de los votos no pueda también ser “representativo”; en determinadas condiciones podrá serlo, seguramente intentará serlo, y en relación con factores particulares, es decir, con las ventajas obtenibles por cada partido. Los partidos que consideran poder obtener por sí solos una mayoría absoluta de escaños seguirán siendo favorables al mantenimiento o bien a la introducción de la elección mayoritaria de turno único en colegios uninominales; los que no tienen expectativas de este tipo se expresarán a favor de alguna forma de representación proporcional. Desde luego, en el sistema político británico la introducción de cualquier variante de representación proporcional conduciría inmediatamente a un sistema multipartidista y a gobiernos de coalición, cuyas consecuencias podrían no ser para nada apreciadas por la mayoría de los electores (para eficaces consideraciones al respecto véase Fisichella, 2009).

Mayorías “fabricadas”

Para concluir esta sección, es útil presentar en forma extensa un ejemplo de sistema mayoritario, *majority* en sentido pleno, de turno único en colegios uninominales: el utilizado en Australia. Este sistema, llamado del “voto alternativo”, que constituye una suerte de eslabón perdido entre los sistemas *plurality* y los mayoritarios con sólo segunda vuelta, requiere que el candidato ganador obtenga la *mayoría absoluta* de los votos emitidos. El elector debe indicar en orden de preferencia, so pena de la nulidad de su voto, todos los candidatos de su colegio. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos, la repartición de las preferencias ocurre como lo indica el [cuadro v.2](#). Supongamos la presencia de cien candidatos por los que se hayan emitido 60 000 votos válidos. Para ser elegido, un candidato debe obtener la mayoría absoluta de los votos válidos, es decir 30 001 votos.

El sistema del voto alternativo es un sistema realmente mayoritario que valora tanto la disciplina de los electores, quienes seguirán las indicaciones de sus respectivos partidos, como las capacidades de coalición de los partidos. Este sistema siempre ha llevado a la constitución de gobiernos —formados por laboristas o por la coalición preelectoral entre el Partido Liberal y el Partido Nacional— centrados en la mayoría absoluta de los escaños del parlamento para los unos o los otros.

LOS SISTEMAS MAYORITARIOS DE DOBLE TURNO

La segunda categoría o tipo general de sistemas electorales está constituida por el sistema mayoritario de doble turno aplicado en colegios uninominales. Este sistema es llamado también, de manera ligeramente engañosa, *majority run off*, porque en el primer turno gana el escaño el candidato que obtuvo la mayoría absoluta de los votos. En el caso bastante probable de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de los votos, se convoca a un segundo turno de votaciones a una distancia de una o más frecuentemente dos semanas. En el segundo turno el sistema puede efectivamente ser *majority* si se tiene segunda vuelta entre sólo dos o más candidatos. De otra forma, si en el segundo turno son admitidos a participar dos candidatos, el sistema opera como *plurality*, ya que el escaño puede ser conquistado también con la mayoría relativa de los votos. Precisamente éste es el problema técnico, con enormes consecuencias políticas (pero también viceversa), que hay que resolver: la elección del criterio con el cual admitir candidatos al segundo turno. Es útil a este propósito distinguir entre doble turno abierto y doble turno cerrado.

Las fórmulas del doble turno

CUADRO V.2. *Esquema del procedimiento electoral con el voto alternativo utilizado en Australia*

Candidatos	Adams	Brown	Grey	Jones	White	Total
Primera preferencia	15 000	20 000	7 000	10 000	8 000	60 000
Como ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos, Grey, que tiene el número más bajo de los mismos, queda excluido. Sus sufragios se redistribuyen entre los demás candidatos de acuerdo con las preferencias expresadas:						
	Adams	Brown	Jones	White		
	1 000	—	4 000	2 000		
La nueva situación es:						
	Adams	Brown	Jones	White		
	16 000	20 000	14 000	10 000		
Como ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos, White, que tiene el número más bajo de los mismos, queda excluido. Sus sufragios se redistribuyen entre los demás candidatos de acuerdo con las preferencias expresadas:						
	Adams	Brown	Jones			
	1 500	3 000	5 500			
Una vez efectuada la suma, la situación es la siguiente:						
	Adams	Brown	Jones			
	17 500	23 000	19 500			
Esta vez es excluido Adams, que ocupa la última posición, y sus votos se redistribuyen, siempre sobre la base de las preferencias expresadas:						
	Brown	Jones				
	6 000	11 500				
La situación se convierte en:						
	Brown	Jones				
	29 000	31 000				
Al haber recibido más de la mayoría absoluta de los votos emitidos, Jones es declarado electo						

FUENTE: Adaptado de Penniman (1983: 331).

El doble turno puede ser *abierto*, con base en una pluralidad de criterios. El más sencillo consiste en la admisión al segundo turno de todos los candidatos que se han presentado al primer turno o incluso, como ocurrió en la Tercera República francesa (1870-1940), también de nuevos candidatos. Entonces, el sistema funcionaría como *plurality*, ya que en el segundo turno sería suficiente una mayoría relativa de votos, incluso bastante baja, para conquistar el escaño. Sin embargo, no hay que subestimar dos importantísimas diferencias respecto al sistema de turno único.

En primer lugar, el elector que votará en el segundo turno es capaz de evaluar mejor, como se dice, *estratégicamente*, las consecuencias de su voto sobre la base de la distribución de los votos en el primer turno y de las informaciones adquiridas acerca de los partidos y sus potenciales alianzas y las de los candidatos.

En segundo lugar, candidatos y partidos pueden, también estratégicamente, decidir desistir, es decir renunciar a presentarse al segundo turno en determinados colegios, tanto para hacer que el escaño sea ganado por el candidato menos desagradable, como para obtener reciprocidad de renuncia en otros colegios y favorecer la formación de

potenciales alianzas de gobierno. Tampoco en este caso, entonces, el segundo turno sería inútil, aunque, en ausencia, por cierto improbable, de conductas estratégicas “coordinadas”, el candidato ganador podría obtener mucho menos que la mayoría absoluta de votos (Cox, 1997).

En el extremo opuesto de la admisión de todos los candidatos al segundo turno, pero en el mismo nivel de sencillez, encontramos la admisión al segundo turno sólo de los dos primeros candidatos (segunda vuelta): es el caso límite del doble turno *cerrado*. Hemos visto que, normalmente, éste es el criterio aplicado para la elección de los jefes del ejecutivo. Si se utiliza también para la elección de las asambleas parlamentarias, este criterio obliga a los partidos, tras algún intento directo para probar su respectiva consistencia electoral, a estrechar alianzas preventivas, desde el primer turno, probablemente a escala nacional. El doble turno cerrado tiene consecuencias análogas potenciales, en términos de reducción de la fragmentación política, a las del mayoritario de turno único. En efecto, si en el segundo turno se permite el acceso sólo a los dos candidatos mejor clasificados, las alianzas preventivas se vuelven casi imperativas. Los pequeños partidos, por un lado, y aquellos partidos que no buscan o bien no encuentran aliados, por el otro, corren el riesgo de ser penalizados drásticamente por el sistema electoral. Los primeros quedarán a menudo marginados por ser considerados no influyentes; los segundos serán excluidos, ya sea porque quieren testimoniar su presencia, en vez de entrar en coaliciones que repriman su perfil político, ya porque su ideología, su imagen, sus posiciones políticas, los vuelven peligrosos para sus posibles aliados.

Doble turno cerrado

En efecto, estos últimos son inducidos a no correr el riesgo de que los votos que puedan adquirir con la alianza se pierdan luego de otra manera, con las defecciones de sus propios electores reales o potenciales, hostiles a alianzas innaturales u oportunistas. En general, comprensiblemente, son los partidos ubicados en los extremos del panorama político los que no buscan —pero sobre todo no encuentran— aliados, también porque las formaciones políticas contiguas pueden esperar que los electores de esos partidos prefieran no dispersar sus votos en el segundo turno y decidan converger precisamente en los candidatos de los partidos vecinos aceptables. Los pequeños partidos de colocación no extrema, en cambio, se vuelven a menudo importantísimos y pueden negociar su apoyo e imponer sus candidatos, pero al precio de permanecer disciplinados en la coalición elegida.

Partidos y alianzas

Si sólo existe la posibilidad de la segunda vuelta, el elector tendrá, inevitablemente, un espectro de opciones más restringido y, en el segundo turno, sustancialmente vinculado. El doble turno con segunda vuelta endurece tanto la competencia entre candidatos como la formación de alianzas entre partidos. Funciona a la perfección para la elección de cargos ejecutivos monocráticos, especialmente porque le da al candidato ganador la

legitimidad que se deriva de la conquista de la mayoría absoluta de los votos; pero resulta demasiado restrictivo y simplificador para la elección de una asamblea representativa. En la práctica, donde se adopta el doble turno en colegios uninominales para la elección de asambleas legislativas, como ocurre en Francia, se utiliza con un umbral porcentual predefinido para el paso al segundo turno. Después de haber experimentado primero con un umbral de 5% de los votantes en 1958, luego de 10% de los empadronados en 1967, en Francia se alcanzó finalmente el ajuste en el nivel de 12.5% a partir de 1976. Es un umbral bastante elevado ya que, por ejemplo, una tasa de participación de voto de 80% de los empadronados conlleva que, para llegar al segundo turno, un candidato debe haber obtenido al menos 15.6% de los votos efectivamente emitidos.

Los umbrales del paso al segundo turno

La lógica que está en la base de un umbral elevado para el acceso al segundo turno es doble: por un lado, contener la fragmentación del sistema partidista-parlamentario; por el otro, fomentar la formación de coaliciones de partidos que, luego, tendrán interés en caracterizarse y en postularse como coaliciones de gobierno. Al menos en Francia, estos resultados se han alcanzado aunque es posible que dependan de otros factores: en parte, de la configuración anterior de los partidos y, en parte, de la elección popular directa del presidente de la república (Di Virgilio, 1994). Tal como están concebidas, las elecciones mayoritarias de doble turno francesas (como, más en general, todos los dobles turnos que tengan un umbral de acceso medianamente elevado) en el primer turno alientan al elector a expresar un voto *sincero*, es decir a favor del candidato que prefiere. Este voto sincero podría también ser un voto *útil*, o sea, podría servir para hacer llegar al candidato preferido al segundo turno o incluso para hacerle ganar inmediatamente el escaño. A continuación todos los electores, excepto aquellos cuyo candidato preferido siga en la contienda en el segundo turno, estarán obligados a elegir entre candidatos por los que no votaron en el primer turno. Entonces emitirán lo que se define como voto *estratégico*. Más precisamente, terminarán por elegir al candidato menos desagradable, que por lo general será el candidato indicado por su partido preferido, por estar aliado en la coalición electoral que aspira al gobierno.

Voto sincero, útil, estratégico

A los pocos electores que quedan por entero sin referencia en términos de candidatos preferidos, pero cuyos votos podrían ser decisivos, sobre todo en colegios particularmente equilibrados, los partidos intentarán ofrecerles, colegio por colegio, a candidatos atractivos en términos políticos. Así que se puede asistir, en algunos de estos casos, al fenómeno definido como *desistimiento*: el candidato clasificado segundo de una coalición, o incluso el primer clasificado, renuncia a la contienda en segundo turno para facilitar la indispensable convergencia de votos en el candidato de la coalición que tiene mayores posibilidades de ganar en aquel colegio. El desistimiento puede practicarse también, a título preventivo, en el primer turno, si los partidos aliados temen que la dispersión de votos entre diversos candidatos de su propia coalición impida incluso el

acceso al segundo turno de al menos uno de ellos. En fin, desde luego, los desestimientos eficaces y estratégicamente planteados requieren, por un lado, partidos organizados y presentes en todo el territorio; por el otro, electores informados, suficientemente confiados en sus partidos, convencidos de la validez de las alianzas estipuladas.

El desistimiento

Desde el punto de vista de los partidos, el doble turno permite evaluar adecuadamente en el primer turno la respectiva radicación territorial diferenciada, medir la popularidad y capacidad del candidato, conocer su correspondiente consenso electoral y respetarlo/hacerlo valer en la construcción de coaliciones que duren más de una vuelta electoral, pero que al mismo tiempo no sean excesivamente rígidas. Por último, por lo que concierne a la formación de una mayoría parlamentaria y de gobierno, el doble turno parece facilitarla e incluso garantizarla: a conductas leales en el voto seguirán conductas solidarias al gobierno y, en menor medida, a la oposición. Todo esto ocurrió sustancialmente en Francia en los últimos cuarenta años, y es presumible que ocurra, cuando se emplea un sistema de doble turno, donde quiera que un sistema partidista se consolide y se establezca debiendo tomar en cuenta esas reglas electorales.

Méritos del doble turno

A este propósito, la ley general formulada por Duverger (1951) —según la cual “el escrutinio mayoritario con doble vuelta tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos)”— merece aclaraciones, algunas de las cuales fueron formuladas por el mismo Duverger (1986: 80-84), otras por Fisichella (2003: 313-325). Por otra parte, cabe recordar que Duverger escribía en 1951, antes del inicio de la Quinta República francesa y teniendo a su disposición como caso de estudio sólo el doble turno aplicado en la Tercera República. Era un doble turno un poco particular: sin cláusula de exclusión por el paso del primer al segundo turno e, incluso, con la posibilidad, debidamente aprovechada, de presentación en el segundo turno incluso de candidatos que no habían participado en el primer turno (Campbell, 1965: 86-90).

En una nota a su escrito, Duverger especifica en realidad que su “ley” se refiere a la elección mayoritaria de doble turno con cláusula para el acceso al segundo turno, y no al sistema con doble vuelta. Con respecto a las aclaraciones, dos son particularmente importantes. La primera concierne a la incidencia de la elección popular directa del presidente de la república al incentivar la formación de coaliciones bipolares. La segunda es que, también gracias al bipolarismo inducido por la elección presidencial, el doble turno da vida a una competencia de tipo bipolar, en el caso francés la que Duverger define como “cuadrilla bipolar”. Una aclaración ulterior ha sido inteligentemente formulada por Fisichella (1993: 517-518). “El doble turno, de por sí, no predispone a ningún formato específico”, es decir que, por sí solo, no tiene efectos multiplicadores ni efectos restrictivos en el sistema partidista. Estos efectos se derivan, en el caso francés

de la Quinta República, del alto umbral de admisión al segundo turno. Por otro lado, un elevado umbral porcentual de votos para el acceso a la distribución de escaños también eliminaría a muchos partidos con un sistema electoral proporcional. Por tanto, Fisichella afirma que el doble turno tiene una notable eficacia desrepresentativa, sobre todo hacia los partidos extremos o extremistas, que pueden estar fuertemente subrepresentados. Se puede añadir que el doble turno produce un efecto más o menos conspicuo de fomento a las coaliciones electorales-políticas.

Doble turno y coaliciones

Ni siquiera el doble turno, en sus posibles variantes, ha estado exento de críticas. De hecho, se le pueden plantear algunas de las mismas críticas en términos de desrepresentatividad que se le hacen al sistema de tipo *plurality*. Aunque es muy difícil que con el doble turno un partido obtenga por sí solo una mayoría absoluta de escaños, es posible, al menos teóricamente, que una coalición, integrada incluso por sólo dos partidos, logre ganar una mayoría aplastante de escaños con una cuota de votos bastante inferior a 50%. Así fue en las elecciones legislativas francesas de marzo de 1993, cuando gaullistas y giscardianos —más compactos y disciplinados— conquistaron 480 de 577 escaños, con una cuota conjunta de votos en el primer turno de 39.7%. Sin embargo, sustancialmente este resultado les fue entregado en bandeja de plata por verdes, comunistas y socialistas (en orden de responsabilidad), rígidos e incapaces de construir un sistema de alianzas y de desistimientos capaz de reequilibrar la cohesión de la coalición de centro-derecha (Uleri, 1994). La derecha, derrotada por soberbia en 1997, volvió a ganar en 2002 tras el efecto de las traumáticas elecciones presidenciales, y gracias a 45% de los votos obtuvo 398 escaños, cerca de 69% del total. Cualquier sistema electoral mayoritario sobrerrepresenta a la mayoría, pero un resultado muy desequilibrado puede deberse a menudo a errores de cálculo, de soberbia y de alianzas de los protagonistas político-partidistas, más que a la fórmula electoral en sí.

Las críticas

Con el solo fin de ejemplificar y demostrar las cualidades de los sistemas electorales que se pueden “manipular” útilmente, cabe plantear algunos criterios alternativos para el acceso al segundo turno. Si se quisiera, al mismo tiempo, mantener bajo el número de los partidos y ofrecer a los electores mayores oportunidades de elección, se podría decidir permitir el acceso al segundo turno en cada colegio uninominal exclusivamente a los primeros tres candidatos, a fin de reflejar mejor las preferencias de los electores. Si se desea evitar que, en un sistema partidista inicialmente fragmentado, el acceso al segundo turno sólo de los candidatos capaces de superar un umbral alto reduzca la representatividad del resultado, se podría decidir que este acceso estará permitido a todos los candidatos que con la suma de sus votos representen una cuota elevada, por ejemplo 80%, de los votos emitidos en el colegio uninominal. Finalmente, cabe recordar que en Francia se habla desde hace algún tiempo de introducir una cuota de escaños para asignarlos con una suerte de recuperación proporcional.

Más precisamente, al principio de los años noventa una comisión específica para la reforma del sistema, presidida por Georges Vedel, recomendó que 10% de los escaños (57) se asignase a escala nacional según los porcentajes de votos que obtuvieran los partidos en el primer turno. Ya que en esta distribución participarían también los partidos mayores, de todos modos quedaría sólo una representación nominal (llamada “derecho de tribuna”) para los partidos pequeños, particularmente útil para aquellos que no obtuviesen escaños en el segundo turno. Esta representación casi simbólica está pensada para garantizar la función de testimonio de las minorías que no quieran o no sepan aliarse sin quebrar la dinámica de la formación de gobiernos. Pese al espectacular desempeño de Jean-Marie Le Pen en las elecciones presidenciales, su Front National, por ejemplo, con su 11.1% de los votos, no obtuvo ningún escaño en las elecciones parlamentarias de 2002. Con la aplicación de la propuesta de la Comisión Vedel hubiera obtenido entre cinco y seis escaños.

Queda por mencionar la existencia de otra categoría general de doble turno. Es aquella utilizada en Italia para elegir alcaldes y consejos de municipios con al menos 15 000 consejos provinciales y presidentes de las provincias. Pero hay que notar que este doble turno es sustancialmente un sistema electoral mixto: proporcional para la elección de los consejos, con un premio de mayoría en escaños para la elección de alcaldes y de presidentes de las provincias ganadores en el segundo turno. No se aplica en colegios uninominales, sino con representación de lista para los partidos. Finalmente, sirve no sólo para elegir a las asambleas representativas, sino también, y sobre todo, para permitir a los electores elegir directamente al jefe del gobierno local (Pasquino, 2006).

LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Se habla habitualmente de representación proporcional en singular, pero la multiplicidad de fórmulas proporcionales que son utilizadas y utilizables para la traducción de los votos en escaños recomienda remitirse a los sistemas electorales proporcionales en sus diversas configuraciones. En efecto, no sólo existen numerosos mecanismos proporcionales para la asignación de los escaños, sino también numerosas cláusulas que inciden en esta asignación. Se derivan de ellas muchas variantes de los sistemas electorales proporcionales, nacionales y locales (en efecto, las variantes son difusas también en los sistemas electorales utilizados para las elecciones municipales y regionales, acerca de las cuales véase Riccamboni, 1992).

El principio unificador de los diversos sistemas proporcionales está constituido lógicamente por el intento de garantizar una correspondencia porcentual, que jamás será perfecta, entre los votos obtenidos por los diversos partidos y los escaños parlamentarios que se les asigna. Las modalidades con las que se procura obtener el resultado proporcional y los grados con los que se consigue pueden diferir de manera muy

significativa. Una vez establecido el principio de representación proporcional, la preocupación dominante de los expertos en ingeniería electoral y de los políticos pasa a ser a menudo impedir o, al menos, contener, la fragmentación del sistema partidista-parlamentario. Los instrumentos utilizados para reducir la fragmentación son sustancialmente tres: la dimensión de las circunscripciones, las cláusulas de acceso a la distribución de los escaños y, por último, el número de parlamentarios que elegir (sobre el tema y para otras observaciones hasta demasiado “proporcionalistas”, Liphart *et al.*, 1994: 11). El premio de mayoría, que a veces es utilizado junto con las fórmulas electorales proporcionales, debe ser interpretado como un incentivo a la estabilidad de los gobiernos, más que como un instrumento para contener/reducir la fragmentación del sistema de partidos.

Los instrumentos de la proporcionalidad

Por *dimensión de la circunscripción* se entiende el número de escaños que se atribuyen en una circunscripción específica, y por lo tanto el número debería estar, en una relación estrecha y claramente definida con el número de escaños. Sobre todo, por *dimensión* *no* se entiende la amplitud geográfica aunque, habitualmente, las circunscripciones urbanas están subrepresentadas, es decir, tienen menos escaños para los electores en relación con las circunscripciones rurales. En igualdad de condiciones, cuanto más grande es la dimensión de la circunscripción, más elevada será la proporcionalidad del sistema electoral, y viceversa. Es obvio que en las circunscripciones donde se eligen dos, tres y, en caso improbable, un solo parlamentario, generan una gran desproporcionalidad de resultado. En términos generales, son grandes las circunscripciones que eligen a más de 15-20 representantes; pequeñas las que eligen menos de 10. En efecto, en este segundo caso, en igualdad de condiciones, la cláusula de exclusión intrínseca a la circunscripción podría ser superior a 10%, porcentaje bastante elevado y que, en consecuencia, niega representación parlamentaria a los partidos pequeños.

Dimensión de la circunscripción

Las circunscripciones reales más grandes en términos absolutos son las que cubren todo el territorio nacional, como en Israel y en Holanda. En estos dos casos se registra el máximo de proporcionalidad entre votos expresados y escaños conseguidos, aunque existen umbrales mínimos, pero bajísimos: de 1.5% en Israel y de 0.67% en Holanda. Como es natural, la atribución de escaños en una circunscripción nacional única es practicable exclusivamente en el caso de países pequeños que, en consecuencia, tienen parlamentos numéricamente reducidos: la Knéset israelí está integrada por 120 representantes; la cámara baja holandesa tiene 150. De otra forma, el deseado efecto-representatividad sería acompañado por un muy indeseado efecto de fragmentación del sistema partidista. Cabe destacar que recientemente Israel ha intentado remediar este efecto de fragmentación, sin lograrlo, con la introducción de la elección directa del primer ministro. Tras tres vueltas electorales, y tres primeros ministros diferentes, el

experimento de la elección directa, que no ha producido ningún efecto de agregación, ni electoral ni parlamentaria, fue abandonado en 2002 (Ottolenghi, 1999; 2002).

Grandes circunscripciones

Desde luego, cuanto mayor sea el tamaño de la circunscripción, más fácil será para los partidos pequeños ganar escaños en ellas, y viceversa. Así que, por ejemplo, los partidos pequeños obtendrán gran parte de sus escaños en las circunscripciones urbanas: por ejemplo, en Lisboa, Portugal, en Madrid y Barcelona, España, en Roma y Milán, Italia, hasta 1992, cuando en nuestro país se utilizaba el sistema proporcional. Por otra parte, si no existen oportunidades de recuperación de los votos no utilizados (los así llamados “restos”), independientemente de la fórmula de reparto utilizada (véase más adelante) en circunscripciones que elijan menos de 10 representantes, existe una cláusula de exclusión, no tan escondida, que es, como ya se anticipó, cerca de 10%. Sin embargo, el sistema proporcional italiano estaba dotado también de un mecanismo de recuperación de los votos sin representación, ya que 10% de los escaños de la cámara de diputados se asignaba en un colegio nacional único sobre la base de los restos, es decir de los votos no utilizados por los partidos para elegir a los parlamentarios en las diversas circunscripciones. Pero para llegar a esta repartición era indispensable haber superado dos cláusulas de acceso: haber obtenido al menos 300 000 votos en escala nacional y haber logrado elegir directamente al menos a un diputado en una circunscripción, lo que equivalía a tener un electorado concentrado de cerca de 62-65 000 electores. De cualquier forma, cada uno de los escaños de los partidos italianos medio-grandes, *grosso modo* los que cuentan con más de 10% de los votos, era conquistado con poco más de la mitad de los votos necesarios para los partidos pequeños.

Circunscripciones y restos

Las dos cláusulas italianas de exclusión/acceso, a menudo consideradas poco incisivas, tuvieron sin embargo efectos muy significativos. En las elecciones para la cámara de diputados de mayo de 1972, por ejemplo, el Partido Socialista Italiano de Unidad Proletaria (PSIUP) obtuvo 648 800 votos pero, al no superar el cociente electoral en ninguna circunscripción, no logró ni un solo escaño. En cambio, nótese que en 1976 los liberales, con 478 300 votos, obtuvieron cinco escaños y Democracia Proletaria, con 556 000 votos, consiguió seis. En las elecciones de 1972, a menudo consideradas como el momento del giro hacia la derecha del electorado italiano, la izquierda vio quedar sin representación parlamentaria a más de un millón de votos en total. Además de los del PSIUP, se desperdiciaron también los 224 300 votos para el Manifesto, los 120 200 para el Movimiento Político de los Trabajadores y los 98 450 votos para el Partido Comunista marxista-leninista.

Como se mencionó, para evitar la fragmentación de los sistemas partidistas, las fórmulas electorales proporcionales prevén principalmente cláusulas de umbral definidas también como *umbrales de exclusión* (o de acceso), al parlamento. Preponderantemente,

estos umbrales no son establecidos en cifras absolutas sino en términos porcentuales: por ejemplo, 3% a escala nacional en España y en Grecia, país en el cual la cláusula se introdujo con las elecciones de 1993; 4% en Noruega y Suecia; 5% en Alemania.

Los umbrales de exclusión

Inmediatamente después del regreso a la democracia, en 1974, la tasa de proporcionalidad de la ley electoral adoptada en Grecia fue contenida y redimensionada, al grado de definirse como “proporcional reforzada”, con la inserción de cláusulas porcentuales de umbral a dos niveles para dar una ventaja conspicua a los partidos mayores de modo de conseguir un formato partidista reducido y una alternancia en el gobierno de tipo bipartidista. Todos los resultados deseados fueron alcanzados (Bolgherini, 2002). En Alemania, para evitar eventuales efectos de fragmentación, además de la cláusula de 5%, opera también otra cláusula, mejor definible como de acceso, que se analizará más adelante.

Otras cláusulas de umbral son más complicadas, como las griegas, que acabamos de recordar, y las introducidas en Polonia, que apuntan a contrastar a los partidos pequeños y a favorecer una agregación no sólo táctica. El sistema electoral polaco fue reformulado después de las primeras elecciones democráticas de la era poscomunista, que tuvieron lugar en octubre de 1991, con un sistema de representación proporcional sin umbral y en circunscripciones de dimensiones medio-grandes (en las que se eligen de siete a 17 diputados), que produjeron una cámara baja o Sejm (el senado es elegido con un sistema de *plurality* en colegios uninominales) integrada por 29 partidos, sin que ninguno de ellos lograra obtener más de 14% de los votos y con los primeros cuatro que no controlaban ni siquiera 50% de los escaños. Para las elecciones de septiembre de 1993 se introdujeron tres umbrales: 5% para los partidos que se presentan solos, 8% para las coaliciones (con exclusión de las minorías nacionales) y 7% de los votos válidos para el acceso a la distribución de 69 escaños, de los 460 globales, en el colegio nacional único. El número de las circunscripciones pasó de 37 a 52 y sus dimensiones oscilan de tres a 17 diputados; la dimensión promedio bajó a 8.8, frente a 12.4 de 1991. Los efectos en el sistema de partidos se hicieron sentir de inmediato. Sólo siete partidos lograron entrar en el Sejm y los dos mayores controlan 66% de los escaños. En 1997 sólo seis partidos obtuvieron escaños y los primeros dos, con 60% de los votos, tienen casi 80% de los escaños. Una situación similar se verificó en 2001 con la coalición ganadora, una suerte de centro-izquierda, integrada por dos partidos, que obtuvo 41% de los votos y 216 de 460 escaños.

Umbrales y agregaciones

El sistema electoral alemán constituye el objeto de muchos análisis y evaluaciones positivas, pero también de algunas graves confusiones descriptivas e interpretativas. Se caracteriza por algunos elementos más complicados y, al mismo tiempo, más interesantes que el sencillo, aunque probablemente decisivo, recurso a la cláusula de exclusión

relativamente elevada (5%) de la representación parlamentaria. Sin embargo, en la cámara baja, llamada Bundestag, pueden obtener representación también partidos que no superen el umbral de 5% de los votos a escala nacional, siempre y cuando rebasen la otra —menos conocida— cláusula de exclusión, en este caso mejor definible como cláusula de acceso: la elección de al menos tres diputados en los colegios uninominales. Entonces, también en este caso, minorías conspicuas y geográficamente concentradas se verían premiadas con el ingreso de sus representantes en el parlamento. Este resultado, que fue alcanzado excepcionalmente por los ex comunistas del PDS (Partido del Socialismo Democrático) en las elecciones de octubre de 1994 en cuatro colegios de Alemania oriental, y que les permitió, gracias a 4.5% de los votos conquistados, obtener hasta 30 representantes, remite a otro elemento peculiar del sistema electoral alemán, definido como “representación proporcional personalizada” (descripciones e interpretaciones precisas y eficaces se encuentran en Caciagli, 1993, y en Missiroli, 1994)). La mitad de los escaños se asigna en los colegios uninominales, la otra mitad en listas de circunscripción en el ámbito de los diversos estados (*Länder*) que integran la república federal. Pero —y es el factor más relevante, a menudo erróneamente interpretado— el sistema es, desde el punto de vista de la distribución global de los escaños, *completamente proporcional*: cada partido que supere uno u otro umbral de exclusión (respectivamente, como vimos, 5% de los votos a escala nacional o la elección de tres diputados en los colegios uninominales) tendrá acceso a la distribución de los escaños en proporción al porcentaje resultante de la suma de votos obtenidos de sus listas de circunscripción. Justamente gracias a este mecanismo, en 1994 el PSD pudo obtener en el Bundestag 30 escaños, que correspondían a su 4.5% de votos a escala nacional. En 1998 el PSD superó por poco 5.1%, obteniendo en consecuencia un número correspondiente de escaños, mientras que en 2002 quedó por debajo de ese umbral, así que entraron en el Bundestag sólo dos de sus representantes, ambas mujeres, elegidas en los colegios uninominales.

Otra cláusula de acceso

El sistema alemán

FIGURA V.1. *Facsímil de la papeleta para la elección del Bundestag*

für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 18. September 2005
im Wahlkreis 186 – Offenbach

hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer
Wahlkreisabgeordneten

Erststimme

hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
– maltgebende Stimme für die Verteilung der
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien –

Zweitstimme

1	Zapf, Uta Bundesstadtagendstunde Immanuel-Kant-Straße 29 63303 Dreieich	SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands		SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands Heidemarie Wälschens-Zeul, Hans-Eberhard Christian Lamberich, Rüdiger Veit, Michael Roth	
2	Dr. Lippold, Klaus W. Geschäftsführer Weissenhofstraße 18 63178 Dutenbach	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands		CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands Dr. Frank-Joachim Prof. Dr. Hans-Joachim Prof. Dr. Klaus W. Lippold, Bernd Sauer	
3	Schneider, Peter Lehrer Untergrasse 13A 63075 Offenbach	GRÜNE	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN		GRÜNE	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Margareta Wink, Jürgen Fischer, Anna Lührmann, Matthias Reisinger, Rabea Hinz	
4	Stirböck, Kay Oliver Diplom-Kaufmann Am Hirtenberg 3 63073 Offenbach	FDP	Freie Demokratische Partei		FDP	Freie Demokratische Partei Dr. Wolfgang Gernhard, Dr. Hermann-Günther Prof. Dr. Salomo Hennemann-Lich, Dr. Heinrich Leonhardt Roth, Hans-Joachim Otto, Manfred Quaden	
5	Gensert, Rolf-Adam Rechtsanwalt Bismarckstraße 37 63065 Offenbach	Die Linke.	Die Linkspartei.		Die Linke.	Die Linkspartei. Wolfgang Bernhard Heymann, Werner Dreibus, Ann-Christin Schenckung, Jahnke Wroble, Renate Bantzen	
					REP	DIE REPUBLIKANER Günter Haemer, Bert-Pudger Fölscher, Michael Langer, Jürgen Kahl, Rainer Hübner-Meyer	
					Die Tier-schutz-partei	Mensch Umwelt Tierschutz Jürgen Grottel, Edda Ach, Margitta Mancini, Sebastian Seibert, Frederike Pöhl	
8	Marschner, Frank Industriekaufmann Schubertstraße 75 63069 Offenbach	NPD	National-demokratische Partei Deutschlands		NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands Hans Schmidt, Karsten Knaus, Christian von Wälfersheim, Bernd Zühl, Volker Bangen	
					GRAUE	DIE GRAUEN - Graue Panther Bis Volk, Ernst Pösch, Rüdiger Wiegge, Hans-Günter Arden, Günter Benkemann	
					BuSo	Bürgerrechtsbewegung Solidarität Hartmut Gramer, Michael Kießbach, Alexander Hartmann, Patrick Franke, Peter Schmalz	
					MLPD	Marxistische-Leninistische Partei Deutschlands Henrik Kember, Frank Marquardt, Hans Thiesmann, Barbara Quirin, Norbert Wilmig	
					PSG	Partei für Soziale Gleichheit, Sektion der Vierten Internationale Hans-Joachim, Markus Klein	

CUADRO V.3. *Ejemplo de aplicación del voto individual transferible*

Circunscripción de Galway West (5 escaños). Votos válidos: 48 572							
Cociente = $\frac{48\,572}{5 + 1}$							
Candidato y partido	Conteos						
	1 ^a	2 ^b	3 ^c	4 ^d	5 ^e	6 ^f	7 ^g
Molloy (FF)	9 454*	-1 449					
Donnellan (FG)	6 105	38	51	30	2 181		
		6 143	6 194	6 224	8 405*		
Higgins (Lab)	5 718	129	715	214	554	2 970	
		5 847	6 562	6 776	7 330	10 300*	-2 204
Fahey (FF)	6 019	352	99	294	97	379	431
		6 371	6 470	6 764	6 861	7 240	7 671*
Geoghegan (FF)	4 139	475	47	1 716	87	221	196
		4 614	4 661	6 377	6 464	6 685	6 881*
Killilea (FF)	5 624	198	35	242	29	212	145
		5 822	5 857	6 099	6 128	6 340	6 485
McCormack (FG)	3 952	24	38	41	1 014		
		3 976	4 014	4 055	5 069**		
				105			
				4 043**			
Coogan (FG)	3 746	47	145				
		3 793					
O'Connor (FF)	2 513	171	3 938				
		2 684					
Brick (SFWP)	1 211	15	33				
		1 226**	2 717*				

FF = Fianna Fail. FG = Fine Gael. Lab = Laboristas. SFWP = Sinn Fein of the Workers' Party.

* Indica la elección.

** Indica la eliminación.

^a Molloy es inmediatamente elegido ya que superó el cociente.

^b Los votos extra de Molloy son distribuidos como en la columna 2; Brick es eliminado.

^c Los votos de Brick son distribuidos como en la columna 3; O'Connor es eliminado.

^d Los votos de O'Connor son transferidos como en la columna 4; Coogan es eliminado.

^e Los votos de Coogan son transferidos como en la columna 5; Donnellan es elegido, McCormack es eliminado.

^f Los votos de McCormack son transferidos como en la columna 6; Higgins es elegido.

^g Los votos extra de Higgins son distribuidos como en la columna 7; Fahey y Geoghegan son elegidos aunque no obtuvieron el cociente.

FUENTE: McKee (1983: 170-171).

El funcionamiento del sistema es el siguiente (es muy buena la descripción que ofrece Capoccia, 2001). El facsímil de la papeleta electoral utilizada en las elecciones de 1998 (figura v.1) pone en evidencia cómo cada elector alemán dispone de dos votos en la

misma papeleta. Incidentalmente, el elector no está obligado a votar por el candidato que corresponde al partido que prefiere. Puede, si así lo quiere, “partir” o bien diferenciar su voto. A menudo lo ha hecho: en particular, cuando los liberales decidían respecto a una alianza con los democristianos, estos últimos daban indicación a una parte de sus electores de dar el segundo voto al Partido Liberal para hacer que éste superara con seguridad el umbral de 5% y, por ende, para poder obtener representación en el Bundestag proporcionalmente a los votos recibidos por la lista del partido.

Volvamos a las características del sistema; con su primer voto el elector escoge un candidato en el colegio uninominal; con el segundo elige la lista de partido a nivel de *Land*. El candidato que obtiene más votos en cada colegio uninominal resulta electo de inmediato. El porcentaje de votos obtenido por cada una de las listas de partido sirve para definir el número global de escaños que se asignarán a ese partido. Las listas de circunscripción están bloqueadas; entonces, se elegirán los diversos candidatos según el orden de lista establecido por los partidos respectivos. Si un partido ganó más escaños uninominales que aquellos a los que tendría derecho sobre la base del porcentaje de votos de lista, mantiene esos escaños extra (“mandatos adicionales”). En las elecciones de octubre de 1994, por ejemplo, los democristianos lograron 12 escaños extra, mientras que los socialdemócratas lograron cuatro. Thomas Poguntke (1995: 350-351) ha observado que, sin esos 12 escaños extra, democristianos y liberales no hubieran tenido la mayoría absoluta en el Bundestag. Y es sólo gracias a tres escaños extra, dos socialdemócratas y uno verde, que la coalición SPD-Verdes obtuvo la mayoría en el Bundestag después de las elecciones de septiembre de 2002. Así como es sólo gracias a la cláusula de exclusión de 5% que el sistema partidista alemán ha evitado hasta ahora una funesta fragmentación, ya que son tres o cuatro las listas que, en ausencia de esa cláusula, podrían lograr elegir a algún diputado.

Por último, es útil recurrir a una ejemplificación, deducida de una elección realmente acontecida, de la aplicación del voto individual transferible utilizado en la República de Irlanda y considerado como una de las mejores variantes de representación proporcional. En efecto, no sólo garantiza una excelente proporcionalidad del resultado incluso en circunscripciones pequeñas, sino que también permite al elector evaluar cada candidato (en el ejemplo del [cuadro v.3](#) se trata de una circunscripción real, donde los candidatos eran todos varones) en orden de preferencia, que es una buena manera de dar más poder al mismo elector. En el ejemplo presentado los escaños por asignar son cinco y el cociente que superar para ganar el escaño resulta de la división de los votos válidos entre el número de escaños que atribuir más uno, fórmula que aumenta la proporcionalidad, todavía más 1. La distribución de los escaños ocurre como se observa en el [cuadro v.3](#).

El voto individual transferible

Tras determinar los tres elementos que inciden en la proporcionalidad del resultado de un sistema electoral, nos referimos a la dimensión de las circunscripciones, a la existencia de cláusulas de exclusión o umbrales y, de manera derivada, a la amplitud de la asamblea electiva. Este último elemento, es decir el número global de los parlamentarios que elegir,

a menudo descuidado, incide también en la proporcionalidad del resultado (la más reciente reflexión al respecto se encuentra en Taagepera, 2008). Preservando los otros dos elementos, resulta intuitivo que cuanto más pequeño sea el número de los parlamentarios, menor será la proporcionalidad, y viceversa. Esto explica por qué, independientemente de cualquier otra consideración, siempre resulta difícilísimo reducir el número de parlamentarios que elegir: más de un pequeño partido podría resultar excluido del parlamento numéricamente redimensionado.

El número de parlamentarios

Ya que es bastante importante que exista una relación equilibrada entre el número de electores y el número de elegidos, es evidente que un parlamento numéricamente muy pequeño corre el riesgo de no ser en absoluto más representativo, y tal vez también poco funcional, mientras que un parlamento muy grande corre el riesgo de no ser para nada mejor representativo, sino bastante fragmentado y seguramente poco funcional. Tomando en cuenta la dimensión de la población, los dos polos numéricos entre los cuales pueden oscilar las asambleas electivas que quieran ser al mismo tiempo representativas y funcionales podrían situarse entre poco más de 200 y poco menos de 500 representantes electos. Sin embargo, en 2008 cuatro cámaras bajas europeas superaron el límite de 500 parlamentarios: Francia, con 577, Alemania, con 598 (más tres mandatos adicionales en 2002), Italia con 630 y Gran Bretaña, con 646. De éstos, sólo Alemania utiliza un sistema electoral proporcional.

Por último, siempre en el ámbito de los sistemas electorales proporcionales, queda por mencionar concretamente las fórmulas específicas de traducción de los votos en escaños. Hay varias (en el óptimo análisis de Torrens, 1996: 360-364, se encuentran presentaciones eficaces con ejemplos pertinentes) que, con pequeñas variaciones del mecanismo, son susceptibles de producir modificaciones significativas en la representación parlamentaria de los partidos. Las tres más difundidas son la fórmula Sainte-Lague modificada (utilizada en Dinamarca, Noruega y Suecia), la fórmula d'Hondt (utilizada por mucho tiempo en Alemania y ahora empleada en España) y la fórmula Hare (utilizada en Alemania después de 1987).

Las fórmulas proporcionales

Con la fórmula Sainte-Laguë modificada los escaños se asignan dividiendo el número de votos obtenidos por cada partido sucesivamente entre 1, 4, 3, 5 y 7, y atribuyendo sucesivamente el escaño al partido con el más alto número de votos. Con la fórmula d'Hondt cambian los divisores, que son 1, 2, 3 y 4, mas no el método. Con la fórmula Hare se calcula antes el cociente dado por la relación entre el número de votos y el número de escaños, y luego se atribuyen a los partidos tantos escaños cuantas veces sus votos contienen el cociente. Como se verá, la fórmula d'Hondt favorece a los partidos grandes, la fórmula Sainte-Laguë modificada reequilibra el resultado a favor de los partidos medianos, la fórmula Hare permite la representación incluso al partido más

pequeño. A partir de una circunscripción con ocho escaños que atribuir y cuatro partidos, el [cuadro v.4](#) presenta las variaciones que se derivan de las diversas fórmulas (los ejemplos están tomados, con algunas modificaciones, de Torrens, 1996: 362-364).

CUADRO V.4. *Reparto de escaños según las fórmulas d'Hondt, Sainte-Laguë modificada y Hare*

Fórmula d'Hont						
Partidos	Votos	Divisores				Escaños
		1	2	3	4	
A	171 000	171 000 (1)	85 000 (3)	57 000 (6)	42 750 (8)	4
B	132 000	132 000 (2)	66 000 (5)	44 000 (7)	33 000	3
C	84 000	84 000 (4)	45 000			1
D	36 000	36 000				0
Fórmula Saint-Laguë modificada						
Partidos	Votos	Divisores				Escaños
		1.4	3	5	7	
A	171 000	122 142 (1)	57 000 (4)	34 200 (6)	24 428	3
B	132 000	94 285 (2)	44 000 (5)	26 400 (8)	18 857	3
C	84 000	60 000 (3)	28 000 (7)	16 800		2
D	36 000	25 714	12 000			0
Fórmula Hare						
Cociente: $423\,000/8 = 52\,875$						
Partidos	Votos	Cociente	Escaños ocupados	Restos	Total de escaños	
A	171 000	3.23	3	12 365	3	
B	132 000	2.49	2	26 250	2	
C	84 000	1.58	1	31 125	2	
D	36 000	0.68	0	36 000	1	
Fórmula Droop						
Cociente: $423\,000/(8 + 1) = 47\,000$						
Partidos	Votos	Cociente	Escaños ocupados	Restos	Total de escaños	
A	171 000	3.63	3	30 000	3	
B	132 000	2.80	2	38 000	3	

Partidos	Votos	Cociente	Escaños ocupados	Restos	Total de escaños
C	84 000	1.78	1	37 000	2
D	36 000	0.76	0	36 000	0

Fórmula imperial
Cociente: $423\,000 / (8 + 2) = 47\,000$

Partidos	Votos	Cociente	Escaños ocupados	Restos	Total de escaños
A	171 000	4.04	4	1 800	4
B	132 000	3.12	3	5 100	3
C	84 000	1.98	1	41 700	1
D	36 000	0.85	0	36 000	0

FUENTE: Adaptado de Torrens (1996: 362-364). Los ejemplos de la fórmula Droop e imperial son de elaboración propia.

Como se ve en el [cuadro v.3](#), con la fórmula Hare el partido D obtiene un escaño gracias a su resto más alto y el partido C otro gracias al segundo resto más alto, mientras que con las otras dos fórmulas D no obtiene ninguno.

MÉRITOS E INCONVENIENTES DE LOS SISTEMAS PROPORCIONALES

Se discutió mucho, y aún se sigue discutiendo, acerca de los méritos y los inconvenientes de los sistemas electorales de representación proporcional. La discusión fue provocada por el análisis de los factores electorales e institucionales a raíz de la caída de la República de Weimar (1919-1933). Seguramente, aunque la representación proporcional no fue el factor decisivo en la caída de la República de Weimar, contribuyó de manera significativa, fragmentando un sistema de partidos poco consolidado, especialmente en el centro-derecha de la conformación, y dificultando la formación de gobiernos de coalición relativamente homogéneos, como sostuvo muy vigorosa y coherentemente Ferdinand Hermens (1941; 1958). Es seguro que un sistema menos proporcional hubiera producido parlamentos menos fragmentados y, así, más gobernables, y no hubiera desgastado la no consolidada democracia alemana. Éste es justamente el punto sobre el cual se tienen las mayores diferencias de opinión.

¿La proporcionalidad se limita a fotografiar la fragmentación de los partidos o bien la facilita, aun cuando no la produce? ¿Son los sistemas partidistas ya fragmentados los que se dotan de sistemas electorales proporcionales o bien son los sistemas electorales proporcionales los que facilitan, si no el nacimiento, sí al menos la radicación, y tal vez la expansión, de sistemas partidistas fragmentados? La respuesta de Hermens es que la proporcionalidad fragmenta el sistema de partidos; la de Duverger es que “la

representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables (excepto en el caso de movimientos pasionales)” (1951). Aun notando elementos de verdad en ambas aserciones, los estudiosos hoy coinciden sustancialmente en solicitar mayor precisión para la formulación de leyes generales en los efectos de los sistemas electorales proporcionales.

La fragmentación proporcional

En general, ninguno de los estudiosos está dispuesto a suscribir *tout court* la existencia de una estrechísima y vinculante relación de causa y efecto entre representación proporcional y sistema multipartidista fragmentado. Es posible sostener que la proporcionalidad permite fotografiar la configuración de un sistema partidista, y por ello mantiene y reproduce el multipartidismo donde ya existe. También es posible sostener que la proporcionalidad no desalienta la fragmentación partidista, la cual es producida por condiciones político-partidistas y sociogeográficas, y es sucesivamente fotografiada, preservada y cristalizada por ese sistema electoral. En el estado actual de nuestros conocimientos no es convincente afirmar que los sistemas de representación proporcional son la *causa* única ni fundamental de sistemas multipartidistas fragmentados, habiendo ya subrayado que algunas variables —como la dimensión de las circunscripciones, las cláusulas de umbral, el tamaño de las asambleas representativas— son todas susceptibles de ser manipuladas para contener y reducir el número de partidos.

La fotografía de la proporcionalidad

Establecido lo anterior, sin embargo, es plausible, al menos, observando el nada marginal caso italiano desde 1946 hasta 1993, sostener que la existencia de la proporcionalidad permitió o incluso facilitó las escisiones de la conformación partidista en la izquierda: el PSDI dejó el PSI en 1947; el PSIUP salió del PSI en 1964; recién reunidos, PSI y PSDI se separaron nuevamente en 1969; el Manifesto dejó el PCI en 1969; finalmente, la escisión tal vez menos probable sin la red de seguridad de la proporcionalidad se dio cuando Refundación, comunista, abandonó al recién nacido Partido Democrático de la Izquierda, en febrero de 1991. Todas estas escisiones habrían sido muy improbables si los protagonistas no hubiesen podido contar con la oportunidad de obtener esa representación parlamentaria que el sistema electoral proporcional les ofrecía en términos de relativa facilidad de acceso al parlamento.

La proporcionalidad permite

Naturalmente, también pueden presentarse situaciones análogas en otros contextos, caracterizados por sistemas electorales proporcionales con cláusulas de umbral poco incisivas (además de los casos citados de Holanda e Israel, se agrega Dinamarca, con su cláusula de 2%) o bien inexistentes. De cualquier forma, el problema de fondo es que si los críticos consideran un sistema multipartidista fragmentado como un inconveniente asociado con los sistemas electorales proporcionales, algunos defensores, por el

contrario, lo ven como una virtud. Por ejemplo, en el siglo XIX John Stuart Mill (*Considerations on Representative Government*, 1861) sostuvo que los sistemas electorales proporcionales son preferibles, puesto que dan representación también a las minorías; crean un parlamento más representativo de las opiniones políticas de los electores; llevan a la formación de gobiernos multipartidistas que, precisamente por su composición, representan de manera real a la mayoría de los electores. Como es natural, ni siquiera el punto de vista de Mill debe ser aceptado dogmáticamente. En efecto, los críticos de los sistemas electorales proporcionales argumentan que los parlamentarios proporcionales, por así decirles, terminan por ser hasta demasiado representativos, pero sectorialmente, cuando se fragmentan en pequeños grupos, quizás en facciones dentro de los partidos mayores, y que no se logrará formar coaliciones de gobierno estables porque estarán expuestas a chantajes de los partidos y de las facciones, incentivados, o incluso producidos, por la misma representación proporcional.

Proporcionalidad y representatividad

En conclusión, generalmente los sistemas electorales proporcionales se asocian con sistemas multipartidistas. Pero esta asociación es frecuentemente efecto de la elección específica a favor de la representación proporcional en contextos en los que las diferenciaciones sociopolíticas ya habían dado o estaban por dar origen a una pluralidad de partidos. Sin olvidar la fuerza de dicha asociación, en extrema síntesis se puede sostener, con Sartori, que “también los sistemas proporcionales consiguen efectos restrictivos —aunque menores y menos fácilmente predecibles— en proporción a su propia no proporcionalidad; y, particularmente cuando se aplican a pequeños colegios, establecen un umbral de acceso a la representación, o conceden un premio” (2004: 53). Para obtener estos resultados de todos modos es indispensable contener o reducir la proporcionalidad.

Proporcionalidad y multipartidismo

LOS SISTEMAS MIXTOS

La insatisfacción tanto hacia la representación proporcional como hacia los sistemas mayoritarios produjo la investigación y la elaboración de una gran variedad de sistemas mixtos, que por cierto son notorios y en parte aplicados ya desde hace algún tiempo (Carducci, 1994; Shugart y Wattenberg, 2001). Probablemente los dos polos opuestos de esta investigación y de las conclusiones correspondientes estén representados por Italia (hasta 2005) y por Nueva Zelanda, pero los muchos motivos de insatisfacción por el funcionamiento de la proporcionalidad llevaron a una reforma original también en Japón. Por último, en el transcurso de la transición democrática, Hungría ha ideado un sistema electoral casi perfectamente mixto. El parlamento húngaro “está compuesto por 386 diputados que son elegidos del siguiente modo: 176 en colegios uninominales con el

sistema mayoritario de doble turno, 152 en las listas presentadas por los partidos en las circunscripciones regionales con escrutinio de lista proporcional, mientras que 58 escaños son asignados en el ámbito de las listas nacionales de los partidos en un colegio nacional único sobre la base de la suma de los votos restantes ('restos'), es decir no suficientes para tener un mandato, obtenidos tanto en los colegios uninominales como en las circunscripciones regionales" (Malavolti, 1994). De ello se derivó un sistema partidista de pluralismo moderado, con seis partidos relevantes y la posibilidad de constituir coaliciones electorales y programáticas que se comparen de manera bipolar. En el caso japonés, la reforma electoral se volvió necesaria por una serie de escándalos que concernían a prácticas ilícitas de financiamiento electoral a candidatos, facciones y partidos. El resultado está representado por un sistema mixto, con preponderancia del mayoritario en el proporcional. Trescientos escaños son asignados en colegios uninominales con el sistema *plurality*; los restantes 200 se asignan en 11 circunscripciones de dimensiones de media a grande con un sistema proporcional de listas bloqueadas de partido (para un análisis global sintético véase Japan, 1995).

Sistemas mixtos en Hungría...

... y en Japón

En Japón el paso a un sistema mixto ocurrió con el abandono del anterior sistema de tipo *plurality* con voto limitado, en el cual los electores tenían un número de votos inferior al número de los candidatos que elegir, en circunscripciones con tres a siete candidatos. Italia y Nueva Zelanda son ejemplos de construcción de un sistema mixto desequilibrado partiendo de los dos polos opuestos: en Italia, representación proporcional en circunscripciones de medias a grandes, con recuperación de los restos para elegir un parlamento amplio; en Nueva Zelanda, un sistema mayoritario de tipo *plurality* en colegios uninominales para elegir un parlamento bastante pequeño (92 escaños). Es interesante notar cómo en ambos países el movimiento reformador se vio obligado a expresarse a través de referendos populares. Nueva Zelanda llegó a un sistema, llamado *mixed member proportional system*, que templea mucho el anterior sistema mayoritario y que dificultará en gran medida la prosecución del modelo Westminster, caracterizado por el gobierno de un solo partido y por la competencia bipartidista (para una primera y no entusiasta evaluación, véase el capítulo de Barker *et al.*, 2001). Partiendo del sistema proporcional anteriormente descrito de manera sucinta, Italia llegó en 1994 a un sistema mayoritario por tres cuartos, de turno único, en colegios uninominales, y por un cuarto proporcional (para una incisiva crítica al trayecto de elaboración de una ley, Pappalardo, 1995). Para la cámara de diputados el elector disponía de dos votos: uno para el candidato en el colegio uninominal, el otro para la lista de partido. El acceso a la recuperación proporcional le estaba garantizado sólo a las listas que hubieran obtenido al menos 4% de los votos a escala nacional. Para el senado el voto era único, y para la recuperación proporcional de base regional se utilizaban sólo los votos que ya *no* hubieran llevado a la elección de los senadores (Katz, 1994; Pasquino, 1994). Ese

sistema electoral italiano fomentó la formación de coaliciones en apoyo a los candidatos en los colegios uninominales, pero los partidos menores de inmediato contrataron agresivamente su participación en estas coaliciones con la demanda de colegios uninominales seguros, así que el número de los partidos representados en el parlamento no disminuyó para nada. Sin embargo, pareció haberse instaurado ya una dinámica bipolar que permitía al elector votar, amén de por el candidato favorito, también (aunque indirectamente) por la coalición de gobierno y el presidente del consejo favorito (para profundizaciones, Pappalardo, 1996).

En Nueva Zelanda...

...y en Italia

Con una ley aprobada en 2005 y utilizada en 2006 y en 2008, Italia volvió a un sistema proporcional con cláusula de exclusión (4% para la cámara, 8% para el senado) en largas listas bloqueadas, es decir sin voto de preferencia, y con premio de mayoría para la lista que obtiene más votos, siempre y cuando sea al menos 25%. Es útil subrayar que por una pluralidad de razones se abrió una discusión sobre las consecuencias, dentro de los partidos, del tipo de sistema electoral utilizado para la selección de los candidatos (Carey y Shugart, 1995), tanto en los colegios uninominales como en los plurinominales, que llevó también a una reflexión sobre las primarias y su experimentación.

► En conclusión, es justo sostener que no existe ningún sistema electoral mejor u óptimo en términos absolutos. La validez de un sistema electoral se mide en su capacidad de alcanzar objetivos explícitamente definidos y, en las democracias, sufragados por el consenso más elevado posible de los actores políticos. Asimismo, es aún más justo sostener que existen —en determinados tiempos, en determinados lugares y para fines clara y democráticamente definidos— sistemas electorales mejores, a veces decididamente mejores que otros. Los sistemas electorales no son variables irrelevantes respecto a la calidad de la política y de la democracia. Por eso mismo es útil saber que pueden ser sabiamente contruidos y oportunamente reformados (Noiret, 1990; Sartori, 2000; Fisichella, 2009). Este capítulo ha evidenciado a tal propósito algunas de las modalidades más frecuentes y más incisivas. Las condiciones políticas varían; los partidos se transforman; los electores se vuelven más críticos, así que es presumible que siempre será necesario y útil buscar correctivos a los sistemas electorales existentes. También es seguro que la imaginación reformadora seguirá encontrando en los sistemas electorales un terreno decididamente muy fértil e instrumentos muy prometedores para mejorar el funcionamiento de los partidos y de los gobiernos y para conferir mayor poder a los electores. Aún más seguro es que los partidos, conscientes de la importancia de los sistemas electorales, intentarán controlar cualquier reforma.

Ingeniería electoral

En el capítulo siguiente veremos precisamente —pero no sólo— cómo los partidos y

los sistemas partidistas se hallan estructurados también con referencia a los sistemas electorales, a los vínculos y a las oportunidades que se les ofrecen (para una panorámica, Baldini y Pappalardo, 2004), y cómo operan y entran en formas de colaboración/competencia entre ellos.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Cuáles son los mejores sistemas electorales, y por qué?
- ¿Qué sistemas electorales dan mayores poderes a los electores, y cómo?
- ¿Con qué tipo de cláusulas se puede contener o reducir la fragmentación partidista?
- ¿A través de un buen conocimiento de los sistemas electorales se puede prever qué sistema partidista surgirá?
- Los sistemas electorales entre representatividad y gobernabilidad.
- ¿Con base en qué características los sistemas electorales pueden ser definidos como mixtos?
- ¿En qué circunstancias los candidatos cultivan un voto personal?

VI. PARTIDOS Y SISTEMAS PARTIDISTAS

Los partidos políticos y los sistemas partidistas constituyen el objeto central de la ciencia política y son casi siempre los protagonistas en la vida de los sistemas políticos. Es imposible imaginar un análisis de cualquier sistema político que no deje un gran espacio a los partidos y a las modalidades con las que buscan y obtienen votos, entran en competencia y en colaboración en el ámbito de los sistemas partidistas y gobiernan los correspondientes sistemas políticos. Es más, como se repite a menudo, la democracia moderna es impensable si no se refiere a los partidos políticos. No obstante, desde el inicio de su existencia los partidos han sido criticados. Sin embargo, las críticas, que continúan hasta la fecha con escasas diferencias de intensidad y de frecuencia un poco en todos los sistemas políticos, podrían encontrar una explicación precisamente en el papel central y en la importancia decisiva de los partidos. Este capítulo explora cómo nacieron los partidos, cómo han evolucionado, qué tipos de sistemas partidistas han generado y qué contribuciones aportan al funcionamiento y al gobierno de los sistemas políticos. Una mención de las dificultades actuales de los partidos y, no obstante, su “insuperabilidad”, cierra el capítulo.

EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS

Se puede empezar a hablar propiamente de partidos políticos, aunque el término es empleado antes, sólo cuando la política moderna se configura en términos de participación, antes que nada electoral, extendida; cuando se vuelve competitiva, y cuando los cargos de representación y de gobierno son atribuidos a través de consultas electorales. Desde ese momento, los candidatos a los cargos, a menudo notables bien establecidos en colegios uninominales, sienten la necesidad, por un lado, de darle organización a su propia actividad electoral y política y, por el otro, de aliarse con otros candidatos que compartan sus posiciones. Este fenómeno puede iniciarse, como lo indicó Maurice Duverger, desde el interior del parlamento, y entonces serán grupos de parlamentarios los que promuevan las organizaciones partidistas injertándolas en sus propios colegios electorales; o bien, serán los opositores de los grupos ya instalados en el parlamento los que se organicen fuera del mismo utilizando alguna red social preexistente, como las asociaciones por la defensa de los intereses de los trabajadores, las asociaciones de naturaleza confesional o los grupos étnicos. Como se verá mejor más adelante, en el primer caso se originarán partidos definibles como parlamentarios; en el segundo, nacerán partidos extraparlamentarios; finalmente, surgirán también partidos antiparlamentarios, fascistas y comunistas contra la política “burguesa” parlamentaria.

Los partidos son, pues, organizaciones de muy reciente creación. Asimismo, son organizaciones tan importante cuan controvertidas. Además, la misma definición de partido no es fácil, porque muchas organizaciones que se comportan o son obligadas a comportarse como partidos se rehúsan a reconocerse como tales para rehuir las críticas que se dirigen contra los partidos. Prefieren autodefinirse como movimientos,

formaciones políticas, ligas, alianzas, agrupaciones. Pero la sustancia se vuelve suficientemente clara si la definición capta la esencia de qué constituye un partido. La definición clásica se remonta a Max Weber (1974: 707): “los partidos [...] son en su íntima esencia organizaciones libremente creadas y que apuntan a un libre reclutamiento [...] su fin es siempre la búsqueda de votos para elecciones a cargos políticos”. La definición contemporánea más sintética y más precisa es la de Giovanni Sartori (1976: 63): “un partido es cualquier grupo político identificado por un membrete oficial que se presenta a las elecciones, y es capaz de colocar, a través de elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos”. La definición de Sartori contiene los requisitos mínimos indispensables para la identificación de un partido respecto a las otras organizaciones que pretenden desarrollar actividades políticas.

Qué es un partido

La mayoría de los autores plantea que la organización que hay que definir como partido tiene que:

Partido es...

- a) estar dotada de estructuras que permitan la participación de sus afiliados;
- b) ser capaz de formular un programa de políticas públicas;
- c) estar en condiciones de durar más de una vuelta electoral.

Nótese por otra parte el realismo de Weber:

Incluso en caso de que la organización del partido de masa tenga una forma bastante democrática —a la que después, como siempre, sigue un cuerpo desarrollado de funcionarios asalariados—, al menos la masa de los electores, pero en un ámbito bastante considerable también los simples “afiliados”, no participa (o participa sólo formalmente) en la determinación de programas y candidatos. Más bien los electores son tomados en cuenta como factores concurrentes sólo en el sentido de que programas y candidatos son elegidos adaptándolos a las probabilidades que ofrecen de obtener sus votos. [1974: 707.]

Tanto con la definición de Weber como con la de Sartori y, naturalmente, con aquella un poco más amplia y exigente que requiere un mínimo de continuidad en la presentación de símbolos y candidatos a las elecciones, quedarían fuera todos aquellos movimientos políticos, pero también todos aquellos grupos que logran presentar candidatos a las elecciones sólo de manera ocasional y episódica y, más raramente, obtener escaños en el parlamento. En particular, no serían partidos todos aquellos grupos que viven el espacio de una jornada (electoral) y que son más o menos correctamente definidos como “partidos-*flash*”: seguramente más *flash* que partidos.

Una vez especificados los criterios mínimos necesarios para la determinación de los partidos, se abren las problemáticas concernientes al nacimiento de los partidos tal como los conocemos, la explicación de las diferencias entre los diversos tipos de partido, la clasificación de los sistemas partidistas y el análisis de su funcionamiento.

A propósito del nacimiento de los partidos contamos con dos perspectivas igualmente

útiles e iluminadores, y numerosos enriquecimientos analíticos. La primera perspectiva es propiamente genética: se ocupa de manera deliberada de las modalidades a través de las cuales, a lo largo del tiempo, han nacido los partidos. La segunda perspectiva es sustancialmente estructural: se preocupa por distinguir los partidos según sus características organizativas. El estudioso noruego Stein Rokkan formuló la más rica y convincente explicación genética del nacimiento de los partidos.

La perspectiva genética

En el ámbito de un análisis macrosociológico de la formación de los Estados-nación de Europa occidental y de los procesos de democratización, Rokkan localiza cuatro fracturas (*cleavages*) significativas que pueden generar, y que de hecho han generado, organizaciones políticas que representan esas problemáticas y los grupos sociales que éstas afectan (un intento de extensión del análisis de Rokkan a Europa centro-oriental fue realizado por Lindström, 2001).

Los *cleavages*

En la fase de construcción del Estado-nación se crean las condiciones para dos fracturas potenciales: la primera entre el centro y la periferia; la segunda entre el Estado y la Iglesia. Sobre la base de estas fracturas puede darse el nacimiento de un partido que representa los intereses y los ideales del centro y de al menos uno, pero también de más partidos que representan los intereses y los ideales de las periferias. Ni el centro ni las periferias deben entenderse en sentido puramente geográfico: el primero se define con referencia a la disponibilidad de recursos y de poder, las segundas con referencia a peculiaridades étnicas, lingüísticas, culturales, más o menos concentradas y fuertes, aunque minoritarias.

Centro/periferia

Asimismo, puede darse el nacimiento de un partido que represente al Estado y de un partido contrapuesto que represente los intereses y los ideales de la Iglesia, en particular pero no sólo católica. Naturalmente, es probable que el partido del centro y el partido del Estado terminen por generar una misma organización política, así como lo es que la Iglesia intente representar los intereses y los ideales de las periferias. En este caso, al cabo de un proceso siempre susceptible de variaciones y de ajustes, el sistema de los partidos podría constar de tres o incluso sólo de dos partidos: un partido liberal y un partido confesional; o un partido conservador, un partido liberal y un partido confesional; o bien, un partido liberal, un partido confesional y un partido de minoría étnica regionalmente concentrada. Luego, la Revolución industrial crea, según Rokkan, las premisas de otras dos fracturas: la primera se da entre los intereses del campo, agrarios, en sentido amplio, y los intereses de la ciudad, industriales, en sentido amplio; la segunda contrapone los intereses de los patrones, de los emprendedores, de los propietarios de los medios de producción, a los de los trabajadores subalternos industriales y, más

raramente, agrícolas. También estas fracturas pueden generar partidos específicos. En verdad, es probable que, si ya existen, los partidos conservador y liberal logren representar respectivamente los intereses de los terratenientes y de los emprendedores. Sin embargo, en algún caso raro, de todos modos podría aparecer y subsistir un partido de terratenientes y de campesinos. Es seguro que surgirá un partido de trabajadores dependientes, en particular de los de la actividad industrial, es decir un partido de la clase obrera.

Estado/Iglesia

Intereses agrarios e industriales

Patrones/trabajadores

Desde ese momento, alcanzado en las democracias occidentales hacia principios de los años veinte, es probable que, por medio de elecciones libres, se haya consolidado un verdadero sistema partidista. El esquema de Rokkan no pretende para nada ser lineal ni determinista. Sugiere potencialidades que, en ausencia de elementos particularmente perturbadores, deberían conducir, una vez que el sufragio se haya extendido lo suficiente, a un sistema partidista de cinco o seis partidos. De derecha a izquierda se colocarían, más o menos, un partido conservador, un partido agrario (de alguna minoría particularmente consciente, consistente y concentrada), un partido liberal, un partido confesional, un partido socialista.

De hecho, no son pocos los sistemas partidistas existentes en las democracias occidentales que después de la primera fase de democratización, ocurrida alrededor de la primera Guerra Mundial, presentaron una configuración parecida. Pero inmediatamente después de la guerra intervinieron en los sistemas partidistas de las democracias occidentales dos fracturas, no sociales, sino políticas. En la derecha se produjo una redefinición de intereses y de identidades que dio vida por doquier, obviamente con dimensiones diferentes, a movimientos fascistas. En la izquierda, la Revolución bolchevique y la subsiguiente solicitud de Lenin a los partidos socialistas de adherirse a las 21 tesis del Partido Comunista de la Unión Soviética produjeron una escisión de los partidos socialistas y el consiguiente nacimiento de los partidos comunistas. Ambos procesos fueron ampliamente facilitados por la expansión del sufragio y por la extensa movilización sociopolítica causada por la primera Guerra Mundial. Ambas fracturas son claramente políticas, y no sociales. Por lo tanto, no asombra ni que no aparecieran en todos los sistemas políticos occidentales ni que su alcance y su duración se agotasen en el espacio temporal de una parte del siglo pasado. Finalmente, si son las fracturas sociales las que generan partidos que se instalan y perduran, cabe suponer que nuevos partidos dotados de capacidad de persistir en el tiempo sólo nacerán cuando ocurra una fractura social suficientemente profunda.

Fascistas y comunistas

Pese a las enormes turbulencias de las dos décadas entre las dos guerras y las

igualmente enormes dislocaciones causadas por la segunda Guerra Mundial, los sistemas partidistas, al menos en las democracias competitivas, incluso en aquellas que sufrieron una interrupción nazifascista, demostraron una extraordinaria solidez, al grado de que Rokkan, en un justamente célebre capítulo que escribió con Lipset, pudo observar que:

Los sistemas partidistas de los años sesenta reflejan, con pocas pero significativas excepciones, las estructuras de las fracturas de los años veinte. Ésta es una característica crucial de la competencia política en Occidente en la edad de los “consumos de masa”: las alternativas de partido, y en un número considerable de casos las organizaciones de partido, son más viejas que la mayoría de los electorados nacionales. Para el grueso de los ciudadanos occidentales los partidos en actividad forman parte del panorama político desde su infancia o al menos desde que tienen que escoger entre “paquetes” alternativos el día de las elecciones. [Lipset y Rokkan, 1967: 50.]

La temática de la “congelación/descongelación” de las fracturas sociales o de los partidos a que esas fracturas se refieren, o bien de los sistemas partidistas varados en esas fracturas, será retomada más adelante con particular referencia a la transformación de los partidos y de los sistemas partidistas, y a las variables que pueden explicarla.

Cabe mencionar otra perspectiva, que ofrece una explicación bastante sencilla pero sin duda interesante del nacimiento de los partidos. Menos compleja y menos ambiciosa, la perspectiva delineada por el estudioso francés Maurice Duverger es igualmente útil. El criterio del que se sirve Duverger para explicar el nacimiento de los partidos es el de las relaciones entre organizaciones protopartidistas, el parlamento y el sufragio. En la primera fase, mientras el sufragio está sumamente limitado, los partidos nacen en parlamento y son, como hubiera dicho Edmund Burke, poco más que “conexiones respetables” entre los mismos parlamentarios. Son organizaciones casi partidistas de base parlamentaria y con limitada proyección externa. Con la ampliación del sufragio pueden nacer estructuras partidistas extraparlamentarias que ejercen presión en organizaciones externas al parlamento para adquirir representación en él. Fueron sobre todo los partidos confesionales y los partidos socialistas los que aprovecharon la ventaja de las redes asociativas preexistentes que ponen a su disposición, respectivamente, la Iglesia y los sindicatos. Por último, cuando el sistema parlamentario y el sistema partidista parecían estar ya relativamente consolidados, pero se manifestaban críticas severas a su funcionamiento, parte del malestar y de la insatisfacción se encauzaron en organizaciones partidistas que no eran sólo extraparlamentarias, sino también antiparlamentarias. Los partidos católicos y socialistas habían nacido fuera del parlamento, pero luego buscaron y encontraron una ubicación adecuada en él con el fin de cambiar su funcionamiento, ampliando la representatividad y la rendición de cuentas. En los años veinte los partidos fascistas y comunistas aprovecharon su crítica ferozmente antiparlamentaria para ganar consenso electoral y, cuando entraron en el parlamento, lo hicieron con el fin de destruirlo, pero luego se acomodaron en él y se conformaron con volverlo mero lugar de apoyo político al partido único o al líder y a su régimen.

Partidos parlamentarios, extraparlamentarios y...

...antiparlamentarios

TIPOS DE PARTIDOS

Convergiendo desde diversos puntos de vista, todos los autores concuerdan en que a principio de los años veinte había concluido sustancialmente el proceso de formación de los partidos y de los sistemas partidistas en las democracias occidentales, por lo que se había vuelto posible determinar y clasificar qué tipos de partido se habían creado. Una vez más Max Weber (1974) es quien formula un importante intento de clasificación.

La primera distinción concierne al objetivo de los partidos. Algunos partidos son esencialmente “grandes organizaciones de patronato de los cargos” (p. 709); otros “pueden ser sobre todo partidos fundados en una intuición del mundo, es decir pensados para servir a la realización de ideales de contenido político” (p. 710). Weber también determinó con precisión la transformación estructural más significativa que se había verificado a principios del siglo: de *partidos de notables*, es decir de estructuras embrionarias y que se activan sólo en ocasiones electorales, a *partidos de masa*, basados en estructuras permanentes y mantenidas en constante actividad.

Esta dicotomía será retomada de diversas maneras por varios autores, y presenta una validez persistente y sorprendente. Por ejemplo, Duverger (1951) distingue entre *partidos de masa*, que confían en sus afiliados para su radicación y su afirmación en un sistema político, para sus campañas electorales y su financiamiento, y *partidos de cuadros*, que apuntan a “reunir a notables para preparar las elecciones, dirigirlas y mantener los contactos con los candidatos”. Vale la pena citar en extenso las frases de Duverger por el contraste claro y preciso que bosqueja el estudioso francés entre el partido de masa y el partido de cuadros:

Partidos de masa

Partidos de cuadros

un partido de cuadros necesita notables influyentes, antes que nada, cuyo nombre, prestigio y fama servirán como aval del candidato y le ganarán votos; notables técnicos, además, que conozcan el arte de manipular a los electores y de organizar una campaña, y por fin notables financieros [...] Aquí la calidad predomina en todo: vastedad del prestigio, habilidad de la técnica, importancia de la riqueza. Lo que los partidos de masa obtienen con el número, los partidos de cuadros lo obtienen con la calidad [p. 102].

En 1956, pocos años después de Duverger, cuyo libro pionero fue publicado en 1951, el estudioso alemán Sigmund Neumann formuló una dicotomía no muy distinta. Por un lado está el partido de *representación individual*, que se activa en ocasión de las elecciones y que a menudo no difiere de un simple comité electoral; por el otro, se encuentra el partido de *integración social*, dotado de una organización extensa, permanente, influyente, abierto a la participación de los afiliados (“el partido puede contar con sus adherentes; tomó para sí gran parte de su existencia social” (Neumann, 1956: 153).

Representación individual e integración social

De Weber en adelante, entonces, todos los autores subrayan la importancia del partido de masa, le atribuyen una señal positiva y sugieren una línea de tendencia hacia su afirmación difusa. Probablemente el más explícito a este propósito sea Neumann (p. 153): “el partido en las modernas democracias de masa generalmente ha ocupado un área cada vez mayor de compromisos y responsabilidades, que garantizan la participación del individuo en la sociedad y que lo integran en la comunidad”. En suma, al menos en los años cincuenta, se había generalizado la idea de que el partido de masa era, o bien tenía que ser, y se volvería, la organización política predominante en los sistemas políticos democráticos de participación ampliada. Naturalmente, desde entonces existía, y aún existe, la excepción nada marginal de los Estados Unidos, cuyos partidos no pueden ser definidos como de masa desde ningún punto de vista y que en todo caso siguen siendo justamente organizaciones, como diría Weber, para “el patronato de cargos”, partidos de cuadros, con notables influyentes, técnicos, financiadores, partidos de representación individual que se activan para ganar las elecciones y dejan a los elegidos esencialmente libres ante su conciencia y su voto en el congreso. En realidad, también en los sistemas multipartidistas europeos permanecen vivos y vitales, aunque pequeños, pero no por eso totalmente irrelevantes, numerosos partidos de representación individual.

En vez de una tendencia irreversible hacia la transformación de todos los partidos en organizaciones burocráticas de masa, se podían captar, ya a finales de los años cincuenta, en los sistemas políticos de Europa occidental, dos tendencias bastante diferentes: la copresencia de diversos tipos de partidos, cada uno de los cuales se hacía un espacio propio dentro de los varios sistemas políticos, y la transformación de los mismos partidos de masa. Debemos la determinación de esta transformación a otro estudioso alemán emigrado a los Estados Unidos: Otto Kirchheimer.

Kirchheimer, que escribía a mediados de los años sesenta, subrayó que tanto los partidos confesionales de masa como los partidos de clase de masa manifestaban síntomas avanzados de una dramática transformación hacia *partidos tomatodo* (*catch-all*). Como lo demuestra la lista de los cambios ocurridos en los partidos de masa que redactó Kirchheimer, éste se refiere, *no* a la propensión de los partidos de masa a adquirir recursos y cargos, es decir a “tomar todo”, y menos aún dinero (el partido “tomatodo” no es una estructura predispuesta a la corrupción política), sino más precisamente a la voluntad de los dirigentes del partido de buscar, aun en detrimento de su propia y ya pálida identidad, a todos los sostenedores y a todos los electores posibles, a expandir al máximo el séquito electoral. Nótese —aspecto a menudo descuidado— que Kirchheimer sostiene que la transformación ha afectado también a “los pocos remanentes partidos burgueses de representación individual, que aspiran a un futuro seguro como organizaciones políticas independientes de los caprichos de las leyes electorales y de los movimientos tácticos de los partidos de masa rivales” (1966: 190).

Partidos tomatodo

También aquí vale la pena citar en extenso los diversos componentes de la transformación de los partidos de masa en partidos tomatodo (p. 191):

1) drástica reducción del bagaje ideológico;

Las características de los partidos tomatodo

- 2) ulterior reforzamiento de los grupos dirigentes de vértice y evaluación de sus acciones y omisiones desde el punto de vista de la identificación, no con los objetivos del partido, sino con la eficiencia de todo el sistema social;
- 3) disminución del papel del afiliado individual al partido;
- 4) menor acentuación de una específica clase social o de una base religioso-confesional para reclutar más bien electores entre la población en general;
- 5) apertura al acceso de diversos grupos de interés.

A lo largo del tiempo la mayoría de las previsiones de Kirchheimer han resultado ser correctas y, de hecho, el partido de masa se ha transformado en la dirección de los partidos tomatodo. Sin embargo, algunos partidos de masa han tratado de mantener sus características estructurales al menos por lo que concierne a dos aspectos en extremo importantes y relativamente subvalorados por Kirchheimer: la radicación de masa (un alto número de afiliados) y la red organizativa difundida en el territorio, mientras que los partidos tomatodo no invierten ni tiempo ni energías en el reclutamiento de afiliados y en la presencia territorial, confiando, para la obtención del voto, en la visibilidad del liderazgo. En cambio, los afiliados y las estructuras territoriales son tan importantes que a menudo las fluctuaciones electorales de los partidos de masa, en particular de los de izquierda, dependen en gran medida, no de fenómenos relacionados con las conductas de sus dirigentes o la transformación de sus políticas, sino de la fuerza de sus organizaciones medida según el número de afiliados, particularmente de los afiliados activos, es decir de los militantes, y el número, la difusión y la actividad de las estructuras de base.

CUADRO VI.1. *Comparación entre partidos de masa y partidos electorales*

<i>Partido burocrático de masa</i>	<i>Partido electoral profesional</i>
Centralidad de la burocracia (competencia político-administrativa)	Centralidad de los profesionales (competencias especializadas)
Partido de membresía	Partido electoral
Vínculos organizativos verticales fuertes	Vínculos organizativos verticales débiles
Apelación al electorado de pertenencia	Apelación al electorado de opinión
Predominio de dirigentes internos	Predominio de representantes públicos
Direcciones colegiadas	Direcciones personalizadas
Financiamiento mediante credencialización y actividades colaterales	Financiamiento mediante grupos de interés y fondos públicos
Acento en la ideología	Acento en los <i>issues</i> y en el liderazgo Centralidad de los miembros de carrera

FUENTE: Panebianco (1982: 481).

Asimismo, es innegable que los muchos y significativos cambios ocurridos en el ambiente sociopolítico en el que operan los partidos, en particular —pero no sólo— en las democracias occidentales, comenzando por el uso masivo de la televisión para las campañas electorales, han introducido desafíos de gran alcance para los partidos de masa. Otros desafíos se derivan de las transformaciones culturales de electorados a menudo capaces en buena medida de orientarse en forma autónoma en la política respecto al pasado y hacer valer sus demandas actuando también fuera de los partidos. Aunque exacerbó algunos rasgos, con el fin comprensible de volver más clara la comparación, Angelo Panebianco sintetizó de manera eficaz las diversidades entre los dos tipos de partidos en el [cuadro VI.1](#).

Las transformaciones

Como bien se comprende a partir de este cuadro sinóptico, las transformaciones en los partidos pueden referirse a más niveles: el liderazgo, la ideología, la actividad y las estructuras. Los críticos de los partidos de masa parecen añorar sobre todo, coincidiendo paradójica pero inevitablemente con Kirchheimer, cierta identidad ideológica que se habría perdido con la transformación del partido de masa en partido profesional-electoral. Los defensores del partido de masa sostienen, en cambio, que se trata de simples adaptaciones: que el partido de masa continúa postulándose como representante de intereses populares (de aquí el término *Volkspartei*, ampliamente utilizado en Alemania) y a funcionar como lugar importante para la participación política de los afiliados. Hay mucha verdad tanto en las críticas como en las réplicas.

Cabe recordar que, en general, la participación de los afiliados en la vida de los partidos de masa, de todos modos, siempre ha sido bastante limitada: habitualmente de 10 a un máximo de 30%, incluso en las ocasiones más importantes. Además, dirigentes y funcionarios, gracias a los recursos a su disposición, siempre son capaces de manipular la participación de los afiliados y de volver impracticable la democracia en el interior del partido. Es la justamente famosa tesis de Michels (1911: 123-124), la que llevó a la formulación de la “ley de hierro de la oligarquía”:

La participación en los partidos

Todas las acciones de los dirigentes están expuestas, en teoría, a la siempre atenta mirada de los seguidores, pero el desarrollo de la organización vuelve dicha posibilidad de control sólo aparente. Los miembros deben renunciar paulatinamente, en medida cada vez mayor, a tratar o incluso sólo controlar en persona toda cuestión administrativa [...] La esfera del control democrático se restringe a un ámbito cada vez más estrecho. Se puede observar que en todos los partidos socialistas las funciones que eran ejercidas antes por los comités electorales pasan cada vez más a las direcciones. Se forma una poderosa oficina con una estructura compleja.

Hay que añadir que hoy existen también muchas otras sedes, como los grupos de interés, las asociaciones culturales y profesionales, los movimientos colectivos, incluso las redes telemáticas, y muchos otros modos, como los referendos, las iniciativas legislativas y vastos repertorios de acciones semilegales, gracias a los cuales es posible ejercer la participación y la influencia políticas. Las estructuras de masa, de cualquier forma, todavía son alimentadas por los partidos que quieren jactarse de este título. Los partidos contemporáneos presentan, entonces, marcadas diferencias: de los partidos que no lograron o bien no quisieron jamás volverse de masa, como diversos partidos moderados-conservadores —en Italia el caso clásico ya es el del movimiento político denominado Forza Italia, partido capaz de conquistar un amplio electorado, que se sostiene y se reproduce a través de quienes ocupan cargos electivos y está orientado hacia la valorización del liderazgo (que recae entre los casos de “partido personal” en la definición propia de Calise, 2000)—, a los partidos que siguen manteniendo y cuidando características de masa, como muchos partidos socialdemócratas europeos.

Los partidos se dan forma y organización específicas y distintivas, ya que están obligados a entrar en competencia entre sí para ganar las elecciones, y deben diferenciarse de los competidores y ofrecer un producto atractivo y, en la medida de lo posible, único. Como escribió —provocativa pero no por ello menos atinadamente— Anthony Downs (1957): “los partidos formulan propuestas políticas para ganar las elecciones; no tratan de ganar las elecciones para realizar propuestas políticas”. Traducido en términos organizativos, esto significa que los partidos se adaptan al modelo organizativo y programático más idóneo para alcanzar al mayor número posible de electores, tomando en cuenta los límites puestos por los modelos organizativos y programáticos de los otros partidos competidores. Son los partidos los que buscan a los electores y, por así decirlo, los crean, no son los electores los que buscan un partido específico. Tan es así que, siguiendo a Schumpeter, los fundadores de partidos de éxito pueden ser correctamente definidos como “empresarios políticos” que colocan su producto en un mercado de la política en el cual existen electores-consumidores insatisfechos y disponibles.

Partidos y políticas

En vez de presuponer la diversidad y la especificidad de los modelos organizativos, la mayoría de los estudiosos se adhirió por algún tiempo a la posición de Duverger. Bajo el efecto de su influyente estudio de 1951, traducido al inglés en la segunda mitad de los años cincuenta, la tesis predominante, al menos por dos largas décadas, ha sido sustancialmente que todos los partidos habrían terminado por imitar la mayoría de las características del partido de masa de clase. Este tipo de partido era visto como el mejor producto organizativo para garantizar participación e influencia política a los ciudadanos, para ofrecer competencia electoral y programática, para ganar las elecciones y para dar vida a un gobierno eficiente y responsable que posteriormente, con la oportuna aclaración de algunas características, sería definido como *party government*. Hoy, con el beneficio del tiempo, sabemos que no sólo no era fácil ni practicable imitar las organizaciones

partidistas de masa, sino también que cada partido, y sobre todo los nuevos partidos, tratan de exaltar, incluso con referencia a sus estructuras organizativas, sus diferencias respecto a los competidores, y aprovechar los que consideran sus puntos fuertes para alcanzar, mantener y, en su caso, expandir su electorado.

La pluralidad de los tipos de partido

Para que la información correspondiente a los tipos de partidos sea exhaustiva, es necesario citar también un reciente intento de determinar una nueva forma organizativa definida como “partido cártel” (Katz y Mair, 1995). El término “cártel” está tomado del léxico de la economía, en el que significa “acuerdo entre empresas para limitar la competencia”. De hecho, los partidos cártel precisamente quieren, según los autores, limitar la competencia y, si es necesario, llegan a colusiones entre los partidos que ya se encuentran en el mercado político, que se expresan de manera específica en el aprovechamiento de los recursos estatales, en términos de estructuras y, como es natural, de financiamientos; de aquí, accidentalmente, la realización y la expansión de formas incluso muy generosas de financiamiento estatal a las organizaciones y a las actividades de los partidos. Desde luego, las colusiones apuntan a volver muy difícil el ingreso en la arena/mercado de la competencia partidista a organizaciones nuevas, que no gozarían de las ventajas que consiguieron los partidos cártel. Gracias a estas ventajas, los partidos cártel mueven su centro de gravedad de la sociedad al Estado, y son capaces de descuidar a afiliados y organización. Sin embargo, la existencia de un cártel entre partidos explicaría, según los autores, por qué han crecido las críticas en los enfrentamientos entre los partidos.

No sólo no se ha afirmado el modelo del partido cártel, que a veces parecería incluso querer configurarse como un modelo, no de partido, sino de sistema partidista, sino que ha sido criticado. La crítica más exhaustiva y más severa provino de Kitschelt (2000), quien determinó que, en la práctica, primero, los dirigentes de partido están hoy más atentos que ayer a las preferencias de los afiliados y de los electores; segundo, la arena político-electoral no está para nada caracterizada por la colusión entre partidos: es más, la competencia ha aumentado incluso en sistemas políticos como los de Austria, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Noruega y Suecia, tradicionalmente caracterizados por colaboración (que es un fenómeno muy distinto del de la colusión) entre los mayores partidos; tercero, los partidos tradicionales no han logrado ni cooptar los partidos nuevos ni desactivar los desafíos sin tratar de volverse ellos mismos mayormente representativos. Lo logren o no, los sistemas partidistas contemporáneos, lejos de haberse vuelto “cartelizados”, es decir congelados en el cártel de partidos que se apoyan en el Estado, parecen atravesar una renovada fase de dinamismo y de competitividad. Definitivamente, en los diversos sistemas partidistas se sigue notando la presencia de una pluralidad de tipos de partido, cada uno tendiente a aprovechar las posiciones adquiridas, las eventuales rentas consiguientes derivadas de su posición y, de manera especial, sus características programáticas y organizativas específicas (para una reseña más amplia véase Raniolo, 2000; para una visión general, Massari, 2004).

En el ámbito de un sistema político, las organizaciones partidistas adquieren —desde el momento en que se empieza a votar— y mantienen una serie de actividades que caracterizan amplia pero no exclusivamente su papel. Ya que se vota, los partidos están obligados a formular programas y a presentarse como instrumentos para su aplicación. Más específicamente, los partidos articulan preguntas existentes de manera más o menos difundida en su sociedad y tratan, en la medida de lo posible y compatible, de agregarlas en propuestas programáticas que someten al electorado. No es la formulación de los programas, pese a repetidas afirmaciones en sentido opuesto, la función que hay que considerar como más importante y específica, ya que los partidos pueden ser receptores de exigencias programáticas procedentes de asociaciones colaterales que ellos consideran dignas de considerable atención por ser portadoras de votos.

Si quieren mantener vital su organización, los partidos deben desarrollar dos actividades decisivas: reclutamiento de los afiliados y selección de los mejores entre ellos para ocupar cargos internos y para hacer funcionar la estructura del partido. Siempre, toda vez que participan en las consultas electorales, los partidos deben determinar las candidaturas que someterán a la selección de los electores. Por otra parte, sabemos que hoy muchos partidos, quíerese o no, ceden esta actividad a procedimientos que involucran no sólo a sus afiliados, sino también a sus electores, actuales y potenciales, que se configuran en elecciones primarias. Por último, sustancialmente en todos los sistemas políticos, los partidos promueven a sus dirigentes a cargos tanto en las asambleas representativas como, más en lo particular, en las uniones de gobierno. Es más, es posible sostener que, con limitadísimas excepciones, la actividad que caracteriza efectivamente el papel de los partidos contemporáneos consiste en lo que se ha llamado *party government*. Representantes de partido o personalidades reclutadas por dirigentes de partido y que interpretan la línea del partido mismo ocupan, en una concepción correcta de la democracia, cargos de gobierno, representando responsablemente las preferencias, los intereses, los ideales de los electores de aquel partido. Asimismo, no hay que olvidar que exponentes y representantes de partido desarrollan una actividad de extraordinaria importancia también en la oposición, ya que subrayan alternativas políticas, programáticas e incluso de estilo a los gobiernos y a los gobernantes en el cargo.

Casi todas estas actividades les permiten a los partidos que sepan hacerlo reproducir una masa de informaciones políticas que no sólo constituyen, en competencia con otras fuentes de información, los medios de comunicación, sino que también hacen crecer el nivel de conocimientos políticos de la ciudadanía. En general es posible afirmar que, aunque ya no en términos monopólicos por lo que concierne a muchas de estas actividades, los partidos siguen siendo dominantes y esenciales en el funcionamiento de los regímenes políticos contemporáneos, no exclusivamente de los democráticos. Sin embargo, para entender más acerca del tema, resulta indispensable analizar la naturaleza y la dinámica de los sistemas de partidos.

Con el fin de plantear eficazmente el análisis de los sistemas partidistas, es oportuno comenzar con una definición operativa. Para ser tal, un sistema de partido presupone la interacción horizontal, competitiva, entre al menos dos partidos, y la interdependencia vertical entre más elementos: electores, partidos, parlamentos y gobiernos. Esto significa que la competencia entre partidos se desarrolla, se define y tiene consecuencias en diversos niveles: electoral, parlamentario, gubernamental. Puesto que los diversos niveles interactúan entre sí, serán estas múltiples interacciones las que determinen la naturaleza y la calidad de los diversos sistemas partidistas.

El impulso inicial para el análisis y la clasificación de los sistemas partidistas provino una vez más de Duverger. En su clásico estudio, Duverger (1951) se limitó a distinguir los sistemas partidistas sobre la base de un único y simple criterio: el numérico. Así que clasificó los sistemas partidistas como monopartidistas, bipartidistas, multipartidistas. Naturalmente, el criterio numérico mantiene su validez pero —como lo hizo notar Sartori en la que sigue siendo la más cuidadosa y la más comprensiva clasificación de los sistemas partidistas— debe estar integrado por otro criterio. Para entendernos, ni siquiera es suficiente utilizar un tipo de conteo que tome en cuenta también la fuerza de los partidos medida con referencia al porcentaje de votos que éstos obtuvieron (como hacen Laakso y Taagepera, 1979). Es más, este tipo de medición corre el riesgo de llevar a graves distorsiones analíticas. Por ejemplo, en un sistema que numéricamente tiene tres partidos, con un seguimiento electoral respectivo de 48.5, 47.5 y 4% de votos, el método de medición de Laakso y Taagepera llegaría a la conclusión de que el número efectivo de partidos es —sea lo que sea que signifique— 2.1. El simple conteo numérico diría que estamos ante un sistema de tres partidos, por lo tanto multipartidista, siempre mejor que los que afirmarían que, dado que el tercer partido es pequeño, tenemos un sistema de dos partidos y medio (en este caso, luego, quizá también menos). El método de Sartori sugiere, en cambio, que no hay que detenerse en un simple conteo aritmético, sino que se debe proceder a evaluar si el partido más pequeño “cuenta” realmente; por ejemplo, que es lo que más importa en el caso de los partidos, si cuenta, es decir si ejerce influencia en la formación de gobiernos y en la producción de políticas públicas. Por lo tanto, con el fin de entender la dinámica de funcionamiento de los sistemas partidistas, no es para nada suficiente, aunque puede ser útil, contar los partidos. Es indispensable saber determinar y entonces enumerar los partidos que cuentan. En sustancia, el *criterio numérico* sirve para definir *grosso modo* el *formato* de los sistemas partidistas; el *criterio de relevancia* de los partidos sirve para explicar la *mecánica* de los sistemas partidistas.

Cómo contar los partidos

Según Sartori (1976: 119-130), existen dos *criterios de relevancia* fundamentales. El primero está dado por la utilidad de los partidos en la formación de las coaliciones de gobierno. Algunos partidos pueden ser bastante pequeños con respecto al porcentaje del electorado que los vota y al número de escaños que obtienen en el parlamento, pero

resultar muy útiles, si no es que hasta indispensables, para la formación de coaliciones de gobierno. Entonces, ya que poseen un *potencial de coalición*, merecen absolutamente ser contados. Otros partidos pueden no ser incluidos jamás en coaliciones de gobierno, pero cuentan con votos, con representación de intereses, con escaños parlamentarios en medida tal como para condicionar el funcionamiento de la coalición de gobierno y, más en general, del mismo sistema político. Gracias a su seguimiento electoral y a su presencia organizativa y parlamentaria, esos partidos son capaces de ejercer una influencia considerable en las actividades de la coalición de gobierno y, en particular, en sus políticas. Entonces, ya que poseen un *potencial de intimidación* (de otra forma llamado de *chantaje*), también deben ser contados. Aplicando estos dos criterios se vuelve posible contar adecuadamente los partidos y definir entonces el formato del sistema partidista. Sin embargo, esto no permite todavía pronunciarse de modo definitivo sobre el funcionamiento —en la definición de Sartori la mecánica— de los sistemas partidistas, en particular de los multipartidistas. Con este objetivo Sartori introduce un tercer criterio que hay que utilizar precisamente con referencia específica a los sistemas multipartidistas. El tercer criterio es la distancia ideológica existente entre partidos, es decir la *polarización*.

Criterios de relevancia

En algunos sistemas multipartidistas existen partidos tan distantes ideológicamente como para no poder ser tomados en cuenta jamás como potenciales aliados por los demás partidos. En las democracias occidentales estos partidos han sido, general pero no únicamente, los partidos fascistas y los comunistas. Hoy en día son los partidos de extrema derecha, a menudo xenófobos y racistas (Ignazi, 1994; 2003). Aunque son excluidos de la formación de las coaliciones de gobierno, porque son antisistema (técnicamente porque si ganaran las elecciones o si obtuvieran suficiente acceso al poder político cambiarían el sistema político y socioeconómico), estos partidos ideológicamente extremos cuentan. Con frecuencia son capaces de convencer y de congelar una parte del electorado, de obtener escaños parlamentarios, de influir sobre funcionamiento y elecciones de gobierno. Al combinar los tres criterios —numérico, de relevancia y de distancia ideológica— Sartori llega a una doble clasificación de los sistemas partidistas con respecto a su formato, definido con referencia al número de los partidos, y con respecto a su dinámica o lógica de funcionamiento, determinada por la potencialidad de entrar a formar parte de las coaliciones gubernamentales, a su vez influida por la distancia ideológica. El [cuadro vi.2](#) presenta esta clasificación en su forma más simplificada.

La distancia ideológica

Hay que trazar una línea divisoria esencial entre dos clases de sistemas: la que separa a los sistemas partidistas competitivos, en los que las elecciones no sólo se celebran con una periodicidad preestablecida, sino que son decisivas para otorgar escaños y poder a los partidos, de los sistemas partidistas no competitivos, en los que las elecciones, aun

cuando se den, no cuentan para nada en la asignación del poder y de los cargos de gobierno. Esta línea de la competitividad separa los sistemas monopartidistas y los sistemas de partido hegemónico de todos los demás.

Los sistemas *monopartidistas* son aquellos en los cuales existe un solo partido, que puede ser ideológico o pragmático. El primer caso concierne a los numerosos partidos comunistas, aún existentes a principios del siglo XXI, más específica y visiblemente en China, en Vietnam y en Corea del Norte. Sistemas monopartidistas pragmáticos han marcado por décadas la política de muchos países africanos, por ejemplo la Guinea de Sékou Touré o la Tanzania de Nyerere.

Sistemas no competitivos

CUADRO VI.2. *Clasificación de los sistemas partidistas según Sartori*

	<i>Criterio numérico</i>	<i>Lógica de funcionamiento</i>
Sistemas no competitivos	Monopartidistas	Hegemonía pragmática
	Hegemónicos	Hegemonía ideológica
	De partido predominante	
	Bipartidistas	Alternancia
Sistemas	Multipartidistas limitados	Pluralismo moderado
	Multipartidistas extremos	Pluralismo polarizado
	Atomizados	

Los sistemas con partido hegemónico toleran la presencia de otros partidos, a los que se les permite obtener escaños en el parlamento, poco más que una representación simbólica, pero que saben que jamás podrán volverse mayoría, ni mucho menos sustituir al partido hegemónico en la guía del Estado. Ha sido el caso, entre otros, del Partido Obrero Unificado polaco, que permitió regular y mantener representación parlamentaria también a algunos otros pequeños partidos. Ha sido el caso del PRI (Partido Revolucionario Institucional) de México, por muchos años desafiado por dos partidos que obtenían escaños y presentaban candidatos a las elecciones presidenciales, incluso sabiendo que no podían ganar, hasta que, inesperadamente, la victoria de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, en las elecciones presidenciales de julio de 2000, cambió la naturaleza del sistema, transformándolo de hegemónico multipartidista (como era) a moderado y competitivo.

Según algunos estudiosos (Huntington y Moore, 1970), los sistemas partidistas monopartidistas, independientemente de sus diferenciaciones, pertenecen a una clase por entero distinta de la de los demás sistemas partidistas. Se trataría de partidos-Estado, y como tales merecen ser analizados. En efecto, los sistemas monopartidistas se derivan de

condiciones genéticas diferentes de las de los partidos presentes en los regímenes democráticos, responden a desafíos diferentes, tienen papeles diferentes, cambian con referencia a fenómenos que conciernen al régimen, autoritario o totalitario, en el que operan. Ya que todo lo que tiene que ver con un sistema de partido (modalidades electorales, representación parlamentaria, formación de gobiernos) es influido en los sistemas monopartidistas por otras lógicas, no atribuibles a las de los sistemas competitivos, los sistemas monopartidistas serán tomados en cuenta más adelante, en el capítulo sobre los regímenes autoritarios y totalitarios. Sin embargo, no resulta útil renunciar a clasificarlos como “sistemas” ya que, al margen de su relación con el Estado, que puede constituir un elemento discriminante, de cualquier forma se configuran exactamente como sistemas.

Regresemos a la clasificación de Sartori. El primer tipo de los sistemas partidistas competitivos está constituido por los sistemas *de partido predominante*. Éstos son sistemas en los que existe un partido que, en una larga serie de elecciones libres y competitivas, obtiene de manera regular un número muy consistente de escaños, aunque no siempre y no necesariamente la mayoría absoluta, pero sí de todas formas la cantidad suficiente para permitirle gobernar por sí solo. Éste ha sido por ejemplo, del Partido Laborista en Noruega y sobre todo del Partido Socialdemócrata en Suecia, del Partido del Congreso en la India, del Partido Liberaldemócrata en Japón e, incluso, de 1865 a 1958, del Partido Colorado en Uruguay. Al respecto, adviértase que si nos limitáramos a contar el número de partidos, deberíamos hablar en todos estos casos de sistemas multipartidistas (y con Laakso y Taagepera pasaríamos de 3-4 hasta 6-7 partidos), excepto en el caso uruguayo, donde los partidos eran dos. Sin interrogarnos sobre la tasa de ideología del Partido Blanco, opositor histórico del Colorado, debería resultar claro que el mero criterio numérico sugeriría la existencia de un sistema bipartidista, que el criterio de relevancia rechaza indicando con claridad que la “mecánica” del sistema partidista en Uruguay era, debido a la ausencia de cualquier alternancia, la del partido predominante. De manera alguna debe ser asimilado a ninguno de los casos recién citados el de la Democracia Cristiana italiana que, aun habiendo obtenido por alrededor de 40 años un porcentaje de votos sumamente elevado, jamás gobernó —excepto por breves fases de gobierno monocromo— por sí sola, sino que siempre prefirió formar coaliciones multipartidistas. De todos modos, la mayoría del tiempo no tuvo escaños suficientes para caracterizarse como partido predominante. En el periodo de 1948 a 1992, entonces, la DC debe definirse eventualmente como partido dominante en las coaliciones a las que daba vida, pero —técnicamente— en absoluto predominante.

Partidos predominantes

Desde luego, si nos referimos sólo al número de partidos, los sistemas de partido predominante son sistemas multipartidistas. Si, en cambio, nos referimos a la dinámica del sistema partidista, y a la relevancia/irrelevancia de los demás partidos, la característica de “predominio” de uno solo de los partidos se perfila con claridad. Será ese partido el que forme el gobierno por sí solo, con personal de su exclusiva designación; el que haga

funcionar el parlamento y el que escoja las políticas públicas sin tener que someterse a presiones de ningún tipo. Los demás partidos merecen ser considerados relevantes sólo en la medida en que una de sus coaliciones ejerce influencia en el funcionamiento del sistema político, en particular bajo la forma de reacciones del partido predominante, que eventualmente tomará en cuenta en sus conductas el desafío que éstas conllevan.

Incluso algunos sistemas *bipartidistas* podrían resultar, desde el punto de vista meramente numérico, es decir del formato, multipartidistas. Sin embargo, su mecánica, o sea su funcionamiento, permite caracterizarlos como bipartidistas exclusivamente si observan las siguientes condiciones: 1) sólo dos partidos, y siempre los mismos, pueden conquistar alternativamente la mayoría absoluta de los escaños; 2) uno de ellos conquista en efecto una mayoría parlamentaria de escaños suficiente para gobernar; 3) el partido victorioso decide por lo general gobernar solo; 4) la alternancia o la rotación en el gobierno sigue siendo una expectativa creíble (Sartori, 1976: 188) y, se puede agregar, resulta periódicamente satisfecha, con toda la dificultad de definir qué significa “periódicamente”, pero en algunos casos incluso 20 años de no alternancia pueden no resultar demasiado (como en Gran Bretaña, donde los conservadores permanecieron en el gobierno de 1979 a 1997).

Sistemas bipartidistas

Todas estas condiciones son importantes y deben subsistir al mismo tiempo, ya que pueden darse casos de sistemas de formato bipartidista, es decir con sólo dos partidos capaces de ganar una mayoría parlamentaria de escaños, que funcionan con otra lógica. Ha sido, por ejemplo, el caso de Austria de 1945 a 1966, periodo en el cual socialdemócratas y democristianos procedieron a la formación de una “gran coalición” para reforzar el gobierno del país ante amenazas externas. Los partidos relevantes eran dos, pero la mecánica de formación y de funcionamiento del gobierno no era para nada bipartidista. Australia y Canadá, por ejemplo, pero también la misma Gran Bretaña, la así llamada patria del bipartidismo, acogen en su parlamento, desde hace ya muchas décadas, a más de dos partidos. Sin embargo, sólo conservadores y laboristas han conquistado mayorías absolutas de escaños y han gobernado coherentemente por sí solos, mientras que los liberales siguen estando en gran medida subrepresentados por el sistema electoral y son irrelevantes en la formación del gobierno. En los rarísimos momentos de dificultad, la ausencia de una mayoría monopartidista ha llevado rápidamente a nuevas elecciones (como en 1974), que han producido dicha mayoría.

Los sistemas multipartidistas son diferenciados por Sartori no sólo sobre la base del número sino también de la calidad de los partidos. Los sistemas partidistas *atomizados* son aquellos no estabilizados, fluidos, en los que ningún partido conquista porcentajes consistentes de votos y ningún partido demuestra poder durar y crecer en el tiempo. A menudo son sistema de partido en Estados nacientes (como en las primeras elecciones democráticas en Polonia, en Rusia, en Ucrania), surgidos después de una larga fase de autoritarismo-totalitarismo, incluso con independencia del sistema electoral, que en los tres ejemplos citados es, respectivamente, proporcional, antes sin y luego con cláusula de

exclusión del parlamento; en parte mayoritario y en parte proporcional; mayoritario de doble turno. Es una situación destinada a no durar mucho. Sin embargo, antes de que un sistema partidista atomizado se establezca alrededor de los cinco-seis partidos que prometan durar en el tiempo, deberán pasar al menos tres o cuatro vueltas electorales (Cotta, 1995).

Sistemas partidistas atomizados

Con respecto a la diferencia entre sistemas multipartidistas limitados y sistemas multipartidistas extremos, el número de los partidos no sólo cuenta, sino que ejerce una significativa influencia en la mecánica del sistema. Según Sartori, aquí la línea divisoria pasa entre sistemas que tienen de tres a cinco partidos relevantes y sistemas que tienen más de cinco partidos relevantes para la formación de los gobiernos y para la incidencia que, por ser partidos de oposición, tienen en el funcionamiento de los gobiernos.

Sistemas multipartidistas

Los sistemas que tienen cinco o menos partidos relevantes funcionan con una lógica moderada y centripeta y, sobre todo, producen alternancias en el gobierno, con la posibilidad para todos los partidos relevantes de llegar a él. Sartori subraya que su clasificación permite eludir los torpes intentos de determinar sistemas definidos de dos partidos y medio, como, según unos autores, habría sido el sistema partidista alemán. Por el contrario, precisamente porque en Alemania los partidos relevantes para la formación de los gobiernos han sido tres hasta 1988 —democristianos, liberales, socialdemócratas— y luego de 1998 cuatro, con los verdes, el sistema partidista alemán es un sistema multipartidista limitado. *No* era y *no* es un sistema de dos partidos y medio porque el así llamado medio partido, es decir el Partido Liberal, era definitivamente relevante —y, por lo tanto, merecía ser contado, tanto como hoy los verdes— en la formación de los gobiernos; tan relevante como para haber permitido en el periodo 1969-1982, aliándose con los socialdemócratas, la primera fase de alternancia experimentada en el sistema político alemán.

Por el contrario, el sistema partidista británico, aunque los liberales representan un porcentaje mucho mayor, el triple de los liberales alemanes, no es ni un sistema multipartidista limitado ni un sistema de dos partidos y medio, ya que los liberales ingleses no son relevantes desde el punto de vista de la formación del gobierno y no gozan sustancialmente de ningún poder de intimidación. En síntesis, el sistema partidista alemán es un sistema de multipartidismo limitado, desde el punto de vista numérico y, en la definición de Sartori, de pluralismo moderado en su funcionamiento, siendo centripeta y, precisamente, capaz de producir alternancia.

Pluralismo moderado

Claramente divergente es la lógica de funcionamiento de los sistemas multipartidistas extremos que Sartori define como *pluralismo polarizado*. La alternancia resulta aquí

impracticable y no practicada. Los casos examinados son los de la República de Weimar (1919-1933), la Cuarta República francesa (1946-1958), Chile (1958-1973), y la república italiana hasta el cambio de la ley electoral (1958-1993). Si en los sistemas en cuestión hubiera habido alternancia, que habría debido incluir necesariamente los partidos definidos por Sartori como “antisistema”, hubiese cambiado no sólo el gobierno, sino el mismo régimen político, en la acepción de Easton, es decir las reglas, los procedimientos, las instituciones, la constitución. En el pluralismo polarizado la competencia es centrífuga, ya que los partidos situados en los dos polos extremos del sistema intentan crecer vaciando el centro de la configuración. Las oposiciones son políticamente irresponsables, ya que pueden formular programas irrealizables y manifestar conductas de las que no serán llamadas a responder ante el electorado. Los gobiernos, a su vez, pueden practicar tanto la política de “echarse la pelota”, atribuyendo la responsabilidad de sus acciones y de sus omisiones a las oposiciones y a los mismos aliados del gobierno, como la política del “brinco”, prometiendo mucho más de lo que podrían cumplir jamás, sobre todo dejando caer el peso de la eventual traducción concreta de sus promesas en una creciente deuda pública.

Pluralismo polarizado

En todo caso, los sistemas de pluralismo polarizado, por todo el tiempo que sobreviven, como la Francia de la Cuarta República (1946-1958) e Italia hasta la reforma electoral (1945-1993), están destinados a funcionar con bajas tasas de rendimiento. Las tensiones a las que se somete un sistema político, en el cual el sistema partidista funciona según la lógica del pluralismo polarizado, corren el riesgo de volverse insostenibles y de provocar su colapso. En el caso italiano, el largo aplazamiento del colapso —que de todos modos ocurrió luego de formas peculiares en 1993, sin provocar la desaparición de las características democráticas del régimen— es atribuible tanto a las dimensiones del partido que presidía el centro e impedía su vaciado, es decir la Democracia Cristiana, como a la política, menos irresponsable respecto a la de actores similares en los demás sistemas de pluralismo polarizado, actuada por el Partido Comunista Italiano, comprensiblemente interesado en la supervivencia del régimen democrático.

LAS TRANSFORMACIONES DE LOS SISTEMAS PARTIDISTAS

Los sistemas partidistas, aun los de pluralismo polarizado, se transforman, de manera más —como en el paso de la Cuarta a la Quinta República francesa— o menos traumática —como en la aún inconclusa transición italiana hacia una nueva configuración—. También por lo que concierne a las transformaciones de los sistemas partidistas es posible recurrir a algunas indicaciones de Duverger. Las líneas de evolución que él trazó (1951) no han sido retomadas por los estudiosos, pero todavía resultan sugestivas y pueden orientar muchos análisis. Según Duverger, los sistemas partidistas pueden evolucionar de acuerdo con cuatro tipos generales: alternancia, división estable,

predominio, izquierdismo.

Líneas de transformación

La *alternancia* se caracteriza por un movimiento pendular periódico y presenta pocos problemas, excepto el de su instauración, mucho más probable en sistemas efectivamente bipartidistas, o bien con dinámica concretamente bipolar. Por otra parte, al menos desde los inicios de los años noventa, un poco en todas partes, también en las nuevas democracias de Europa meridional y de Europa centro-oriental, la competencia bipolar parece ser muy difundida y practicada con éxito, al grado de llevar precisamente a alternancias significativas y frecuentes.

La *división estable* “se define con la ausencia de variaciones importantes entre partidos en el transcurso de un periodo largo”, medida con referencia a dos elementos: “la escasa amplitud de las diferencias entre dos elecciones, la rareza de movimientos de larga duración” (p. 357). Con toda probabilidad, la historia electoral italiana, al menos de 1953 a 1976 (Corbetta, Parisi y Schadee, 1988), ha experimentado justo este tipo de evolución, o bien de “no evolución”, con los seguidores de los diversos partidos que permanecían en gran medida sin cambio o sustancialmente estables.

Como ya se indicó en la clasificación de Sartori, el *predominio* está caracterizado por la existencia de un partido “que está por delante de todos, que por un periodo determinado se distancia claramente de sus rivales” (p. 363), y no importa que ocasionalmente pierda una elección, siempre y cuando mantenga esta posición de relevancia que le permitirá volver rápidamente a gobernar por sí solo por un prolongado periodo sucesivo. Ya subrayamos los casos de partidos específicamente predominantes. La única variación de importancia ocurrida a lo largo del tiempo es la del Partido del Congreso indio, que perdió su estatus de predominante ya a partir de inicios de los noventa.

Finalmente, el izquierdismo es “un deslizamiento lento pero regular hacia la izquierda” que se presenta en diversas formas:

- 1) nacimiento de partidos nuevos a la izquierda de los viejos partidos, que provoca el deslizamiento de éstos hacia la derecha y que conlleva a veces su desaparición o su fusión;
- 2) debilitamiento del conjunto de los partidos de derecha en beneficio de los partidos de izquierda, sin desaparición ni creación nueva;
- 3) mantenimiento del equilibrio global entre los dos bloques, con fortalecimiento interno de los partidos de izquierda (de los comunistas en menoscabo de los socialistas, de los liberales en menoscabo de los conservadores);
- 4) sustitución de un viejo partido de izquierda por un nuevo partido más dinámico y más intransigente;
- 5) ascenso del partido mayormente de izquierda en menoscabo de todos los demás (p. 361).

En cierta medida, ésta pareció ser la evolución predominante en el sistema partidista italiano, al menos de 1968 a 1976, con el crecimiento del PCI también en menoscabo del PSI. Sin embargo, ya en 1979 el PCI empezó un ocaso que lo llevó a la transformación de 1991 y a la inmediata escisión de Refundación Comunista (para todos estos desarrollos véase Ignazi, 2002).

Como se ve, los casos específicos delineados por Duverger son numerosos. Sin embargo, presentan un importante elemento común: todos pueden ser medidos con referencia tanto a los porcentajes de voto como al número de escaños obtenidos por los diversos partidos, con lo cual se prestan técnicamente a ser computados. Y es una lástima que esta línea de investigación no haya sido seguida hasta ahora, por lo cual ni siquiera recopilaciones útiles de ensayos sobre los sistemas de cada país, como la que corrió a cargo de Webb, Farrel y Holliday (2002), enriquecen nuestros conocimientos acerca de la dinámica del sistema de partidos.

Sería inútil buscar una sola línea de transformación de los sistemas contemporáneos de partidos, mientras que es útil tratar de localizar a qué condiciones responden las diversas transformaciones en acto. A este propósito, existen dos interpretaciones de fondo.

La primera es la que denota una sustancial continuidad de los sistemas partidistas, una vez que se han formado y consolidado. Para usar la definición de Duverger —que escribía antes e independientemente de Rokkan y Lipset, quienes también subrayaron la “congelación” de los sistemas partidistas— se ha configurado en los sistemas partidistas de las democracias occidentales una división estable. En efecto, una vez consolidados, los partidos ocupan espacio político, estructuran el electorado, gozan ventajas de posición. Esta división estable ha ido afirmándose incluso, con una rapidez inesperada, en los sistemas partidistas de Europa meridional: Grecia, Portugal, España (Linzt y Montero, 2001). En cambio, queda por verse cuáles serán los tipos de evolución de los sistemas partidistas en Europa centro-oriental (Grilli di Cortona, 1997; Kitschelt *et al.*, 1999).

Continuidad o...

La segunda interpretación sugiere que los sistemas partidistas pueden cambiar, incluso bastante significativamente, no sólo en sus actores específicos, sino también en su dinámica de competencia y de coalición, sobre todo cuando cambian las reglas electorales. Hemos visto cómo los sistemas electorales pueden ejercer una influencia importante en la formación y en la estructuración de los sistemas partidistas. De la misma manera, en ciertas condiciones, ellos pueden influir también sobre su transformación. Por ejemplo, en Francia, el paso de la Cuarta a la Quinta República estuvo significativamente marcado por el cambio del mecanismo electoral, de un sistema proporcional a un sistema mayoritario de doble turno en colegios uninominales. Resultó de ello un sistema partidista ampliamente reestructurado, con la desaparición de viejos actores (el partido de los católicos y la SFIO socialista), la consolidación conspicua y duradera del partido gaullista y de los republicanos independientes, o giscardianos, en la construcción de un partido sustancialmente nuevo, el Parti Socialiste. El sistema de partidos de la Quinta República

francesa es menos fragmentado y menos polarizado que el de la Cuarta; está organizado alrededor de un polo de centro-derecha y de un polo de izquierda; ha dado forma a la que se ha definido como la “cuadrilla bipolar” —por un lado gaullistas y giscardianos, por el otro socialistas y comunistas—, que ha favorecido la alternancia. Al principio del tercer milenio se presentan nuevos síntomas de cambio: a la izquierda, el sistema resulta desequilibrado, con los comunistas demasiado débiles y demasiado poco reformados; a la derecha, es desafiado por el crecimiento impetuoso del Front National de Le Pen, no totalmente frenado por una escisión, pero el centroderecha se reagrupa bajo la sombrilla de la Union pour un Mouvement Populaire (UMP).

...cambio

En Italia, una reforma significativa e incisiva, aunque imperfecta, y de todos modos incumplida, de la ley electoral, que se volvió en tres cuartas partes mayoritaria y una cuarta parte proporcional, empujó hacia la despolarización del sistema partidista (Pappalardo, 1996; 2002); facilitó —probablemente de manera decisiva, aunque todavía no estable— una competencia de naturaleza bipolar, y permitió la alternancia. Sin embargo, el sistema, tanto debido a la supervivencia de muchos partiditos como porque los dos mayores partidos de las coaliciones no son suficientemente fuertes, no resulta para nada consolidado.

Gracias a los sistemas electorales

En otras partes, como en Nueva Zelanda, el paso de un sistema electoral de tipo *plurality* aplicado en colegios uninominales a un sistema en parte mayoritario, en parte proporcional, puso fin a lo que se había vuelto el epítome del bipartidismo según el modelo Westminster y dio vida a un sistema de multipartidismo moderado que hasta ahora no se ha traducido en la formación de gobiernos de coalición, a reserva de que partidos y sistemas partidistas estructurados sean capaces de resistirse a las propensiones de los sistemas electorales.

Cabe esperar cambios de considerable relevancia como consecuencia de una posible reestructuración del sistema alemán de partidos si, en cualquier momento, los liberales no logran superar el umbral de 5% para llegar al Bundestag y debiera formarse una coalición socialdemócratas/verdes mayoritaria, sólo con el indispensable apoyo de los ex comunistas, hoy PDS, quienes, por cierto, tras las elecciones de 2002, presentan muchas dificultades para ubicarse por arriba del umbral de 5% y, por lo tanto, según los criterios de Sartori, para volverse y seguir siendo un partido “relevante”.

Más en general, el desarrollo más significativo de los sistemas partidistas europeos (y también latinoamericanos) es que los sistemas de pluralismo polarizados parecen desaparecer, especialmente por la desaparición o por la transformación/desradicalización de los partidos comunistas. Sin embargo, los sistemas de pluralismo extremo siguen existiendo, aunque prácticamente ninguno de ellos se deriva de una anterior condición de polarización ni parece ser inducido hacia esa dirección.

En todo caso, cuando el sistema partidista es de pluralismo extremo, las coaliciones de gobierno resultan necesariamente heterogéneas, las alternancias son difíciles y poco sólidas, el rendimiento de los gobiernos resulta insatisfactorio. Éstas son, por el momento, las características dominantes de algunos sistemas partidistas de Europa centro-oriental y de la misma Rusia (Kitschelt *et al.*, 1999).

El pluralismo extremo

POR QUÉ SOBREVIVEN LOS PARTIDOS

Una de las interrogantes más relevantes en el estudio de los partidos se refiere a su misma supervivencia. En efecto, en todas partes los partidos, los gobiernos que éstos constituyen (*party government*) y, aún más, sus degeneraciones (*partidocracia*) son severamente, a veces incluso excesivamente, pero no del todo injustamente, criticados. Desde hace tiempo la mayoría de los comentaristas políticos e incluso muchos estudiosos (Blondel, 1978) han descrito la condición de los partidos mera y sencillamente como crisis, más o menos irreversible (para una interpretación mucho más articulada, Pasquino, 1980). Para algunos estudios podría tratarse de un temor, para otros de un presagio, pero en general la realidad de los partidos no puede describirse única y superficialmente como crisis. Aunque no se pueda afirmar de forma necesaria que los partidos gozan de óptima salud, son en esencia todo lo contrario de organizaciones políticas moribundas (que es, entre otras, también la tesis contradicha en los capítulos del libro a cargo de Dalton y Wattenberg, 2000). Si examinamos los indicadores más sencillos y más difusos, en efecto, veremos de inmediato que es bastante difícil hablar de crisis de los partidos. Dichos indicadores pueden ser de dos tipos: los que conciernen al sistema de los partidos y los que conciernen a cada partido, tal vez añadiendo algunos datos.

¿Una verdadera crisis?

Con respecto al sistema partidista, el indicador más sencillo, pero no por eso menos revelador, consiste en contar los partidos, naturalmente teniendo muy presente la lección de Sartori. Deben, pues, ser identificados y enumerados exclusivamente los partidos que cuentan. Se notará entonces que casi todos los partidos que encontramos en las conformaciones partidistas de las democracias occidentales a finales de los años noventa existían ya hace al menos treinta años. Con la excepción de los Verdes y de algunos partidos de extrema derecha (Ignazi, 2003), no existe prácticamente ningún partido nuevo de cierta relevancia en relación con hace cuatro décadas, es decir con el periodo en que Lipset y Rokkan desarrollaron sus reflexiones en la fallida descongelación de los sistemas partidistas que se habían formado en los años veinte. Respecto a esta situación, existen algunas excepciones, la más conspicua de las cuales está representada por el caso italiano. Se trata de una excepción explicable con referencia tanto a la transición político-

institucional aún en acción como a la transformación de las leyes electorales. De estas últimas, y de las nuevas e inusitadas modalidades de la competencia política, es posible hacer derivar tanto el ocaso y la desaparición de algunos viejos partidos, sobre todo los socialistas y la democracia cristiana, como la aparición y la afirmación de algunos nuevos partidos, en primer lugar Forza Italia.

Pocos partidos nuevos

Siempre a nivel del sistema partidista, es útil referirse a un segundo indicador, construido con referencia al porcentaje de electores que van a las urnas. En efecto, este indicador señala eficazmente tanto el grado de interés que los partidos en su conjunto son capaces de suscitar en los electores, como su capacidad de movilización, y también la intensidad de la competencia político-electoral. A tal propósito es cierto que en los últimos cuarenta años se ha dado un ocaso, bastante contenido, pero uniformemente difundido, de la participación electoral (como se subrayó en el capítulo III). Desde luego, podríamos determinar numerosas motivaciones plausibles de este fenómeno; una de las que se adoptan con mayor frecuencia es la que afirma que los ciudadanos cuentan, hoy más que ayer, con otras modalidades de participación influyente. Esta explicación-justificación no es convincente porque sabemos que el voto, de cualquier manera, sigue siendo la más difundida y a menudo la única modalidad de participación política, y que quien no vota se compromete muy raramente (excepto en los Estados Unidos) en otras formas de participación. Entonces, precisamente como instrumentos para la movilización del voto, como portadores de alternativas, si no político-ideológicas, al menos sí programáticas, como vehículos que conducen al gobierno, los partidos siguen siendo esenciales e insustituibles. Por esta razón es interesante remitirse al [cuadro III.1](#) presentado más arriba, en el cual se observa que la disminución de la participación electoral es aún poco significativa o bien sustancialmente marginal e irrelevante.

Menos participación

Más en general —si se excluye, además de Italia, también Dinamarca (Pedersen, 1987), alterada por una redefinición de su conformación partidista, que luego se re consolidó al menos parcialmente, a mediados de los años setenta—, todos los sistemas partidistas de las democracias europeas occidentales demuestran una sustancial estabilidad también en la distribución del electorado.

Por supuesto, el electorado que vota podría tener preferencias partidistas relativamente estables, pero al mismo tiempo podría haberse reducido de manera significativa la participación en el voto: es decir, el rechazo de los partidos podría manifestarse a través de la salida de la escena electoral —o de una fallida entrada— de muchos electores. En este sentido los datos disponibles señalan sendas fluctuantes, pero con una limitada tendencia efectiva a la restricción del número de los que participan en el voto. Entonces, no es posible sostener que se trata de una tendencia a largo plazo, que indique con certeza una prolongada e irrecuperable insatisfacción hacia los partidos y la

política. Podría no ser una tendencia de este tipo y tal vez, al contrario, sería mejor interpretarla como una reducción de la relevancia de la política para electorados relativamente satisfechos, por cierto capaces de reactivarse y movilizarse de nuevo si se dan la necesidad y la ocasión.

Con respecto a las relaciones de competencia y de colaboración entre los partidos, a pesar de difusas afirmaciones relativas al fin de la contraposición entre derecha e izquierda, los sistemas partidistas de Europa occidental y, por lo que ya podemos decir, de Europa centro-oriental, aún se disponen a lo largo del eje derecha-izquierda, y los respectivos partidos entran en colaboración y en competencia tomando en cuenta su contigüidad y su distancia ideológica, política y programática a lo largo de ese eje. Por el contrario, la colocación derecha-izquierda sigue constituyendo el elemento dotado de mayor capacidad predictiva del voto de los electores y de mejor capacidad restrictiva de la necesidad de informaciones para los electores. Una vez establecido que se “sienten”, por ejemplo, electores de la izquierda moderada, esos ciudadanos encontrarán el partido que mejor responde a dicha colocación y lo votarán también, independientemente de cuestiones programáticas específicas.

Izquierda/derecha

El ruido de las críticas, entonces, no debería distraer de la evaluación fundada en algunos indicadores, sencillos pero útiles, de la persistencia de los partidos, e incluso de la capacidad de renovación de muchos de ellos. Concretamente, puede ser que la insatisfacción de los electores, justificada por las inadecuaciones y los incumplimientos de los partidos, no logre traducirse, por diversas razones, en una reestructuración de los partidos y de los sistemas partidistas. Por otra parte, los sistemas partidistas consolidados sólo pueden cambiar muy lenta, muy gradualmente, por pasos sucesivos, salvo por la aparición de una catástrofe de la que es difícil captar señales premonitorias.

Con respecto a los indicadores que conciernen a los diversos partidos, podemos determinar y utilizar cinco de ellos (Ignazi, 1996):

Indicadores de cambio

- las oscilaciones electorales;
- la estructuración del voto;
- la selección del personal político y gubernamental;
- la redacción de la agenda política.

Los primeros dos son indicadores elementales, basados en datos relativamente fáciles de recopilar y que no se prestan a ambigüedades interpretativas. Los otros tres son apenas más complejos. Por lo general, por una multiplicidad de razones, pero sobre todo porque el *reclutamiento de los afiliados* no resulta más provechoso desde el punto de vista de la relación entre costos y beneficios, la mayoría de los partidos sufrió o aceptó una disminución más o menos acentuada, o bien un sustancial estancamiento en el

número de afiliados. Es probable que también respecto a los datos presentados en el [cuadro VI.3](#) haya ocurrido una disminución de afiliados, pero la tendencia no es necesariamente preocupante.

Disminución de los afiliados

CUADRO VI.3. *Evolución de los afiliados a los partidos en algunas democracias occidentales como porcentaje del electorado*

<i>Países</i>	<i>Primera elección de los sesenta</i>	<i>Última elección de los ochenta</i>	<i>Diferencia</i>
Austria	26.2	21.8	– 4
Bélgica	7.8	9.2	+1.4
Dinamarca	21.1	6.5	+14.6
Finlandia	18.9	12.9	– 6.0
Alemania	2.5	4.2	+1.7
Gran Bretaña	9.4	3.3	– 6.1
Irlanda	n. d.	5.3	n. d.
Italia	15.5	9.7	– 3.0
Noruega	9.4	13.5	– 2.0
Holanda	22.0	2.8	– 6.6
Suecia		21.1	– 0.8

FUENTE: Katz, Mair et al. (1992: 334).

Las *oscilaciones porcentuales del voto* dependen de factores que no pueden ser atribuidos a la crisis de los partidos más que en medida bastante limitada. Sin embargo, las grandes oscilaciones, incluyendo las positivas, pueden ser interpretadas también como consecuencia de la incapacidad de los partidos de mantener una afiliación estable y como búsqueda, por parte de los electores, de nuevos interlocutores partidistas ante las repetidas decepciones.

La oferta de los partidos, que podría haber cambiado, condiciona la respuesta de los electores, estructurando el voto con variaciones incluso consistentes de elección en elección y, según los críticos más severos de los partidos, con acercamientos excesivos entre los mismos partidos y un ofuscamiento de su identidad. Sin embargo, en general, la *estructuración del voto*, entendida como oferta de programas que los partidos hacen a los electores, permaneció sustancialmente estable ya que, en las democracias consolidadas —una vez más con la excepción de Italia, que atraviesa una fase de transición no cumplida—, no se dio la irrupción significativa, en la escena política, de ningún partido nuevo, consistente, duradero.

Con respecto a la *selección del personal político-gubernamental*, Ignazi (1996: 552) subrayó que en los sistemas partidistas occidentales de la posguerra tres cuartos de los

ocupantes de cargos en el gobierno son varones, más raramente mujeres, elegidos por los partidos y con una carrera partidista en su haber. También los parlamentarios son hombres y mujeres con experiencias partidistas más o menos largas, e incluso es plausible afirmar con cierto grado de seguridad que la misma presencia de los “independientes” en el parlamento señala cuánto tienen todavía los partidos el control de los procesos de selección política. En efecto, los independientes son elegidos y postulados por los partidos y sus organizaciones.

Por último, es más difícil evaluar en qué medida los partidos son capaces todavía de proceder al margen de la *formación de la agenda política* y a la formulación de las políticas públicas (acerca de esta temática, véase la variedad de análisis, favorables a la tesis del predominio de los partidos, recopilados por Castles, 1982). Las opiniones divergen, pero el punto relevante consiste en entender si los partidos tienen la palabra decisiva en materia de políticas públicas que pueden ser emprendidas también por otros actores (incluso transnacionales, como la Unión Europea) o bien si son obligados, o incluso si están dispuestos, en esencia, porque son incapaces de actuar de otro modo, a aceptar paquetes de políticas públicas procedentes de grupos de interés externos, más o menos “amigos” (acerca del punto, para profundizaciones, véase también el capítulo IX). Sobre esta temática Ignazi no es muy específico, limitándose a señalar “crecientes (pero no precisadas) dificultades” para los partidos.

Hay un elemento ausente en la selección que hace Ignazi de las actividades que desarrollan los partidos: el que se refiere a los “partidos en el gobierno”. La temática fue desarrollada inicialmente por V. O. Key Jr. (1964), en adición a las tareas desarrolladas por los partidos “en el electorado” y por los partidos “como organización”. La misma será retomada en parte en el capítulo sobre gobiernos. Sin embargo, aquí es imperativo subrayar que, con poquísimas excepciones temporales y geográficas, los gobiernos que hemos conocido, que conocemos y que presumiblemente seguiremos conociendo en el futuro próximo son y serán “gobiernos de partido”, hechos e integrados por hombres y mujeres con una carrera de partido y con bases en los partidos (Castles y Wildenmann, 1986; Katz, 1987). Más allá de cualquier otra consideración, lo que cuenta es que los partidos en el gobierno, las mujeres y los hombres que en los partidos son elegidos para ocupar cargos de gobierno, constituyen, por una variedad de razones, la mejor modalidad para crear una conexión entre las preferencias del electorado y las políticas de los gobiernos y para garantizar representación y responsabilidad. También por esta razón es correcto sostener en términos generales que, pese a las críticas y a las dificultades, en las democracias occidentales los partidos políticos hasta ahora están seguramente mejor que sus ocasionales retadores, y cumplen tareas que ninguno de éstos sabría enfrentar. Por lo tanto, es útil explorar, para concluir, las razones por las cuales, criticados y seguramente imperfectos, los partidos siguen siendo, no sólo el más relevante, aunque no exclusivo, actor político de los regímenes democráticos, sino también la más difundida de las organizaciones políticas.

La primera respuesta es tan clásica como sencilla: la democracia no es posible sin partidos políticos (además de Schattschneider, 1942, también Kelsen, 1929), ya que el pluralismo se expresa también en organizaciones estables, duraderas, difundidas, que se llaman precisamente partidos. Las democracias ya existentes son de hecho regímenes de partidos. Por otra parte, también la aparición de nuevas democracias ha ido acompañada por la resurrección de viejos partidos y por la afirmación de otros partidos.

Por qué sobreviven los partidos

La segunda respuesta es que, evidentemente, los partidos solventan a una pluralidad de tareas políticas que ninguna otra organización sabe llevar a cabo individual o conjuntamente. Aun manteniendo reservas y haciendo críticas a cada una de las hipótesis que formula, Pizzorno (1983) considera que existen al menos cuatro buenas razones por las cuales los partidos siguen siendo organizaciones vitales. Los partidos duran porque:

- 1) sirven para mantener el consenso;
- 2) garantizan la coordinación del personal político;
- 3) sondean las opiniones de los ciudadanos y los representan responsablemente;
- 4) reducen el exceso de problemas que la administración del Estado debería enfrentar si todas las demandas de la sociedad le llegaran directamente (pp. 400-403).

Tomadas individualmente, cada una de estas funciones podría ser llevada a cabo, quizá mejor, también de otros modos o por otras organizaciones. En general, por ejemplo, las preferencias políticas podrían ser mejor verificadas por institutos de sondeo especializados y mejor interpretadas por representantes desvinculados de la disciplina de partido, mientras que las políticas públicas podrían ser mejor determinadas por grandes profesionales. Así que la razón más convincente de la capacidad de duración de los partidos políticos está relacionada, según Pizzorno, con el funcionamiento global del sistema político. Los partidos duran porque son los garantes, tanto cuando están en el gobierno como cuando están a la oposición, de una multiplicidad de intercambios políticos en sistemas en los que, una vez cesado el choque ideológico, hay una elevada y casi completa capacidad de negociación de los intereses.

Grupos de interés y asociaciones de diverso tipo, aunque útiles para articular las preferencias de sus asociados, sólo son capaces de constituirse como contrapartes de los partidos. Nunca han podido volverse garantes de un intercambio duradero, acompañado del consenso y de una visión general de lo que sirve para preservar y facilitar el buen funcionamiento del sistema político. Espías de las patologías de la sociedad y de la política, o bien expresiones fisiológicas del devenir de una sociedad y de un sistema (como se conceptualizó en el capítulo IV), los movimientos colectivos no pueden —ni por cierto quieren— volverse los que toman decisiones en primera persona, sino que necesitan interlocutores con los que interactuar para traducir los cambios posibles en símbolos y en políticas.

➤ En conclusión, las reflexiones y las evaluaciones acerca de la persistencia de los partidos conducen a un fundamental punto de partida. Los partidos llevan a cabo *funciones esenciales*, no realizables por ninguna otra organización. Presentan candidatos a las elecciones, muchos de los cuales, si son elegidos, constituirán la estrecha unión de gobierno; son lugar e instrumento para la participación política de un gran número de ciudadanos; formulan programas que constituirán la base de las políticas públicas; obtienen cargos de gobierno y gobiernan con el objetivo de ser reelegidos y, por lo tanto, en los límites de lo posible, “responsables”.

Partidos e intereses

Tanto en lo bueno, que observadores imparciales deben reconocer es mucho, como en lo malo, que a menudo molesta, pero que puede de vez en cuando ser enmendado por la alternancia, los partidos persisten como estructuras y como vehículos fundamentales e insustituibles de la política contemporánea, tanto de la no democrática, como —de manera especial— de la democrática. En la política democrática el lugar por excelencia en que los partidos llevan a cabo su actividad institucional son los parlamentos. En el próximo capítulo, por lo tanto, la atención se dirigirá a las temáticas estrictamente conjuntas de la representación política y del papel de los parlamentos.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Cómo y por qué cambian las organizaciones de los partidos?
- ¿Cuáles son las posiciones de Huntington y Moore y de Sartori acerca del nacimiento de los sistemas monopartidistas?
- El izquierdismo en la versión de Duverger, ¿sigue siendo una evolución que puede proponerse como hipótesis?
- ¿Cuándo son relevantes los partidos políticos?
- ¿Se puede sostener que la mayoría de los partidos contemporáneos se han vuelto “tomatodo”? En caso afirmativo, ¿por qué?
- ¿Existen alternativas viables a los partidos políticos tal como los conocemos?

VII. PARLAMENTOS Y REPRESENTACIÓN

El lugar privilegiado por los partidos para garantizar la representación a los elegidos, adquirir visibilidad para sus políticas y obtener cargos para sus exponentes es sin duda el parlamento. En esta sede los partidos tienen la posibilidad de continuar su actividad para influir sobre las elecciones políticas, para informar a los electores que los votaron y los grupos que los sostuvieron, para alcanzar a otros electores. Desde muchos puntos de vista, es también gracias a que es espacio de confrontación entre partidos que el parlamento, cualquier parlamento, ocupa un papel central en el sistema político, en cualquier sistema político. Naturalmente, hay diferencias, en términos de cantidad y de calidad, en la centralidad de los parlamentos. En este capítulo trataremos de aclarar cómo y en qué medida los parlamentos son y pueden ser centrales y, de cualquier forma, qué tareas esenciales llevan a cabo en los sistemas políticos democráticos contemporáneos y qué problemas de transformación deben enfrentar.

CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El objeto de estudio serán esencialmente los parlamentos en los regímenes democráticos. Descuidar los parlamentos en los regímenes no democráticos no es una gran limitación. En efecto, los mismos constituyen organismos sustancialmente carentes de autonomía y de influencia política. Es más, a veces no existen en lo absoluto, ya que por lo general la primera acción de relevancia de los regímenes no democráticos, en particular si nacen del derrocamiento de un régimen democrático previo, consiste de hecho en suprimir los parlamentos. Una vez elegido e incluso si es nombrado exclusivamente, por ejemplo, por el partido único, cualquier parlamento se vuelve una sede en la que es probable que nazca o persista una forma cualquiera de disenso o de oposición que de esta manera tendría una tribuna con alguna posibilidad de ser escuchada (para algunas sucintas indicaciones, Dahl, 1973). Con variaciones, ha sido y es el caso de los parlamentos de los regímenes comunistas, lugares de representación de la *nomenklatura* de diverso género. Cuando sobreviven, los parlamentos en los regímenes no democráticos son organismos domesticados, cajas de resonancia del ejecutivo y eventualmente del partido único, lugares en los que se ofrece una representación ficticia y circunscrita —raras veces electiva y de cualquier forma, en esencia, manipulada— a algunos grupos preseleccionados.

Los parlamentos de los regímenes democráticos revisten un interés muy diferente y desarrollan otro papel. En efecto, históricamente los parlamentos surgen cuando se presenta el problema de limitar y de controlar el poder del ejecutivo y de su jefe, generalmente el rey. Nacen, pues, y permanecen por algún tiempo, como el organismo que colabora con el rey, pero que también le pone un freno a sus poderes, en particular a los de cobrar impuestos y de gastar, porque el parlamento representa inicialmente los intereses de quienes —los nobles— terminarían por pagar una parte considerable de los gastos del rey y de los impuestos que él fija, o bien deberían exigirlos en trabajo a sus

súbditos. A partir de la relación de colaboración y control con el ejecutivo es fácil entender cuán importante ha sido la tarea de los parlamentos en la construcción de regímenes democráticos. Más arduo se presenta un examen de su evolución, por la multiplicidad de los parlamentos actualmente existentes, por la variedad de sus tareas, por la diversidad de los mismos sistemas políticos en donde se colocan y, también, por algunas confusiones analíticas e interpretativas perpetuadas por los políticos e incluso por los estudiosos.

El origen de los parlamentos

No es el caso de detenerse en eventuales diferencias conceptuales ligadas a la terminología, por lo que los parlamentos en sentido estricto serían lugares donde se habla, es decir de diálogo, de debate, de discusión y de dialéctica entre representantes electos, los dirigentes de partidos, el gobierno y la oposición, mientras que las asambleas legislativas serían precisamente lugares donde se procede a la elaboración, a la redacción y a la aprobación de leyes. En la realidad los dos términos, parlamento y asamblea legislativa, son intercambiables, y ambas actividades, debate y legislación, van casi de la mano. Si acaso, lo que crea problemas, queriendo mantener alguna uniformidad expositiva con el capítulo siguiente sobre los gobiernos, es la posibilidad de formular un análisis estructural de los parlamentos (término más general que, precisamente por eso, de ahora en adelante será empleado de preferencia al de asambleas legislativas).

Naturalmente, esperamos que en los regímenes democráticos el rasgo estructural dominante de los parlamentos sea su carácter electivo. Cualquiera que sea la actividad que estén destinados a desarrollar, los parlamentos democráticos son, antes que nada y sobre todo, asambleas electivas capaces de reivindicar y ejercer la representación política de una sociedad, de sus intereses, de sus preferencias. Si bien es cierto que en los regímenes democráticos existe siempre una cámara electiva, lo es también que pueden acompañarse de otras cámaras, hereditarias y por designación real (como la Cámara de los Lores en Gran Bretaña), o bien de nombramiento por parte del ejecutivo (como el Senado de Canadá), o bien de elección muy indirecta (como el Bundesrat alemán, cuyos componentes son nombrados, nótese, por las mayorías de gobierno de cada *Land*) y como el Senado francés (cuyos componentes son elegidos por representantes de entidades administrativas locales), o bien compuestas, como el Senado en Italia, donde al lado de senadores elegidos se sientan senadores vitalicios, en parte por derecho (los ex presidentes de la república), en parte por nombramiento presidencial (por méritos especiales que, según la constitución, deberían ser no políticos).

Asambleas electivas

Establecido lo anterior, nos movemos en un terreno bastante seguro cuando afirmamos que las cámaras bajas, las más “políticas” de los regímenes democráticos, están integradas exclusivamente por representantes elegidos, aun con sistemas electorales muy distintos, como se ha evidenciado en el capítulo sobre los sistemas electorales,

mientras que la composición de las cámaras altas es diferente y diversificada; normalmente (excepto por el Senado italiano) tienen todas, salvo por el Senado de los Estados Unidos, prerrogativas y poderes políticos inferiores a los de las respectivas cámaras bajas (para visiones panorámicas útiles, aunque un poco envejecidas, véanse Colliard, 1978; Loewenberg y Patterson, 1979; Blondel, 1985; Loewenberg, Patterson y Jewell, 1985; actualizadísimo y comprensivo es Tsebelis y Money, 1997). Desde luego, a modalidades de formación diferentes siguen tareas y papeles diferentes, tanto en el ámbito del sistema político como dentro del circuito parlamento/gobierno.

LAS ESTRUCTURAS

A partir del análisis *estructural*, el primer paso consiste en la diferenciación entre parlamentos que tienen una sola cámara y los que tienen dos; de modo excepcional, el parlamento de la Yugoslavia comunista tenía cinco. No son pocos los sistemas monocamerales existentes en la actualidad. Para detenernos en los más importantes, sin pretensiones de ser exhaustivos, en Europa occidental se encuentran los de Dinamarca, Finlandia, Grecia, Portugal y Suecia. En Europa centro-oriental, siempre sin pretensiones de ser exhaustivos, son monocamerales, por ejemplo, los parlamentos de Bulgaria, de Eslovenia, de Ucrania, de Hungría. En cambio, son bicamerales el parlamento ruso y el parlamento, llamado Sejm, de Polonia. Entonces existen parlamentos monocamerales tanto en las consolidadas democracias escandinavas como en las relativamente recientes democracias de Europa del sur (sobre el tema véase la útil recopilación de análisis originales a cargo de Liebert y Cotta, 1990) y en las aún más nuevas democracias de Europa centro-oriental (Agh, 1994; Olson y Norton, 1996, Remington, 1994).

Monocameralismo y bicameralismo

Cuando existen dos cámaras, se deben justificar de alguna forma por diferencias relevantes y por tareas específicas. A veces las diferenciaciones de poderes y de funciones son mínimas, como en el caso italiano, que es probablemente el último ejemplo de bicameralismo paritario, es decirtécnicamente “simétrico” (no perfecto, que es un juicio que no concierne a los poderes ni a las funciones, sino al funcionamiento, ¡en la práctica todo lo contrario de perfecto!), con cámara de diputados y senado que tienen los mismos poderes y llevan a cabo las mismas funciones, quedando diferenciados sólo, marginalmente, por el sistema electoral y por la edad de electores y de elegidos: respectivamente 18 y 21 años para la cámara, 25 y 40 años para el senado. En otros casos, la diferenciaciones son significativas y conciernen, por un lado, a las modalidades con las que son formadas las dos cámaras, y por otro a los poderes que tienen.

Bicameralismos diferenciados

Por lo que atañe a las modalidades de formación, la elección puede ser popular

directa, como en los Estados Unidos, donde el Senado está integrado por dos senadores por estado, o bien indirecta, como en Alemania, donde los miembros del Bundesrat son nombrados en un número que toma en cuenta las dimensiones en términos de población de cada *Land* —repito—, la mayoría de gobierno de cada *Land*, sin ninguna representación de la oposición.

Por lo que toca a los poderes, las segundas cámaras tienen habitualmente menos, incluso en países como España y Francia, que aún se refieren a sus respectivas, más o menos amplias, autonomías locales. Constituye una excepción el Senado de los Estados Unidos, que muchos consideran la más prestigiosa y poderosa cámara electiva del mundo, pero incluso el Bundesrat, sobre todo cuando su mayoría es diferente de la gubernamental, tiene poderes legislativos conspicuos, lo que puede volver muy difícil a un gobierno alemán lograr sus objetivos sin que de alguna manera proceda a negociaciones y acuerdos (acerca del tema véase el óptimo capítulo de Sturm, 2001).

Finalmente, cabe destacar que las cámaras altas, excepto la Cámara de los Lores en Gran Bretaña, son cada vez más pequeñas, con respecto al número de representantes, que las cámaras bajas. La misma Cámara de los Lores, por cierto, ha sido objeto de una incisiva reforma, todavía en curso, que quiso el entonces primer ministro Tony Blair y que redujo el número de más de mil a 746 miembros (octubre de 2007) (véase Russel, 2000). El Bundesrat alemán, con sus 69 miembros, es una de las segundas cámaras más pequeñas. Sin forzar demasiado la realidad, podríamos afirmar que las cámaras numéricamente pequeñas tienen mayores probabilidades de ser cámaras políticamente relevantes, y viceversa. Los parlamentos hipertróficos operan mal, a menudo de manera episódica, confusa, que da ventaja a los poderes fuertes.

La discusión acerca del papel de las segundas cámaras — como lugar de reflexión y de enfriamiento de la temperatura política, o bien como estorbo a la actividad de los gobiernos y ralentización de los procesos decisorios—, y por lo tanto acerca de su misma supervivencia, permanece abierta. De todos modos, no es atrevido sostener que las segundas cámaras están habitualmente bastante debilitadas, con la excepción importante de los sistemas federales, y en buena parte poco influyentes en el sistema político (una útil panorámica del papel desarrollado por algunas segundas cámaras —Australia, Canadá, Irlanda e Italia— se encuentra en el *Journal of Legislative Studies*, 2002). Nótese, entre otras cosas, que las diferencias entre los poderes de las segundas cámaras tienen poco o nada que ver con las diferencias en las formas de gobierno. En efecto, existen sistemas parlamentarios, como los de Dinamarca, Grecia, Noruega y Suecia, que tienen una sola cámara, y sistemas parlamentarios como Italia, Bélgica, Alemania y España que tienen dos cámaras; sistemas semipresidenciales, como Portugal y Finlandia, que tienen una sola cámara, y sistemas semipresidenciales, como Francia y Polonia, que tienen dos cámaras (para una presentación selectiva, véase el [cuadro VII.1](#)). En general, son los Estados federales los que, independientemente de ser presidenciales —como los Estados Unidos, Argentina y Brasil— o bien parlamentarios —como Australia, Canadá y Alemania—, tienen dos cámaras. La existencia de la segunda cámara se justifica convincentemente con la necesidad y con la voluntad de representar de manera eficaz y

prestigiosa las autonomías de tipo territorial. Es más, se podría deducir de ello que un federalismo satisfactorio necesita una cámara de representación de sus componentes territoriales.

Segundas cámaras débiles...

... o federales

CUADRO VII.1. *Las segundas cámaras en los regímenes democráticos*

<i>Países</i>	<i>Número de representantes</i>	<i>Elección</i>		<i>Duración</i>
		<i>Directa</i>	<i>Indirecta</i>	
Alemania	69		Nombramiento	4 años
Australia	76	STV	Sí	6 años
Austria	62			5/6 años
Bélgica	71	Mixta		4 años
Canadá	105		Nombramiento	vitalicia
España	264	Plurality		4 años
Estados Unidos	100			6 años
Francia	343			9 años
Gran Bretaña	732		Hereditaria-nombramiento	vitalicia
Irlanda	60			5 años
Italia	315	Mixta		5 años
Japón	242	Mixta		6 años
Países Bajos	75		Indirecta	5 años
Polonia	100	FTPT		4 años
Rusia	178		Nombramiento	4 años
Suiza	46	Majority		4 años

STV = *single transferable vote*; voto individual transferible; FTPT = *first past the post*: mayoritario a turno único.

NOTA: En Austria los miembros del Bundesrat son elegidos proporcionalmente por los parlamentos de los *Länder*; en Bélgica 40 miembros son elegidos con el sistema proporcional y dentro de los tres consejos regionales (Valonia, Flandras y Bruselas), mientras que los otros 31 senadores son cooptados por los consejos regionales o por los senadores elegidos directamente; en Canadá son nombrados por el gobierno; en Francia son elegidos por las asambleas de las comunidades locales; en Alemania son nombrados por los gobiernos de los *Länder*; en Japón son elegidos en parte con un sistema mayoritario simple y, en menor parte, con un sistema proporcional; en Gran Bretaña son principalmente hereditarios y por lo demás nombrados por la corona; en Irlanda 11 son nombrados por el jefe de gobierno, seis elegidos por las universidades, 43 elegidos por asambleas profesionales; en Italia hay algunos senadores vitalicios; en Holanda son elegidos por los consejos provinciales; en Rusia son nombrados por los gobiernos de los consejos regionales; en Suiza son elegidos con un sistema mayoritario con base cantonal.

FUENTE: Algunos datos han sido tomados de *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, Florencia; otros de los *Political Data Yearbook*, publicados por el *European Journal of Political Research*.

Desde luego, el análisis estructural de los parlamentos no debe detenerse en la determinación, por importante que sea, de la existencia de una o de dos cámaras. Otra distinción que resulta muy significativa concierne a la estructuración interna de los parlamentos, más precisamente a la existencia o no de comisiones parlamentarias y la cantidad y calidad de sus poderes.

En el parlamento inglés las comisiones permanentes son pocas y tienen poderes relativamente limitados. En el extremo opuesto, en el Congreso estadounidense las comisiones están definidas con precisión, son permanentes y gozan de poderes y recursos muy considerables. También en el parlamento italiano las comisiones son muchas y permanentes, se ocupan de temas bastante bien definidos y tienen poderes significativos que van—en determinadas condiciones y con alguna precaución— hasta la aprobación misma de las leyes. A menudo los parlamentos pueden dotarse de comisiones específicas, específicamente instituidas, con tareas de control en la aplicación y en las consecuencias de determinadas leyes; de investigación y recopilación de informaciones sobre determinados problemas, también con miras a futura legislación; de vigilancia sobre la actividad del gobierno; de conciliación de conflictos interinstitucionales. Cabe destacar que a veces la consignación de algunas tareas a determinadas comisiones específicamente instituidas parece, por otra parte, reflejar una técnica gubernamental que apunta a aislar un problema, a situarlo fuera de los más visibles debates del recinto y, a menudo, a encubrirlo. Más en general, se puede sostener que cuando un parlamento tiene poderes reales, sus comisiones funcionarán bien; si el parlamento tiene pocos poderes reales, también sus comisiones, permanentes o especiales, terminarán por funcionar mal.

Las comisiones parlamentarias

LAS FUNCIONES

Con esta consideración de carácter general hemos entrado en el análisis *funcional*. En efecto, para sostener de manera convincente que un parlamento funciona bien o mal, es fuerte o débil, mantiene alto su poder político o bien decae, hay que establecer con precisión qué tareas le son encargadas efectivamente, cuáles son las modalidades con las que debe llevarlas a cabo, en qué tiempos y si y cómo se muestra a la altura de las reglas y de las expectativas. Por lo tanto, hay que disponer de indicadores con los cuales evaluar el rendimiento del organismo parlamentario en el ejercicio de sus funciones específicas y globales. Sólo así se vuelve posible discutir con conocimiento de causa y de manera fundada si y cuánto corresponden a la verdad las recurrentes consideraciones de estudiosos, de comentadores, de políticos y de los mismos parlamentarios acerca de la debilidad, la decadencia, el ocaso, el eclipse de los parlamentos contemporáneos. ¿Debilidad generalizada del parlamento o de qué tipo específico de parlamento, ante el gobierno o bien ante otros poderes? ¿Ocaso respecto a qué periodo en el cual los parlamentos eran “fuertes” y respecto a qué actividad(es)? ¿Ocaso y eclipse a favor de

qué otros sujetos políticos?

El poder del parlamento

Los parlamentos no hacen sólo leyes, y las leyes no son hechas sólo por los parlamentos. Es oportuno comenzar con esta afirmación, ya que una identificación total entre parlamentos y función legislativa es tan engañosa como la identificación total entre gobiernos y función ejecutiva, con mayor razón si la función ejecutiva es entendida, impropriamente, como la función de aplicación de las leyes hechas y producidas por el parlamento. Además, una identificación estrecha y exclusiva de los parlamentos con la legislación corre el riesgo de hacer perder de vista las otras importantes funciones llevadas a cabo por el parlamento. Por último, mientras se sigan identificando los parlamentos sólo con la función legislativa, no sólo se seguirá hablando incorrectamente de ocaso del parlamento, sino que no se logrará ni siquiera comprender la real importancia del parlamento en los sistemas políticos democráticos, ni mucho menos plantear convincentemente eventuales reformas de los parlamentos y de las formas parlamentarias de gobierno.

Ya que, justamente, el parlamento inglés es considerado el padre de todos los parlamentos, y su sede, Westminster, el lugar emblemático y sagrado de la democracia parlamentaria, reflexionar acerca de las tareas, de las funciones, del papel del parlamento a partir de Westminster puede ser particularmente sugestivo e iluminador. El punto de partida, al mismo tiempo obligado y fecundo, está constituido por el exhaustivo análisis realizado por el periodista y estudioso Walter Bagehot. Aunque formulado hace casi siglo y medio, su clasificación en orden de importancia de las funciones del parlamento inglés, confirmando tanto la originalidad del estudioso como la centralidad y la semejanza de todos los parlamentos democráticos, sigue siendo tan eficaz como convincente.

Desde 1867 Bagehot atribuía al parlamento inglés, antes que nada, la tarea de “elegir bien” un gobierno: “Conocemos bastante bien la función principal de la Cámara de los Comunes, aunque los discursos habituales sobre la constitución no la mencionan. La Cámara de los comunes es una cámara electoral: es la asamblea que elige a nuestro presidente” (obviamente, con el término “presidente” Bagehot —1867— se refiere al primer ministro).

Elegir bien un gobierno

Un poco más adelante afirma que la Cámara de los Comunes “elige a las personas que le agradan. Y las obliga también a renunciar”. Alguien podría incluso subrayar cómo, en realidad, los parlamentos de origen anglosajón, comenzando precisamente con el de Gran Bretaña, para proseguir con los de Australia, de Canadá, de Nueva Zelanda, fueron sucesivamente despojados de esta función. En realidad, gracias a la peculiar configuración del sistema partidista, el jefe del partido que conquista la mayoría absoluta de los escaños en cada uno de estos parlamentos “anglosajones” se vuelve automáticamente primer ministro. Sin embargo, puede ser sustituido en el transcurso de

su mandato por los parlamentarios de su partido y, de todas formas, nótese que incluso 11 de los 17 primeros ministros ingleses del siglo XX asumieron el cargo a lo largo de la legislatura, es decir, sin haber llevado su partido a la victoria electoral. (Analizaremos mejor este punto en el capítulo sobre gobiernos.) El primer ministro en los sistemas políticos anglosajones —e incluso en otros (por ejemplo, también en Suecia)— no necesita un voto de confianza explícito. En determinadas condiciones —pero no a su total discreción— la más importante de las cuales es el consenso de los parlamentarios de su partido, el primer ministro puede disolver el parlamento cuando pierde la mayoría y no se logra formar ninguna mayoría alternativa, o bien cuando piensa que las condiciones político-electorales son favorables a su confirmación. En efecto, el primer ministro tiene la plena facultad de solicitar y obtener la disolución del parlamento exclusivamente cuando gran parte de su mayoría (contra una eventual minoría interna disidente), o bien su mayoría total, concuerda con él en que ha llegado el momento político favorable a la disolución (esta importante temática es explorada por Strom y Swindle, 2002). Entonces, en el modelo Westminster es realmente el parlamento (o bien su mayoría) el que “elige” el gobierno, en el sentido de que permite su nacimiento, su eventual transformación e incluso su disolución con el fin de obtener su reproducción a través de nuevas consultas electorales.

El hecho de que el poder de elegir el gobierno, pero no de hacerlo dimitir, se habría perdido gracias a la dinámica del sistema bipartidista a favor del partido de mayoría en los parlamentos anglosajones, caracteriza en cambio, hasta la fecha, a numerosos parlamentos continentales. En las formas de gobierno parlamentarias multipartidistas el parlamento es realmente la asamblea representativa que elige, ya sea un gobierno, cuando le confiere explícitamente la confianza, o bien, en algunos casos, cuando no le expresa una desconfianza motivada por mayoría absoluta y lo sostiene en su actividad. Con el otorgamiento de la confianza al gobierno el parlamento no se priva para nada de uno de sus poderes. Al contrario, mantiene un considerable poder en el gobierno ya que con su voto siempre tiene la capacidad de retirarle la confianza, quizá de manera constructiva, como en el Bundestag y en la cámara baja española, es decir atribuyéndola con otro voto explícito a otro jefe de gobierno. También en este caso vale la pena citar a Bagehot: “Ya que la Cámara de los Comunes tiene el poder de hacer dimitir, amén del de elegir, sus relaciones con el primer ministro jamás cesan. La Cámara de los Comunes lo dirige y él la conduce” (1867).

confianza y desconfianza... constructiva

Aquí radica el así llamado *secreto eficiente* de la forma parlamentaria de gobierno de tipo inglés: “en la estrecha unión, en la fusión casi completa del poder ejecutivo con el legislativo”. El organismo que los conecta es el gabinete: “una comisión del cuerpo legislativo elegida para volverse el órgano ejecutivo” (p. 52). Entonces, desde el punto de vista de la formación y de la disolución de un gobierno, los parlamentos contemporáneos mantienen, aunque bajo determinadas condiciones, su poder, mucho y decisivo. No ha habido ni hay ocaso, excepto por los que tienen nostalgia, no de parlamentos prestigiosos,

sino de parlamentos asamblearios, en los que son confusas y variables agregaciones de parlamentarios sin disciplina las que hacen y deshacen los gobiernos.

Fusión eecutivolegislativa

La segunda función de la Cámara de los Comunes, según Bagehot, es la “función expresiva”: la Cámara de los Comunes “expresa la opinión de los ingleses sobre todos los argumentos que le son presentados” (p. 143). Más adelante, esta función será discutida de manera exhaustiva, después de haber sido redefinida como “representativa”, ya que es a través de representantes y de la interpretación de su propio papel y de sus propias tareas por parte de los mismos que se cumple la función expresiva-representativa.

Las funciones: expresiva

Bagehot define la tercera función del parlamento como “pedagógica”: “Una grande y libre asamblea de hombres eminentes no puede colocarse al centro de una sociedad sin modificarla. Debe mejorarla. Debe enseñar a la nación lo que no sabe” (p. 143). Un parlamento cumple correctamente esta función cuando es lugar de debates significativos, importantes y solemnes que educan al público para la comprensión de la complejidad de la política, de los procesos decisorios, de las elecciones entre políticas públicas alternativas. En este sentido, asume importancia absoluta el *question time* del miércoles en la Cámara de los Comunes, cuando el primer ministro tiene la obligación de responder las preguntas de los parlamentarios, comenzando por las del jefe de la oposición, el primer ministro sombra, bajo la mirada de la televisión.

pedagógica

La cuarta función, que para Bagehot es la segunda en orden de importancia, es la función “informativa”: “la función de someter a la atención de la nación las ideas, las solicitudes, los deseos de determinadas clases particulares; función que no debe confundirse con la pedagógica [...] La función pedagógica presenta a la nación puros y simples principios, y es la función reservada a las mentes más elevadas; la función informativa concierne a intereses particulares y se dirige a grupos particulares” (p. 172). Entonces, la función informativa tiene que ver con el debate que se desarrolla, de manera particular, en la legislación sencilla, en los asuntos corrientes.

informativa

Se abre aquí todo el discurso que se refiere, por un lado, a la capacidad del parlamento de comunicar eficazmente el conjunto de lo que hace, cómo lo hace y por qué lo hace; por el otro, la aparición de organismos alternativos que cumplen la función informativa, naturalmente de manera muy diferente de los parlamentos. Estos organismos, en un primer momento y por mucho tiempo, han sido de forma casi exclusiva los partidos políticos; más recientemente los sucedieron los medios de comunicación, sobre todo la televisión. La medida en que la política en el parlamento

deba ser “telecomunicada” y pueda volverse “telecomunicable” constituye un problema abierto. Sin embargo, resulta bastante improbable que la función informativa del parlamento sea suplantada totalmente por los partidos o por la televisión. Las modalidades del cumplimiento de la función informativa dependen no sólo de las actividades que realiza el parlamento y de su relevancia para el sistema político, sino de la estructuración misma del parlamento. Un parlamento bicameral indiferenciado en los poderes y en las tareas, fragmentado en partiditos y en grupitos, repetitivo en actividades de bajo nivel (como, precisamente, la producción de leyecitas), difícilmente logrará cumplir de manera incisiva y comunicable tanto la función pedagógica como la función informativa. Por esta razón un parlamento que opere de manera fragmentaria será rebasado sin duda por los partidos en cuanto al nivel de relevancia, y por la televisión por lo que se refiere al nivel de atención y de interés, aunque la televisión de todos modos deberá transmitir la “acción”, que queda por entero en el parlamento. Algunos parlamentos, entonces, han declinado o están declinando con respecto a su capacidad de cumplir la función comunicativa, pero este ocaso, para nada inevitable, depende de la estructura del parlamento y de las conductas de los partidos, de los grupos parlamentarios y de los mismos parlamentarios.

Bagehot coloca en último lugar la función legislativa, no restándole importancia, sino afirmando que es menos importante que las otras funciones que ya analizó. Particularmente significativa y decididamente preclara es su distinción entre la ley como “disposición general aplicable a muchos casos” y las que en Italia se definen como “leyecitas”, que Bagehot clasifica como “medidas que atiborran nuestras recopilaciones de leyes y que agobian a las comisiones parlamentarias” y son “aplicables a un solo caso” (p. 145). Para continuar con el léxico italiano, estas últimas suelen ser definidas como “leyecitas fotografía”.

legislativa

En conclusión, Bagehot se pregunta si es necesario añadir una sexta función, financiera, o más bien de control de la economía, de análisis y evaluación de costos, gastos y ahorros. Después de haber notado que la Cámara de los Comunes “es más propensa a gastar dinero que el ministro en funciones”, Bagehot concluye que “si el gabinete es el exclusivo titular del poder ejecutivo, debe tener en consecuencia igual competencia exclusiva en materia financiera: todas las actividades cuestan dinero, y la función del ejecutivo es justamente la de coordinar la validez relativa de cada acción y de cada toma de decisión política” (pp. 146 y 147). A partir de allí será el electorado, informado por la oposición parlamentaria, el que decidirá a quién premiar y a quién castigar.

Gobierno y gastos

Por lo tanto, tomando conciencia de la perspicacia y de la extraordinaria modernidad de la visión de Bagehot, contamos con muchos elementos útiles, indispensables, más

bien, para comprender qué hace un parlamento. Actualizando apenas la terminología de Bagehot y especificándola, es posible ofrecer una descripción y un análisis convincente del papel de los parlamentos contemporáneos.

Ningún parlamento puede legislar en solitario esplendor, mucho menos al margen del gobierno en funciones y, aunque la atención de la opinión pública es dirigida por los medios de comunicación casi exclusivamente hacia la actividad de producción de leyes, más fácil de comunicar y, con las eventuales derrotas de los gobiernos, más entretenida, ningún parlamento agota sus funciones en la legislación. Al contrario, todos los parlamentos desarrollan otras funciones mucho más importantes. Con respecto a la producción de leyes, no sería correcto sostener drásticamente, sin especificaciones y sin matices, que los parlamentos contemporáneos no legislan en lo absoluto. De hecho, es más preciso señalar que la ley es el producto de una actividad desarrollada conjuntamente por los gobiernos, que ejercen la iniciativa, y por los parlamentos que, en formas, modos y tiempos distintos, reaccionan ante ésta (Blondel, 1985). Los parlamentos toman parte más o menos activa e incisiva en la formulación definitiva de leyes. Sin embargo, en términos generales la ley nace en el ámbito del gobierno y responde o quiere responder a las promesas programáticas del partido o de la coalición que ganó las elecciones y darles una aplicación. Por lo tanto, se comprende que debe existir una estrecha conexión entre el gobierno y su mayoría parlamentaria, como lo demuestran convincentemente los cuadros VII.2 y VII.3. Aunque las leyes son todas, o casi todas, de origen gubernamental, la mayoría parlamentaria no está para nada coartada ni expropiada, ya que esas leyes realizan el programa, mediante cuya votación los electores también eligieron a los parlamentarios que representan la mayoría misma. Pero no se puede afirmar correctamente *tout court*, sin argumentar, precisar, medir, que el parlamento “hace” las leyes. Generalmente *no* las hace: las aprueba (un amplio y estimulante examen se encuentra en Dóring, 1995, y para el caso italiano en Capano y Giuliani, 2001).

La formación de leyes

CUADRO VII.2. *Porcentaje de diseños de ley introducidos en el parlamento por los gobiernos*

<i>Diseño de leyes de origen gubernamental (%)</i>	<i>Número de países</i>
90-100	33
80-89	9
70-79	2
60-69	6
50-59	5
Menos de 50	14

CUADRO VII.3. *Porcentaje de diseños de leyes gubernamentales aprobados por el parlamento*

<i>Diseño de leyes de origen gubernamental aprobadas(%)</i>	<i>Número de países</i>
90-100	42
80-89	9
70-79	4
60-69	1
50-59	3
Menos de 50	1
Total	60

NOTA: Los datos se refieren al periodo entre finales de los años setenta y principios de los años ochenta.

FUENTE: Interparliamentary Union, *Parliaments of the World*, Londres, Gower, 1986, respectivamente p. 910 y p. 911.

Con respecto a las demás funciones, valdrá la pena precisar tan sólo que la función pedagógica puede entenderse en un sentido más amplio que el subrayado por Bagehot, comprendiendo otra vez en ello también todas las enseñanzas que los electores traen de la repetida confrontación parlamentaria entre mayoría y oposición. Se podría incluir asimismo la función *negociadora*, o sea de reconciliación de intereses, acerca de la cual escribió Sartori (1963), es decir el intento —que no debe considerarse impropio *a priori*— de hallar puntos de encuentro entre los diversos grupos parlamentarios que representan a los electores en un sentido amplio.

Con respecto a la función informativa, actualmente se pueden incluir en ella tanto la actividad de control que el parlamento ejerce en el gobierno (Montero y García Morillo, 1984), activando sus comisiones permanentes y de investigación, como la actividad de representación de cada parlamentario que “interpela” a los ministros acerca de su labor. Por ello la temática de la representación y de las tareas de los representantes merece una profundización más extensa y específica.

LA REPRESENTACIÓN

Comprensiblemente, las modalidades con las que son elegidos los parlamentos o, mejor dicho, los parlamentarios, marcan una gran diferencia con respecto a la forma en que estos últimos perciben su propio papel y ejercen su propia función de representación. Habitualmente se traza una línea distintiva bastante precisa entre parlamentos “de

parlamentarios” y parlamentos “de partidos”, entre parlamentos en los que los elegidos gozan de una gran autonomía y aquellos en los que están sometidos a una rígida disciplina de voto. Sin embargo, esta línea divisoria nunca es clarísima, ya que los partidos, en calidad de organizaciones, ejercen siempre una significativa influencia al plasmar la función de representación, dirigiendo y disciplinando a sus parlamentarios. Establecido lo anterior, al menos en teoría, es más probable que haya un parlamento de parlamentarios cuando éstos son elegidos en colegios uninominales, también gracias a sus cualidades personales y a su capacidad de encontrar financiadores para sus campañas electorales. Ciertamente el Congreso de los Estados Unidos constituye el ejemplo más significativo de un parlamento de parlamentarios, aunque en él el llamado a la disciplina de partido y de voto no resulta para nada marginal y, es más, en el caso de los republicanos ha crecido notablemente en los últimos 20 años. Al contrario, y pese a la elección en colegios uninominales, el parlamento inglés es seguramente un ejemplo óptimo de parlamento de partidos, ya que del procedimiento de selección de candidatos se encarga en buena medida el partido a nivel de colegio, mientras que en los Estados Unidos se lo deja sustancialmente en manos de las elecciones primarias, y asimismo el procedimiento electoral concreto está controlado por organizaciones partidistas locales y nacionales. De ello se derivan modalidades bastante distintas de relación con los electores y de representación de sus intereses (brillantemente exploradas en términos comparativos por Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987; excelente, riquísimo en datos y agudo en la interpretación es Rush, 2001); modalidades que, para los parlamentarios estadounidenses, deben ser ejecutadas esencial y libremente a través de sus equipos y que, para los parlamentarios ingleses, deben atemperar las ambiciones personales y la política de su partido tal como es reinterpretada por los activistas del colegio uninominal.

Parlamentos de parlamentarios o de partidos

La representación parlamentaria mediada por los partidos caracteriza un poco, comprensible e inevitablemente, a todos los regímenes políticos democráticos, que son contruidos en sistemas de partido bastante sólidos (para el caso francés véase la monumental y excelente investigación de Converse y Pierce, 1986). Lo que interesa, entonces, son más bien las diferenciaciones internas de los diversos parlamentos y los diversos partidos.

Al menos un ejemplo podrá ser útil. El voto múltiple de preferencia, con la posibilidad para los electores de indicar tres o cuatro candidatos preferidos, utilizado en Italia hasta 1991, permitía a muchos parlamentarios —o más bien, y más precisamente, a algunos grupos de parlamentarios—, no tanto espacios de verdadera autonomía política e independencia de juicio y de voto, cuanto, más bien, considerables márgenes de contratación, con los jefes de corriente, los jefes de partido y los ministros, así como de indisciplina y de fragmentación, gracias a la formación de corrientes estructuradas dentro de los partidos de gobierno. Presionando conjuntamente en el gobierno y en cada ministro y amenazando con votar en contra, a menudo protegidos por el voto secreto, esos parlamentarios lograban obtener numerosas medidas de naturaleza clientelar para

recompensar a los grupos de interés particularistas que habían apoyado su elección y que podían condicionar su reelección.

Corrientes de parlamentarios

Si en el cumplimiento de la compleja actividad de representación cuentan las condiciones estructurales —es decir, los sistemas electorales, las organizaciones de partido, la configuración del parlamento y sus mecanismos de voto, la existencia de grupos de interés que inciden en la formación de la representación democrática (véase el [cuadro VII.5](#))—, cuentan también las expectativas y las conductas concretas de los parlamentarios, que son obviamente sensibles a las modalidades con las que han sido elegidos y presumiblemente serán, para usar una terminología inglesa, “reseleccionados”. Pero, antes de pasar al análisis de las interpretaciones de su propio papel por parte de los mismos parlamentarios elegidos, es oportuno reflexionar sobre el concepto de representación política y su estatus actual.

Probablemente sea mucho más fácil precisar qué no es la representación, en particular política, que afirmar con seguridad qué la constituye. Cualquier reflexión acerca de la representación, entonces, debe partir de la constatación de que la representación política nunca se agota, ni en las organizaciones partidistas ni en las aulas parlamentarias. La representación no es un estado de hecho, una relación estática; es un fenómeno complejo, estratificado y dinámico (Pitkin, 1967; Fisichella, 1996), que se expresa en más escenarios, en más estadios y con diversas modalidades, también a través de los grupos de interés, las asociaciones profesionales, los movimientos colectivos, los medios de comunicación. Si bien es oportuno interrogarse, como se hará, acerca de la naturaleza y la calidad de la representación política ofrecida por los parlamentarios, es igualmente oportuno recordar que

CUADRO VII.5. *Elementos que influyen en la actividad de los parlamentarios*

<i>Variables independientes</i>	<i>Características</i>
Selección de los candidatos	Centralizada o descentralizada, primarias (abiertas o cerradas), veto de los líderes
Organización partidista	Jerárquica, democrática o estratárquica; organización centralizada o federal
Sistema electoral	Colegios uninominales o plurinominales, voto de preferencia o listas bloqueadas
Sistema partidista (mecánica)	Competencia centrípeta o centrífuga

un sistema político puede ser más o menos representativo también gracias a la actividad de múltiples organismos sociopolíticos que están sólo parcial y ocasionalmente

relacionados con el parlamento y los parlamentarios. Sin embargo, sin negar la importancia de estos organismos que dan cuerpo y voz a las exigencias de representación, este capítulo está orientado específicamente al análisis de la representación política, en particular en su versión parlamentaria.

La representación como fenómeno dinámico

La visión más articulada de las posibles concepciones de la representación se encuentra en Sartori (1995a: 297), que clasifica siete de ellas:

- 1) el pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación;
- 2) los gobernantes responden responsablemente ante los gobernados: la teoría de la representación como responsabilidad;
- 3) los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato;
- 4) el pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como *idem sentire*;
- 5) el pueblo consiente las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación;
- 6) el pueblo participa de manera significativa en la formación de las decisiones políticas fundamentales: la teoría participacionista la representación;

Concepciones de la representación

- 7) los gobernantes constituyen un patrón significativo de los gobernados: la teoría de la representación como semejanza, como espejo.

De estas teorías, la primera y la segunda se mantienen juntas, ya que están estrechamente vinculadas entre sí por el procedimiento electoral, configurando en concreto la más difundida forma de representación democrática: la que nace de las preferencias de los ciudadanos, expresadas con el voto en periódicas consultas electorales, y que es sometida regularmente a verificación mediante elecciones. Aunque es la más difundida, la teoría de la representación democrático-electoral no es necesariamente la más aceptada y más compartida. Más bien, a menudo es considerada parcial, preliminar, insuficiente: *parcial*, porque concierne sólo a los que votan realmente; *preliminar*, porque pone sólo las bases de la representación; *insuficiente*, porque comunica poca información a los elegidos y porque los vincula aún menos.

La teoría electoral

Tanto la teoría participacionista como la teoría de la semejanza entran constantemente en competencia y, a veces, también en contraste con la teoría democrático-electoral de la representación, pero en cierta medida la teoría participacionista apunta a completarla,

mientras que la teoría de la semejanza mina sus cimientos. Asimismo, la teoría participacionista puede encontrar y ya encontró instrumentos de aplicación práctica, por ejemplo los referendos, mientras que la teoría de la semejanza es de considerarse sustancialmente impracticable.

Según la teoría participacionista, el pueblo puede participar de diversas maneras en la formación de las decisiones que le conciernen, tanto a través de la actividad en los partidos y en los grupos políticamente influyentes como por otras modalidades de participación política (ya clasificadas y analizadas en el capítulo III) y de modo más directo y más incisivo con el recurso a los referendos (acerca de este tema, amplio e importante, que aquí no voy a analizar, remito a los documentados volúmenes a cargo de Caciagli y Uleri, 1994, y de Gallagher y Uleri, 1996, así como a la síntesis de Uleri, 2003).

La teoría participacionista

En cierta medida, gobernantes, gobernados y representantes son influenciados por las posiciones expresadas por los electores, también de manera informal y no convencional, al grado de tener que abandonar los cargos tras un veredicto electoral desfavorable, y deben tomarlo en cuenta, así como tienen que rendir cuentas de sus opiniones y de sus conductas al respecto.

La teoría de la representación como semejanza parece exigir, al menos en términos generales, mucho más. En sustancia, requiere que los representantes constituyan un microcosmos de los representados, que los gobernantes sean el espejo sociológico de los gobernados. A nivel de las variables políticas, dentro de determinados límites que pueden ser alcanzados por los sistemas electorales proporcionales, una asamblea electiva puede acercarse de hecho a representar el microcosmos de un cuerpo electoral, puede reflejarlo —con algunas inevitables distorsiones— en sus opiniones, en sus preferencias, en sus exigencias, en sus demandas. Se regresaría por esta vía a la teoría electoral de la representación. Pero la teoría de la representación como semejanza, como se ha dicho, va mucho más allá. Postula asambleas sociológicamente representativas que reflejen fiel y totalmente el perfil de género, étnico, religioso, lingüístico, social, económico, profesional, generacional de la población. Exige asambleas construidas según principios no sólo políticamente correctos, sino también sociológicamente correctos. Se puede discutir si estos objetivos son deseables. Pero debería ser evidente que no son alcanzables de manera alguna con modalidades democráticas, es decir a través de procedimientos de elección confiados en las evaluaciones, en las preferencias y en el voto de los electores. En los hechos, no es posible de ningún modo construir un parlamento que desde el punto de vista sociológico sea perfectamente similar a la ciudadanía, por dos razones: en primer lugar, porque las características sociológicas de la ciudadanía varían continuamente; en segundo lugar, porque semejante parlamento debería ser demasiado amplio. Para entendernos, deberíamos tener un parlamento integrado por cerca de dos mil personas, ya que este número sería la garantía, en los sondeos atendibles, de que una muestra de electores representa realmente a la ciudadanía. De todos modos, ningún

procedimiento electoral, ni siquiera el realizado con el más proporcional de los sistemas, garantizaría un resultado efectivo y seguro de representatividad sociológica. Sin mencionar que la representatividad sociológica, a su vez, no podría garantizar nada en el nivel de la representación política, que está hecha no sólo de intereses, sino también de proyectos, de valores y de ideales.

La representación como espejo

Un resultado de mayor representatividad sociológica, por ejemplo por lo que concierne tanto al equilibrio entre género masculino y género femenino como a la presencia de las minorías étnicas en las asambleas electivas, es sin duda deseable, pero no puede producirse por decreto y desde arriba, desde luego no con “cuotas” previstas en las constituciones, sino hechas valer eventualmente en los partidos y traducidas en candidaturas que éstos expresaron. Los partidos pueden querer y lograr un reequilibrio en la representación al perseguir el objetivo eminentemente particularista, pero totalmente legítimo, del crecimiento de sus sufragios que se deriva de una convocatoria eficaz a minorías y mayorías (las mujeres) subrepresentadas. El hecho es que, como toda sociedad es perenne devenir, una completa representatividad sociológica es absolutamente inalcanzable y, de todos modos, democráticamente muy discutible. En efecto, nada hace pensar que una asamblea óptimamente representativa de las mujeres desde el punto de vista sociológico sería igualmente representativa de las preferencias políticas de las mujeres mismas.

Reequilibrio hombres/mujeres

Del mismo modo, la burguesía negra en los Estados Unidos y en otras partes no representa políticamente a los negros, mientras que ningún grupo de profesores universitarios, para tomar una muestra que debería tener alta sensibilidad política, seleccionados como tales, representa necesariamente, como tal, las opiniones políticas de todo el cuerpo docente. La representatividad sociológica podría incluso ser contraproducente si una asamblea seleccionada según criterios orientados a reflejar la sociedad se dividiera y votara de acuerdo con líneas de demarcación precisamente “sociológicas” en bloques homogéneos, y no según preferencias políticas transversales y potencialmente aglutinantes.

Por otro lado, resulta bastante improbable que —pudiendo elegir representantes más preparados y más competentes, o aun simplemente más motivados y más disponibles, más interesados en la política y más ambiciosos— las electoras y los electores prefieran elegir a uno de ellos, es decir a alguien sociológicamente parecido a ellos, pero que podría no compartir, y entonces no representar en absoluto, sus opiniones políticas, sus preferencias programáticas, sus expectativas generales. Naturalmente, esto no significa no sea útil y deseable que exista cierta representatividad sociológica. Al contrario, algunas voces no serán escuchadas y algunos intereses no serán tomados en cuenta si en una asamblea faltan por entero los representantes de esas voces y de esos intereses. Sin

embargo, el punto es que se volverá conveniente para los partidos y para los candidatos representar aquellos intereses y dar voz a aquellos electores cada vez que tengan relevancia política, y en una democracia competitiva de masa siempre la tendrán. Así que, cada vez que se encuentren intereses e ideales carentes de representación, se volverá políticamente útil para algún grupo tratar de hacerse intérprete de ellos, restableciendo un equilibrio entre demanda y oferta de representación a través del principio sencillo, pero decisivo, democráticamente correcto y recomendable, de la ventaja electoral.

De ello se deriva el hecho de que es bastante improbable, aunque posible en términos abstractos, que una asamblea electiva sea sociológicamente *del todo* no representativa. Y, aunque pueda ser relativamente poco representativa desde el punto de vista sociológico, una asamblea tenderá siempre, por los imperativos político-electorales, a adquirir una representatividad política. Por otra parte, es interesante notar que, a lo largo del tiempo, los parlamentos electivos terminaron por parecerse todos un poco desde el punto de vista sociológico, acompañando, al menos en parte, y tal vez precediendo, algunos procesos sociales que han llevado a la reducción de las distancias entre las clases sociales.

Representatividad sociológica

Excepto en los raros casos de aparición de una fuerza política nueva (por ejemplo, históricamente, los radicales en Argentina a principios del siglo XX o bien los gaulistas en las primeras elecciones después de la instauración de la Quinta República francesa o bien también Forza Italia y la Liga Norte, en particular después de las elecciones de 1994), que cambia al menos temporalmente el rostro sociológico de un parlamento, los parlamentos contemporáneos están integrados preponderantemente por representantes del género masculino, con las mujeres que superan muy raramente (como lo muestra el [cuadro VII.4](#)), sólo en cinco países, todos del norte de Europa, el 30 por ciento.

CUADRO VII.4. *Parlamentarias de sexo femenino en las cámaras bajas*

<i>País</i>	<i>Año electoral</i>	<i>Mujeres (N)</i>	<i>Total parlamentarios</i>	<i>Mujeres (%)</i>	<i>Sistema electoral</i>	<i>Duración mandato</i>
Suecia	2006	164	349	47.3	PR	4
Finlandia	2007	83	200	42.0	PR	4
Argentina	2005	102	255	40.0	PR	4
Costa Rica	2006	21	57	38.6	PR	4
Noruega	2005	61	169	37.9	PR	4
Dinamarca	2007	68	179	37.4	PR	4
Holanda	2006	62	150	36.7	PR	4
Bélgica	2007	53	150	36.7	PR	4
España	2008	127	350	36.3	PR	4
Nueva Zelanda	2008	41	122	33.6	PR	3
Alemania	2005	197	612	31.7	PR	4
Suiza	2007	57	200	29.5	PR	4
Austria	2008	50	183	27.3	PR	5
Australia	2007	40	150	26.7	AV	3
México	2006	116	500	22.6	MMM	3
Canadá	2008	68	308	22.1	FPTP	4
Italia	2008	134	630	21.3	PR	5
Portugal	2005	65	230	21.3	PR	4
Polonia	2007	93	460	20.4	PR	4
Filipinas	2007	49	239	20.4	FPTP	3
Gran Bretaña	2005	126	646	19.8	FPTP	5
Francia	2007	105	577	18.5	<i>run-off</i>	5
Estados Unidos	2008	75	435	17.2	FPTP	2
Grecia	2007	44	300	16.0	PR	4
República Checa	2006	31	200	15.5	PR	4
Chile	2005	18	120	15.0	FPTP	4
Zambia	2006	24	158	14.6	FPTP	5
Israel	2006	17	120	14.2	PR	4
Rusia	2007	63	450	14.0	PR	4
Irlanda	2007	22	166	13.6	STV	5
Uruguay	2004	12	99	12.1	PR	5
Hungría	2006	43	386	10.4	MMM	4
Brasil	2006	46	513	8.8	PR	4
Colombia	2006	14	166	8.4	PR	4
India	2004	49	541	8.3	FPTP	5
Bangladesh	2008	19	300	6.3	FPTP	5

PR = proporcional; FPTP = *first past the post*: mayoritario a turno único; MMM = *mixed-member majority*: mixto proporcional-mayoritario con predominio del mayoritario; STV = *single transferable vote*: voto individual transferible; vA= voto alternativo; *run-off* = mayoritario a doble turno.

FUENTE: Adaptado de Norris (1996: 191). Datos actualizados para Portugal, Italia, Gran Bretaña, Francia, España y Alemania; se corrigieron algunos errores sobre la definición de los sistemas electorales.

La ubicación de clase de los representantes elegidos es *grosso modo* de clase media, en algunos casos de clase medio alta; su renta y su nivel de instrucción son superiores al promedio de la población; para la mayoría de los parlamentarios la política es la única “profesión” que han ejercido, o bien se ha vuelto, a lo largo del tiempo, la actividad preponderante; muchos de ellos son profesionistas independientes, con la clásica supremacía de los abogados (para el caso italiano que, aunque marcado por una tumultuosa transición, se alinea a estas generalizaciones, véase Lanza y Piazza, 2002; para una útil discusión general sobre la clase política, Mastropaolo, 1986, 1993).

En general, en todos los regímenes democráticos consolidados la gran mayoría de los parlamentarios está constituida por hombres de partido con poca o ninguna propensión a

abandonar la actividad política, excepto por razones de edad y de salud, o bien tras una derrota electoral. A nivel global, pues, las asambleas electivas contemporáneas, como las del pasado, son sociológicamente poco representativas del electorado. Sin embargo, los partidos intentan sin cesar reclutar candidatos sociológicamente representativos, mientras que tanto los partidos como los elegidos en el parlamento procuran representar las preferencias, los intereses, las demandas de sus propios electores. A su vez, las elecciones los obligarán a rendir cuentas a los electores de lo que han hecho o bien omitido hacer, confirmando una vez más la validez de la teoría electoral de la representación.

MODALIDADES Y ESTILOS DE REPRESENTACIÓN

Demasiado a menudo nos olvidamos de que, independientemente de su estructura y de su ubicación en el sistema político, todos los parlamentos contemporáneos son parlamentos de partidos. O sea que los elegidos no hubiesen podido tener acceso a sus cargos si no hubieran recibido de alguna manera el apoyo más o menos explícito de las organizaciones y de los activistas de partido. Por lo tanto, sus conductas son explicables de alguna forma a través del análisis de los sistemas partidistas y de las modalidades de competencia entre partidos. El [cuadro VII.6](#) ilustra algunas características fundamentales en sistemas políticos elegidos también por sus específicas diferencias.

Más allá de las diferencias sociológicas existentes entre representantes elegidos en los parlamentos contemporáneos y sus electorados, para los principales fines de la representación política son fundamentales las modalidades con las que los elegidos combinan su independencia de juicio con la probable y necesaria disciplina de partido que, en muchos casos, significa sobre todo correspondencia, tanto más importante cuanto el partido ha logrado cargos de gobierno. Para saber más al respecto, se necesitaría poder contestar, sobre la base de investigaciones específicamente orientadas, suficientemente profundizadas y oportunamente comparadas, la interrogante que plantea Sartori: “¿cuál es la sanción más temida (por los parlamentarios): la del electorado, la del aparato de partido o la de otros grupos de apoyo?” (1995a: 310).

CUADRO VII.6. Modalidades de competencia partidista y de comportamientos parlamentarios

		<i>Comportamientos</i>	
		<i>Antagónicos</i>	<i>Colaborativos</i>
Competencia partidista	Bipartidista	Gran Bretaña Alemania desde 1983	Estados Unidos
	Bipolar	Italia desde 1993 Francia Quinta República	
	Multipartidista		Países Bajos y países escandinavos
	Multipolar	Italia hasta 1993 Francia Cuarta República	

FUENTE: Pasquino y Pelizzo (2006, 29).

La representación política, entonces, se caracteriza exactamente por lo que debería ser: la relación existente entre la elección por parte de los electores de un representante o de un partido (también en orden inverso), la voluntad del representante o del partido (también en este orden) de traducir en decisiones el programa presentado a los electores, y la capacidad —sancionable por parte de los electores— de hacerlo. En esta delicada actividad de representación, cuando concierne precisamente al gobierno, Sartori determina una alternativa, tal vez demasiado tajante, drástica y antagonista, entre un gobierno *receptivo*, que responde por lo que hace, y un gobierno *responsable*, que actúa con eficiencia y con competencia, hasta sostener que “no podemos conseguir simultáneamente más receptividad y más responsabilidad independiente” (p. 300).

Receptividad y responsabilidad

En realidad, un gobierno que —anticipándonos a la reflexión desarrollada en forma extensa en el próximo capítulo— no es más que el comité ejecutivo de su mayoría parlamentaria puede tratar de ser sustancialmente receptivo en todas las temáticas respecto a las cuales se comprometió ante los electores en la campaña electoral y, al mismo tiempo, puede apuntar a parecer sustancialmente responsable por lo que concierne a las problemáticas nuevas que emergen a lo largo de su actividad. De la misma manera, los representantes ante el parlamento podrían haber asumido compromisos diversificados hacia los electores —de conformidad y disciplina de voto sobre las temáticas propuestas por su partido, de autonomía sobre cuestiones de conciencia— y podrían haber declarado su disponibilidad a conjugar el espíritu del programa de gobierno con la defensa de los intereses de su propio electorado específico, así como tal vez, según sospechaba Sartori, de algunos grupos de apoyo significativo. Para aclarar la cuestión, es útil referirse a una tripartición clásica, que concierne al estilo de la representación, entre los papeles de *delegado*, de *fiduciario* y de *político*.

Esta tripartición ha sido formulada sobre la base de algunas importantes investigaciones realizadas acerca de las actitudes y las conductas de los representantes elegidos en algunos estados de los Estados Unidos por Wahlke *et al.* (1962), pero podría

remontarse hasta Edmund Burke y su famoso discurso a los electores de Bristol de 1774. En extrema síntesis, a sus electores potenciales les prometía Burke ser fiel a su mandato sobre algunos intereses específicos del colegio, actuando así como “delegado”; afirmaba que intentaría de todas las maneras posibles combinar los intereses del colegio con los del partido a nivel nacional, actuando pues como “político”; finalmente, reivindicaba autonomía plena en materias que podríamos definir como de conciencia, anticipando pues que sobre esas materias les pedía a sus electores que le brindaran confianza. Lamentablemente, las investigaciones acerca de las concepciones del papel de los parlamentarios han sido descuidadas desde hace algún tiempo, y no contamos con conocimientos adecuados, por ejemplo, por lo que concierne a los parlamentarios de las democracias europeas (para el caso italiano, Di Palma, 1978; para las evaluaciones de los electores en el parlamento y los parlamentarios españoles, Montero, 1990). Desde luego, los tres estilos de representación antes mencionados no son estilos puros, sino que combinan necesariamente diversos tipos de responsabilidades. Se trata de ver en cada ocasión dónde se sitúa el punto de equilibrio.

Estilos de representación

El *delegado* moderno no recibe órdenes directas de su electorado; al menos de manera formal no viola el precepto que, por ejemplo, en el artículo 67 de la Constitución italiana, lo compromete a “representar a la nación sin vínculo de mandato”. Su mandatario es, en la mayoría de los casos, formal y prácticamente, el partido que lo ha postulado y que lo ha hecho elegir. Entonces, el punto de equilibrio para el estilo de representación del delegado se sitúa muy cerca de las indicaciones y de las exigencias del partido. En efecto, el delegado sabe que responderá ante sus electores por su actuación personal esencialmente a través de la mediación del partido que lo postuló, lo hizo elegir y decidirá si vuelve a postularlo o no.

Delegados

El *fiduciario* se labra un espacio mayor de autonomía de representación. Considera tener los argumentos técnicos y la fuerza política para elegir en cada ocasión cómo votar y, dentro de ciertos límites, cuáles posiciones sostener. Por supuesto, los fiduciarios pueden ser numerosos entre los representantes donde los partidos son organizaciones relativamente débiles, poco estructuradas, intermitentes y, a su vez, los representantes consideran ser capaces de obtener el consenso electoral independientemente del apoyo o de la oposición de su partido de referencia.

Fiduciarios y...

Finalmente, los representantes que asumen un estilo llamado político buscan el punto de equilibrio entre las exigencias del partido y los compromisos asumidos con el electorado, entre su propia autonomía de juicio político y sus propios conocimientos técnicos. También en este caso su autonomía es grande cuando el partido no es una

organización jerárquica, rígida, poderosa.

... políticos

Así, la reflexión acerca de las modalidades de representación se ha enriquecido significativamente desde que los estudiosos estadounidenses antes mencionados determinaron los estilos. Un ulterior enriquecimiento vino del estudio específico de la representación como receptividad. Junto con Paul D. Karps, Heinz Eulau (1986: 452-469) determinó cuatro componentes de la receptividad de un representante elegido, respectivamente en términos de *políticas, servicios, asignación de los recursos, símbolos*.

En el caso de la *receptividad de políticas*, el representante tratará de enfrentar las grandes temáticas políticas y ofrecer soluciones generales en sintonía con las preferencias de los electores, al menos tal como logra interpretarlas.

Los componentes de la receptividad

La *receptividad de servicios* se configura como un conjunto de tentativas para obtener ventajas particularistas para grupos de electores de su circunscripción. Ya que los modernos aparatos burocráticos y de gobierno producen complejidad e incertidumbre en los gobernados e interfieren en su vida cotidiana de múltiples modos, el representante llevará a cabo un servicio muy apreciado por sus electores, desenredando problemas, no de naturaleza legislativa, sino relacionados con obligaciones, prestaciones y prácticas burocráticas de diverso tipo: del servicio militar a los impuestos, de las jubilaciones a las licencias para diversas actividades.

Mientras que en el caso anterior se trata a menudo de servicios *ad personam*, la *receptividad de asignación* tendrá en la mira el interés global de la circunscripción, protegido y promovido a través del encauzamiento de fondos, diversos recursos, inversiones, obras públicas, instalaciones productivas.

Nótese que, aunque está siempre presente el riesgo de algunas conductas ilegales, ni la receptividad de servicios ni la receptividad de asignación implican automáticamente clientelismo y corrupción. De cualquier forma, en todos los electorados existe la legítima expectativa de que el representante elegido haga algo para ellos y para el territorio en el cual los electores viven y los representantes son elegidos, en la famosa expresión inglesa “what have you done for me lately?”. En los sistemas multipartidistas con representación proporcional se derivarán algunas prácticas asociativas cuando todos los representantes elegidos en una determinada zona se pongan de acuerdo, independientemente de las diferencias políticas y de los papeles de oposición y de gobierno, para obtener recursos públicos que destinar a esa zona.

Finalmente, la receptividad simbólica se traduce en las tentativas de entretejer una relación general de confianza, de apoyo, al límite de la identificación entre el electorado y el representante, demostrando a los electores que el representante se preocupa no sólo por sus expectativas materiales, sino también, en sentido amplio, por su visión del

mundo; que, en fin, está en sintonía con ellos.

Así reformulado y enriquecido, el sentido global de la representación está en una doble y consciente actividad: por un lado, en la anticipación de problemas, en la propuestas de soluciones tanto particularistas como generales y en la capacidad de traducir aquellas soluciones en políticas públicas; por el otro, en la disponibilidad del representante a explicar su conducta de voto ante sus propios electores, aceptando sus consecuencias según la teoría electoral de la representación. La conclusión inequívoca, la única democráticamente correcta y aceptable, es que no puede haber representación política si no existe completa responsabilidad electoral, sometida a verificación a plazos relativamente frecuentes, preestablecidos y periódicos. Aquí se entrelazan los nudos más significativos de la teoría democrática: el nivel de conocimiento de los electores, la capacidad de los parlamentos de cumplir su función informativa, la sensibilidad de los sistemas electorales al transmitir las cambiantes preferencias de los electores en la composición de los parlamentos y en la formación de los gobiernos. No sorprende, en conclusión, que la teoría de la representación electoral y sus traducciones operativas ocupen, coherentemente, el centro vital del funcionamiento de los regímenes democráticos.

El sentido de la representación

LAS DEGENERACIONES DE LOS PARLAMENTOS

No sólo la teoría electoral de la representación, sino la misma práctica de la representación política, resultarían mejor definidas y satisfactoriamente iluminadas si fuera posible contestar de manera precisa la interrogante formulada por Sartori (1995a: 310) mencionada hace poco, pero que merece ser replanteada: “¿cuál es la sanción más temida (por los parlamentarios): la del electorado, la del aparato de partido o la de otros grupos de apoyo?”.

Cabe precisar antes que nada que, aunque se determinase con certeza la fuente de la sanción, una cosa es la representación garantizada por cada parlamentario, y otra es la representación garantizada por los parlamentos como instituciones complejas. Naturalmente, sabemos que los parlamentos contemporáneos son, con poquísimas excepciones, parlamentos de partidos. También en los Estados Unidos los parlamentarios que incluso cuentan a menudo esencialmente con sus propias fuerzas para hacerse elegir y reelegir, a la hora del voto manifiestan desde hace más de 20 años una considerable cohesión partidista (Campus y Pasquino, 2003: 126-131, 146-151). Entonces, es muy probable que cualquier representante elegido se sienta responsable principalmente hacia su partido y los electores de su partido. De modo paradójico, si cada parlamentario — cuando realiza actividades de representación política, de servicio o incluso simbólicas, y sobre todo cuando vota, por ejemplo votando contra su gobierno o bien a favor del gobierno de otros hasta, tras una serie repetida de votos de este tipo y, tal vez,

obteniendo alguna “recompensa”, cambia de bando (*crossing the floor*)— se comportara de manera totalmente desvinculada de su partido, haría emerger en forma teatral y flagrante la primera de las posibles degeneraciones de los parlamentos como instituciones: el *transformismo* (fenómeno casi exclusivamente italiano, enfrentado en clave histórica por Sabbatucci, 2003). En efecto, al comportarse de esta manera, el parlamentario transformaría los compromisos asumidos, incluso en coherencia con el programa de su partido, en una total discrecionalidad personal, perdiendo contacto y relación, inevitablemente, al menos con una parte conspicua de su electorado.

El transformismo

Este tipo de degeneración, clásico en el caso italiano, que le ha dado el nombre desde 1876, se encuentra también en otros parlamentos (como el español, donde el fenómeno es definido como *transfuguismo*), en los que los partidos no logran estructurar grupos parlamentarios homogéneos y disciplinados, y afecta tanto a los representantes cuanto al parlamento como institución. Los parlamentarios —elegidos con referencia, aunque vaga, a determinados programas y a una menos vaga colocación política— se prestan a ser maniobrados por los gobernantes, también de diversa persuasión política, con tal de obtener a cambio recursos, cargos, tal vez la promesa de una segunda postulación y la oportunidad de una reelección. El transformismo incide negativamente en las relaciones entre mayoría de gobierno y oposición, debilitando a la segunda y volviendo imposible la actividad de control en la labor del gobierno. Además, una multiplicidad de caminos y de traslados transformistas vuelve especialmente difícil para el electorado poner en práctica una sanción eficaz con su voto, sobre todo si los representantes transformistas obtienen y distribuyen recursos útiles para el electorado de su propio colegio, o bien se hacen trasladar oportunamente de colegio. Práctica de larga tradición, el transformismo de los parlamentarios sin duda no está ausente en los parlamentos contemporáneos. En efecto, se sigue asistiendo a traslados motivados por la búsqueda de cargos, prestigio y recursos, en especial donde el sistema partidista, tal vez empeñado en una difícil transición político-institucional y en la consolidación del régimen democrático, no se halla plasmado todavía, que es el caso italiano a partir de 1994.

Si el transformismo es asunto de cada representante, que antes reverbera negativamente en el parlamento y luego en todo el sistema político, la segunda degeneración de los parlamentos —el *asociativismo* de bajo perfil— concierne a las modalidades de las relaciones entre grupos organizados y, en particular, entre coaliciones de gobierno fragmentadas y la oposición. En la degeneración asociativa los intercambios ocurren a menudo en lo oscuro, no tienen que ver con cargos, no atañen a temáticas como la constitución y la política exterior, que se prestan a acuerdos de alto y explícito perfil, sino que consisten en la distribución de recursos colectivos, a través de políticas públicas aprobadas por amplísimas mayorías, que sirven para ablandar a la oposición y volver posible y relativamente rápido el proceso decisorio. Experimentan la degeneración asociativa particularmente los parlamentos de los sistemas políticos en los cuales, por diversas razones, la alternancia resulte impracticable, y entonces gobierno y oposición(es)

permanecen fijos en sus papeles por un periodo de tiempo indefinido e impredecible (para útiles ejemplos italianos, Morisi, 1992). Por otra parte, a veces el pequeño asociativismo tiene una función política no banal: sirve para evitar la parálisis del sistema político-parlamentario. Pero al mismo tiempo cualquier asociativismo termina por alejar la posibilidad de la alternancia, ya que el elector no logrará determinar responsabilidades políticas precisas, particularmente del gobierno, y sancionarlas con su voto a favor de una oposición de perfil alto, sin compromisos, alternativo.

El asociativismo

Finalmente, la tercera degeneración —el *asambleísmo*— es probablemente la más difundida. No afecta a los diversos parlamentarios, ni a los grupos parlamentarios como expresión de los partidos, sino al parlamento mismo como estructura en su conjunto. El caso clásico de asambleísmo está constituido por el parlamento de la Tercera República francesa, al menos hasta los años veinte (pero también después, en la Cuarta República francesa, 1946-1958). Sin ninguna disciplina ni de partido ni de tendencia política ni de grupo, los parlamentarios hacían y deshacían los gobiernos al grado de que los críticos de estas conductas definieron la situación como *la république des députés*. Los que corren el riesgo de la degeneración asambleísta son en particular los parlamentos-arena, como los definió Polsby (1975: 277-292), es decir aquellos en los cuales hay amplio espacio para la confrontación entre grupos políticos, en contraposición a los parlamentos *transformadores*, en los que la energía de la institución es utilizada para producir decisiones. En el caso del asambleísmo —a causa de la estructura y de la composición del parlamento, de las reglas y de los procedimientos que ahí operan, de la permeabilidad de sus procesos decisorios— el gobierno no logra ejercer un control en la actividad parlamentaria, fijar la agenda de los trabajos, hacer presión en una mayoría compacta y solidaria. No logra ni siquiera usar el arma de la disolución, ya que el parlamento siempre es capaz de crearse el gobierno que quiere, para luego impedirle gobernar. Naturalmente, un parlamento asambleísta tendrá modalidades operativas confusas y costosas, no sólo por la confusión, por la lentitud y por el clientelismo de su legislación, sino también por la necesidad de satisfacer una gran cantidad de pretensiones y expectativas. Si la pregunta fundamental, referida no sólo a los parlamentos en las formas parlamentarias de gobierno, sino también en las formas presidenciales, es todavía la que se planteaba Bagehot (1867) —“¿la Cámara de los Comunes es capaz de gobernar?”—, la respuesta con referencia a un parlamento asambleario debe seguramente ser negativa. Es necesario agregar que en caso de que cualquier parlamento, con una interpretación desviadora y mal planteada de su propia centralidad sistémica, intente transformarse en un organismo gobernante, termina inevitablemente por producir, según los casos, por un lado, la degeneración asambleísta del gobierno parlamentario, por el otro el estancamiento del gobierno presidencial.

El asambleísmo

Cuando los parlamentarios adoptan conductas transformistas sin sufrir

inmediatamente sanciones electorales, cuando mayorías y oposiciones confunden asociativamente sus respectivos papeles, cuando el gobierno no se afirma como guía reconocida, respetada y obedecida de su propia mayoría parlamentaria, la forma parlamentaria de gobierno degenera hasta producir una democracia impotente, destinada antes a un mal funcionamiento, luego —en presencia de determinadas condiciones— a derrumbarse y a ser sustituida por un régimen que redimensionará drásticamente el papel y las prerrogativas del parlamento. En suma, establecidas todas las demás condiciones, un parlamento transformista, asociativo, asambleísta, cava la tumba no sólo para sí mismo, sino también para la forma parlamentaria de gobierno y, a veces, incluso para la misma democracia parlamentaria.

¿OCASO O TRANSFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTOS?

Las degeneraciones parlamentarias son habitualmente fenómenos no muy frecuentes y, en su variedad más grave, excepcionales. Las formas puras de degeneración global son bastante raras. Una variedad de conductas transformistas, asociativas y asamblearias resulta, en cambio, relativamente difundida y bastante frecuente. Despreocupados de las posibles degeneraciones parlamentarias, muchos estudiosos y comentaristas políticos, obsesionados por la eventualidad del predominio de los ejecutivos, más bien han deplorado un supuesto y vago ocaso de los parlamentos contemporáneos. Cualquier discusión acerca de un eventual ocaso debe articularse alrededor de interrogantes relativamente precisas, que especifiquen respecto a cuáles funciones y con cuáles parámetros es posible determinar y evaluar con precisión la pérdida de poder, de papel y de función de los parlamentos.

Coherentemente con lo que se registró a propósito de la función legislativa, es de excluirse que el ocaso de los parlamentos pueda ser medido mirando precisamente al número de leyes aprobadas de iniciativa parlamentaria, de cada parlamentario o de los grupos parlamentarios. Por sí solo, el número absoluto de leyes aprobadas nunca es un indicador relevante y ni siquiera adecuado para medir la actividad del parlamento ni para definir su funcionalidad, y aún menos para evaluar su poder. Por cierto, el número absoluto de leyes aprobadas depende también de la estructura del sistema político-institucional y de la manera de gobernar, por lo que, por ejemplo, el parlamento inglés siempre ha producido pocas leyes, el alemán un poco más, el francés de la Quinta República muchas más, pero menos que las de su Cuarta República, y el italiano, ayer y hoy, más que todos, pero en promedio, y no es una casualidad, aproximadamente tantas como las producidas por el parlamento de la Cuarta República francesa.

¿Cuál pérdida de poder?

Paradójicamente, si el número de leyes aprobadas fuese un indicador confiable del poder de un parlamento, podríamos llegar a sostener una tesis exactamente opuesta a la que predomina entre los defensores ingenuos del papel parlamentario: cuanto más alto es

el número de leyes producidas, más limitado es el poder real global del parlamento. En efecto, un parlamento que empeña todo su tiempo en formular, discutir, enmendar y aprobar un número muy elevado de leyes, que terminan por ser necesariamente leyes sectoriales, es decir “leyecitas”, dispone de poquísimo tiempo para dar voz a grandes debates políticos, y menos aún para ejercer un adecuado control sobre el gobierno. Además, un parlamento reducido al papel de una constante, ininterrumpida producción legislativa, se vuelve ingobernable, en toda la extensión del término, corriendo el riesgo de transformar la forma parlamentaria de gobierno en forma asambleísta, permeable a todos los *lobbies* dignos de este nombre.

Entregar el gobierno del sistema político al parlamento a través de la producción legislativa constituye, de hecho, la modalidad principal para facilitar y apurar su ocaso. El riesgo fue ya indicado lúcidamente por Bagehot cuando a la interrogante “¿la Cámara de los Comunes es capaz de gobernar?” contestaba de manera negativa, indicando en el “gobierno de partido”, programático y disciplinado, el famoso “secreto eficiente” de la no escrita constitución inglesa. El “gobierno de partido” no constituye sólo el exacto opuesto del “gobierno de asamblea”; es también el contrario del transformismo. En efecto, el gobierno de partido presupone e implica, como se verá en el capítulo sobre gobiernos, que el partido o los partidos en el gobierno pidan y obtengan disciplina a sus parlamentarios, sin deber y sin querer proceder a intercambios impropios de recursos, para realizar un programa anunciado en el manifiesto programático electoral.

Un parlamento “gobernado”

Por lo tanto, invirtiendo el planteamiento tradicional, se puede sostener categóricamente que sólo declinan aquellos parlamentos que son incapaces de estructurarse de manera tal, por un lado, como para ofrecer apoyo continuado y disciplinado al gobierno y, por el otro, como para construir una oposición disciplinada y alternativa (para inspiraciones en este sentido, véase von Beyme, 2000). Si de plano se quieren contar las leyes, entonces valdrá como criterio el número de leyes que aplican el programa de gobierno, especialmente si son aprobadas con el voto favorable y compacto de la mayoría parlamentaria, sin necesidad de aportaciones decisivas de los votos de la oposición, pero tampoco sin la necesidad de que la oposición se exprese siempre con un voto contrario. Al evaluar la eficiencia del parlamento contarán también los tiempos de aprobación de aquellas leyes, mientras que al evaluar la disciplina de la mayoría parlamentaria y el grado de antagonismo de la oposición contará el recurso al voto de confianza. En efecto, el recurso al voto de confianza es más frecuente cuando la mayoría gobernativa se siente dividida y teme defecciones en su interior y cuando la oposición parlamentaria es, a su vez, efectivamente compacta y capaz de abrir brecha con sus argumentaciones entre las filas de la mayoría.

El único otro criterio útil para evaluar el eventual ocaso de los parlamentos está constituido por su capacidad de ejercer un control en los gobiernos. Es una actividad que puede ser realizada tanto por la mayoría que sostiene el gobierno como por la oposición, tanto por los grupos parlamentarios como por representantes individuales. Como es

natural, el indicador del éxito en el ejercicio de dicha función no puede constar exclusivamente de la capacidad del parlamento de derrumbar al gobierno, aunque la aplicación del voto constructivo de desconfianza constituye un buen ejemplo de control coronado por el éxito. Más bien, el éxito de la actividad de control del parlamento en el gobierno puede hallarse, por un lado, en la desconfianza individual hacia cada ministro y en sus renunciaciones obligadas por las investigaciones parlamentarias; por el otro, en la transformación de las políticas gubernamentales. Desde estos dos diversos puntos de vista, los parlamentos contemporáneos no parecen para nada vivir un ocaso. Al contrario, a menudo sostenidos por una opinión pública más atenta y mejor informada, también gracias a los mismos debates parlamentarios, han sabido ejercer eficazmente diversas modalidades de control sobre gobiernos, sobre cada ministro, sobre las políticas públicas, sobre la dinámica del sistema político.

El control del parlamento

Por otra parte, sería equivocado pensar que el control del parlamento en el gobierno deba expresarse, como a menudo ocurre en las formas presidenciales de gobierno, como oposición pura, neta y antagonista. Esta modalidad de afirmación negativa tiene diversas consecuencias, ninguna de las cuales es constructiva desde el punto de vista del papel y del prestigio parlamentario. En efecto, puede desviar, bloquear, estancar, volver imposible el funcionamiento de la misma forma de gobierno, sin lograr ejercer, en realidad, un control sobre la labor del presidente. Hablaremos de ello al analizar el así llamado “gobierno dividido”.

Éste es de hecho el verdadero objeto de contender. Los que afirman la existencia de un ocaso del parlamento basan sus análisis en indicadores que, como la producción de leyes, resultan por sí solos totalmente inadecuados, pero sobre todo ven en el parlamento un antagonista del gobierno. En cambio, el parlamento es, antes que nada, el lugar de representación política de una sociedad compleja que pide ser informada, que aprecia ser gobernada, si gobernar significa indicar alternativas y explicar las decisiones tomadas, que exige la transformación de sus propias preferencias en decisiones. En segundo lugar, el parlamento es la sede en que se manifiestan una mayoría de apoyo al gobierno —ya sea éste parlamentario, semipresidencial o presidencial— y una oposición crítica, de control, propositiva, que se postula para sustituir al gobierno y su mayoría. Por lo tanto, no se registra ningún ocaso del parlamento en aquellos sistemas políticos en los que existe una mayoría parlamentaria capaz de sostener su gobierno, facilitar su legislación, que es la traducción en políticas públicas del programa presentado a los electores, e imponer responsabilidades en las conductas (Laver y Shepsle, 1999).

LA FUSIÓN GOBIERNO/MAYORÍA PARLAMENTARIA

► En las formas parlamentarias de gobierno la relación entre el gobierno y su mayoría parlamentaria resulta necesariamente todavía más estrecha, casi orgánica, que la existente

en las formas presidenciales. Por lo tanto, el parlamento en su conjunto provocará su propio ocaso, o bien se limitará a asistir a él, si se muestra incapaz, como escribía Bagehot, de dar vida a un gobierno, de sostenerlo, de hacerlo funcionar. La tesis del ocaso de un parlamento, que debería ser productor de leyes y disipador de gobiernos, debe sustituirse por la de la transformación de las funciones del parlamento, especialmente con la potenciación del vínculo entre mayoría parlamentaria y gobierno y, por ende, de un parlamento capaz de representación y, conjuntamente con el gobierno, de decisión. Son temas que merecen una aclaración y una profundización a la luz de las complejas, diversificadas, decisivas modalidades de formación y de funcionamiento de los gobiernos contemporáneos que serán analizadas en el capítulo siguiente.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Cómo y cuánto difiere la representación sociológica de la representación política?
- ¿Cuál es el significado de la definición de parlamento como “espejo del país”?
- ¿Qué son los sistemas bicamerales diferenciados?
- ¿Cuáles son las funciones más importantes de los parlamentos?
- ¿Quién hace las leyes y cómo?
- ¿Qué representan los parlamentarios y qué sanciones temen mayormente?
- ¿Cómo se configura la responsabilidad de los parlamentarios?
- Explique la pertinencia de la famosa frase latina *Senatores probi vires Senatus mala bestia*.

VIII. LOS GOBIERNOS

En la tradición política occidental se hallan numerosas y significativas ambivalencias y ambigüedades cuando el discurso político enfrenta el tema del gobierno. Que los ciudadanos deban ser representados, o bien incluso que se autorrepresenten en las formas de democracia directa, siempre es deseable. Que deban ser gobernados, ya que, debido a las dimensiones de los sistemas políticos, el autogobierno resulta impracticable e imposible, es una dolorosa necesidad, al menos para poner fin a la hobbesiana guerra de todos contra todos. Si hay gobierno, entonces que sea mínimo y esté restringido por reglas rigurosas, sostiene una noble tradición del pensamiento liberal-constitucional. Ya que el gobierno existe, entonces que se equie e intervenga para reducir las desigualdades y evitar las crisis económicas, sostuvo más tarde la igualmente noble corriente del pensamiento socialdemócrata, mientras que en la práctica procedía a la construcción del Estado keynesiano de bienestar. Estructuras, tareas, modalidades de ejecución y formas de los gobiernos son precisamente el objeto de este capítulo.

EL PROBLEMA

Who governs? El título de un famoso libro de Robert A. Dahl (1961) captura espléndidamente la interrogante de fondo de la política (y también de este capítulo). En efecto, dirige la atención no sólo hacia la determinación concreta de quién gobierna — cómo, cuándo, por qué, con qué efectos—, sino también hacia el imperativo de una definición precisa de qué *es* gobierno en los sistemas políticos y, en consecuencia, hacia el análisis de qué *hace* el gobierno. Precisamente porque la demanda es articulada y compleja, la respuesta no puede ser sencilla, sino que requiere la exploración de múltiples caminos. Dejaré a un lado aquí la aún importante teoría de la elite y su respuesta, obvia sólo en apariencia: es siempre y exclusivamente una minoría organizada, más o menos consciente, competente y compacta, la que gobierna (acerca del tema me remito a Sola, 1996a: 191-309, a Pasquino, 1999a, y a Bobbio, 2004). El problema democrático consiste eventualmente en hacer “circular” las minorías organizadas, en impedirles erigirse en oligarquías, en producir alternancias de gobiernos. En este capítulo me interesaré más específicamente en los gobiernos como estructuras y en los gobernantes como personal que ocupa cargos de gobierno.

Cualquier respuesta adecuada a la pregunta “¿quién gobierna?” debe partir de una cuidadosa definición de qué se entiende con gobierno. Luego debe proceder al análisis tanto de la estructura, de las funciones, de las tareas y de las actividades del gobierno, como de la conducta de los mismos gobernantes, para llegar a una clasificación de las formas de gobierno. La tarea de este capítulo, entonces, es amplia y ambiciosa, sobre todo porque, hasta tiempos bastante recientes, la bibliografía sobre la materia y las investigaciones correspondientes eran escasas y desiguales. Se llenaron algunas lagunas, pero sorprendentemente los gobiernos —a pesar de su importancia— todavía no han llamado una atención comparable ni a la reservada a los parlamentos ni aún menos a la

obtenida por los partidos (véase, por otra parte, la ambiciosa y monumental reconstrucción histórico-comparada de Finer, 1997).

QUÉ ES GOBIERNO

Una definición preliminar de qué es gobierno no presenta, al menos aparente y superficialmente, dificultades insuperables. Es bien sabido que el término “gobierno” viene del griego y significa timón. En las numerosas metáforas que derivan de ello quedaron firmes, pero a menudo sólo como metáforas y no como prácticas, los dos elementos centrales: el gobierno guía el barco del sistema político, los gobernantes son los timoneles a los que se confiaron sus ciudadanos embarcados en ese barco.

Los problemas surgen inmediatamente cuando se compara la tradición política continental europea, luego exportada también a América Latina, con la tradición política anglosajona. El término *government* sustancialmente nunca es empleado en los Estados Unidos, donde el gobierno del presidente es esencialmente la *administration* y comprende tanto la presidencia, como papel y como aparato, como la burocracia federal de las dependencias del ejecutivo. En cambio, el término *government* es empleado en Gran Bretaña, generalmente no por sí solo, en una pluralidad de versiones, todas importantes: *Her Majesty's government*, *cabinet government*, *shadow government* (gobierno sombra), *party government*. Más allá de estas diferentes utilizaciones, lo que más cuenta es la determinación más o menos puntual y la superposición entre gobierno y poder ejecutivo. El gobierno, de cualquier forma que sea definido, debería ser el detentador del poder ejecutivo. A este propósito, el problema es que a lo largo del tiempo cambiaron drásticamente tanto el significado como el contenido del poder ejecutivo.

Gobierno y poder ejecutivo

Antes de que Montesquieu codificara su tripartición de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, el poder era monista: estaba todo en las manos del monarca. Era el monarca quien reinaba y gobernaba, quien nombraba al personal al que encargaba tareas políticas y administrativas y lo despedía, quien dictaba leyes y emitía sentencias, quien promulgaba amnistías y concedía gracias. Sucesivamente, a veces de manera paulatina, otras veces de manera explosiva, el conflicto entre nobles y monarca llevó, en extrema síntesis, a una subdivisión de los poderes y a un traslado consistente y significativo de algunos poderes a favor del parlamento, donde el rey era llamado a estar presente, si quería no sólo reinar sino también gobernar de verdad, en la fórmula clásica “King in Parliament”. Se convirtió en tarea y prerrogativa del parlamento formular, aunque conjuntamente con el soberano y por lo general acogiendo su iniciativa, las leyes a las que estaba subordinado también el poder judicial, que luego las interpretaba y las aplicaba, mientras que el ejecutivo, es decir el soberano con su burocracia, era llamado precisamente a traducir estas leyes en actos y en hechos. La burocracia constituía entonces el instrumento operativo del ejecutivo, en una relación más o menos estrecha

con el gobierno del rey, pero generalmente de clara dependencia de él.

La evolución constitucional británica siguió y fue mucho más allá de la situación tan sintéticamente descrita. Como hemos visto en el capítulo VII, ya en 1867 el periodista y estudioso Walter Bagehot podía notar que era tarea del parlamento elegir bien un gobierno que, posteriormente, ejercería el poder ejecutivo. Por otro lado, poco menos de dos décadas después de la interpretación de Bagehot, el futuro presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, en aquel entonces profesor en Princeton, definió la forma de gobierno de su país como *congressional government* (1885), evidenciando, por el contrario, un neto predominio del congreso —con cierta arbitrariedad se podría decir del legislativo— en la presidencia, es decir en el ejecutivo. De todos modos, a lo largo del tiempo, con variaciones relacionadas tanto con la forma de gobierno (como veremos más adelante) como con el sistema partidista, el poder ejecutivo en sus diversas estructuraciones perdió la delantera —más o menos determinada, pero de cualquier forma decisiva— respecto al poder legislativo, igualmente estructurado de forma variada. Actualmente la mayoría de las diferencias entre sistemas políticos, por lo que concierne a las diversas modalidades de formación y de ejercicio del poder ejecutivo, depende de dos variables: una variable institucional, es decir relacionada con la forma de gobierno, y una variable coyuntural, es decir relacionada con elementos político-partidistas.

La ventaja del gobierno

LA FORMACIÓN DE LOS EJECUTIVOS

La variable *institucional* está constituida por las modalidades con las que se forman los ejecutivos. La distinción más clara es la que coloca, de un lado, a los ejecutivos que derivan su investidura y su poder de una elección popular directa; del otro, a los ejecutivos que derivan su investidura y poder de partidos y de parlamentos y por ende sólo de manera indirecta del pueblo. Esta distinción evoca —y no podría ser de otra manera— la que existe entre formas de gobierno presidenciales y formas de gobierno parlamentarias. Hay que añadir de inmediato que en las formas de gobierno semipresidenciales, de las que se hablará más y mejor a lo largo del capítulo, se tiene un ejecutivo dual. Por un lado está el presidente, que se volvió tal tras la elección popular directa; por el otro, el primer ministro, que lo es porque estableció y puede mantener una relación de confianza con el parlamento, en el cual se encuentra una mayoría parlamentaria que lo apoya, integrada por uno o más partidos. Cuando hay elección popular directa del jefe del ejecutivo, o más precisamente del presidente y —pero sólo hasta 2002— como en Israel, del primer ministro, la formación del ejecutivo es inmediata. Quien gana se vuelve automáticamente jefe del ejecutivo, sin contrataciones, sin mediaciones, sin ulteriores pasajes institucionales. El análisis merece, en consecuencia, dirigirse hacia las modalidades con las que son elegidos los candidatos y entran en competencia entre ellos (no me ocupo aquí de la importancia o no de la

personalidad del candidato o de la candidata. Para una eficaz crítica de excesivas simplificaciones y de exageradas acentuaciones de los factores meramente personales, véanse los análisis de los diversos capítulos en King, 2002).

La elección de los gobernantes

La verdadera línea distintiva separa el caso de los Estados Unidos de todos los demás casos de elección directa del jefe del ejecutivo. En los Estados Unidos el mecanismo de selección del candidato presidencial ya está, desde hace casi tres décadas, para ambos partidos mayores, fundamental y definitivamente constituido por elecciones primarias (óptimos análisis de estos mecanismos en el pasado se encuentran en Keech y Matthews, 1976; por lo que concierne al sistema político de los Estados Unidos, King, 1978, y Campus y Pasquino, 2005; para el presidencialismo estadounidense en una visión comparada, Pasquino, 2003). En algunos otros sistemas políticos, específicamente presidenciales, como en los recientes ejemplos tanto de Argentina como de Chile, tuvieron lugar elecciones primarias en el ámbito de los electores de las respectivas coaliciones de centro-izquierda. En México se realizan primarias nacionales dentro de lo que ha sido el partido hegemónico (PRI), que equivalían a una suerte de preelección (para profundizaciones véase valbruzzi, 2005). En otras partes las candidaturas no deben superar ninguna selección electoral-institucional preliminar. Son lanzadas inmediatamente a la arena electoral, pero necesitan apoyos consistentes, por lo general partidistas, pero también de otro tipo, ya que en las democracias de masa un candidato puede adquirir visibilidad electoral sólo si tiene acceso al aprovechamiento de una multiplicidad de recursos. Sin embargo, cabe destacar que, aunque puedan encontrar dificultades operativas y aunque hayan vivido un ocaso relativo en su amarre en la sociedad, en las democracias contemporáneas las organizaciones partidistas constituyen todavía el vehículo dominante para la selección y para la presentación de candidatos al cargo de jefe del ejecutivo y, finalmente, para el manejo de su campaña electoral.

A veces, aunque raramente —pero podría tratarse de anticipaciones de un futuro próximo a venir, si cuenta con particulares y conspicuos recursos— un candidato puede lograr superar los umbrales que suelen existir a la candidatura, como recabar un número elevado de firmas o bien, como en los Estados Unidos, la presentación de la candidatura por parte de comités específicos en cada estado, incluso sin la ayuda de un partido estructurado. Ocurrió en Perú en 1990 con Alberto Fujimori, un *outsider* de la política, a la par de su competidor, el famoso escritor Mario Vargas Llosa; en Polonia en 1991 con el paso a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales del multimillonario peruano-polaco Stanislaw Tyminski; en los Estados Unidos en 1992 y en 1996 con la candidatura del multimillonario Ross Perot. En los dos primeros casos el sistema partidista estaba muy poco estructurado: en crisis en Perú, en nacimiento en Polonia. Con respecto a Ross Perot, pudo aprovechar la permeabilidad de un sistema bipartidista a escala casi continental en una sociedad de masa. No obstante, en los Estados Unidos el camino de la construcción de un tercer partido vital resulta muy arduo y, si quieren obtener el apoyo oficial de uno de los dos partidos mayores, los candidatos presidenciales deben

emprender una larga campaña de elecciones primarias que constituyen precisamente el filtro a través del cual se evalúan las ambiciones, las capacidades, la resistencia, la popularidad y las posibilidades de victoria de los candidatos.

Las candidaturas

En general, en los sistemas políticos con elección directa del jefe del ejecutivo, cuanto más estructurado está el sistema partidista, más probable es que los candidatos al cargo de jefe del ejecutivo sean expresión de partidos aislados o de coaliciones de partidos. En el caso de una pluralidad de partidos que pertenecen a una coalición, queda pendiente el problema de la selección del candidato. Por otra parte, es plausible creer que la coalición se forma precisamente alrededor de la figura de un candidato compartido, ya que éste es elegido también por su presunta capacidad de llevar a la coalición a la victoria electoral. De otra forma, donde se aplica, será el sistema electoral de doble turno con segunda vuelta el que cree incentivos y vínculos para candidatos, partidos y coaliciones, con consecuencias importantes no sólo en las modalidades de selección y de elección, sino también en las sucesivas modalidades de ejercicio del poder ejecutivo (para observaciones específicas acerca del doble turno, véase Pasquino, 2007a: 68-70).

Ejecutivos y partidos

Decididamente más complejo, al menos en teoría, es el problema de la selección del jefe del ejecutivo en los sistemas parlamentarios. La primera diferencia está entre los sistemas bipartidistas y los sistemas multipartidistas. En los sistemas bipartidistas, la selección del candidato al cargo de primer ministro es totalmente interna a cada partido. Quien se vuelve líder del partido es automáticamente candidato al cargo de primer ministro. En las democracias bipartidistas, o bien con funcionamiento bipartidista, como recientemente Grecia, España y ya, en buena medida, Portugal, este resultado casi nunca se pone a discusión. En el peor de los casos, puede cuestionarse la permanencia en su cargo del primer ministro cuando su popularidad y su rendimiento estén a la baja y prefiguren una derrota electoral del partido que lo nominó. Entonces es posible incluso la sustitución del primer ministro, que ocurre a través de su remoción o su renuncia al cargo de líder del partido, como lo hicieron respectivamente los conservadores británicos en noviembre de 1990 con Margaret Thatcher y los laboristas en 2007 con Tony Blair, pero existían otros ilustres antecedentes entre los años cincuenta y sesenta (para especificaciones y aclaraciones, Massari, 1994; Pasquino, 1995b; Rose, 2001). Es preciso repetir que incluso 11 de los 17 primeros ministros ingleses del siglo XX tomaron posesión de su cargo a lo largo de la legislatura sin haber conseguido ninguna victoria electoral.

La conexión estrecha y casi automática entre liderazgo del partido y cargo de primer ministro puede darse incluso en sistemas multipartidistas, cuando un partido específico es capaz por sí solo de obtener la mayoría absoluta de los escaños, o bien una mayoría relativa, pero operativa, es decir que, de alguna manera, le permita gobernar. Han sido a

menudo los casos, por ejemplo, del Partido Socialdemócrata de Suecia, del Partido Laborista de Noruega y, naturalmente, de los liberaldemócratas en Japón. Sin embargo, cuando en ambos países es la coalición de los así llamados “partidos burgueses” la que obtiene la mayoría de los escaños en el parlamento, entonces la designación del primer ministro obedece a otra lógica: aquella, muy conocida en los sistemas multipartidistas sin partido predominante, de la búsqueda del punto de equilibrio político, en términos de representación social y de relaciones de fuerza, entre los diversos partidos aliados.

Por principio, y con el fin de respetar la correspondencia entre consenso electoral y responsabilidad política, en los sistemas multipartidistas la lógica de la selección del jefe del ejecutivo debería premiar al líder del partido mayor de la coalición de gobierno, el que obtuvo más votos y más escaños. En Alemania, por ejemplo, el derecho-deber del partido de mayoría relativa, es decir, según la ocasión, de los democristianos o bien de los socialdemócratas, de nombrar al canciller, jamás fue puesto en discusión por los liberales, el partido menor, aunque crucial, de las posibles coaliciones de gobierno hasta 1998 y, recientemente, ni siquiera por los verdes, indispensables aliados de los socialdemócratas (el principio vale también en los gobiernos de los *Länder*). Análogamente, los pequeños partidos israelíes, que aún son indispensables en la formación de la coalición de gobierno, siempre han permitido tanto a los conservadores del Likud como a los progresistas del Partido Laborista designar al primer ministro, antes de que se pasara a su elección popular directa en 1996, con el fin, no tanto de reducir el poder de coalición de los pequeños partidos, sino de acrecentar el prestigio y el poder de gobierno del primer ministro; ese tipo de elección fue abandonada en 2002.

Consenso electoral y gobierno

En otros casos, en cambio, especialmente cuando la coalición es compuesta, la elección del primer ministro está influida por una multiplicidad de condiciones y de consideraciones. Depende, por ejemplo, del carácter unitario del partido mayor de la potencial coalición y de su voluntad y capacidad de cambiar aliados y ponerlos a unos contra otros. Depende del poder de interdicción de los aliados menores, de su indispensabilidad y de su capacidad de acción coordinada. Así que, a menudo, se vuelve jefe de gobierno no el líder del partido de mayoría, sino un representante de ese mismo partido que resulte mayormente del agrado de los aliados o bien, incluso, un representante, en general el líder, de un partido numérica o políticamente esencial para la formación de esa coalición (para el caso italiano véanse las exhaustivas y argumentadas consideraciones de Pridham, 1988, de Calandra, 1996, y, en relación con la teoría de las coaliciones, de Mershon, 2002). Desde luego, la funcionalidad de la coalición de gobierno es a menudo invalidada y reducida por la presencia, en el vértice del poder ejecutivo, de un líder poco prestigioso por no ser suficientemente representativo del componente mayor de la coalición. A menudo éste es un resultado deseado incluso por los otros integrantes de la coalición, quienes apuntan a su propio crecimiento electoral a costa del partido de mayoría relativa.

En el caso de sistemas multipartidistas, la designación del primer ministro constituye

uno de los elementos que concurren a explicar las modalidades de formación de la coalición de gobierno. Es oportuno recordar que en el caso de las formas de gobierno presidenciales el presidente electo goza habitualmente de amplia discrecionalidad en la elección de sus ministros, en particular cuando su partido controla la mayoría absoluta de los escaños en el parlamento. Sin embargo, también en los Estados Unidos, ya que el Senado mantiene un poder de confirmación o de rechazo de las candidaturas propuestas por el presidente para los cargos ejecutivos en la *administration*, los resultados nunca están del todo predeterminados. Como lo demuestran los numerosos ejemplos de las repúblicas presidenciales latinoamericanas, ningún presidente puede elegir a sus ministros en absoluta libertad y sin considerar y anticipar eventuales reservas y oposiciones. En efecto, de Chile a Brasil y, en medida menor, a Argentina, cuando los presidentes electos no cuentan con una mayoría partidista compacta, deben seleccionar al personal de gobierno tomando en cuenta con antelación las reacciones de asambleas parlamentarias relativamente fragmentadas y no muy disciplinadas. Como es natural, también los presidentes de los Estados Unidos en los últimos 40 años han tenido sus problemas de *gobierno dividido* por el predominio en el congreso de una mayoría que les era hostil. Una cosa es, naturalmente, la posibilidad sustancial y casi ilimitada de elección de sus propios ministros; otra cosa muy distinta es la posibilidad de realización del programa de producción de políticas públicas. Pero éste ya es un paso más adelante respecto al problema preliminar, a menudo de compleja solución, que concierne a la formación de la coalición de gobierno en los sistemas parlamentarios (para la exposición de la temática con eficaces ejemplos, véase Pappalardo, 1978).

Gobierno y personal de gobierno

LA TEORÍA DE LAS COALICIONES

Sobre las modalidades de formación de las coaliciones de gobierno ya existe una amplia y buena bibliografía, que ha ido enriqueciendo cada vez más sus propias hipótesis y articulando la explicación de las mutables realidades políticas (el libro precursor es Riker, 1962; Giannetti, 2002: cap. V, recapitula los conocimientos disponibles). Desde hace tiempo es bien sabido que las coaliciones de gobierno raramente se basan en un único principio y que aún más raramente este principio está constituido, por así decirlo, por la mínima mayoría ganadora, es decir por la obtención y el mantenimiento en el parlamento de la mayoría absoluta lo más reducida posible de escaños, con el fin de adquirir todos los cargos disponibles y de poner en práctica su propio programa sin concesiones y sin acuerdos intermedios. Por supuesto, para este fin todos los partidos, sin distinción, son *vote-seekers*. Es decir, están perfectamente conscientes de la necesidad de conquistar el mayor número de votos posible, tomando en cuenta, desde ya, el espacio político en el cual compiten y la presumible composición de su electorado actual y potencial. A veces “buscar votos” puede significar también abstenerse, más o menos al mismo tiempo, de la

presencia en las coaliciones de gobierno.

Al margen de las consideraciones que acabamos de formular, es muy obvio que los partidos apuntan siempre a maximizar su poder. Cuando se trata La formación de gobierno, el poder está dado esencialmente por los cargos ministeriales. Entonces, en la formación de cualquier coalición de gobierno todos los partidos se comportarán como *office-seekers* y tratarán de construir o bien de formar parte de la coalición más pequeña posible. Técnicamente, ésta es la coalición mínima ganadora (*minimum winning*), integrada por el menor número de partidos que controlan el menor número de escaños, siempre y cuando asciendan a la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios. Con una distribución de escaños entre cinco partidos, como la que aparece en el cuadro VIII.1, existen dos coaliciones mínimas ganadoras E + B y E + C. Técnicamente, E + B es, por así decirlo, más mínimo ganador que E + C, al menos a los ojos de E, que puede ofrecer a B un número menor de cargos ministeriales que lo que presumiblemente pediría C, el cual dispone de más escaños que B. Si el número de los escaños fuese la única variable a tomar en cuenta, el discurso podría concluir aquí. Sin embargo, entran en juego otras variables políticamente muy significativas. En la vida política real, en efecto, es absolutamente improbable que en uno de los sistemas multipartidistas europeos se hayan formado ni la coalición E + B ni la coalición E + C. La variable que lo impide es la *distancia ideológica* o bien, de cualquier forma, la distancia programática que corresponde a grandes rasgos a la colocación de los diversos partidos en el *continuum* izquierda-derecha. Esto equivale a decir que es realmente muy improbable que el partido B, que se ubica en el centro-izquierda, quiera hacer una coalición y gobernar con el partido E, que se encuentra a la extrema derecha. Se lo impide la distancia ideológico-programática, pero también el legítimo y fundado temor de que una parte de su electorado no apreciará para nada semejante coalición y, en la primera ocasión adecuada, podría estar dispuesta a votar por el partido A, cuyos dirigentes aprovecharán sin duda la posibilidad de criticar a B por esta alianza realmente muy atrevida. Un planteamiento similar, un poco más moderado, vale también para C que, a su vez, podría ser criticado por los dirigentes de los partidos contiguos B y D y terminaría por correr el riesgo de que ellos lo “vacíen” de sus electores insatisfechos que, en parte, confluirían hacia la derecha moderada (D) y, en parte, probablemente en mayor medida, hacia la izquierda moderada (B).

La formación de las coaliciones de gobierno

Las coaliciones mínimas ganadoras

CUADRO VIII.1. *Posibles gobiernos según cinco teorías sobre la formación de las coaliciones*

	<i>Partidos</i>				
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>
	<i>izquierda</i>				<i>derecha</i>
Escaños	8	21	26	12	33
<i>Teorías</i>					
mínima ganadora	E + B (en suborden E + C)				
de la contratación	E + D + A				
del espacio mínimo	C + B + D (en suborden C + B + A)				
mínima ganadora contactada	C + B + A (en suborden C + B + D)				
de compatibilidad política	C + B + D (en suborden C + B + A)				

FUENTE: Adaptado de Lijphart (1999).

En caso de que lo deseen, los dirigentes de C tienen una buena razón más para no entrar en coalición con E. Técnica y constitucionalmente, es correcto que el encargo de formar el gobierno sea atribuido, en primera instancia, al jefe del partido que tiene más escaños en el parlamento, pero nótese que, de cualquier forma, sería útil saber si, además de tener más escaños que los demás partidos, E ha ganado o perdido algunos respecto a las elecciones anteriores, es decir si es un partido en ascenso o en descenso; pero el mismo planteamiento vale para los demás partidos. Es igualmente obvio que si antes B y luego C le dijeron que no al partido E, y siendo impensable que A, la extrema izquierda, esté dispuesta a aliarse con la extrema derecha (cosas que sólo ocurren en Italia, es más, ocurrieron en el experimento llamado *milazzismo* en la región de Sicilia en los años sesenta), el jefe del partido E estará obligado a ceder el paso. Entonces el rey (por ejemplo, de Bélgica), la reina (por ejemplo, de Holanda), el presidente de la república (por ejemplo, de Austria o de Italia), el presidente del parlamento monocameral sueco (el Riksdag), entregarán el encargo, correctamente, al jefe del segundo partido en términos de escaños, es decir justo a C que, por cierto, tiene mucho interés en hacer fallar el intento de E.

La dinámica de las coaliciones

Ya sabemos que C no hará ninguna coalición mínima ganadora con E. Además de la distribución de los escaños, vemos con claridad que C tiene en esencia dos posibilidades alternativas que enlisto en un orden no necesariamente de probabilidades, sino relacionado con la hipótesis crucial de que los partidos son, antes que nada, y sobre todo, *office-seekers*. Por lo tanto, si así fuera, independientemente de cualquier otra consideración, C debería privilegiar una coalición a su izquierda: C + B + A, ya que A tiene menos escaños que D y, en consecuencia, accederá a entrar en el gobierno aun cuando reciba menos cargos ministeriales que D. Además, dada su colocación a la extrema izquierda, a A no se le presentarán muchas otras oportunidades de participación en una coalición de gobierno, así que con mayor razón debería estar dispuesto a moderar sus demandas. Sin embargo, podría haber dos obstáculos a la participación de A en una

coalición con B y C. El primer obstáculo es que no es un hecho que C quiera ir a buscar un aliado hasta la extrema izquierda cuando podría encontrarlo más cerca, a lo largo del espacio político, ideológico y programático, es decir D. Las pretensiones ministeriales de D, después de todo, seguramente no serán muy superiores a las de A, ya que D sólo tiene cuatro escaños más que A. El segundo obstáculo, sin duda muy inferior al primero, para la formación de una coalición C + B + A, podría venir del mismo A. Colocado a la extrema izquierda, A podría no querer entrar en un gobierno guiado por el partido centrista, no querer asumir arduas responsabilidades, además, en la realización de un programa inevitablemente no lo bastante cercano a sus preferencias. A menudo partidos con una colocación espacial similar a la de A (y, sobre la base de lo que sabemos de los partidos de extrema izquierda en Europa, de similar propensión ideológico-programática) son *policy-seekers*, más que *office-seekers*. Así que A podría ofrecer su abstención programática o su apoyo selectivo a un gobierno C + B a condición de que este gobierno le ofrezca alguna política que le agrade y, de todos modos, que evite el deslizamiento hacia la derecha, no incluyendo a D, cuyas posiciones, a juzgar por la colocación, no pueden agradarle a A.

Centralidad y formación de la coalición

En sustancia, pues, la coalición de gobierno más probable en las condiciones numéricas y de colocación indicadas en el [cuadro VIII.1](#) es centrista, C + B + D. Una vez más debemos definir esta coalición como, técnicamente, sobredimensionada (*oversized*) por dos razones: contiene más partidos de los necesarios para dar vida a una coalición mínima ganadora; también contiene, aunque por poco, más escaños que la otra posible coalición sobredimensionada (C + B + A). En un sistema con tan sólo cinco partidos, es probable que el multipartidismo sea, además de numéricamente “limitado”, también políticamente “moderado” en las modalidades de competencia. Sin embargo, a menudo, por ejemplo en la Francia de la Cuarta República, y en Italia hasta 1993, las coaliciones sobredimensionadas fundadas en el centro se justificaban con referencia a la imposibilidad, política y democrática, de aliarse con partidos extremos, antisistema, y naturalmente con la elección constitucional de no buscar ni a unos ni a otros de aquellos partidos, precisamente para defender/mantener el sistema, en el sentido de “régimen”.

Si conociésemos mejor la historia de la formación de las coaliciones de gobierno en este hipotético sistema político, tal vez podríamos decir que si ya se formaron en el pasado coaliciones centristas similares, es muy probable que sigan formándose, puesto que dirigentes y partidos se conocen, saben cuáles son sus respectivas preferencias y exigencias, han madurado confianza en los respectivos comportamientos, prefieren tratar entre ellos. Al rehacer coaliciones ya experimentadas ahorran también tiempo en la decisión de aliarse, en la definición del programa de gobierno y en la distribución de los cargos ministeriales. En caso de que supiéramos si los tres partidos aliados ganaron o perdieron escaños en las recientes elecciones, también podríamos entender mejor con qué estado de ánimo y disponibilidad llegan a la mesa de las negociaciones todos y cada uno de ellos. Supongamos que hayan perdido, presumiblemente ante la derecha, dada la

entidad de los escaños de E. Entonces es probable que se sientan asediados, pero justo por esta razón querrán hacer un frente común. Dos de ellos ganaron. Entonces los partidos victoriosos se sienten reconfortados al volver a la misma coalición. Si, en cambio, hipotéticamente el perdedor es el partido B, que ha sido superado en consensos por C, he aquí otra buena razón para C para formar el gobierno, para B para aceptar formar parte de ello y para D de “cerrar” a su derecha, si este cierre (que en Italia fue definido como “delimitación de la mayoría”) es responsable de su ganancia de escaños, quizá pequeña, pero real.

Los gobiernos de minoría

Finalmente, la distribución numérica de escaños y la colocación espacial de los partidos presentadas en el cuadro no permiten determinar de manera convincente otra posibilidad: la de los gobiernos de minoría. El partido E no es lo bastante grande en términos de escaños y no es suficientemente central en términos de colocación en el espacio político como para aspirar a la formación de un gobierno de minoría (*minority*), es decir de un gobierno que no tiene la mayoría absoluta de los escaños en el parlamento. Resulta improbable, entonces, tanto que E quiera tratar de dar vida a un gobierno de minoría como que los demás partidos se lo permitan. Para aclarar por qué se forman gobiernos de minoría resulta oportuno recurrir a un ejemplo con datos reales, concretos, referidos a las elecciones realizadas en Suecia el 15 de septiembre de 2002 (antecedentes, reglas y resultados del contexto sueco se encuentran analizados en Bergman, 2000). El [cuadro VIII.2](#) muestra la distribución de los partidos suecos a lo largo del *continuum* de izquierda/derecha, sus porcentajes de voto y las correspondientes distribuciones de escaños. Sabemos que en la legislatura anterior había habido un gobierno socialdemócrata de minoría. Sabemos también que los gobiernos socialdemócratas de minoría constituyen la norma, es decir la frecuencia más recurrente, en el sistema político sueco desde hace muchas décadas. Sabemos, por último, que los ex comunistas suecos, hoy simplemente de izquierda, por un lado no son considerados como aliados deseables por los socialdemócratas; por el otro, nunca han mostrado ninguna propensión a poner en crisis a un gobierno socialdemócrata de minoría que, para ellos, sigue siendo la opción preferible a todas las demás, excepto, comprensiblemente, la de su participación directa en el gobierno. Asimismo, sabemos que una coalición de todos los partidos contra los socialdemócratas es absolutamente impracticable. La izquierda no la sostendría y sería demasiado heterogénea para converger en un programa y para sostenerlo visiblemente en el parlamento.

La fuerza de los gobiernos de minoría

Por lo tanto, sobre la base de las experiencias pasadas y de lo que sabemos, es fácil conjeturar la formación de un gobierno socialdemócrata de minoría. La única alternativa practicable sería el retorno a las urnas, con una altísima probabilidad de que los electores restituyan un parlamento no muy distinto, o bien den unos escaños extra a los socialdemócratas para evitar la inestabilidad política: una razón más para que los demás

partidos acepten un gobierno de minoría esperando tiempos mejores y confiando en eventuales errores y malhumores producidos por el gobierno socialdemócrata de minoría.

La frecuencia de los gobiernos de minoría

CUADRO VIII.2. *Distribución porcentual de los votos y de los escaños en el continuum izquierda-derecha en las elecciones suecas del 15 de septiembre de 2002*

	Partidos							Total
	Izquierda*	Verdes	Social-demócratas	Centro	Liberales	DC	Conservadores	
%	8.3	4.6	39.8	6.1	13.3	9.1	15.2	100
Escaños	30	17	144	22	48	33	55	349

* Excomunistas.

Por otra parte, los socialdemócratas están conscientes de que, precisamente porque no cuentan con una mayoría absoluta en el parlamento, deberán elegir políticas aceptables al menos para los verdes, o bien, como segunda opción, los liberales, con los que intentaron un acuerdo técnico. Por otro lado, los liberales tienen escrúpulos en dejarse involucrar en el gobierno, ya que es más de su interés permanecer en el bloque de los partidos de centro-derecha, que en Suecia son históricamente llamados partidos “burgueses”. Por último, la izquierda sabe que un gobierno socialdemócrata siempre es mejor que un gobierno de los partidos burgueses, y que las políticas de los socialdemócratas son lo mejor que puede obtener en las condiciones dadas. Por lo tanto, según los casos, votará las propuestas socialdemócratas o bien permitirá su aprobación, absteniéndose.

En resumen, y concluyendo el punto, la formación de los gobiernos en los sistemas multipartidistas responde a una variedad de consideraciones y de evaluaciones que no pueden reducirse al mero criterio del *office-seeking* utilizado por Riker. Este criterio requiere ser integrado como mínimo por el criterio del *policy-seeking* (como hacen, muy oportunamente, Laver y Schofield, 1991). Asimismo, con el fin de proponer generalizaciones fundadas, resulta indispensable tener algunos conocimientos sobre la historia de los sistemas partidistas y las modalidades predominantes de composición de los gobiernos en los sistemas políticos específicos. Si se desea plantear una teoría útil, las modalidades de formación de los gobiernos se prestan óptimamente al doble procedimiento sugerido por Goldstone, 2003): *process tracing* y *congruence testing*, es decir evidenciar el desarrollo en el tiempo de los acontecimientos y someter cada caso, por lo que nos concierne cada intento de formación de un gobierno, a pruebas de

congruencia.

Añadimos que para entender cuáles son los principios alrededor de los que se construyen las coaliciones de gobierno se necesita, antes que nada, tener presente que existen, entre los partidos representados en el parlamento discriminantes ideológicas y programáticas que vuelven, si no imposible, al menos sí muy difícil la formación de algunas coaliciones específicas de gobierno. Existen, en segundo lugar, contigüidades políticas que facilitan la formación de coaliciones de gobierno. Hay, en tercer lugar, memorias históricas, relaciones consolidadas, experiencias anteriores que facilitan o bien complican la formación de coaliciones de gobierno. Además, existen estrategias partidistas que van en una dirección o en otra, siguiendo las cuales un partido puede estar más interesado en la realización de determinadas políticas (es decir, comportarse como *policy-seeker*) que en la conquista de determinados cargos (es decir, comportarse como *office-seeker*). Al contrario, para algunos partidos puede ser más funcional permanecer oficialmente, por un periodo de tiempo más o menos largo, fuera de la coalición de gobierno por lo que concierne a los cargos, con el fin de obtener las políticas públicas preferidas y de contrastar políticas públicas que resultan desagradables y, de cualquier forma, para no asumir la responsabilidad de éstas ante el electorado. Por último, pueden existir convenciones sistémicas, ligadas a la naturaleza del sistema político, según las cuales, entre las diversas coaliciones numéricamente posibles, algunas resultan más aceptables y otras en esencia inviables, como por ejemplo las coaliciones que incluyeran a comunistas en Europa occidental hasta 1989, con la excepción de Francia entre 1981 y 1983, y aún hoy, tal vez, las que incluyan a partidos que se inspiren explícitamente en el fascismo.

Al combinar estas consideraciones generales y evaluando, gracias a la imponente cantidad de datos ya disponible, las dinámicas de los procesos de formación de las coaliciones, es posible hacer generalizaciones bastante fundadas y convincentes (Pappalardo, 1978; Laver y Schofield, 1991; Ieraci, 2003; Laver y Shepsle, 1995) que partan de la hipótesis de que en las democracias multipartidistas competitivas la mayoría de las coaliciones de gobierno sea del tipo *minimum winning*, es decir, fundadas en el logro de la más reducida mayoría absoluta de escaños en el parlamento, para que los integrantes de la coalición obtengan el máximo de las recompensas que se derivan de su participación en el gobierno, y que sigan tomando en cuenta todos los factores a los que ya nos referimos: contigüidad política, compatibilidad programática, repetitividad como instrumento para la reducción de los tiempos y de la incertidumbre, propensión a perseguir políticas más que a ocupar cargos. A veces estos factores conducen a la formación de coaliciones sobredimensionadas que se perpetúan en el tiempo (como en Italia, muy a menudo, en todo el periodo de 1947 a 1993), que son potencialmente más lentas en las decisiones y menos transparentes en la producción de políticas públicas, pero menos inciertas, porque los actores aprenden a conocer las respectivas preferencias y exigencias, y más estables en el tiempo. Las motivaciones que conciernen a las coaliciones mínimas ganadoras y las coaliciones sobredimensionadas son fáciles de comprender tanto en términos de adquisición de cargos y de recursos como en términos

de formulación de políticas y de satisfacción de las expectativas. Así que el caso analítico y políticamente más interesante es el constituido por las coaliciones *under size*, subdimensionadas, es decir sin una mayoría absoluta de escaños en el parlamento: los gobiernos de minoría.

LOS GOBIERNOS DE MINORÍA

¿Por qué los demás actores partidistas y parlamentarios deberían permitir a un solo partido —o incluso, en ocasiones, aunque mucho más raramente, a dos partidos— gobernar, y entonces atribuirse todos los cargos y todos los recursos con los que de todos modos cuenta un gobierno, si ese partido o esa coalición son *minority governments*, es decir, no disponen de la mayoría absoluta de los escaños en el parlamento? Si es fácil entender por qué un partido acepta o elige gobernar solo (para ocupar cargos, para realizar políticas, por estar convencido de sus propias capacidades), es más difícil explicar por qué los demás partidos aceptan la existencia de gobiernos de minoría. La respuesta predominante, por ejemplo en el caso italiano que, en el periodo entre 1960 y 1990, experimentó diversos gobiernos democristianos de minoría, llamados “monocolor”, a menudo calificados como “balnearios”, es que de todos modos estos gobiernos de minoría están destinados a durar poco, en espera de que se vuelvan a presentar las condiciones de colaboración necesarias para dar vida a una coalición más amplia, más estable, más operativa. En suma, los demás actores partidistas aceptan la excepcionalidad de un gobierno de minoría en presencia de un estado temporal de necesidad. A primera vista esta respuesta resulta satisfactoria.

Pero la investigación comparada ha evidenciado convincentemente que las situaciones concretas son muy distintas del simple y temporal estado de necesidad. En extrema síntesis, los gobiernos de minoría no son necesariamente más inestables que las coaliciones mínimas ganadoras o las coaliciones sobredimensionadas. No sólo no duran menos, sino que no son ni siquiera menos operativos. Al contrario, por ejemplo, tanto en Italia como en Noruega —casos elegidos precisamente por ser muy diferentes entre sí— los gobiernos de minoría han tenido una producción de políticas públicas no inferior a la de los demás tipos de gobierno (Strøm, 1990). ¿Por qué? ¿A qué factores se debe su existencia y a qué factores es imputable su productividad?

En primer lugar, los gobiernos de minoría tienen una duración al menos comparable tanto con la de las coaliciones mínimas ganadoras como con la de las coaliciones sobredimensionadas, ya que a menudo, especialmente cuando son gobiernos integrados por un solo partido, logran evitar las tensiones y los conflictos que se derivan de la necesidad de conciliar intereses diversificados que se manifiesta dentro de cualquier coalición compuesta. Asimismo, a menudo los gobiernos de minoría son mayormente operativos, ya que su condición minoritaria los obliga a realizar, si no un programa completo, al menos sí elementos programáticos significativos, pues su posibilidad de duración depende también, y a veces sobre todo, de su eficacia. Por último, los

gobiernos de minoría ponen bajo presión a los eventuales, potenciales aliados futuros que, por un lado, no pueden desafiar su existencia mientras no estén dispuestos a entrar en la posterior coalición de gobierno; por el otro deben precisar sus demandas en términos de cargos, recursos y políticas, donde decidan asumirse las correspondientes responsabilidades gubernativas. Oportunamente, Strøm (1990: 238) añade que los gobiernos de minoría y las coaliciones subdimensionadas pueden servir como “vehículos de alternancia en el poder en sistemas de bipartidismo o de bipolarismo imperfecto”. Esto ocurre tanto cuando la oposición es leal como cuando la oposición tiene características antisistema.

CUADRO VIII.3. *Tipos y duración de los gobiernos en Europa, 1945-1999*

<i>Países</i>	<i>Gobiernos mayoritarios</i>		<i>Gobiernos minoritarios</i>		<i>Gobiernos técnicos</i>		<i>Total</i>
	N	%	N	%	N	%	
Alemania	23	88.5	3	11.5			26
Austria	20	95.2	1	4.8			21
Bélgica	29	87.9	4	12.1			33
Dinamarca	4	12.9	27	87.1			31
España	5	71.4	2	28.6			7
Finlandia	27	61.4	10	22.7	7	15.9	44
Francia	16	69.6	7	30.4			23
Gran Bretaña	19	95.0	1	5.0			20
Grecia	9	81.8	1	9.1	1	9.1	11
Irlanda	11	50.0	11	50.0			22
Islandia	21	80.8	5	19.2			26
Italia	26	51.0	24	47.1	1	1.9	51
Luxemburgo	16	100.0	0	0.0			16
Noruega	9	34.6	17	65.4			26
Países Bajos	19	86.4	3	13.6			22
Portugal	8	53.3	3	20.0	4	26.7	15
Suecia	7	26.9	19	73.1			26
Media		67.5		32.1			

FUENTE: Adaptado de Strøm (1997: 55), Strøm, Müller y Bergman (2003; 2008).

En el primer caso, el gobierno de minoría obliga a la oposición leal a volverse transparentemente constructiva y a postularse de manera explícita para sustituirlo. En el

segundo caso, el gobierno de minoría se transformará, atrayendo a las demás fuerzas prosistema y aislando al partido o a los partidos antisistema. No obstante, todavía podrán repetirse a lo largo del tiempo algunas condiciones anteriores (o bien algunas condiciones nuevas, pero que van en la misma dirección) que han llevado a la formación originaria de un gobierno de minoría. Como se ve en el [cuadro VIII.3](#), los gobiernos de minoría son un fenómeno nada esporádico en las democracias contemporáneas. En efecto, han constituido más de un tercio del total de los gobiernos que se formaron de 1945 a 1987; mucho más de la mitad en los países escandinavos, con la excepción de Finlandia, y en España. Su experiencia, tanto en España como en Italia, tanto en Noruega y en Dinamarca como en Suecia, prosiguió también en la década siguiente y, excepto en Italia, promete reproducirse.

LOS GOBIERNOS DE PARTIDO

Las modalidades de formación de las coaliciones de gobierno y los resultados concretos en términos de coaliciones mínimas ganadoras, coaliciones sobredimensionadas, gobiernos de minoría, tienen consecuencias específicas en las políticas gubernamentales. Para saber más, es necesario explorar a fondo las dos temáticas. La primera atañe a la composición de los gobiernos; la segunda a las tareas de gobierno.

Es oportuno ver las dos temáticas por separado, empezando por la composición de los gobiernos.

Como hemos evidenciado repetidamente en la sintética panorámica sobre la formación de las coaliciones de gobierno, los partidos desempeñan en ellas un papel central, a menudo exclusivo. Más bien, como se ha subrayado, a menudo no lo bastante como para volverse una adquisición cognoscitiva irrenunciable, los gobiernos contemporáneos son, con rarísimas excepciones, gobiernos de partido (*party governments*) (Rose, 1974; Castles y Wildenmann, 1986). De hecho, la única excepción significativa, que de cualquier forma es muy parcial, ya que los integrantes del ejecutivo son seleccionados, nombrados y remplazados por el presidente también con clara referencia a su propensión partidista, podría estar constituida por los Estados Unidos, y es fácilmente explicable con referencia tanto a la forma de gobierno presidencial como a la debilidad de las estructuras partidistas operantes en un espacio político prácticamente continental (Fiorina, 1987). En todos los demás regímenes democráticos competitivos, pero desde luego, aunque en situación muy distinta, también en los regímenes monopartidistas no competitivos, los gobiernos son gobiernos de partido. Y los gobiernos de partido no son para nada asimilables a la partidocracia, menos aún a la italiana, y viceversa (como parece suponer Calise, 1994).

Los gobiernos de partido

La característica partidista de los gobiernos

La característica partidista de un gobierno puede definirse con base en cinco requisitos. Más precisamente, hay un gobierno de partido cuando (Katz, 1987: 7):

- 1) las decisiones son tomadas por personal elegido del partido (a cargos de gobierno) o por sujetos bajo su control;
- 2a) las políticas públicas son decididas en el interior de los partidos que...
- 2b) ... luego actúan de manera compacta para realizarlas;
- 3a) los detentadores de los cargos son reclutados y...
- 3b) ... mantenidos responsables a través del partido.

Estas condiciones son, como se puede notar, bastante apremiantes, cosa oportuna. Si operan todas al grado máximo, se tendrá gobierno de partido en su esencia más significativa y más incisiva. Si sólo se dan algunas condiciones, se tendrá gobierno de partido en sentido más limitado y limitativo. Katz subraya que si todas las condiciones operan conjuntamente, el resultado global es definible como una gran “característica partidista de gobierno”. Esta característica partidista puede evaluarse aún mejor si se configuran tres condiciones específicas. La organización partidista actúa:

- 1) mostrando conductas de equipo;
- 2) en el intento de adquirir el control sobre todo el poder político;
- 3) fundando sus pretensiones de legitimidad sobre el éxito electoral (Katz, 1987: 8).

Hay que recordar inmediatamente que el *party government* que se discute caracteriza situaciones de efectiva competencia democrática entre una pluralidad de actores políticos. Entonces, el “control sobre todo el poder político” concierne al poder específicamente político, está estricta y democráticamente vinculado a la victoria electoral y persiste sólo mientras el partido permanezca en el gobierno, o sea por un periodo de tiempo limitado. Una vez definidas las condiciones, las prerrogativas y los límites de la característica partidista del gobierno, Katz considera oportuno evaluar también cuál es el ámbito de extensión del gobierno de partido. En este caso se podrá hablar de “característica partidista de la sociedad” con referencia a la presencia de los partidos en el ámbito social y económico, a la posibilidad y a la práctica de su penetración en sectores no propiamente políticos.

La característica partidista de la sociedad

Armados con estos conceptos, es posible destacar algunos aspectos significativos.

En primer lugar, todos los gobiernos de las democracias occidentales, incluyendo el de los Estados Unidos —aunque a veces forma parte de ello personal no precisa y plenamente de extracción partidista—, han sido y son gobiernos de partido. Al margen de sus diversas configuraciones institucionales (respectivamente república parlamentaria, república semipresidencial, monarquía parlamentaria), las democracias recientes de Europa meridional (Grecia, Portugal y España) se reconstruyeron como gobiernos de

partido. Incluso las democracias de Europa centro-oriental se están estructurando como gobiernos de partido, siempre independientemente de la considerable variedad de los respectivos sistemas constitucionales que reflejan las diversas formas de parlamentarismo, semipresidencialismo y presidencialismo (Remington, 1994; Baylis, 1996; Taras, 1997).

En segundo lugar, las diferencias más significativas entre los gobiernos de partido conciernen especialmente a la posibilidad de que el gobierno esté formado por un solo partido o bien por una coalición partidista más o menos amplia. Por otra parte, aun cuando en el gobierno haya una coalición de partidos, el género sigue siendo “gobierno de partido”, pero los casos específicos se diversifican. Por lo tanto, estos casos merecen atención tanto por su funcionamiento como por sus consecuencias, sólo en parte compendiadas en el análisis de la formación y de la transformación de las coaliciones.

Las diferencias en los gobiernos de partido

En tercer lugar, las diferencias entre los diversos gobiernos de partido se relacionan con la naturaleza de los diversos actores partidistas, particularmente con su cohesión y su disciplina. En efecto, una cosa es el gobierno de un solo partido compacto y disciplinado, otra bien distinta es un gobierno formado por una coalición de partidos, cada uno de los cuales, en su interior, está dividido en corrientes más o menos rígidamente organizadas.

En cuarto lugar, las diferencias conciernen a la eventual “transformación de la sociedad en términos partidistas”. No es cuestión sólo de la distribución de los despojos, es decir del botín de cargos, específicamente gubernativos y no, atribuido a quien ganó las elecciones, que en el caso italiano se conoce como repartición. Es cuestión, en cambio, de la presencia, más o menos sofocante, de las organizaciones de partido en el sistema social y en el sistema económico, con el fin de mantener control y consenso, fenómeno que en Italia se conoce como colonización. Tomadas en conjunto, repartición y colonización configuran el fenómeno, que en Italia ha alcanzado niveles sumamente elevados, de la partidocracia, que desde luego, debe ser percibida y evaluada como una degeneración de la democracia (Pasquino, 1995a).

Los estudiosos del *party government* reconocen como legítimo y funcional para el ejercicio de la actividad de gobierno que los partidos victoriosos coloquen personal de extracción partidista en los cargos de gobierno y, según el sistema de los despojos, también en algunos papeles político-administrativos considerados de importancia decisiva para la realización del programa de gobierno. Consideran igualmente importante que este personal de nombramiento partidista sea por entero responsable ante quien lo nombró, que será a su vez responsable de aquellos nombramientos y de sus prestaciones frente al electorado. Dudas legítimas, en cambio, conciernen a la extensión de la influencia del *party government* también en sectores sociales y económicos. La transformación en términos partidistas de la sociedad parece servir objetivos partidistas de dudosa democraticidad y eficiencia: el mantenimiento y, a veces, la extensión de la influencia en el electorado, más que ejercer funciones de guía, de orientación, de gobierno. No muy paradójicamente, la ampliación de la transformación partidista de la sociedad corre el

riesgo de producir un cortocircuito en la cantidad y en la calidad del gobierno de partido.

La interpenetración entre la característica partidista del gobierno —es decir, el grado en que los partidos eligen el personal de gobierno y producen decisiones formuladas en su ámbito— y la característica partidista de la sociedad —es decir la intromisión de personal partidista en los sectores sociales, económicos y culturales— puede desembocar en una red de relaciones que terminan, por un lado, por producir una defensa de las posiciones adquiridas por los partidos; por el otro, por asfixiar a la sociedad con resultados globales de inmovilismo. En cambio, el modelo del *party government* funciona mejor, en la práctica, cuando las elecciones son competitivas y producen alternancia entre partidos y coaliciones. En efecto, en estos casos, que constituyen la norma en las democracias contemporáneas, los gobernantes de partido, temiendo el veredicto de los electores, escogerán personal técnicamente apto, y no sólo leal al partido, para todos los cargos no estrictamente políticos, a sabiendas de que serán juzgados también con base en el rendimiento y en la honradez del personal que nombraron. En general, pues, el modelo del *party government* parece prometer mayor responsabilización de los gobernantes que, por ejemplo y en gran medida, el modelo del gobierno de técnicos, y generalmente mantiene lo que prometió.

Party government y competencia política

EL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO

Una cosa es analizar las modalidades de producción de las políticas públicas, como se hará en el próximo capítulo; otra cosa muy distinta, pero preliminar, es resaltar cómo las tareas del gobierno cambiaron de manera significativa a lo largo del tiempo. Más precisamente, estas tareas aumentaron de modo considerable y produjeron un impulso al crecimiento del papel del gobierno (Warren Nutter, 1978), al grado de que en la bibliografía anglosajona el tema general se clasifica bajo la etiqueta de *big government* (Rose, 1988). Concretamente, las tareas asumidas por los gobiernos todavía están cambiando tanto con referencia a los tipos de gobierno como, más en general, con referencia a las relaciones entre gobierno y sociedad, así como entre gobierno y economía. El [cuadro VIII.4](#) muestra la significativa evolución cuantitativa del así llamado Estado de bienestar, es decir de la intervención del gobierno en los ámbitos socioeconómicos, y distingue los sistemas políticos según el tamaño de sus actividades.

¿Qué hacen los gobiernos?

Para qué sirven los gobiernos y qué hacen son dos interrogantes ineludibles que están en la base de la construcción de los Estados contemporáneos e, incluso, de los procesos de unificación supranacional (como lo sugieren Bardi y Pasquino, 1994, en el análisis de las interpretaciones de rol dadas por los integrantes de la Comisión Europea). A este nivel, las dos exigencias originarias, como recuerdan los estudiosos del pensamiento

político, fueron, por un lado, la creación y el mantenimiento de la ley y del orden político dentro del Estado, y por el otro la protección de los ciudadanos ante las interferencias desde afuera. Más que un Estado mínimo, que es la expresión que suele utilizarse, cuando las tareas son exclusivamente éstas se debería hablar de gobierno mínimo (para quedarnos en el lenguaje anglosajón, *small o limited government*). Desde luego, también para realizar estas tareas los gobiernos deberán dotarse de aparatos específicos: para la seguridad interior y exterior (una policía y un ejército), para la administración de la justicia (la magistratura) y para la recaudación de impuestos (una burocracia, sobre todo fiscal). Es curioso advertir cómo los neoconservadores han intentado y todavía intentan volver a un gobierno mínimo, no desmantelando los aparatos militares y policiacos, sino reduciendo los impuestos y, en consecuencia, restringiendo los servicios a los ciudadanos.

CUADRO VIII.4. *Evolución del Estado social (% de gasto en relación con el PIB, 1950-2005)*

<i>Países</i>	<i>1950</i>	<i>1966</i>	<i>1971</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Alemania	17.0	19.6	19.7	22.7	22.3	26.2	26.7
Austria	14.3	20.8	22.3	22.5	23.9	26.4	27.2
Bélgica	12.8	18.6	20.6	23.5	24.9	25.3	26.4
Dinamarca	8.6	13.9	20.2	24.8	25.1	27.9	29.2
España				15.5	19.9	20.3	21.2
Estados Unidos	4.6	7.9	11.7	13.1	13.4	14.5	15.9
Finlandia	7.7	13.1	16.3	18.0	24.2	24.3	26.1
Francia	13.2	18.3	17.5	20.8	25.1	27.9	29.2
Gran Bretaña	10.9	13.3	14.4	16.7	17.0	19.2	21.3
Países Bajos	9.1	18.3	23.6	24.8	25.6	19.8	20.9
Irlanda	8.0	11.2	12.7	16.7	14.9	13.6	16.7
Italia	9.6	17.5	20.5	18.0	19.9	23.3	25.0
Japón	3.8	5.1	5.5	10.6	11.4	16.5	18.6
Noruega	6.7	12.6	19.6	16.9	22.3	21.3	21.6
Portugal				10.2	12.9	19.6	23.3
Suecia	10.0	16.5	23.8	27.1	30.2	28.5	29.4
Suiza	6.3	9.5	11.4	13.5	13.4	17.9	20.3
Media	7.0	11.3	15.6	17.9	19.0	20.3	21.9

FUENTE: Adaptado de Wilensky (2002, 213) y de Organisation for Economic Co-operation and Development

Al principio de la experiencia del Estado contemporáneo, con motivaciones distintas —los conservadores para protegerse de los desafíos de algunos sectores sociales y atenuarlos, los liberales para completar los procesos de extensión de la ciudadanía, los socialistas para dar cuerpo a exigencias de justicia social—, los gobiernos, no sólo los democráticos, ampliaron su esfera de intervención en la sociedad y en la economía. En consecuencia, tuvieron que asumir tareas antes desarrolladas por la sociedad, construir aparatos burocráticos más amplios, ampliar el nivel de la presión fiscal. Para garantizar asistencia y protección a los trabajadores en caso de enfermedad, de desempleo y de vejez, para formar una fuerza laboral preparada, pero también para dar vida a ciudadanos conscientes, los gobiernos procedieron gradualmente a la realización de políticas sociales, que culminaron en la construcción de un verdadero Estado social (Flora y Heidenheimer, 1981; Alber, 1982). Por supuesto, los modelos concretamente realizados son y siguen siendo diversos, pero en todos los modelos pueden reencontrarse, describirse y analizarse algunos principios generales relativos a la formación y al trabajo, a la asistencia y a la providencia, que necesitan la intervención activa del Estado.

La expansión del gobierno

Para controlar los ciclos económicos, para regular la competencia en el mercado y para guiar los procesos de desarrollo, los gobiernos entraron activamente en la esfera de la economía, recurriendo a los instrumentos sugeridos por el famoso economista inglés John Maynard Keynes con los objetivos conjuntos de estimular la demanda de bienes y de contener o eliminar el desempleo (Goldthorpe, 1984). Más en general, tanto las guerras mundiales, con su movilización general de ciudadanos, cuanto las crisis económicas, como la gran depresión de los años treinta, crearon las condiciones para una expansión del papel de los gobiernos. El resultado global consistió en una gran asunción de responsabilidades de gestión y políticas directas de los gobiernos ante los ciudadanos, y en una ramificada y costosa presencia de los aparatos burocráticos gubernativos en la esfera socioeconómica (Regonini, 2003).

El fenómeno del crecimiento del papel y de la presencia del gobierno resultó muy grave y amenazador durante los años setenta, mientras parecían disminuir precisamente las capacidades de los gobiernos de enfrentar sus nuevas y mayores tareas. En aquel entonces se habló y se escribió mucho de crisis de gobernabilidad, que había que resolver, según los autores conservadores, con una compresión y reducción de la participación política y de las demandas sociales; según los autores progresistas, con un aumento de las capacidades y de las estructuras colectivas de participación y de gobierno. Sin embargo, lo que vale la pena destacar es que pocos autores pusieron manos a la obra para someter a verificación la afirmación general de una consistente expansión de los gobiernos; es decir, para establecer qué era en verdad, cómo se manifestaba, de qué forma podía ser medida y, eventualmente, cómo debía ser contrastada y contenida (es útil la nueva revisión de la temática realizada un cuarto de siglo después en Pharr y

Putnam, 2000). En esa ocasión, Rose hizo un encomiable intento de dar mayor precisión a la crítica dirigida contra el *big government*, y sus conclusiones merecen particular atención.

La crisis de gobernabilidad

De su importante análisis comparado de 13 democracias occidentales (sintetizo libremente de Rose, 1980: 29-30) resulta que, independientemente de algunas diferencias significativas entre los diversos países, en el periodo 1950-1980:

- 1) las leyes aprobadas por los parlamentos no habían aumentado y las sociedades democráticas no estaban particularmente condicionadas por el “peso muerto” de leyes ya obsoletas;
- 2) el aumento del drenaje fiscal había estado determinado más por la inflación que por una expansión de la cuota del producto nacional destinada al sector público;
- 3) la gran mayoría de los empleados públicos no [estaba] representada por burócratas inalcanzables, encerrados en la torre de marfil de la capital nacional: los servidores públicos en primer lugar proporcionan instrucción, asistencia sanitaria y otros servicios de manera directa a los núcleos familiares en toda la nación;
- 4) el número de instituciones y de organizaciones públicas no se había multiplicado, sino que incluso había disminuido;
- 5) los programas públicos que habían experimentado una expansión no habían sido los nuevos, “de dudosa eficacia y con fines controvertidos”, sino más bien los correspondientes a políticas públicas ya bien consolidadas y aceptadas, que se encargaban de jubilaciones, salubridad, instrucción para decenas de millones de personas.

Ante esta situación, cuyos indicadores parecen adecuados y convincentes, quedaría por explicar no sólo la reacción de amplios sectores de la opinión pública que, de todos modos, se manifestó de manera agresiva hacia el presunto crecimiento del gobierno, sino también la conspicua afirmación electoral de los neoconservadores, en particular en las grandes democracias anglosajonas: por orden, Gran Bretaña, los Estados Unidos y Canadá (eficazmente analizadas por Cooper, Kornberg y Mishler, 1988). Probablemente la mejor explicación es que, justo ante el éxito del Estado y de los gobiernos, crecidos en papel y peso, en construir sociedades más prósperas y mejor protegidas contra las adversidades de la vida, algunos sectores sociales han adquirido la convicción de poder hacerlo mejor por sí solos, y han solicitado una reducción del papel del Estado y del gobierno. Donde la tradición individualista era más fuerte, las estructuras partidistas más débiles y las estructuras sociales menos entrometidas, estas demandas han tenido un éxito al menos parcial. La retirada de los Estados y de los gobiernos, que empezó bajo el impulso de algunos gobiernos neoconservadores en los países anglosajones, de todos modos resultó bastante difícil. Sin embargo, un redimensionamiento global del Estado social —y por ende del papel, de las tareas y de los aparatos de los gobiernos

contemporáneos— en los regímenes democráticos ya parece estar en curso.

El redimensionamiento del gobierno

Se van redefiniendo límites distintos, más móviles y más favorables a la sociedad y a la economía. El riesgo es que el contragolpe de la retirada del gobierno de algunas áreas repercuta no sólo en una redefinición de los derechos sociales de los ciudadanos, sino en un redimensionamiento de sus derechos políticos y civiles (Zincone, 1992).

¿Cuánto gobierno, cuál gobierno?

Ya que todos los datos sugieren que son los sectores más desamparados de la sociedad los que participan políticamente en menor medida, si dichos sectores se expanden la participación política resbalará cada vez más hacia las clases sociales que ya cuentan con los recursos necesarios para defender y para acrecentar sus posiciones relativamente privilegiadas. Menos gobierno, incluso en la sociedad y en la economía, a veces puede significar concretamente gobierno menos democrático. En todo caso, en los regímenes democráticos contemporáneos el conflicto, no sólo acerca de *cuál gobierno*, sino acerca de *cuánto gobierno*, sigue estando abiertísimo. Es un conflicto que se resuelve temporalmente evaluando las preferencias de los ciudadanos tal como se expresan en el voto. Por eso las redes de protección construidas por el Estado social constituyen todavía el apoyo indispensable a una participación política que permita al más alto número de ciudadanos expresarse de manera influyente e incisiva.

LAS FORMAS DE GOBIERNO

Los gobiernos desarrollan sus tareas en el marco de un sistema institucional global que se define como “forma de gobierno”. Existe una tripartición clásica de las formas de gobierno: presidenciales, semipresidenciales, parlamentarias. A éstas se debería añadir el caso, bastante raro, de las formas de gobierno directorales caracterizadas por un ejecutivo colegiado, como en Suiza (y como en la Yugoslavia comunista). El ejecutivo colegiado, llamado también *gobierno directoral*, es una de las soluciones institucionales practicadas en sociedades en las que existen numerosas divisiones étnicas, lingüísticas, religiosas. La dramática explosión de las nacionalidades en la ex Yugoslavia ha demostrado ampliamente que ese gobierno colegiado, donde todas aquéllas estaban representadas de alguna manera, había logrado evitar, también gracias al papel aglutinante de la Liga de los Comunistas, conflictos de otra forma destructivos. La fórmula suiza consiste en la elección por parte del parlamento bicameral diferenciado (Bundesversammlung) de un consejo federal (Bundesrat), integrado por siete responsables de diversos ministerios elegidos de manera de dar representación a los partidos, a los cantones y a los diversos grupos lingüísticos: alemán, francés, italiano y ladino, cuya duración en el cargo es un cuatrienio, pero que a menudo son vueltos a

nombrar. Entre esos siete, el parlamento designa, según el principio de la rotación anual, al presidente de la Confederación Helvética, que no es reelegible inmediatamente.

El elemento de interés específico en este capítulo está constituido por las relaciones que existen entre el gobierno y el parlamento y por las modalidades con las que se reflejan en la acción y en la operatividad del gobierno (para una síntesis y para muchas profundizaciones me remito a Pasquino, 2007a).

Formas de gobierno presidenciales

En las repúblicas presidenciales, el jefe del ejecutivo es elegido directamente por los ciudadanos y tiene su fuente de legitimación específica diversa y autónoma de la del parlamento, en estos casos a menudo denominado congreso. El congreso es igualmente elegido por los ciudadanos, con sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales en los Estados Unidos, con diversas variedades de sistemas proporcionales o mixtos en las repúblicas presidenciales latinoamericanas. El presidente de la república no tiene el poder de disolver el congreso. A su vez, el congreso no puede retirarle la confianza al presidente de la república y sustituirlo. Sólo puede —pero es una medida extrema y rarísima— impugnarlo (*impeachment*) por atentar contra la constitución. Así que presidencia y congreso son realmente, como querían los padres fundadores de la constitución de los Estados Unidos, “instituciones separadas”. Pero, siempre en obediencia a los preceptos constitucionales, comparten el poder: por ejemplo, de manera especial, pero no única, el legislativo.

Instituciones separadas que...

Para dar una definición correcta se puede afirmar que en las formas presidenciales de gobierno, y no sólo en la de los Estados Unidos, el presidente y el congreso —y, en cierta medida, la Suprema Corte— son “instituciones separadas que comparten los poderes” (*separated institutions sharing powers*). Si el presidente introduce proyectos de ley que el congreso no aprecia, éste puede prorrogarlos, cambiarlos, rechazarlos, en espera de textos que podrá aceptar y aprobar. Si el congreso aprueba proyectos de ley que el presidente no acepta, o bien enmienda los proyectos de ley presidenciales de manera que el presidente considera inaceptable, el presidente puede recurrir a su poder de veto, parcial o total. A su vez, el congreso puede superar el veto con la mayoría calificada de dos tercios, mayoría para nada fácil de alcanzar.

...comparten el poder

El principal problema del presidencialismo, en particular del estadounidense, consiste en la presencia en funciones de un presidente cuyo partido no tenga la mayoría en las dos ramas del congreso. En este caso el presidencialismo origina lo que se define como *gobierno dividido*. En verdad, algunos estudiosos han visto en la forma presidencial de gobierno también otro peligro: el de un presidente que tenga una sólida mayoría en el

congreso y que, por lo tanto, pueda gobernar aplastando la oposición. En el contexto estadounidense se ha hablado al respecto de “presidencia imperial”. El presidencialismo estaría sujeto a oscilaciones de un exceso de poder a una carencia de poder, del máximo grado de capacidad decisoria a la parálisis decisoria, del gobierno imperial al gobierno dividido. Naturalmente, algunos de estos efectos pueden ser exacerbados o moderados por el sistema partidista. Si los representantes electos plasman sus conductas según una rígida disciplina de partido, entonces tanto la capacidad decisoria como la parálisis decisoria constituirán riesgos reales para la calidad y para la misma supervivencia de la democracia. Si los representantes electos tienen una gran autonomía de comportamiento, el presidencialismo podrá funcionar con escasos niveles de rendimiento en caso de que se presente bajo la forma de gobierno dividido, o bien estará sujeto a débiles contrapesos y a pocos controles en caso de que se presente bajo la forma de una presidencia imperial. Sin embargo, ni siquiera un presidente ambiciosamente imperial podrá volver a compactar a un congreso hostil en apoyo a sus programas y a sus políticas.

El gobierno dividido

Sabemos que a ningún presidente elegido directamente por los ciudadanos le gusta ser sometido a controles y contrapesos ni rendirle cuentas a una mayoría parlamentaria adversa. Estando así las cosas, ¿se necesita aceptar el gobierno dividido porque es una de las consecuencias posibles de los presidencialismos, o bien debemos considerarlo una degeneración que hay que reformar? (Fiorina, 1992; McKay, 1994.) Partamos de una consideración preliminar. El presidencialismo no es una forma de gobierno, como se afirma a menudo, “fuerte”. La cuestión es más compleja. Institucionalmente, el presidencialismo es, por un lado, incluso demasiado fuerte, y por lo tanto corre el riesgo de degeneraciones bajo la forma de conductas presidenciales intolerantes a los controles y sustancialmente autoritarias; por el otro, es débil y se desliza hacia la impotencia decisoria. La prepotencia no está inscrita en la forma presidencial de gobierno, pero es su resultado plausible. ¿Se puede decir lo mismo del gobierno dividido? Seguramente sí. De la prepotencia presidencial conocemos resultados desagradables que colindan y desbordan con el autoritarismo, del Nixon de Watergate a muchos presidentes latinoamericanos. Del gobierno dividido conocemos las dificultades decisorias que el presidente puede tratar de superar de manera clientelar o bien de manera retórica. La superación será clientelar si el presidente, dotado de la habilidad y de la paciencia necesarias, trata de intercambiar los recursos con que cuenta con los votos de representantes no del todo hostiles. La superación será retórica si el presidente, dotado del habla y del rostro televisivo necesarios, como por ejemplo Ronald Reagan, trata de convencer al electorado de ejercer presiones sobre sus representantes para que sostengan al presidente que eligieron directamente. La superación podría ser también autoritaria si desde lo alto de su cargo el presidente usa amenazas y presiona a los organismos de seguridad y militares que tiene el poder de controlar.

El gobierno dividido no funciona o bien, más precisamente, funciona a bajísimos niveles de rendimiento o con disfunciones. Su persistencia es justificada, al menos en los

Estados Unidos, según dos tipos de razonamientos. El gobierno dividido corresponde en la práctica a la visión institucional de los padres fundadores. Las “instituciones separadas que comparten el poder” se han diseñado de esta manera precisamente para evitar la concentración de poder en una sola institución. Si el gobierno no fuese dividido y compartido, sino unitario y concentrado, violaría las expectativas y los deseos de los padres fundadores y confirmaría su temor relativo a la tiranía de la mayoría. El segundo planteamiento se basa en las preferencias de los electores. El gobierno no está dividido sólo a nivel federal; desde hace algún tiempo está dividido también a nivel de cada estado (Cox y Kernell, 1991; Fiorina, 1992). Si los electores no lo quisieran, podrían dejar de “dividir” su voto entre el candidato a presidente o bien a gobernador de un partido y los candidatos parlamentarios del otro partido. Ya que los electores, al menos ese 50% aproximado de electores estadounidenses que votan, continúan, es más, insisten en dividir su voto, esto significa que, al menos en parte, también ellos consideran razonables las preocupaciones de los padres fundadores: mejor ninguna concentración de poder en el circuito presidencia/congreso. En verdad no son muchos los electores estadounidenses que dividen realmente su voto, probablemente menos de un quinto de los que votan, pero son suficientes para permitir, también gracias al desfase temporal y a la duración diferenciada de los mandatos senatorial, presidencial y diputacional, el resultado del “gobierno dividido”. Incluso con estas justificaciones constitucionales y electorales los problemas políticos del gobierno dividido en las repúblicas presidenciales perduran: ¿quién lo quiere?; ¿funciona de manera aceptable?; ¿acaso debe ser reformado?

El gobierno dividido y las preferencias electorales

La objeción más incisiva contra el gobierno dividido no concierne a su funcionalidad, que incluso es inevitablemente limitada. Concierne, en cambio, al procedimiento democrático-electoral. Si el gobierno está dividido, entonces el presidente y el congreso entran en una zona gris de competencia/colaboración, y el elector llamado a expresar su voto no es capaz de atribuir responsabilidades específicas. El elector no sabrá ni premiar ni castigar con conocimiento de causa y el gobierno dividido, a falta de sanciones político-electorales eficaces, se conservará. El gobierno dividido, en otras palabras, impide identificar a los responsables del buen gobierno o del mal gobierno. Que la aprecien o no los electores, que sea perpetrada o no por sus conductas, la posibilidad del gobierno dividido vuelve al presidencialismo, en su versión estadounidense, una forma de gobierno a veces débil y poco responsable que, paradójicamente, puede funcionar sólo con un sistema partidista no rígidamente estructurado y que, menos paradójicamente, puede llevar al presidente a rebasar su propio papel.

Gobierno dividido y responsabilidad política

Formas de gobierno semipresidenciales

Otra es la colocación del gobierno en el circuito institucional de las formas

semipresidenciales. El semipresidencialismo no es ni un presidencialismo atenuado ni un parlamentarismo potenciado (como justamente subraya Sartori, 2004). Es una forma de gobierno independiente, específicamente construida para obtener algunas de las cualidades del presidencialismo y para evitar algunos de los defectos del parlamentarismo (para una amplia, utilísima panorámica, véanse los ensayos en Pegoraro y Rinella, 1997, y Rinella, 1997). El presidente de la república es elegido directamente por los ciudadanos y no puede ser derrocado o sustituido por el parlamento, salvo que sea impugnado. Pero no es el titular exclusivo del poder ejecutivo, aun siendo copartícipe, en determinadas circunstancias y en determinadas materias, del ejercicio de ese poder con el primer ministro. Éste es nombrado por el presidente de la república, pero por lo menos debe no recibir el voto de desconfianza del parlamento. Sustancialmente, el primer ministro tiene una doble responsabilidad: hacia el presidente de la república y hacia el parlamento. Por otra parte, el primer ministro puede pedirle al presidente de la república la disolución del parlamento y, en determinadas condiciones, obtenerlo, pero es el presidente quien, constitucionalmente, tiene la última palabra en esa materia. En efecto, por su parte, el presidente de la república puede rechazar la disolución del parlamento y nombrar a otro primer ministro. Pero si éste recibe el voto de desconfianza del parlamento, se deriva de ello una obligación política a proceder a la disolución del parlamento, cosa que de cualquier forma, en el caso francés, no puede ocurrir más de una vez al año.

Un ejecutivo dual

Concretamente, un primer ministro que tenga una mayoría operativa no pedirá la disolución del parlamento y un presidente que prevea o que sepa que no obtendrá una mayoría parlamentaria que le sea favorable no sustituirá al primer ministro y no disolverá el parlamento, mucho menos si una eventual disolución anticipada ya ha producido o reproducido una mayoría que le es desagradable y hostil. En efecto, una disolución causada, por ejemplo, por conflictos entre el presidente y un primer ministro que tiene una mayoría parlamentaria en su apoyo, y que llevara, después de la verificación electoral, a la reproducción, tal vez acrecentada, de esa mayoría, marcaría una severa derrota política y de prestigio para el presidente. Naturalmente, también en el semipresidencialismo las elecciones disjuntas de presidente y parlamento pueden ser causa de resultados diferenciados, con el presidente elegido por una mayoría de color diferente de la mayoría predominante en el parlamento. Esta situación, al menos en parte similar al gobierno dividido en los presidencialismos, se define como *cohabitación*. Para ponerle remedio, el semipresidencialismo ofrece unas articulaciones y unas flexibilidades adicionales con respecto al presidencialismo.

Se podría pensar que la articulación está garantizada sólo a favor del presidente de la república y que la flexibilidad se adquiere sólo a través de la posibilidad de disolución del parlamento. En cambio, en los semipresidencialismos se configuran dos factores de atenuación de las tensiones y de los conflictos posibles en caso de cohabitación: un factor personal y uno político.

El factor personal está constituido por las ambiciones de los dos líderes que se

enfrentan. Si quiere ser reelegido, el presidente no forzará la cohabitación a su favor para no aparecer poco respetuoso de la voluntad de un electorado que ha dado la mayoría parlamentaria a partidos distintos de los que habían sostenido su elección. El primer ministro, que con toda probabilidad quiere postularse para la presidencia, y de todos modos no desea crearle problemas a su partido, no forzará la situación y no se confrontará con el presidente. Las dos ambiciones contrapuestas lograrán, virtuosamente, contrabalancearse sin producir una parálisis político-institucional.

La cohabitación

El segundo factor que vuelve diferente la cohabitación respecto al gobierno dividido es político-partidista. Si trasladamos la atención, como es justo y necesario, del sistema institucional al sistema partidista, notaremos que el semipresidencialismo cuenta con algunos elementos de articulación y de flexibilidad no disponibles para el gobierno presidencial dividido. Estos elementos permiten al primer ministro y a su gobierno funcionar, con el apoyo del parlamento, precisamente en caso de que las mayorías, la presidencial y la parlamentaria, no coincidan. Entonces, el primer ministro le toma la justa delantera al presidente gracias al apoyo de su mayoría parlamentaria (Ceccanti, Massari y Pasquino, 1996). En fin, en el gobierno dividido puede verificarse un estancamiento; en el semipresidencialismo, ya sea que haya o no cohabitación, siempre hay alguien, el presidente o el primer ministro, que tiene una mayoría y que, por ende, tiene el poder para gobernar y el interés por hacerlo.

En Francia la cohabitación incluyó, a lo largo de los 55 años de vida de la Quinta República, la coexistencia de un presidente elegido por una mayoría y de un primer ministro sostenido por una mayoría parlamentaria opuesta a la presidencial por únicamente nueve años (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002). La reducción del mandato presidencial a cinco años es un intento, coronado por el éxito tanto en 2002 como en 2007, de evitar su reproducción. En los otros casos significativos, por ejemplo en Portugal, la cohabitación entre un presidente socialista y un primer ministro con mayoría socialdemócrata (de centro-derecha) fue sustancialmente ininterrumpida por nueve años (1987-1996) y se volvió a presentar a partir de 2003. En Polonia las mayorías parlamentarias nunca fueron del todo antagonistas respecto al presidente Walesa, pero tampoco plenamente subordinadas a él. Sucesivamente se alternaron periodos de cohabitación con fases en que el presidente pudo contar con una mayoría de color político similar al suyo (fue el caso de los primeros años del siglo XXI). En resumidas cuentas, es posible afirmar que ni siquiera las cohabitaciones más complejas han ocasionado hasta ahora problemas comparables a los del gobierno dividido, y que las formas semipresidenciales de gobierno han garantizado la estabilidad de los ejecutivos e incluso su funcionalidad bastante mejor que las formas presidenciales.

Cohabitaciones no conflictivas

El problema clásico de las formas parlamentarias de gobierno concierne justamente al gobierno, o bien a su estabilidad y su eficacia decisoria. En esta última sección se dirigirá la atención específicamente a las modalidades con las que en los sistemas parlamentarios se intenta obtener estabilidad gubernativa; la operatividad y la eficacia decisoria, en cambio, se analizarán en el capítulo sobre políticas públicas. Naturalmente, los gobiernos integrados por un solo partido, tanto en sistemas bipartidistas como en sistemas multipartidistas moderados, tienen menos problemas de estabilidad política y, por ende, de *duración*, que los gobiernos multipartidistas en sistemas partidistas fragmentados y extremos. Sin embargo, es oportuno entenderse sobre qué significa en realidad duración del gobierno. Habitualmente ésta se identifica con la estabilidad en funciones del primer ministro. Si es así, la consideración recién formulada se sostiene. Otro discurso, en cambio, concierne a la duración en el cargo de los ministros, ya que, por ejemplo en Gran Bretaña, hay una considerable rotación y un rápido cambio del personal ministerial que, sin embargo, no se configura como inestabilidad gubernativa; la operatividad y la eficacia decisoria, en cambio, serán analizadas en el capítulo sobre políticas públicas. Finalmente, en los sistemas multipartidistas la inestabilidad puede afectar la formación, la naturaleza misma y la continuación de las coaliciones de gobierno y, consecuentemente, sus políticas. Por simplicidad, nos limitaremos a señalar que se tiene inestabilidad gubernativa cada vez que se emprende el procedimiento de disolución de un gobierno y de formación de otro, cuya composición podrá ser más o menos parecida al anterior. Más precisamente, en algunas formas parlamentarias de gobierno este cambio será confirmado con un voto de confianza, como en Italia; en otras, será el nombramiento de un nuevo primer ministro que realice un amplio reajuste lo que señale que ocurrió un cambio (para análisis exhaustivos de una casuística muy vasta, véanse los ensayos recopilados por Müller y Strøm, 2000).

La estabilidad de los gobiernos parlamentarios

Políticos y constitucionalistas, adiestrados por las lecciones de la historia, saben desde hace tiempo que las formas parlamentarias de gobierno podrán también ser, como dicen quienes las defienden, más representativas y más flexibles que otras, pero que también están más expuestas, tal vez por sus mismas cualidades, a la inestabilidad. Por lo tanto, necesitan mecanismos específicos de estabilización. Lamentablemente, los mecanismos por así llamarlos políticos —es decir un sistema partidista moderado, tal vez caracterizado por una competencia bipolar centrípeta— no pueden construirse en teoría, aunque la formación de un sistema partidista de competencia bipolar puede ser facilitada por leyes electorales apropiadas. Así que, tomando muy en cuenta especialmente el sistema electoral y sus efectos en el sistema partidista, resulta útil agregarle algunos mecanismos institucionales específicos.

El problema fue percibido también por los constituyentes italianos, quienes votaron en 1947 un orden del día presentado por Tommaso Perassi que decía lo siguiente:

Mecanismos de estabilización

La segunda subcomisión, habiendo oído los informes de los honorables diputados Mortati y Conti, habiendo considerado que ni el tipo de gobierno presidencial ni el directoral responderían a las condiciones de la sociedad italiana, se pronuncia a favor de la adopción del sistema parlamentario para disciplinarse, sin embargo, con dispositivos constitucionales idóneos para tutelar las exigencias de estabilidad de la acción de gobierno y para evitar las degeneraciones del parlamentarismo.

Como es bien sabido, no se hizo nada al respecto. Por lo tanto, no puede resultar sorprendente que de junio de 1945 a diciembre de 1999 Italia haya tenido 57 gobiernos con una duración promedio de 10 meses y medio de vida (Pasquino, 2002), aunque debido a la fallida alternancia la duración media de los ministros en el cargo ha sido muy superior, como lo demuestra el [cuadro VIII.5](#). Y el problema de las modalidades con las que crear un gobierno estable y eficaz permanece, en Italia, tan abierto cuanto controvertido, puesto que no puede ser ni enfrentado ni resuelto seriamente sin reformar una vez más, pero de mejor forma, antes que nada el sistema electoral.

En otras partes, en cambio, como antes en Alemania y luego, importándolo de la experiencia alemana, en España, fue adoptado el único mecanismo institucional de cierta validez contra la inestabilidad de los gobiernos: el voto de desconfianza constructivo. La estabilidad de los gobiernos, favorecida por los respectivos sistemas electorales, y su eficacia decisoria, consecuencia también de la estructuración del sistema partidista, han sido aseguradas. Naturalmente, cabe destacar que el resultado positivo global saca provecho de la existencia de condiciones políticas favorables: sistemas multipartidistas moderados y competencia bipolar centrípeta, es decir orientada hacia el centro de la conformación. Sin embargo, el simple requisito de que la desconfianza hacia el canciller en Alemania, y el presidente del gobierno de España tenga que ser abiertamente votada por una mayoría absoluta y seguida después de unos días por otro voto también con mayoría absoluta con el cual se conferirá ese cargo a otra personalidad, so pena la disolución del parlamento o una fase transitoria de poderes casi excepcionales para el jefe del gobierno no confirmado, ha operado como efficacísima *disuasión* hacia partidos eventualmente propensos a producir crisis de gobierno para obtener ventajas particularistas en términos de cargos y de políticas.

El voto de desconfianza constructivo

CUADRO VII.5. *Duración media en el cargo de los ministros y su procedencia*

	<i>Duración en el cargo (años)</i>	<i>Parlamentarios al momento del nom- bramiento (%)</i>	<i>Antigüedad media en el par- lamento (años)</i>
Luxemburgo	6.8	80.5	9.5
Irlanda	6.6	95.9	9.2
Austria	6.0	67.7	8.2
Suecia	5.9	61.3	9.1
Alemania	5.6	73.6	7.7
Gran Bretaña	4.8	95.1	12.2
Dinamarca	4.4	78.8	9.7
Holanda	4.0	52.9	7.0
Noruega	3.9	57.1	7.8
Italia	3.8	94.3	9.1
Bélgica	3.8	86.9	7.6
Francia, Quinta República	3.6	68.9	7.5
Finlandia	3.0	62.4	10.3

NOTA: Los datos se refieren al periodo 1945-1984; el dato de la duración de los ministros para la Francia de la Quinta República se refiere al periodo de 1958 a 1984.

FUENTE: Blondel y Thiébault, 1991: 48 y 75.

Este tipo de disuasión ha operado tan bien que en Alemania el voto de desconfianza constructivo se utilizó sólo dos veces, llevando la primera vez, en 1972, a elecciones anticipadas, sustancialmente deseadas por los socialdemócratas para reforzar la coalición de gobierno; la segunda, en octubre de 1982, a un verdadero cambio de mayoría, con el desplazamiento no traumático, y rápidamente legitimado por los electores en marzo de 1983, de los liberales de la coalición con los socialdemócratas a otra con los democristianos. En España el voto de desconfianza constructivo se utilizó en dos ocasiones: en 1980 por el socialista Felipe González contra el primer ministro centrista Adolfo Suárez y en 1987 por el jefe de la derecha, Antonio Hernández Mancha, contra el primer ministro socialista González. En ambos casos el fin constitucional, es decir la sustitución del presidente del gobierno, falló, pero el fin sustancial —poner en evidencia la credibilidad de la oposición y las cualidades de su líder— fue conseguido primero por

González, luego clamorosamente fallado por Hernández, quien poco tiempo después, tuvo que ceder el liderazgo del partido de derecha a José María Aznar. Asimismo, algunos estudiosos, como Juan Linz, y políticos, sostienen que, a falta del voto de desconfianza constructivo, el paso del cargo de primer ministro de Suárez a Leopoldo Calvo Sotelo hubiera sido mucho más difícil y disputado por los socialistas, quienes, al contrario, se abstuvieron, sabiendo que no contaban con los votos suficientes para aplicar la desconfianza constructiva a un candidato propio.

Desde el punto de vista de los poderes del gobierno, las formas parlamentarias de gobierno son susceptibles de tres potenciales desarrollos que se consideran controvertidos.

Gobernar por decreto

El primero, bastante más raro, consiste en el exagerado control del gobierno en su mayoría parlamentaria. A veces esta situación, como en el caso inglés, atenuada por apropiadas convenciones parlamentarias y por conductas consiguientes de los parlamentarios de mayoría, podría llevar a *excesos decisorios*.

El segundo desarrollo potencial consiste en *gobernar por decreto*. Son los gobiernos parlamentarios débiles los que mayormente se ven obligados a decretar, a menudo de manera especial, tanto para mantener unida su propia mayoría compuesta y obligarla a disciplinarse como para truncar los juegos parlamentarios, las lentitudes institucionales y los obstruccionismos de la oposición, pero también de algunos sectores de la misma mayoría. Este desarrollo está acompañado a menudo por un mal funcionamiento del parlamento.

El tercer desarrollo potencial, sustancialmente producido por las nuevas formas de política democrática, comenzando por la enorme importancia de la comunicación política televisiva, está representado por la así llamada “presidencialización” de la política, que a menudo implica la centralización de considerables recursos y poderes en el ejecutivo y, aún más, en el jefe del ejecutivo (Poguntke y Webb, 2005).

➤ Naturalmente, algunos de los fenómenos que acompañan a ambas degeneraciones pueden ser remitidos a las estructuras y las modalidades de funcionamiento de los parlamentos. En consecuencia, fueron analizados en el capítulo anterior. Aquí, en conclusión, será suficiente subrayar que funcionan de manera relativamente satisfactoria, también gracias a su estabilidad, aquellos gobiernos que unen a la personalización de cargos políticos electivos elementos de flexibilidad institucional y que establecen una relación suficientemente cercana entre el gobierno y su mayoría parlamentaria. La ingeniería constitucional ofrece algunas —pero no muchas— técnicas para alcanzar estos resultados (Sartori, 2004). En general, configuraciones institucionales y constitucionales diferentes, conjugadas con sistemas partidistas preferiblemente de competencia bipolar, ponen límites y determinan consecuencias significativas en términos de producción de políticas públicas. Al fin y al cabo, a menudo, a veces demasiado a menudo, los ciudadanos juzgan a sus gobiernos no con referencia a las bondades de las estructuras, y

tampoco a la competencia entre quienes ocupan los cargos, sino tomando en cuenta lo que los gobiernos hacen, especialmente a su favor. De cualquier forma, las instituciones y las coaliciones de partido constituyen vínculos de la actuación de los gobiernos y gobernantes en la producción de políticas. Cuántos, cuáles vínculos y con qué consecuencias es la temática que se analizará en el siguiente capítulo.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Para qué sirven los gobiernos?
- ¿Qué es el *party government*?
- Explique las diferencias entre partidos sobre la base de la tripartición *vote-seeking*, *policy-seeking* y *office-seeking*.
- ¿A qué condiciones responde la formación de los gobiernos de minoría?
- ¿Qué diferencias pueden hallarse entre coaliciones sobredimensionadas y grandes coaliciones?
- Desde el punto de vista de los electores, ¿es preferible una cohabitación o un gobierno dividido?
- ¿La partidocracia debe fundarse inevitablemente en la repartición de cargos? Defina y explique.

IX. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una concepción desencantada, si no es que hasta cínica, de la política sostiene que no importa *por quién* somos gobernados. Importa *cómo* somos gobernados. Naturalmente, hubiéramos aprendido desde hace tiempo que el cómo depende de manera significativa del quién, ya que, aunque existen límites a las capacidades de los gobernantes, algunos de ellos, en el marco de configuraciones institucionales específicas, intentarán gobernar de la mejor manera posible. Este modo se caracteriza, al menos en términos del complejo proceso de responsabilización, como el intento de responder a las exigencias de los gobernados formulando y llevando las políticas que prefieren. Luego, inevitablemente, serán las capacidades de los gobernantes las que hagan la diferencia en el alcance de los objetivos que se plantearon: en primer lugar, satisfacer a los gobernados, también, pero no sólo, para hacerse reelegir (es decir, si se trata de gobernantes no democráticos, para permanecer en el poder sin ser blanco de desafíos devastadores). El objeto de este capítulo está representado por el análisis de las políticas que los gobiernos de cualquier tipo producen con el fin de responder a las demandas de los ciudadanos y, más en detalle, de las modalidades con que son producidas, realizadas, evaluadas y, eventualmente, reformuladas.

DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS

Hasta tiempos relativamente recientes, aun con algunas excepciones significativas, en los Estados Unidos, especialmente por parte de la escuela de Chicago y en particular de Harold D. Lasswell (acerca de cuya contribución véase en particular Rogow, 1969), la ciencia política se ha ocupado principalmente del análisis del sistema político entendido como las interacciones entre comunidad política, régimen y autoridades. En este ámbito se ha puesto gran atención a las modalidades con las que el poder de “asignar de manera imperativa los valores en una sociedad” es conquistado, distribuido, aplicado; es decir, como veremos en los siguientes dos capítulos, a la estructuración y al funcionamiento de los regímenes no democráticos y democráticos en los que se lleva a cabo y se desarrolla la competencia para el poder. La ciencia política se ha ocupado también, como hemos visto en los capítulos III y IV, de las modalidades con las que los ciudadanos, los grupos, los movimientos, pueden participar en el poder e influir en su ejercicio; y, como hemos visto en el capítulo V, de la participación política ejercida a través de las consultas electorales. Asimismo, se ha interesado por las modalidades de adquisición del poder a través de la competencia entre partidos, como hemos visto en el capítulo VI; por la traducción del poder de los partidos y de los votos de los electores en representación parlamentaria, como vimos en el capítulo VII; la estructuración del poder tanto en las diversas formas de gobierno como en la formación, en la composición, en el funcionamiento de los gobiernos, como hemos visto en el capítulo VIII. Cada una de las temáticas hasta ahora presentadas tiene su importancia específica; juntas, resultan absolutamente esenciales para el análisis y para la comprensión de la vida y de la actividad política.

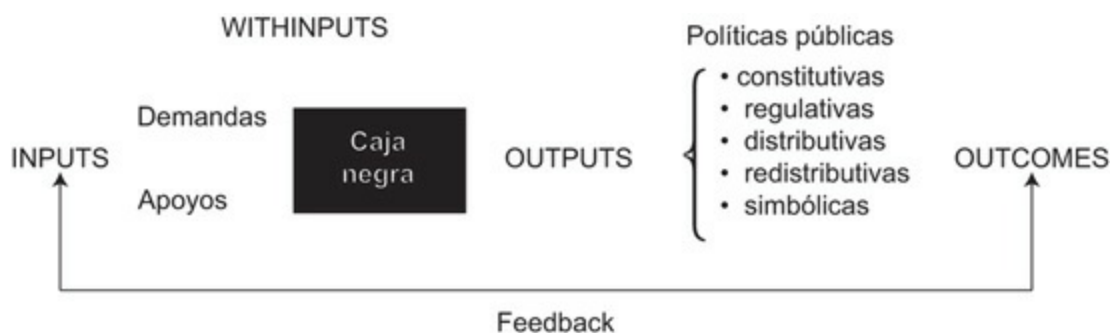
Sin embargo, todas y cada una de estas temáticas pertenecen, en el lenguaje sistémico de la ciencia política, al ámbito general de los *inputs*, es decir de las demandas, de las preferencias, de las necesidades y de los apoyos que —a través de la participación político-electoral, a través de la actividad de los partidos, tomando en cuenta la estructuración de los sistemas políticos, de sus formas de gobierno y de los diversos tipos de regímenes— son introducidos por los ciudadanos, los grupos, las asociaciones y las organizaciones en la así llamada “caja negra” en la que se lleva a cabo el proceso decisorio.

Lo que entra en el sistema

Hace algún tiempo la ciencia política fue criticada por algunos economistas y por algunos sociólogos, pero también por algunos de sus mismos exponentes, por no haberse interesado lo suficiente ni en los procesos de conversión de las demandas y de los apoyos en decisiones, en *outputs* (procesos que ocurren en la caja negra, así llamada precisamente por la opacidad de su funcionamiento, en el que todo espera ser descubierto), ni mucho menos de la evaluación de los efectos de los *outputs* — es decir, de los resultados o *outcomes*— y de los procesos de retroalimentación (*feedback*) de estos resultados, tanto en los nuevos *inputs* como en la (eventual) restructuración de las modalidades decisorias. Al menos en parte, el estudio de las políticas públicas pretende colmar las carencias analíticas de la ciencia política tradicional concentrando su atención útilmente —pero según los críticos de manera excesiva y peligrosamente exclusiva, es decir a menudo descuidando las especificidades de los sistemas políticos— en los procedimientos que ocurren en la caja negra, en los *outputs* y en los *outcomes* y en sus consecuencias. Por otro lado, nada de todo esto fue descuidado por Easton quien, a propósito de la producción de *output*, escribió oportunamente: “asignación imperativa de valores para una sociedad”. En la [figura IX.1](#), tomando en cuenta la lección del sistema político de Easton, se ejemplifica la relación existente entre *inputs*, *outputs* de tipos de políticas públicas, *outcomes* y circuitos de *feedback*, es decir las modalidades con las que los resultados de las políticas públicas son comunicados y actúan en nuevos *inputs*.

Lo que ocurre en el sistema

FIGURA IX.1. *Políticas públicas: inputs, outputs, outcomes*



Algunos cultores del análisis de las políticas públicas han adelantado pretensiones revolucionarias, difíciles de compartir, según las cuales mediante el análisis de las políticas públicas se llegaría incluso a invertir las clásicas interpretaciones politológicas. La tesis general es que no sería la política la que determine las políticas públicas, sino que serían las políticas públicas las que determinen la política. Más precisamente, no sería la estructuración de los sistemas partidistas y de las formas de gobierno lo que produce políticas públicas específicas, sino que serían las políticas públicas las que dan estructuración a los sistemas partidistas y a las formas de gobierno, y modifican tanto los unos como las otras. Por supuesto, esta tesis contiene algunos elementos de verdad, ya que indudablemente las políticas públicas tienen efecto retroactivo en la esfera política en general. Sin embargo, para el estado actual de nuestros conocimientos, resulta bastante atrevido, y probablemente riesgoso desde el punto de vista analítico, como bien lo destacó Cotta (1989), subvaluar o incluso descuidar por completo la importancia de las instituciones, de los partidos, de las elecciones, en el otorgamiento del poder a los que toman las decisiones y para establecer las modalidades de producción, los ámbitos de aplicabilidad, los límites de variación de las políticas públicas. Sin embargo, es cierto que las políticas públicas, analizadas con tentativas teóricas y con conciencia metodológica, revelan muchos aspectos interesantes que conciernen a las modalidades de estructuración y de funcionamiento de cualquier sistema político. Con base en estas consideraciones, es posible pasar a la estructuración general de la temática de las políticas públicas (para visiones panorámicas ricas e instructivas del sector, Freddi, 1989; Capano y Giuliani, 1996; Sola, 1996b; Regonini, 2001).

DECISIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Ninguna de las temáticas específicas que caracterizan al estudio de las políticas públicas se ha precisado aún de manera unívoca y definitiva a partir de la definición misma de política pública, es decir de *public policy*. Para llegar a una definición satisfactoria es oportuno destacar, en negativo, que ninguna decisión individual y específica, ni siquiera si y cuando es tomada por personal de gobierno, a nivel nacional o local, puede ser considerada de por sí automáticamente una política pública. En general, cualquier política pública es el producto de una decisión, pero va mucho más allá del momento de la decisión, hasta volver a comprender al menos la realización, es decir, en la terminología inglesa, la *implementation*. Naturalmente, ni siquiera una ley es de por sí una política pública, aunque en una ley pueden volver a encontrarse elementos de política o políticas públicas. Una vez delimitado el campo en negativo, la cuestión se hace más compleja cuando se pasa a la definición positiva de qué es concretamente una política pública.

Aunque existan diversas definiciones, más o menos aceptables y útiles, de política pública, hay suficiente convergencia en un aspecto crucial: las políticas son públicas cuando son producidas por autoridades de gobierno entendidas en sentido amplio. Así, precisamente, James Anderson (1990: 5) afirma que las políticas públicas “son aquellas

desplegadas por funcionarios y organismos gubernamentales”. Otra definición deliberadamente general, aunque útil en primera instancia, pero tal vez incluso demasiado genérica, es la que plantean Mény y Thoenig (1989), según la cual “una política pública es el producto de la actividad de una autoridad dotada de poder público y de legitimidad institucional”. Sin embargo, problemáticamente, según los dos estudiosos franceses, no todas las actividades de las “autoridades dotadas de poder público y de legitimidad institucional” son calificables como políticas públicas. Basta pensar en las muchas actividades con las que las autoridades persiguen el mantenimiento y el aumento de su poder personal, de su prestigio, de su visibilidad, de su consenso electoral, y que seguramente no se configuran como públicas. Al contrario, esos objetivos de las autoridades se pueden alcanzar mejor no produciendo deliberadamente ninguna política pública, aunque, no sólo paradójicamente, es posible sostener que también la no producción de políticas públicas resulta ser, en cierto sentido, pero exclusivamente en casos bien delimitados, una política pública. Poco más allá, los dos estudiosos franceses antes mencionados son más precisos: “una política [pública] se presenta bajo la forma de un conjunto de praxis y directivas que emanan de uno o más actores públicos”, interpretables como autores que tienen papeles públicos, probablemente cargos electivos o cargos administrativo-burocráticos.

¿Qué es una política pública?

Esta limitación a los actores públicos resulta al menos imprecisa, bastante restrictiva y en buena medida desviadora. Es imprecisa ya que no especifica cuáles son de hecho los actores públicos; es restrictiva ya que elimina a otros actores, que no son públicos, pero que pueden participar de hecho en la producción de una o más políticas públicas; en último lugar, es desviadora ya que dirige la atención hacia un grupo de actores, descuidando, como se verá, a muchos otros que tienen papeles igualmente relevantes. En efecto, una de las contribuciones más significativas del estudio de las políticas públicas a la ciencia política y al análisis de la política consiste precisamente en la ampliación del interés a las actividades, a las tareas, al poder de una pluralidad de actores, no sólo públicos, no sólo electivos, no sólo institucionales, que, sin embargo, participan activa e incisivamente en el proceso de producción de políticas públicas.

No sólo los actores “públicos”

Por otro lado, no es para nada cierto, como sostienen los más ingenuos y, al mismo tiempo, los más entusiastas cultores de las políticas públicas, que la ciencia política tradicional concentre toda su atención en los hombres de Estado, en los gobernantes, en los parlamentarios, en los dirigentes de partido, olvidando a los demás actores. Es más, al menos en el contexto estadounidense, de Arthur Bentley (1908; véase al respecto también Graziano, 1995) en adelante, se ha dedicado mucha atención a los grupos de presión y a sus representantes (acerca del tema, también Almond, 1990b), y en el contexto europeo, al menos a partir de Max Weber, no ha habido ninguna subestimación del papel desarrollado y de la influencia ejercida, por ejemplo, por los burócratas, en los procesos

decisivos y en la producción de políticas públicas (sobre algunas de estas temáticas, Aberbach, Putnam y Rockman, 1981). Sin embargo, es justo y oportuno destacar que la determinación —a veces superficial y considerada fruto de desviaciones que deben corregirse respecto a procedimientos político-democráticos en los que el predominio les corresponde a los dirigentes elegidos— de otros actores políticamente relevantes había quedado relativamente relegada en la ciencia política clásica. El estudio de las políticas públicas, en cambio, ha llevado y alentado a algunos estudiosos a localizar agregaciones compuestas de actores que intervienen de manera más o menos consolidada en los procesos de producción de las políticas públicas, a hacerlo de forma más sistemática, y a captar y explicar sus interacciones y las consecuencias relativas en el sistema político.

Una multiplicidad de actores

LOS ACTORES EN LA PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque a veces son presentadas como en competencia entre sí, las diversas hipótesis acerca de las configuraciones de los actores relevantes en la producción de políticas públicas, como se destacará, podrían de hecho resultar útilmente complementarias. El punto de partida común de las diversas hipótesis explicativas es que nunca son ni los políticos ni los gobernantes los que producen por su cuenta las políticas públicas. Esta aserción es ampliamente compartible, pero no se debe deducir de ella de modo automático, como hacen algunos estudiosos, que los políticos y los gobernantes se encuentran siempre en el mismo nivel que los demás actores que participan en el proceso de producción de las políticas públicas; o bien, incluso, que se colocan en un nivel subordinado. Si acaso, estas deducciones deberán ser sometidas a comprobación empírica comparada en tiempos, lugares y sistemas políticos diferentes con referencia a una pluralidad de políticas públicas. Se trata, pues, de aserciones que de ninguna manera deberían constituir el punto de partida del análisis general, pero que podrían representar el resultado de un análisis relativo a alguna política pública específica en un contexto dado (por otra parte, éste es el procedimiento eficazmente utilizado por Loti, 1999: cap. 1).

En el capítulo sobre los ejecutivos se delineó el modelo del *party government*, en el cual el papel de quienes toman decisiones en materia de políticas públicas es atribuido, total o ampliamente, a actores de pertenencia, de procedencia o de nombramiento práctico, y que son responsables ante los dirigentes de los partidos, que ellos pueden controlar y, en consecuencia, sustituir. Comprensiblemente, en su forma más rígida, más incisiva y más exclusiva, el *party government* encuentra aplicación concreta más segura y más duradera esencialmente en los sistemas bipartidistas, en particular en aquellos caracterizados por disciplina de partido y por gran capacidad programática de los partidos mismos, así como por la motivación y el interés de producir políticas públicas que les sean perfectamente referibles y atribuibles. Sin embargo, elementos de considerable

predominio de los actores partidistas en los procesos de producción de las políticas públicas se hallan amplia y generalizadamente también en sistemas no bipartidistas, por ejemplo en Italia en la larga fase convencionalmente definida como Primera República (véanse los capítulos de Calise, Cotta, Pasquino y Regonini en el libro a cargo de Caciagli *et al.*, 1994). De otro modo, no sería fácil entender ni explicar la generalizada acusación de partidocracia dirigida al sistema político italiano en su conjunto, partidocracia entendida, ya sea como penetración de la sociedad y de la economía por parte de los partidos, ya como presencia sofocante de personal reclutado a través de los partidos o bien designado por éstos en la administración pública y en muchos otros sectores interesados en la producción de políticas públicas (Pasquino, 1987a; 1987b) (para la crisis, mas no la desaparición, del modelo, véase Cotta, 1996; para una visión a largo plazo, véase Pasquino, 2002). La característica partidista de un modelo decisorio no depende del número de partidos relevantes en el sistema político, sino más bien de la relación entre el sistema partidista, la esfera social y la esfera económica. Así que es justo destacar que, aunque no son actores exclusivos y dominantes en los procesos de producción de políticas públicas, los partidos, sus dirigentes, los exponentes que ellos designan, siempre están presentes, a menudo en posición de importancia, también en los modelos diferentes y alternativos al *party government*.

El modelo del *party government*

En los años setenta y ochenta tuvo mucha fortuna un segundo modelo descriptivo e interpretativo de las modalidades de producción de las políticas públicas: el *neocorporativismo*. Según las perspectivas y los intereses de los diferentes autores, existen diversas interpretaciones y diversas utilizaciones de este modelo (para una útil reseña crítica, Williamson, 1989; para la aplicación a dos temáticas importantes, el gobierno del salario y la concertación, con comparación entre los casos italiano y alemán, véanse respectivamente Pappalardo, 1985, y Gualmini, 1997). Lo más probable es que la mejor elección consista en atenerse, al menos de manera preliminar, a la contraposición formulada por su mayor exponente, Philippe Schmitter (1976), entre pluralismo y neocorporativismo. Las pretensiones descriptivas y explicativas del neocorporativismo llegaron hasta el intento de determinar una nueva forma de democracia (Schmitter, 1983) (véase también el capítulo sobre democracias). Pero lo que aquí nos interesa es esencialmente el modo en que el neocorporativismo llega a la explicación de la producción de políticas públicas. Para la versión clásica del *pluralismo* las políticas públicas son el producto siempre mutable de la interacción, con resultado jamás predeterminado, entre una multiplicidad de intereses, de grupos, de asociaciones, igualmente modificable por composición, por estructura organizativa, por capacidad de duración, por posesión de recursos, y el Estado no es más que uno de estos grupos, a veces ni siquiera el más importante y el más poderoso. Según la mayoría de los estudiosos del neocorporativismo, la situación real, al menos en algunos sistemas políticos, es muy distinta. Los grupos que realmente cuentan son sólo tres: los gobiernos y sus aparatos ejecutivos, las organizaciones sindicales, las asociaciones empresariales.

Son grupos bien organizados, dotados de mucha estabilidad a lo largo del tiempo y de conspicuos recursos y, aunque diferenciados, relativamente equilibrados, que pueden permitirse alcanzar acuerdos de gran envergadura y, en particular, respetarlos. Nótese, por lo tanto, que muchos autores subvalúan o bien descuidan deliberadamente el papel tanto de los parlamentos como de los partidos en las configuraciones neocorporativas y en la consiguiente producción de políticas públicas. Éste es, de todos modos, un reproche dirigido al neocorporativismo: parece marginar al parlamento y, en cierta medida, erosionar su poder de aprobación y de control de lo que el gobierno empieza y hace (lo mencionamos ampliamente en el capítulo IV).

El modelo neocorporativo

Naturalmente, la gama de las políticas públicas que se deciden mediante acuerdos neocorporativos es muy amplia, pero concierne sobre todo a la esfera económico-social en la cual, de otra forma, los intereses empresariales y los intereses sindicales podrían entrar en conflicto, y en la que una composición eficaz lleva a resultados positivos para todo el sistema. Por lo tanto, es posible sostener que la existencia de configuraciones neocorporativas permite explicar, al menos a nivel general, una parte conspicua de las políticas públicas, su éxito y, en especial, su persistencia a lo largo del tiempo (en el caso, por ejemplo, de los serios problemas de inflación y desempleo de las democracias en los años setenta y comienzos de los ochenta. Acerca del tema, de extraordinario interés, también para las políticas públicas, pensadas y actuadas, véase el libro a cargo de Lindberg y Maier, 1985). Comprensiblemente, cuando las políticas públicas se hacen más complejas por su contenido, y las asociaciones empresariales y las organizaciones sindicales se diversifican, se vuelve difícil e incluso imposible mantener las configuraciones neocorporativas en su totalidad. Desafíos culturales, la diferenciación social y la fragmentación de los intereses, a veces ambas consecuencias del mismo éxito del neocorporativismo, así como presiones procedentes de la economía internacional, vuelven difícil mantener verdaderas configuraciones neocorporativas (sobre las modalidades de ocaso del neocorporativismo véase una vez más Schmitter, 1984). Algún acuerdo neocorporativo podrá sobrevivir al ocaso del modelo neocorporativo, pero la mayoría de las políticas públicas terminará por ser producida con otras modalidades y deberá ser interpretada con otros modelos.

... y los desafíos al modelo

Apenas un escalón más abajo en términos de capacidad de comprensión de la interpretación formulada, respecto a los modelos neocorporativos, se sitúa la tesis de la existencia de “triángulos de hierro” (Jordan, 1981) a través de los cuales se producirían las políticas públicas más relevantes. La referencia al triángulo se justifica con la determinación de la existencia de tres agregaciones principales de actores:

Los triángulos de hierro

- 1) los grupos de interés;
- 2) los organismos burocrático-administrativos;
- 3) las comisiones parlamentarias.

La caracterización de los triángulos entre actores como “de hierro” apunta a evidenciar la solidez de la relación que se establece y se mantiene entre las tres agregaciones de actores. Es importante subrayar que, respecto al neocorporativismo, basado en la relación estable entre tres grandes organismos que dominan la producción de las políticas públicas, los triángulos de hierro pueden ser bastante numerosos, difundidos y dispersos en el mismo sistema político. Teóricamente, puede existir al menos uno por cada área significativa de las políticas públicas. La persistencia de los triángulos de hierro se funda, un poco como el neocorporativismo, en la capacidad recíproca de cada uno de los integrantes del triángulo de cumplir con los compromisos asumidos. Cada uno de los actores contribuye a la funcionalidad del triángulo en términos de decisiones, de recursos, de votos y de confiabilidad en la actuación, favoreciendo en consecuencia su eficacia y su duración y reproducción en el tiempo. Así que las políticas públicas, en cada una de las áreas específicas caracterizadas por la existencia de triángulos de hierro, presentan una gran continuidad.

El cuarto modelo es descrito bajo la forma de “redes temáticas” (*issue networks*) (Hecklo, 1978). Este modelo difiere de los triángulos de hierro ya que es mucho menos estructurado; está más abierto a una multiplicidad de participantes; consta de interacciones episódicas y ocasionales, destinadas a ser expuestas al público y a durar poco en el tiempo, y corre el riesgo de dejar sin solución muchos problemas merecedores de soluciones en términos de políticas públicas. En general, las redes temáticas dan vida a la producción de políticas públicas inestables y mutables, que sustancialmente no se pueden predeterminar ni controlar. De alguna manera, en particular según sus proponentes originarios, este modelo interpretaría mejor el proceso decisorio estadounidense, al menos a nivel federal. Pero más en general, la producción de las políticas públicas en los Estados Unidos puede describirse e interpretarse adecuadamente no sólo con referencia al modelo de las redes temáticas, sino también determinando, en algunos contextos, la existencia de eventuales triángulos de hierro. Ligeramente modificados, estos últimos podrían proporcionar una imagen de la producción de políticas públicas también en Gran Bretaña, aunque en competencia no victoriosa con el modelo del gobierno de partida. Sin embargo, muy raras veces o sólo en casos excepcionales, las redes temáticas y los triángulos de hierro representan adecuadamente los procesos de producción de las políticas públicas en Europa continental, donde estos procesos resultan mucho más estructurados.

Las redes temáticas

Con el fin de rendir cuenta de la realidad de los diversos sistemas políticos de Europa continental se ha formulado otro modelo, llamado de las “comunidades de políticas” (*policy communities*). En éste los actores siguen siendo, como en el de las redes

temáticas, bastante numerosos, pero son generalmente los mismos. Las *policy communities* se constituyen a través de contactos entre políticos, burócratas, representantes de grupos de interés, expertos que tienen un papel de gran continuidad (Regonini, 1989). Esta continuidad, traducida en comunidad y en interacciones, garantiza algunas de las ventajas que se derivan del conocimiento personal y de la posibilidad de estructurar un proceso decisorio de satisfacción recíproca. Todos o casi todos los participantes adquieren conciencia de que las eventuales pérdidas a nivel de una política pública podrán ser compensadas a nivel de otra política pública igualmente de su interés. Algunos estudiosos italianos sostuvieron que la imagen de las *policy communities* representa mejor que cualquier otra, incluso, en especial, que el modelo del “gobierno de partido”, el proceso de formación de las políticas públicas en Italia. Por ejemplo, Bruno Dente (1990: 37) ha afirmado que la configuración de las políticas públicas en el sistema político italiano es la de “un número limitado de políticas caracterizadas por fuertes conflictos, con algunas características específicas, un número reducidísimo de políticas que se basan en una comunidad de valores, objetivos e intereses”. Las políticas producidas por “un sistema de negociación estable y consolidado” son atribuibles precisamente a las acciones y a las interacciones de una o más *policy communities*.

Las comunidades de políticas

Aún más complejo y, al mismo tiempo, bastante precario, y por lo tanto difícil de encasillar en un modelo precisamente delineado, es el proceso a través del cual se producen las políticas públicas de la Unión Europea. La participación de una enorme pluralidad de actores en contextos cambiantes con problemas que varían de una importancia mínima a una importancia máxima, ha producido una situación confusa caracterizada por “comités” internacionales, supranacionales, transnacionales. El sistema en su conjunto es definido, no del todo apropiadamente, como “comitología/comitetología” (Hix, 2005: 52-58; Gozi, 2001: 125-149). Técnicamente, por “comitetología” se debería entender el estudio de la actividad de los comités. En cambio, con esta expresión nos referimos a la actividad misma de los comités. La superposición, a menudo difícil de descifrar, de tareas y de actores, muchos de los cuales cambian cuando cambian los respectivos gobiernos o cuando se modifica el liderazgo de las asociaciones que representan, se traduce en políticas públicas que son criticadas, no sólo y no tanto por sus contenidos, generalmente revisables, sino por la opacidad del procedimiento que llevó a su aprobación. El presunto “déficit democrático” de la Unión Europea es entonces atribuible también, de manera significativa, al sistema de los comités y a la relativa producción de políticas públicas.

Por lo tanto, es posible sintetizar las características más importantes de los diversos modelos interpretativos, por lo que se refiere a los participantes, en la formulación de políticas públicas, con una sola nota importante de advertencia relativa al sistema de los comités europeos, que está en constante proceso de cambio/adaptación. Por otra parte, la situación retratada en el [cuadro IX.1](#), que presenta la síntesis global, no parece estructuralmente modificable a corto plazo.

Sería erróneo deducir de esta panorámica sobre los actores que producen políticas públicas que los modelos y las imágenes presentados estén en sustancial y drástica alternancia entre sí, se excluyan recíprocamente y no toleren interferencias. Es más correcto afirmar que, según los partidos políticos y las políticas públicas, habrá, no exclusividad, sino predominio de un modelo sobre otro. En buena medida este predominio será determinado, amén de por el tipo de política pública, sobre todo por la naturaleza de las configuraciones institucionales: forma de gobierno, tipo de burocracia, forma de Estado, sistemas partidistas y modalidades de formación de las coaliciones. Ésta es una consideración a menudo olvidada por los estudiosos de las políticas públicas en su afán de búsqueda de las modalidades —casi todas consideradas informales— con las que se llegaría a la producción de dichas políticas. Sin embargo, como se verá incluso mejor más adelante, existe una conexión estrecha e inequívoca entre estructuras políticas, partidistas e institucionales, incluso formales, y políticas públicas.

Modelos y configuraciones institucionales

LAS FASES DE LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez establecido cuáles son, en términos generales, según los diversos modelos interpretativos y con las debidas diferencias entre sistemas políticoinstitucionales, los actores relevantes en la producción de políticas públicas, es oportuno enfrentar el problema relativo a la desaparición de la solicitud de una política pública y a las fases a través de las cuales se produce la respuesta definible como política pública. En extrema síntesis, ¿cuándo se manifiesta la necesidad de una política pública? ¿Siempre es cierto que una política pública es la respuesta de las autoridades dotadas de poder político y de legitimidad institucional a una demanda social? Intuitivamente, se podría afirmar que gobiernos y gobernantes responden a las demandas de los electores —si se formulan de manera tal como para amenazar/favorecer su poder y prestigio— porque están interesados en la reelección; y que, en situaciones de escasos recursos, se dará respuesta sólo a aquellas demandas que se imponen, sea porque son formuladas por grupos que cuentan con poder en los gobiernos y en los gobernantes, sea porque son congruentes con el programa político presentado a los electores. La necesidad o no de una política pública, pues, dependería casi exclusivamente de la evaluación de las autoridades político-institucionales.

Las políticas públicas como respuesta

CUADRO IX.1. *Modelos del proceso de producción de políticas públicas*

	<i>Triángulos de hierro</i>	Cabinet government	<i>Neocorpora- tivismo</i>	Issue networks	Policy communities	<i>Comitología</i>
Coaliciones políticas	Estables	Estables	Estables	Inestables	Lábiles	Cambiantes
Recintos decisorios	Segmentados	Segmentados	Segmentados	Fragmentados	Difusos	Superponibles
Número de participantes	Limitado	Limitado	Exclusivo	Ilimitado	Extenso	Muy extenso
Autoridad central	Ninguna	Presente	Presente	Ninguna	Ausente	Incierta
Poder	Disgregado	En canales políticos	Disposiciones institucionales	Muy disgregada	Fluctuante	Considerable
Término decisorio	Por Sectores	Gabinete	En los sectores	No	En las áreas	Por sectores
Grupos	Voluntarios	Voluntarios marginales	Forzados	Voluntarios	Espontáneos	Variados, re- presentativos
Acceso decisorio	Cerrado	Cerrado	Cerrado	Abierto	Permeable	Fácil
Soluciones	Sí	Sí	Sí	Raras	Postpuesta	Frecuente
<i>Accountability</i>	Difícil	Opaca	Llena	Parcial	Opaca	Inadecuada

La réplica de los estudiosos a la interrogante de si una política pública constituye regularmente la respuesta de las autoridades a una demanda expresada por la sociedad bajo la forma de los diversos grupos y de las diversas asociaciones que en ella operan fue, en cambio, mucho más matizada. Obviamente, una política pública a menudo es también este tipo de respuesta, al menos un intento de respuesta según el simple esquema *input-output*.

Anticipación, autoproducción

Pero a veces una política pública constituye un intento anticipado de desactivar eventuales demandas sociales destinadas a presentarse de modo más peligroso en un futuro cercano: la política pública apunta a prevenir virtuosamente la explosión de demandas mal atendidas. Otras veces una política pública es la consecuencia de las interacciones entre una pluralidad de actores que participan en los intercambios diversamente institucionalizados según los diversos modelos antes delineados. En estos casos, en buena medida, la política pública responde a una lógica autorreferencial condicionada tanto por dinámicas internas del sistema institucional y de la coalición de gobierno como por conflictos entre actores, sin que estén involucrados grupos sociales más amplios. En extrema síntesis se puede afirmar que a veces las políticas públicas responden a problemas, a demandas, a exigencias efectivas y reales, y a veces ellas mismas configuran problemas, provocan demandas, producen exigencias. El circuito “*input-caja negra-output*” simplifica un proceso que, como sugirió el mismo David Easton (véase la [figura IX.1](#) en la p. 260), el máximo teórico del análisis sistémico de la política, puede verse complicado por las intrusiones de *inputs* elaborados dentro la caja negra a cargo de las mismas autoridades políticas (*withinputs*).

No siempre cuando hay una política pública hay un problema que enfrentar; especularmente, no siempre cuando hay un problema hay una política pública para resolverlo. Más precisamente, la afirmación de una política pública en ausencia de un problema puede responder al interés de las autoridades de hacerse publicidad, obtener fondos, favorecer a algunos grupos. Un problema puede permanecer como tal, sin que se disponga una política pública al respecto, por una multiplicidad de razones: 1) es un

problema marginal que concierne a algunos grupos; 2) es un problema intratable para el cual faltan soluciones conocidas; 3) es un problema que las autoridades políticas pueden aprovechar para más fines: obtener recursos, culpar a la oposición, crear situaciones de pánico. Sin afectar el hecho de que la actividad política conlleva también la manipulación de problemas y de soluciones, sin embargo, para fines analíticos, la mayoría de los autores coinciden sobre la necesidad de relacionar las políticas públicas con problemas sociales, económicos y políticos que se volvieron sobresalientes. Las respuestas en términos de producción de una política pública podrán desplegarse a través de una pluralidad de fases. La primera teorización en la materia se remonta a 1956 y corre a cargo de Harold Lasswell (1975: 659), que clasificó siete fases:

- 1) *información*, caracterizada por la recopilación de noticias, por la previsión, por la planificación;
- 2) *iniciativa*, caracterizada por la promoción de políticas alternativas;
- 3) *prescripción*, caracterizada por la promulgación de reglas generales;
- 4) *invocación*, caracterizada por calificaciones provisionales de la conducta sobre la base de las prescripciones, incluyendo también las demandas de aplicación;

Las fases de la producción de políticas públicas

- 5) *aplicación*, caracterizada por la calificación final de la conducta sobre la base de las prescripciones;
- 6) *evaluación*, caracterizada por la valoración del éxito o del fracaso de las decisiones;
- 7) *cesación*, caracterizada por la extinción de las prescripciones y de las instituciones que entraron a formar parte del ordenamiento de las reglas.

Las teorizaciones posteriores no aportaron novedades explosivas respecto a la propuesta de Laswell; cuando mucho, introdujeron algunas aclaraciones y profundizaciones. Ya sea expresado por la sociedad o bien identificado y producido por las autoridades políticas, el problema susceptible de solución por medio de una política pública aparece generalmente al principio del proceso, pero podría también intervenir cuando el proceso decisorio ya empezó. Una vez identificado como problema, se inserta en la agenda política (Jones, 1970). Entonces empieza el procedimiento que podría llevar a la formulación de las soluciones. El pospretérito es preciso, ya que las autoridades políticas pueden optar por empezar el procedimiento, para dar la impresión de que se ocupan del problema, sin querer llevarlo a su meta, ya que consideran que cualquier resultado será nocivo para sus intereses: demasiado conflictivo para las relaciones intergubernamentales y con los grupos sociales, contraproducente para sus objetivos, en rumbo de colisión con otras políticas públicas consideradas más importantes, más costosas, más rentables. También podría ser que en el mismo ámbito de las autoridades políticas se desarrollen contrastes que hacen avanzar algunas políticas públicas y hacen retroceder otras, que aceleran algunas y demoran otras. De todas formas, una vez formulada una pluralidad de soluciones posibles, se presenta la delicada tarea de

seleccionar sólo una.

Una pluralidad de soluciones

También el proceso de selección de cualquier política pública contiene elementos problemáticos y conflictivos. Las autoridades públicas pueden considerar útil proceder a una evaluación, no meramente económica, de las alternativas, aunque fundada en el cálculo de los costos y de los beneficios, y de previsiones de éxito. Tratándose de autoridades políticas —aunque en interacción y en colaboraciones con otros sectores, especificados por los modelos antes presentados—, entre costos y beneficios se deben agregar también los consensos que podrían ser adquiridos o bien perdidos en el curso de un determinado tiempo debido a una determinada política pública. Representa una diferencia significativa si los resultados positivos prometen llegar en tiempos breves y los negativos en tiempos largos, o viceversa; la diferencia es aún mayor, naturalmente —y aquí entra en juego el irrefrenable componente institucional— si los gobernantes ocupan cargos en peligro. La mayoría de los gobernantes tienen a su disposición tiempos breves. Representa una diferencia, más aún, si los resultados favorables conciernen a grupos de referencia importantes que la autoridad pública quiere atraer a su órbita y los resultados negativos conciernen a grupos marginales y hostiles a la autoridad pública, o viceversa. Finalmente, representa una diferencia si los costos son y pueden ser difundidos, o sea que no es fácil saber quién los paga, y los beneficios son y permanecen concentrados, es decir que se sabe quién los obtiene, o viceversa. Es la importante especificación introducida por Mancur Olson sobre los beneficios colectivos indivisibles y los beneficios selectivos.

Obviamente, siempre existe la posibilidad de que las autoridades públicas fallen en sus cálculos debido a una información imperfecta sobre el impacto técnico o sobre la recepción política de la política pública. Más precisamente, para dar un ejemplo plausible, no todas las variables técnicas de una política pública que concierne a la protección del medio ambiente pueden estar bajo control; no todas las reacciones políticas de ambientalistas y de “industriales” pueden ser previstas (Lewanski, 1997). Por otro lado, en la selección de una alternativa las autoridades políticas encuentran también límites intrínsecos que se derivan de sus preferencias políticas, de sus ideologías. De todos modos, sobre la base de una selección entre las alternativas políticamente aceptables y practicables, se llega por fin a la adopción de una decisión.

Como se anticipó antes, aunque la decisión resulte central en el significado pleno del término, sólo constituye uno de los componentes de una política pública. A veces tanto los que toman las decisiones, en sus diversas articulaciones, pero en particular las autoridades políticas, como los estudiosos, consideran satisfecho su interés y concluido su análisis una vez que efectivamente se haya tomado la decisión. En cambio, gracias también a los estudios sobre políticas públicas, ya es bien sabido que la fase siguiente, la de la aplicación, es —si cabe— aún más importante que la decisión en sí. En efecto, una decisión, cualquier decisión, corre el riesgo de quedar como letra muerta si no es seguida atentamente en su fase de aplicación. A veces las autoridades políticas pueden

considerarse satisfechas por el simple hecho de haber producido una decisión, cualquier decisión, demostrando con ella haber prestado atención a las demandas sociales y haber sabido superar sus conflictos interiores y los obstáculos exteriores. A menudo las autoridades políticas se desinteresan de la aplicación de políticas públicas, de la *implementation* (acerca de la cual véase el clásico texto de Pressman y Wildavsky, 1973), precisamente porque no están, por así decirlo, interesadas en darle seguimiento a la decisión, o bien están más o menos dolorosamente conscientes de no poseer las herramientas necesarias. El efecto simbólico-propagandístico de una política pública resulta, a sus ojos, más importante que el efecto concreto de la decisión, y podrían tener razón. A veces, en cambio, las autoridades políticas realmente quisieran poner en práctica esa decisión, pero encuentran obstáculos políticos, burocráticos, técnicos, sociales, más o menos insuperables. Como sea, la puesta en acción de cualquier política pública es un procedimiento complejo que revela las modalidades con las que un sistema político-institucional se estructura y funciona, que ilumina la distribución del poder político real entre los diversos actores interesados en la decisión o involucrados en ella, que aclara la medida en que están precisamente interesados e involucrados (Capano y Giuliani, 1996: 182-183).

De la decisión a la aplicación

APLICACIÓN Y EVALUACIÓN

Aplicación. Por lo que concierne a la aplicación, es decir a la puesta en acción de una política pública, en la bibliografía especializada se identifican, se distinguen y se confrontan dos perspectivas analíticas que pueden ser tratadas como antitéticas o bien como complementarias.

Los modelos de la aplicación

La primera perspectiva se define como *top down* y sugiere que el proceso de aplicación de una política pública procede casi linealmente del vértice político y burocrático que la formuló y aprobó a la base, es decir a los que se encargan de aplicarla concretamente, de traducirla en conductas efectivas y sanciones eficaces. Si el procedimiento fuera en verdad perfectamente lineal y respondiera a criterios y principios jerárquicos claramente identificables, también las diversas responsabilidades y los correspondientes méritos podrían ser identificados con claridad en los diversos niveles de responsabilidad. No debe excluirse que en algunos casos la puesta en acción de una política pública responda precisamente a este camino simplificado, sobre todo para aquellas políticas públicas en las que se concentren atención y expectativas de la opinión públicas y de los medios de comunicación, y en las que los que toman las decisiones políticas hayan invertido autoridad y prestigio. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos considera que para la actuación de las políticas públicas opera muy a menudo otro tipo

de procedimiento, sustancialmente opuesto, que se define como *bottom up*.

Top down

Según esta perspectiva, los importantes y a menudo decisivos detalles operativos de la aplicación (y a veces incluso de la iniciativa) de una política pública son definidos, seleccionados y traducidos en prácticas específicas sobre todo por los “operadores” que actúan en contacto directo con los destinatarios de las políticas públicas (y que por lo tanto son sometidos a las presiones de los usuarios). Los operadores de base cuentan a menudo con una discrecionalidad consistente y no fácilmente controlable, y con igual frecuencia tienen la experiencia y los recursos para proceder concretamente a la puesta en acción de cada política pública específica. Éstos, a veces definidos como *street level bureaucrats* (burócratas callejeros, o mejor dicho de barrio), tienen los conocimientos y el poder suficientes para adaptar la política pública a las características de su público de referencia y a sus propias necesidades personales, en términos de tiempos de trabajo, de carrera, de seguridad en la interpretación de normas. Esta adaptación no significa para nada distorsión, como se traduce demasiado a menudo y demasiado a prisa por las críticas aun motivadas a las conductas burocráticas. Por el contrario, si la comunicación de abajo hacia arriba, *bottom up*, funciona, la puesta en acción de una política pública conscientemente adaptada por los operadores de base puede llevar a su adecuación, a su revisión, a su mejoramiento por parte de aquellos vértices que sepan escuchar debidamente, es decir que los objetivos son redefinidos, las informaciones reelaboradas, las alternativas reformuladas y, tal vez, finalmente, la solución es alcanzada.

Bottom up

Evaluación. El procedimiento ha llegado así a su última fase, que en los mejores casos es la de la evaluación de la política pública. Numerosos son los criterios según los cuales una política pública puede ser evaluada, comenzando —curiosamente se trata de un criterio con demasiada frecuencia subestimado y a veces olvidado— por la capacidad de aquella política de alcanzar los objetivos planteados. Esta capacidad es definida como *eficacia*, mientras que la *eficiencia* consiste en el logro de esos objetivos con el menor costo posible. Una vez terminada la era de las contraposiciones ideológicas, es probable que la eficacia resulte ser la cualidad que más sirve para conferir legitimidad a un gobierno. Por su parte, la eficiencia es la cualidad que legitima la existencia, las prerrogativas, los privilegios de una burocracia. En general, es relativamente improbable que el cálculo de los tiempos, de los costos-beneficios, del logro de los objetivos, se presente totalmente sin problemas y, por el contrario, no se preste a controversias. Es aún más improbable que las autoridades políticas y los operadores burocráticos no logren aducir la existencia de obstáculos objetivos e impredecibles para justificar retrasos, costos acrecentados, objetivos sólo parcialmente logrados, pero susceptibles de ser presentados y presumidos como éxitos. Agréguese que una política pública puede tener consecuencias negativas imprevistas, pero también, aunque más raramente, imprevistas consecuencias positivas.

Si continuamos todavía con los detalles indispensables, se ha señalado que la correcta evaluación de una política pública debe saber medir el impacto entendido como “secuencia de acontecimientos que se desprenden de la promulgación del *policy output*” (Grumm, 1975: 443). Los impactos pueden ser numerosos y de diverso tipo. Pueden tener que ver con las intenciones de los *policy-makers* y sus expectativas; pueden favorecer o desfavorecer, en primera instancia, a algunos grupos, y luego ampliarse a otros; pueden llegar al punto de incidir en todo el sistema político-económico, como habitualmente lo hace cualquier reforma no marginal de las modalidades de asistencia y de previsión (*welfare*), y en las expectativas y en las conductas de los ciudadanos destinatarios, actuales y potenciales. Cada una de estas reformas —jubilaciones y pensiones, servicios médicos, instrucción, trabajo, familia— es, en los hechos, difícilmente delimitable. Esta consideración explica por qué cada una de estas reformas es sumamente controvertida y conflictiva.

El impacto de la política

La línea divisoria entre los *outputs*, los productos, y los *outcomes*, los resultados, de una política pública, es a veces muy matizada. En la práctica, la evaluación de una política pública puede realizarse tanto en términos de *outputs*, es decir de lo que en verdad siguió a la puesta en obra de aquella específica política pública y que le puede ser correctamente atribuido. Junto a esta distinción, resulta importante dirigir la atención a las modalidades con las que se realiza la evaluación de una política pública. ¿Son los que toman las decisiones los que se interesan en la evaluación o bien son grupos externos e independientes de expertos? ¿La evaluación es encargada a grupos diversos de sujetos que toman decisiones o bien a grupos, por así decirlo, de ejecutores? Finalmente, ¿cuánto de los resultados de la evaluación (el así llamado *feedback*) regresa al circuito decisorio incluso con el fin de influir sobre la eventual reformulación de la misma o de otras políticas públicas?

Es bien sabido, y se ha destacado repetidamente, que raras veces cesan las políticas públicas, ni siquiera las peores, tras una evaluación negativa. A su inmediato cese, a la así llamada *termination*, se oponen no sólo los grupos que sacaron ventaja de alguna forma (los *policy-takers*), sino también los grupos que fueron involucrados en su aplicación (los *policy-givers*). También constituyen obstáculos normas y procedimientos consolidados, igualmente lentos y confusos, tanto en la formulación y en la producción de una política como en su cese. Por último, los mismos productores políticos y burocráticos de una política pública pueden tener interés en mantenerla con vida, tal vez con algún cambio, sin hacerla cesar bruscamente y del todo, para no quedarse sin trabajo... *out of business*. De todos modos, sin ninguna malicia, para suprimir una política pública es indispensable, no muy paradójicamente, producir, observando todos los procedimientos, con costos y tiempos, una política pública específica que imponga su cese.

Las políticas públicas nunca se acaban

Heclo (1978: 121) notó que, en caso de que se hayan construido unas “redes temáticas”, éstas persisten en gozar de óptima salud “cuando sopesan continuamente cursos alternativos de acción, no sólo cuando suspenden el escepticismo y aceptan que se haga algo”. De la misma manera, es probable que la eventual decisión de permitir o bien de imponer el cese de una política pública, decisión que ya de por sí es costosa para políticos y burócratas, sea desafiada y contrastada tanto por los triángulos de hierro como, con mayor razón, por medio de su compuesta y diversificada composición, por las *policy communities*: intereses constituidos del género más variado y, a menudo, del género más impensado. Así que son pocas las políticas públicas que cesan definitivamente, mientras que muchas son redefinidas más o menos profundamente y otras perduran con un curso inercial. En cambio, son muchas las “instituciones inútiles”, creadas en algún tiempo remoto para aplicar algunas políticas públicas, que siguen subsistiendo y sobreviviendo como verdaderos monumentos a las dificultades de innovar, quitando de en medio aquellas políticas públicas que hayan sido evaluadas de modo negativo o bien, simplemente, que ya no se necesiten.

ESQUEMAS DECISORIOS

Cualquier política pública, se ha dicho, deriva de la actividad de una autoridad pública dotada de la legitimidad y del poder de elegir y de decidir. Al respecto, los estudiosos se han interrogado sobre las modalidades con las que las autoridades llegan a las elecciones y a las decisiones. Es posible determinar cuatro grandes modelos o esquemas decisorios:

- 1) racionalidad sinóptica;
- 2) racionalidad limitada;
- 3) incrementalismo discontinuo;
- 4) bote de basura.

1) El esquema de la racionalidad sinóptica prevé que el que toma las decisiones —ya sea un individuo, un comité o un grupo más amplio— recoja todas las informaciones y los datos necesarios, se apodere de todas las variables que influyen en la puesta en acción de una política pública, las almacene, examine todas las consecuencias posibles y, por último, elija con precisión y determinación una política pública respecto a otra. Naturalmente, la ilusión de un control completo sobre todos los elementos indispensables para los procesos de formación y de producción de las políticas públicas, a pesar del entusiasmo que se deriva de los soportes tecnológicos y de los refinados programas relativos, se desvaneció rápidamente, tal vez incluso prematuramente, ya desde mediados de los años sesenta. La racionalidad sinóptica era el modelo que justificaba la planeación centralizada y desde arriba que presidieron tecnócratas y políticos intelectuales. Se desarrolló mayormente en la Unión Soviética, pero, como modelo decisorio de grandes empresas y de ministerios, se difundió también en los Estados Unidos. Cuando resultó

evidente que ningún “genio” alcanzaría jamás una capacidad de alcance tal como para conseguir la racionalidad sinóptica, el modelo fue sustituido por el menos ambicioso modelo de la racionalidad limitada.

La racionalidad sinóptica...

2) La mejor formulación del modelo de la racionalidad limitada se encuentra en los escritos de Herbert Simon (1979; edición original de 1947). En el modelo de la *racionalidad limitada* el que toma las decisiones ya no se preocupa por examinar todas las alternativas, controlar todas las variables, sopesar todas las posibles consecuencias; no apunta a la maximización de los datos y de las informaciones disponibles. Más bien se limita conscientemente a la satisfacción de algunas necesidades, definidas de manera más realista como la recopilación y la evaluación de un número que él considera adecuado —que sea lo bastante amplio sin ser necesariamente exhaustivo e incontrolable— de datos, de variables, de alternativas, de problemáticas y, no en último lugar, de consecuencias. En un momento dado en la recopilación de los datos y de las informaciones, el que toma las decisiones, a nivel individual o colectivo, se detiene porque considera, por numerosas razones —tiempos, costos, dificultades encontradas, razonable expectativa de saber lo suficiente— que es capaz de elegir y decidir. La decisión será tomada, la política pública será formulada y aplicada y, cuando estén disponibles otros datos y otras informaciones, otras alternativas y otras soluciones, el que toma las decisiones procederá a la reformulación “racional” de cada política pública que haya resultado inadecuada.

... y la limitada

3) A menudo interpretado no sólo como una alternativa, sino también como una crítica al esquema de la racionalidad, incluso al menos pretencioso de la racionalidad limitada, está el esquema del *incrementalismo discontinuo*. Formulado por el economista y politólogo Charles Lindblom (1965), este modelo sostiene, en extrema síntesis, que los procesos decisorios y de producción de las políticas públicas proceden, no de manera racionalmente controlada y controlable, sino por tentativas, a través de acuerdos e intercambios, “creciendo” en decisiones ya tomadas, revisándolas y modificándolas. El resultado de los procesos decisorios realizados a través del incrementalismo, o bien a través de ajustes particularistas recíprocos, no depende de ninguna racionalidad formal —ni sinóptica, ni limitada— sino de relaciones de fuerza, de relaciones de intercambio, de procesos de aprendizaje, de la constante competencia entre los diversos actores que caracteriza especialmente a los sistemas políticos democráticos. A lo largo del tiempo Lindblom se alejó de este esquema analítico también porque sintió su incapacidad para explicar las innovaciones que no pueden ser reconducidas a intercambios, acuerdos, pactos, competencia a menudo artificiosamente contenida y, de todos modos, imperfecta, y sobre todo de no reservar suficiente espacio a otros puntos de vista que podrían contener innovaciones importantes. De todos modos, es oportuno destacar que, sin lugar a duda, el incrementalismo discontinuo caracteriza procesos decisorios de rutina en situaciones de relativa estabilidad de los actores, de sus expectativas, de sus recursos, de

sus públicos. Entonces, puede resultar muy útil cada vez que —y es un fenómeno frecuente— ocurran estas condiciones.

El incrementalismo discontinuo

4) Aún más escépticos que Lindblom acerca de la capacidad de los que toman decisiones de confiar en la racionalidad, más o menos sinóptica y limitada, e incluso en los ajustes recíprocos, que requieren conocimientos y aptitudes a menudo escasamente disponibles, se han revelado James March y Johan Olsen (1976), a los que se debe la formulación del esquema conocido como *garbage can*, es decir *bote de basura* (March, 1998: 208-216). En la perspectiva de March y Olsen la mayoría de los procesos decisorios, y por ende de las políticas públicas, se caracteriza por una irreprimible complejidad. El número de las variables, la cantidad de la información, lo imprevisible de las consecuencias, son tales que los que toman decisiones suelen encontrarse en enormes dificultades. Sin embargo, de vez en cuando, una decisión resulta indispensable, se requiere enérgicamente, debe tomarse al menos para aliviar la presión de las expectativas. A fin de desbloquear situaciones de intolerable presión y de incontrolable complejidad, el que toma las decisiones, obviamente sin confesarlo ni teorizarlo, se abandona al azar, y del bote de las alternativas disponibles saca una cualquiera, que está determinada en buena medida por el momento específico en que debe tomarse la decisión. En efecto, en tiempos diferentes estarán disponibles también soluciones diferentes. En verdad, a menudo el que toma las decisiones saca de ese bote un problema junto a una o más soluciones, porque el bote también sigue llenándose desordenadamente de problemas y de soluciones y porque los mismos sujetos que toman las decisiones cambian. Por lo que, si subsisten todas las condiciones antes mencionadas, no será fácil, ni para el que decide ni para eventuales grupos externos, realizar una evaluación comparada de las soluciones elegidas, precisamente por la inexistencia de criterios unívocos y confiables. De todos modos, el proceso casual de extracción de problemas y de soluciones estará destinado a continuar.

El bote de basura

CUADRO IX.2. *Las características principales de los modelos decisorios*

	<i>Racionalidad sinóptica</i>	<i>Racionalidad limitada</i>	<i>Incrementalis- mo discon- tinuo</i>	<i>Bote de basura</i>
Actores	Pocos, unidos	Pocos, muta- bles	Muchos, dife- rentes	Muchos, casuales
Método	Visión global	Visión amplia	Visión parcial	Improvisación
Objetivo	Solución per- fecta	Solución mejor	Satisfacción	Taponamiento
Resultado	Reversible	Mejorable	Revisable	Irrepetible

El [cuadro IX.2](#) sintetiza los componentes principales de los cuatro modelos decisorios aquí descritos, que, por cierto, aun siendo los más importantes, no agotan el campo de los modelos hasta ahora elaborados, sino que ofrecen una información limitada y al mismo tiempo suficiente.

Cualquiera que sea la forma en que las autoridades lleguen a una decisión que implique la formulación de una política pública, sería erróneo pensar que recurren siempre y exclusivamente a un único esquema específico. A veces podrán sentirse más confiadas en su capacidad de controlar todas las informaciones y las variables indispensables y entonces aplicarán el esquema de la racionalidad sinóptica. A veces, podrán considerar que controlan el proceso sólo hasta cierto punto, y confiarán en el esquema de la racionalidad limitada. Otras veces, tomando en cuenta la pluralidad de variables, de actores, de presiones y de lo que aprendieron de las anteriores políticas públicas, formularán y reformularán la política pública en cuestión según el esquema del incrementalismo discontinuo. Por último, otras veces, ante una problemática inusitada, una incontrollable y confundida multiplicidad de variables, actores, presiones y soluciones, estarán obligados a aceptar el esquema del bote de basura. De todos modos, cualquier esquema, haya sido utilizado consciente o inconscientemente, seguirá una política pública con características específicas clasificables según algunas variables. Las modalidades de clasificación de los tipos de políticas públicas constituyen el objeto de la próxima sección.

Una mezcla de modelos

TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La variedad imaginable de políticas públicas es muy amplia. En parte depende también, como se destacó en el capítulo sobre gobiernos, de la expansión tumultuosa del papel, de las tareas y de las funciones de los gobiernos. Para poner orden en esta extraordinaria variedad (para el caso italiano véase Dente, 1990), la mayoría de los estudiosos ha aceptado en lo fundamental la propuesta de clasificación, de interpretación y de explicación sugerida en un famoso artículo de 1964 de Theodore Lowi (1999), introduciéndole unas cuantas revisiones e integraciones. Según el politólogo estadounidense, que en aquel entonces suponía criticar los dos paradigmas dominantes, el pluralismo y el elitismo, existirían esencialmente cuatro grandes categorías de políticas públicas, determinadas con referencia, antes que nada, a su objeto: distributivas, regulativas, redistributivas, constitutivas.

Las políticas *distributivas*, habitualmente producidas por las asambleas electivas y por sus comisiones y aplicadas por dependencias y por burocracias gubernamentales, conciernen por lo general a servicios de diverso tipo, principalmente relacionados con la previsión y la asistencia. Obviamente distribuyen recursos y son financiadas por medio

de impuestos.

Políticas distributivas

Las políticas *regulativas* conciernen a la producción de normas que regulan las conductas, a menudo favoreciendo a algunos individuos y grupos y desfavoreciendo a otros. También son producidas por las asambleas electivas y aplicadas por dependencias relativamente descentralizadas.

Políticas regulativas

Las políticas *redistributivas* quitan recursos de manera visible y explícita a algunos grupos para darlos a otros. Son, por lo tanto, políticas bastante conflictivas, que requieren una gran intervención del poder ejecutivo y una aplicación bastante descentralizada.

Políticas redistributivas

Por último, las políticas *constitutivas*, o sea *constituyentes*, conciernen a la formulación de normas que supervisan la creación y el funcionamiento de las estructuras de autoridad y de las autoridades mismas. Son, pues, políticas relativamente raras, sobre todo en contextos político-institucionales estabilizados, como suelen serlo los regímenes democráticos que funcionan.

Políticas constituyentes

Algunos autores han criticado la tipología de Lowi ya que no sería capaz de captar la importancia y dar cuenta de las políticas públicas *simbólicas*, que no distribuyen recursos y no regulan conductas, pero sirven para reforzar o transformar identidades colectivas, sentimientos de pertenencia, vínculos entre quienes detentan el poder político y los ciudadanos, y para legitimar a los detentadores mismos del poder. Son, por ejemplo, aquellas políticas que fijan las fiestas nacionales, que destacan la importancia del himno y de la bandera, que exaltan el valor de las cartas constitucionales y celebran algunos acontecimientos históricos. Más que una crítica a la tipología de Lowi, el énfasis en la importancia de las políticas simbólicas debe considerarse una propuesta de compleción que puede ser acogida fácilmente alterando apenas la elegancia de la tipología de Lowi (a modo de resumen, véase el [cuadro IX.3](#)).

Políticas simbólicas

CUADRO IX.3. *Tipología de las políticas públicas*

	<i>Actores principales</i>	<i>Sector de intervención</i>	<i>Principales características</i>	<i>Grado de coerción</i>
Distributivas	Asamblea legislativa, comisiones, burocracias gubernamentales	Previsión	Distribución de recursos	Bajo
Regulativas	Asamblea legislativa	Administración pública, justicia	Reglamentación de conductas, privadas y colectivas	Medio
Redistributivas	Gobierno, burocracias	Sectores	Desplazamiento de recursos entre diversos grupos; políticas en conflicto	Alto
Constitutivas	Asamblea legislativa, partidos políticos	Constitución, normas de rango constitucional o modificaciones constitucionales	Acuerdos y negociaciones	A menudo ausente
Simbólicas	Asamblea legislativa, jefes de gobierno, monarcas	Identidades colectivas, esfera de valores	Legitimación, pertenencia, sentido cívico	Nulo

FUENTE: Adaptado de Lowi (1999).

Aun sin esta útil integración, no cabe duda de que Lowi tuvo éxito en la tarea de clasificar y analizar eficazmente las políticas públicas con referencia específica a las relaciones entre los actores. En particular, Lowi subraya la posibilidad y la relevancia de la intervención más o menos coercitiva de las autoridades en la actuación de políticas públicas según las mismas sean, respectivamente, regulativas y redistributivas, más que distributivas y constitutivas (sobre este tema, véase también Capano, 1993: 558). Obviamente, las autoridades estarán aún menos interesadas en la coerción y menos dispuestas a recurrir a ella en el caso de las políticas simbólicas que, por su contenido y por su objetivo, requieren consenso amplio y libremente adquirido. De la tipología de Lowi, bien entendida, se deriva una lección que no hay que olvidar: una política pública, cualquier política pública, es el producto de la intervención de autoridades precisamente públicas. Es a Lowi, por cierto, a quien se debe la famosa e impresionante afirmación de que las modalidades con las que se producen las políticas públicas terminan por plasmar también las estructuras políticas: *policies determine politics* (1999: 38). Esta conclusión, tanto en su generalidad como en su tenor drástico, resulta aún hoy muy controvertida, pero de todos modos es digna de someterse a una verificación empírica comparada sucinta, difundida y profundizada.

La verificación empírica comparada es necesaria, y con mayor razón, también en otra vertiente. Algunos autores han sostenido que las políticas públicas no son en realidad el producto de variables políticas, es decir unas estructuras institucionales, del sistema

partidista, del color de los gobiernos. Por lo contrario, serían esencialmente el producto de variables socioeconómicas. Se ha afirmado que, en igualdad de disponibilidad de recursos, o bien de desarrollo económico, sistemas políticos por lo demás diferentes por estructura institucional o por conformación partidista producirán políticas públicas significativamente similares. Los análisis empíricos comparados, comprensiblemente muy difíciles, fueron efectuados en parte con referencia a la construcción de sistemas de *welfare*, en parte con referencia a las respuestas o a la que se presentó como la crisis de gobernabilidad de los años setenta.

En contraste con el predominio o dominio de las variables socioeconómicas, en la primera vertiente, es decir, por lo que concierne a la construcción de los sistemas de *welfare*, se ha destacado cómo la ideología de los partidos y de los gobiernos marcó una diferencia significativa en el tipo, en el sector y en la calidad de las políticas públicas elegidas (acerca del tema, muy útilmente, véase Castles, 1982) y cómo marcaron la diferencia también los grupos de referencia a los que se “ofrecían” determinadas políticas públicas. En la segunda vertiente, la que concierne a las respuestas en términos de políticas públicas a la crisis de gobernabilidad, se destacó cómo, en general, en las democracias occidentales los partidos de izquierda (socialistas, socialdemócratas, laboristas) eligieron combatir el desempleo corriendo el riesgo de un aumento de la inflación, mientras que los partidos y los gobiernos conservadores dedicaban sus energías a reducir la tasa de inflación aunque esto significara un crecimiento del desempleo (Lindberg y Maier, 1985; Hibbs, 1987).

Las determinantes de las políticas...

Más recientemente, se replanteó el problema de las visiones que están en el origen de las políticas públicas, a raíz, por un lado, del poderoso impulso neoconservador y, por el otro, de las menos poderosas, mas no irrelevantes, resistencias de algunos sectores de izquierda que definiré como “participacionistas”. Paradójicamente, algunos politólogos estadounidenses “redescubrían” el Estado y las instituciones, mientras que los políticos, con el apoyo de la opinión pública, se movían en dirección de la desregulación y del mercado. Por lo que concierne a este capítulo, resulta evidente que, si acaso no los tipos de políticas, como las define Lowi, ciertamente su calidad, las modalidades de aplicación y los objetivos, merecen numerosas e incisivas profundizaciones (algunas de las cuales se encuentran en Peters, 1996). En extrema síntesis, es posible afirmar, por un lado, que las políticas entregadas a la desregulación y al mercado no tienen ninguna posibilidad de “determinar” la política; por el otro, que los intentos participacionistas, que vienen desde abajo, como por ejemplo el así llamado “balance participado”, que también constituye una política pública, podrían tener mayor éxito, pero requieren una visión política estable y de largo alcance que no parece poder emerger de una variada galaxia de movimientos de diversa procedencia y estructura, como los *no global* y los *new global*.

En las nuevas condiciones, es evidente que no es ni posible ni deseable llegar a una solución definitiva del problema que concierne a cuáles son las determinantes de las políticas públicas. Sobre la base de lo que hemos sostenido y destacado repetidamente,

resulta probable que se hallen determinantes diferentes también según la diversidad de las configuraciones institucionales y de los sistemas partidistas. De todos modos, es posible fijar con suficiente seguridad al menos un punto discriminante. Aun cuando fuese exclusiva y esencialmente la disponibilidad de recursos socioeconómicos lo que determine el tipo de políticas públicas que un sistema político formula y produce, quedarían muchas y nada marginales diferencias políticas e institucionales entre los sistemas políticos por lo que se refiere a la puesta en acción de las políticas públicas y la evaluación de su impacto. En suma, la política volvería a ocupar un espacio central, tanto por lo que toca a la eficiencia de los aparatos burocráticos como por lo que hace a la capacidad de los políticos, de los partidos, de los gobernantes, de revisar, reformular, mejorar las políticas públicas siguiendo las enseñanzas que proceden de la evaluación de sus resultados. Ni cabe excluir que el impacto de algunas políticas públicas particularmente importantes pueda llevar a una vivaz y revitalizante sustitución de políticos, de partidos, de gobernantes e, incluso, a una reforma de las instituciones, de los procesos decisorios, de los aparatos burocráticos.

... y las diferencias

Esto sería, entonces y de la mejor manera, el significado de la ya citada expresión de Lowi: *policies determine politics*. En efecto, las políticas públicas mal formuladas y peor aplicadas rebotarían contra sus autores, contra sus ejecutores, contra las mismas estructuras que las plasmaron, imponiéndoles cambios y sustituciones. Por otro lado, la nueva esfera política y burocrática, eventualmente reconstruida, tendría efecto retroactivo, contribuyendo a su vez a redeterminar las nuevas políticas públicas.

Precisamente porque es controvertida, la conclusión de Lowi resultó tan provocativa como fecunda. En efecto, permite reflexionar también sobre otra temática de gran importancia, que concierne tanto al estudio de las políticas públicas como a las tareas de la ciencia política. Quien sabe reconstruir correctamente el proceso de formulación, de aplicación y de evaluación del impacto de una política pública debería ser capaz también —es una enseñanza posible de la lección de Lowi— de aconsejar qué hacer la próxima vez, de sugerir mejoras, de volverse un *policy scientist*. Es una enseñanza que le habría gustado mucho a Lasswell, cuyos estudios en la materia tenían justo este objetivo de intervención operativa. Por otra parte, son muchos los estudiosos que consideran que la ciencia política tiene una irreprimible vocación aplicativa. Pero esta vocación puede expresarse de dos maneras muy diferentes. Por un lado, puede llevar a los *policy scientists* a volverse asesores de los que tienen el poder decisorio, y por lo tanto pedirles acentuar las características operativas de las investigaciones, de los análisis y de las propuestas, en total menoscabo de las profundizaciones metodológicas y teóricas. Por el otro, incentiva a los *political scientists* a rediseñar mecanismos e instituciones tomando en cuenta las fundamentales lecciones comparadas acerca de la posibilidad de formular teorías probabilistas: “si existen las condiciones *a*, *b*, *c*, entonces es probable que se deriven de ellas los fenómenos *x*, *y*, *z*”.

Como sea que se lea la expresión *policies determine politics*, de ella se desprenden

tanto la posibilidad de intervenciones operativas del *policy scientist* como la necesidad de que el *political scientist* formule propuestas para adecuar instituciones, estructuras, procesos; para mejorar, en suma, el rendimiento de la política. Si el estudio de las políticas públicas no quiere convertirse en mera, aunque culta, actividad de asesoría decisoria, que es un riesgo grande y real, necesita absolutamente las reflexiones y las teorizaciones de la ciencia política. A su vez, si la ciencia política no quiere encerrarse en la torre de marfil de teorizaciones abstractas y por ende estériles, debe confrontarse críticamente con los *policy studies* (Wildavsky, 1979). Vale la pena concluir toda esta discusión recordando el mensaje fundamental de Easton (1971: 53): “La búsqueda no guiada por la teoría puede ser insignificante, y la teoría no sostenible con los datos puede revelarse improductiva”. La primera parte de esta afirmación se aplica perfectamente al estudio de las políticas públicas.

Investigación, teoría, práctica

CONCLUSIONES

La adecuación de los diversos modelos elaborados para describir los procesos reales de formulación, actuación, evaluación y revisión de las políticas públicas puede ser útilmente analizada y juzgada con referencia a políticas públicas específicas en sistemas políticos concretos. Pero el problema contemporáneo en el análisis de las políticas públicas es la persistente carencia de estudios comparados que lleven a modelos analíticos capaces de trascender todo sistema y toda política. (Peters, 1996, emprendió el camino, pero con una perspectiva excesiva e injustificadamente favorable al mercado y a la desregulación.) De todos modos, aun cuando se llegara a la elaboración de modelos comparados convincentes, quedarían abiertas dos interrogantes de gran envergadura.

La primera concierne a la imagen global de procesos poco estructurados, poco previsibles, poco atribuibles a caminos definidos, poco repetibles, caracterizados así por ser episódicos y fragmentarios. Esta imagen puede depender también del hecho de que son precisamente esos procesos de producción de las políticas públicas los que llaman más la atención de los estudiosos, ya que la complejidad es un desafío analítico y la explicación lograda de la complejidad, aun cuando se refiere a un solo caso, es bastante gratificante.

La complejidad

La segunda interrogante se refiere a la democraticidad de los procesos de producción de las políticas públicas. Si tienen razón algunos estudiosos, probablemente la mayoría de los que se ocupan del tema, los procesos de producción de las políticas públicas suelen estar controlados, y de todos modos significativamente influenciados, por actores individuales y colectivos que no han recibido ningún mandato electoral y que seguramente no serán llamados a responder de sus elecciones y de sus acciones ante los

ciudadanos. Por ejemplo, con referencia a las “redes temáticas” que proliferaron en los Estados Unidos en los años setenta, Heclo (1978: 119) afirma tajantemente: “Los activistas de las políticas no están para nada deseosos de reconocer un hecho desagradable: que sus influyentes sistemas para producir políticas fundadas en el conocimiento tienden a volver más difícil la política democrática”. Naturalmente, la existencia de una mayor o menor responsabilidad política —pero también de ninguna—, depende del predominio de un modelo con respecto a otro.

La democraticidad

Donde predomina el modelo del *party government/cabinet government* la responsabilidad política puede ser clara, rápida y periódicamente atribuida. Pero éste es el caso más raro. Donde predomina el modelo neocorporativo, al menos los actores gubernamentales pueden ser considerados responsables de los acuerdos alcanzados con los actores sindicales y con los actores empresariales. A su vez, estos actores deberán responder a sus afiliados, actuales y potenciales, a su base, a sus asociados; tal vez, en determinadas condiciones, a la opinión pública. En todos los demás modelos, en cambio, la atribución de responsabilidad política democrática resulta no sólo rarísima, sino sustancialmente impracticable. Tanto en los triángulos de hierro como en las redes temáticas y en las *policy communities* es posible localizar una multiplicidad de actores que no responden a ningún “público” general por sus opciones, sus elecciones, sus decisiones. El mismo, gravísimo problema se presenta, como hemos visto, cuando el lugar de producción de políticas públicas relevantes como las que conciernen a los ciudadanos, los grupos, los Estados miembros de la Unión Europea es el poco transparente y muy confuso sistema de los comités.

➤ Cuanto más aumenta el número de actores relevantes en la producción de las políticas públicas, más difícil, si no es que hasta imposible, se vuelve atribuir responsabilidades político-decisionales específicas. Entonces, el problema ya no concierne sólo a los procesos de producción de las políticas públicas, su estabilidad, su capacidad de predicción, su eficacia. Se vuelve un problema de naturaleza democrática, de las relaciones entre ciudadanos electores y gobernantes. Según la imagen global de los sistemas políticos contemporáneos que se deriva de los estudios sobre políticas públicas, la mayoría de estas últimas, si no es que su totalidad, sería formulada, seleccionada y aplicada de manera sustancialmente episódica y ocasional. Como se sugirió graciosamente, *anywhere, power seems to be elsewhere* (que traduciré tratando de respetar el juego de palabras: “en todos lados, el poder parece estar en otro lado”). No es de excluir que, investigación tras investigación, se termine por llegar a esta deprimente conclusión. Sin embargo, es legítimo dudar que esta conclusión sea útil y resulte suficiente para explicar de manera convincente todos los procesos de producción de las políticas públicas en las democracias contemporáneas. Así que, si es deseable que los *political scientists* replanteen la política, resulta preciso que los *policy scientists* la busquen y se esfuercen por reencontrarla.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Cuáles son las relaciones entre ciencia política y análisis de las políticas públicas?
- Identifiquen los actores principales de las políticas públicas.
- ¿Qué modelo de producción de las políticas públicas corresponde mejor al caso italiano?
- ¿Por qué el modelo neocorporativo parece haber entrado en crisis?
- Den unos ejemplos de políticas públicas neoconservadoras.
- Argumenten por qué el Estado mantiene su centralidad en la producción de políticas públicas.

X. LOS REGÍMENES NO DEMOCRÁTICOS

Las modalidades con las que son organizadas las comunidades políticas marcan una diferencia muy importante para la vida de mujeres y hombres. No obstante numerosos desviadores y siempre mal planteados intentos de oscurecer las diferencias existentes y de afirmar que todo es sólo una cuestión de grado, la presencia en el mundo de los regímenes cualitativamente diversos es una realidad. Para entender y para apreciar a fondo las diferencias de “calidad” que interactúan entre regímenes políticos, es indispensable disponer de criterios de clasificación claros, precisos e inequívocos. En este capítulo trataremos de ilustrar toda la amplia temática de los regímenes no democráticos, ubicando los diversos tipos y contrastándolos clara aunque sintéticamente con los regímenes democráticos. En el próximo capítulo la atención se dirigirá exclusivamente a las democracias verdaderas.

ALGUNOS DATOS

A principios de los años noventa, aunque se había concluido la que se definió como tercera ola de democratización (véase el capítulo siguiente), el número de los regímenes no democráticos seguía siendo claramente superior al de los regímenes democráticos. Estos últimos, con base en un conteo bastante generoso, eran 65, mientras que los regímenes no democráticos eran 104. Es cierto que hubo, gracias en particular a la caída de los regímenes comunistas, una reducción neta del número de regímenes no democráticos, ya que, como se ve en el [cuadro X.1](#), poco más de 15 años antes la relación era respectivamente de 44 a 81. La situación no cambió en los últimos 10 años excepto en cuatro países suficientemente importantes. Por ejemplo, Nigeria siguió su vaivén entre autoritarismo militar y democracia meramente electoral; Pakistán cayó bajo un gobierno militar que parece todo menos provisional; en Venezuela se afirmó el populismo autoritario de Hugo Chávez; finalmente, Indonesia parece haber emprendido el camino de una compleja democratización. Pero el total de los regímenes no democráticos, en caso de que cambie, varía poco. Así que es justo destacar que en el mundo persiste todavía una gran variedad de regímenes, concentrados en especial en África, en Medio Oriente y en buena parte de Asia, en los cuales los derechos de los ciudadanos no tienen ninguna garantía de ser respetados; donde los detentadores del poder político adquieren sus cargos no a través de procedimientos electorales sino del uso de la fuerza; en los que los gobernantes ejercen el poder de manera del todo arbitraria y lo pierden, cuando lo pierden, sólo mediante el empleo de la fuerza. Todos estos regímenes con sus peculiaridades, que constituyen el objeto de este capítulo, deben considerarse regímenes no democráticos (Brooker, 2000).

CUADRO X.1. *Estados democráticos y Estados no democráticos en el siglo XX*

<i>Año</i>	<i>Estados democráticos</i>	<i>Estados no democráticos</i>	<i>Porcentaje de democratización</i>
1870	2	48	4.0
1900	9	42	17.6
1922	27	43	38.6
1942	14	55	20.3
1962	45	75	37.5
1973	44	81	30.6
1990	65	104	38.5
2000	86	104	45.3
2007	90	192	46.9

FUENTE: Elaboración de Freedom House 2008, www.freedomhouse.org.

Recapitulando, el [cuadro X.1](#) demuestra no sólo que existen todavía muchos regímenes genéricamente definibles como no democráticos, sino que los regímenes no democráticos siguen constituyendo la mayoría de los regímenes políticos contemporáneos y a lo largo del tiempo han representado habitualmente la mayoría de los regímenes políticos. Merecen, por lo tanto, la máxima atención.

Mayorías de no democráticos

Tanto en el pasado como en la actualidad, los regímenes no democráticos han presentado tanta diversidad de características como para volver útil y particularmente interesante su exposición específica, articulada y argumentada. Aunque la bibliografía sobre la materia sea mucho más amplia, hay una significativa convergencia, salvo alguna limitada excepción (por ejemplo, Perlmutter, 1984) acerca de la determinación de las características distintivas de los regímenes autoritarios en sentido amplio. Mayores problemas, que veremos a continuación, se generan en cambio cuando de los regímenes autoritarios se pasa al análisis de los regímenes totalitarios. Establecido lo anterior, hay dos elementos comunes a ambos tipos de regímenes: por un lado, el intento, coronado por mayor o menor éxito, de reducir de manera consistente o de eliminar del todo el pluralismo político; por el otro, los criterios de asignación y de distribución del poder político, que jamás se basan en las elecciones —más bien, jamás en elecciones libres, competitivas, significativas—, sino siempre y exclusivamente en el control y en el empleo de la fuerza.

Tanto los regímenes autoritarios como los totalitarios constituyen modalidades específicas de regulación de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, modalidades resueltas en configuraciones caracterizadas por mayor o menor solidez según sus orígenes, los rasgos de su instauración y de los desafíos a los que son sometidos. Por último, es interesante notar que mientras existen democracias ininterrumpidas, es decir regímenes democráticos que, una vez instaurados, jamás dejaron de ser tales, ningún régimen autoritario (aunque algunos de ellos, como los de

Portugal y España, tuvieron una vida relativamente larga) y ningún régimen totalitario (aunque la Unión Soviética supo perpetuarse por 70 años) puede presumir una duración ininterrumpida comparable a la de las democracias más longevas. Entonces, los regímenes autoritarios y, en especial, los regímenes totalitarios, son, contrariamente a opiniones difusas, construcciones, aunque poderosas y opresivas, siempre frágiles y precarias. Desde luego, esta afirmación no pretende negar la posibilidad de que un mismo sistema político pase a través de una sucesión frecuente de regímenes autoritarios, tal vez con algunos interludios democráticos. Sin embargo, cada uno de esos sistemas autoritarios resultará débil, frágil, inestable y precario. Es probable que, precisamente por la conciencia de que su régimen no tiene bases sólidas, los líderes autoritarios recurran frecuente y constantemente a la represión y a la opresión.

Construcciones precarias

DEFINICIONES Y DISTINCIONES: REGÍMENES AUTORITARIOS Y TOTALITARIOS

En la bibliografía existen dos definiciones generales de regímenes autoritarios y de regímenes totalitarios; la mayoría de los autores empiezan generalmente aceptándolas, a veces criticándolas: la definición de Linz para los regímenes autoritarios y la de Friedrich y Brzezinski para los totalitarios (sobre esta última profundizaremos en la próxima sección).

El estudioso español Juan Linz, tomando como referencia la España franquista, pero luego demostrando con éxito su aplicabilidad a la más amplia categoría de los autoritarismos, formuló ya en 1964 (véase 1991: 444) la que sigue siendo la definición clásica del régimen autoritario. Según Linz, los regímenes autoritarios son

Los regímenes autoritarios

sistemas de pluralismo político limitado, cuya clase política no da cuenta de su propia labor, que no se basan en una ideología guía articulada, sino que están caracterizados por mentalidades específicas, donde no existe una movilización política capilar y en gran escala, salvo en algunos momentos de su desarrollo, y en los que un líder, a veces un pequeño grupo, ejerce el poder dentro de límites mal definidos a nivel formal, pero de hecho bastante predecibles.

En estos regímenes, pues, el *pluralismo* político (pero sería preferible hablar de *pluralidad* de organizaciones) resulta limitado desde diversos puntos de vista: las organizaciones autorizadas a mantener y a ejercer el poder político son poquísimas; son legitimadas por el líder; tienen esferas reconocidas de autonomía bastante circunscritas; no entran de ninguna manera en competencia entre sí. Entonces, a falta de competencia electoral y de otro tipo, por ejemplo para la conquista de seguidores, que no se necesita porque de todos modos se es “monopólico” en el sector, y de modalidades con las que evaluar la representatividad y la fuerza de las organizaciones insertadas en la

configuración autoritaria, son rarísimas las variaciones susceptibles de hacer su aparición en la distribución del poder entre las pocas organizaciones que sobrevivieron a la instauración del régimen autoritario y fueron consideradas aceptables. Esto explica por qué, al menos vistos desde afuera, los regímenes autoritarios dan la impresión de ser sustancialmente inmóviles, con la persistencia de las mismas organizaciones en el tiempo, sin competencia visible. Existe pluralismo, pero sólo porque hay más de una organización políticamente relevante. Sin embargo, es un pluralismo programáticamente *no competitivo*: a cada una de las organizaciones le toca una parte de poder, sin superposiciones.

Pluralismo limitado

Al no haber competencia, las organizaciones a las que se les permite sobrevivir no deben responder a la “base”; están estructuradas en su interior de manera jerárquica: son justamente no responsables. Sus dirigentes son cooptados entre los que han demostrado lealtad y apoyo al líder y a los principios del régimen autoritario. Las instituciones militares, la Iglesia (católica), la burocracia estatal, las pocas grandes asociaciones de interés consideradas aceptables por el titular del poder político autoritario y a las cuales se reconocen algunas esferas de actividad específica y de influencia autónoma, son también típicamente autoritarias en sus procedimientos de funcionamiento. El poder fluye de arriba hacia abajo y se atribuye, en el mejor de los casos, de manera meramente burocrática, con base en la antigüedad en el papel y, como se ha dicho, en la cooptación. Muy raramente la aptitud, jamás el consenso de una eventual base, sino sólo y sustancialmente la adhesión al régimen y la devoción al líder, constituyen los criterios utilizados para seleccionar a los dirigentes de estas organizaciones. Las organizaciones mismas interiorizan y aplican sin dificultad dichos criterios. Esta especie de pluralismo político, aunque limitado, sirve para diferenciar los regímenes autoritarios de los regímenes totalitarios, en los cuales, en cambio, no ha quedado nada de pluralismo, por tratarse de regímenes monistas. Además, la existencia del pluralismo político, aunque limitado, sirve también para explicar cómo y por qué los regímenes autoritarios lograron y logran cumplir una transición incruenta hacia la democracia.

No responsabilidad

Precisamente porque es limitado, el pluralismo político de los regímenes autoritarios no es asimilable de ninguna manera al pluralismo que caracteriza de manera constitutiva a los regímenes democráticos. El pluralismo democrático será siempre —al menos en teoría, pero a menudo también en la práctica— ilimitado, competitivo, responsable. Podrá haber distorsiones en el pluralismo democrático, algunas de las cuales estarán originadas por la competencia, pero el remedio vendrá en general precisamente de la libre competencia mejor reglamentada, es decir con la eliminación de beneficios, de ventajas iniciales, del uso de recursos impropios entre grupos, que nacen espontáneamente y que se transforman en virtud de la responsabilidad hacia sus integrantes y hacia los que quieran formar parte de ellos.

Ya que Linz entiende por ideología un sistema de pensamiento codificado, rígido, dotado de una lógica apremiante, con intérpretes autorizados que hacen de ello una lectura uniforme y vinculante, puede formular una distinción bastante nítida atribuyendo a los regímenes autoritarios la existencia de *mentalidades*, de conjuntos de creencias menos codificadas, menos rígidas, con márgenes de ambigüedad interpretativa, sin vestales investidas con un papel específico. En efecto, para Linz la ideología es sólo parcialmente la “fórmula política” de Gaetano Mosca que sirve a la clase política para mantener su poder. Es, al mismo tiempo, un conjunto de ideas y un “sistema de creencias” (para planteamientos diferentes, pero igualmente interesantes, véanse el análisis sociológico de Boudon, 1986, y el politológico de Sartori, 1995b y 1995c), difundido entre los gobernantes que los jefes del régimen autoritario utilizan, explotan y potencian de diversas maneras para obtener anuencia y obediencia, y a veces, pero muy raramente, compromiso activo. La mentalidad autoritaria más difundida se sirve de una tradicionalísima tríada —Dios, patria, familia— que se puede reencontrar como fundamento de una multiplicidad de experiencias autoritarias, incluso independientemente del tipo de religión involucrada, en las cuales los tres elementos constitutivos se combinan en cantidades diferentes según el régimen autoritario y las personas. Ya que las mentalidades autoritarias no son rígidas y se derivan de fuertes componentes tradicionales, son más fácilmente vulnerables por los desafíos del cambio y de la modernidad.

Las mentalidades

Por su parte, los regímenes totalitarios de tipo comunista —no sólo la Unión Soviética, y en consecuencia todos los sistemas políticos comunistas de Europa centro-oriental (con pocas aunque significativas excepciones, como Polonia y Hungría), sino también China (véase el clásico Schurmann, 1968); Corea del Norte y, por un lapso limitado, Vietnam del Norte— ciertamente tuvieron a su disposición una ideología marxista-leninista que presentaba características de uniformidad, rigidez, univocidad, y apuntaba a plasmar el sistema político y la sociedad, a fundarlos. Menos claro es el caso del régimen nazi, seguramente totalitario, y sin embargo no dotado de una verdadera ideología, ya que el manifiesto programático de Hitler, expuesto en *Mein Kampf*, no es de ninguna manera comparable en consistencia, en conciencia y en coherencia al *corpus* doctrinario del marxismo-leninismo. Sin embargo, los elementos escatológicos del nazismo, la concepción del poder político centralizado, vertical, absoluto, y el intento de fundar un *Reich* milenario en un sistema de pensamiento unívoco, van más allá de las simples mentalidades autoritarias y se acercan significativamente a la construcción de una ideología, aunque caracterizada por una combinación de elementos tradicionales y míticos con elementos modernos (Cavalli, 1982). Al respecto, hay que destacar y subrayar que el totalitarismo comunista, al menos en su aplicación soviética, estaba totalmente proyectado en el futuro, mientras que en la aplicación asiática, por así llamarla, recupera algunos elementos tradicionales de un pasado considerado fuente persistente de inspiración.

Hay que añadir que, precisamente porque la mayoría de los regímenes autoritarios no tienen una ideología precisa y desarrollada, sus “mentalidades” pueden presentar grandes diferencias. En efecto, se construyen y se consolidan con referencia a tradiciones políticas, sociales, culturales y religiosas a nivel más o menos nacional, aunque a veces mítico. Pero el punto es que para los fines de una definición convincente, exclusiva y exhaustiva, interesan aquellos aspectos de las mentalidades que conciernen específicamente a la esfera política y a las relaciones entre el poder político y la sociedad. Entonces se vuelve posible sostener que, en efecto, existen mentalidades autoritarias en sentido amplio, muy similares, asimilables y comparables en tiempos y en lugares, como se verá, aunque muy diferentes entre sí. Si los regímenes totalitarios exhiben ideologías rígidas y los regímenes autoritarios muestran mentalidades flexibles, se podría afirmar, con miras a una clara delimitación, que los regímenes democráticos no tienen ni ideologías ni mentalidades (o, mejor dicho, no las imponen, menos aún como “oficiales”). Como veremos en el próximo capítulo, esta conclusión, teóricamente aceptable, debe precisarse con referencia a las reglas y a los procedimientos, a los ideales y a los valores de los regímenes democráticos. En fin, entre ideología y mentalidad —o mejor más allá de las ideologías y más allá de las mentalidades— se sitúan combinaciones complejas de éticas democráticas basadas en los derechos (éticas que a veces pueden elevarse al rango de “religiones civiles”. Acerca del tema, aunque lamentablemente no quiere diferenciar con cuidado entre autoritarismos y totalitarismos, véase Gentile, 2001a).

Con tal propósito, el esmero definitorio-clasificador debería disminuir, o ser mejor dirigido. En efecto, no sólo existe una mentalidad democrática hecha de tolerancia a las diversidades y de aceptación de la competencia reglamentada y sus resultados, de los conflictos y de las mediaciones entre una multiplicidad ilimitada de actores políticos, sino incluso una ideología democrática y, naturalmente, se afirmaron también religiones civiles democráticas, hechas no sólo de derechos sino también de obligaciones. La ideología democrática, no impuesta desde arriba y sujeta a las variaciones deseadas por sus ciudadanos y a continuas reformulaciones, se plasma en torno a los valores de libertad, igualdad, solidaridad (sobre el tema véase Martinelli, Salvati y Veca, 1989) y sus cambiantes equilibrios, a menudo influidos por la promoción de espíritus meritocráticos.

Para alcanzar dichos valores, para promoverlos y para protegerlos, los regímenes democráticos se valen de la participación política espontánea de los ciudadanos, fomentándola y favoreciéndola, o bien simplemente volviéndola posible y practicable. Los regímenes totalitarios, en cambio, apuntan a mantener sus sociedades en un estado de movilización impuesta desde arriba que sea lo más extendida, lo más frecuente y lo más continua posible: una revolución permanente con el fin de cambiar a la sociedad, pero también de formar al hombre nuevo. En su definición de regímenes autoritarios, Linz subraya que una *movilización* extensa o intensa, de todos modos jamás pensada para producir una “revolución permanente” (en la versión formulada por León Trotski), puede caracterizarlos “en algunos momentos de su desarrollo”. Estos momentos coinciden, en particular, con la fase de restauración, ya sea porque todavía persiste y está

disponible la energía utilizada para derrotar a los opositores, sea porque resulta preciso irradiar otra energía con el objetivo de instilar mayor convicción en los sostenedores más tibios del nuevo régimen y en los apolíticos y mayor temor entre los opositores. O bien la movilización puede volverse necesaria ante desafíos que vengan desde el interior, bajo la forma de una subversión verdadera o presunta y manipulada, y desde el exterior, bajo la forma de interferencias, cuando resulta importante remotivar a los seguidores del régimen.

La movilización

Pero en general los regímenes autoritarios, aun en sus variedades, difieren de los regímenes totalitarios por su reticencia de naturaleza ideológica y su incapacidad de naturaleza organizativa para movilizar grandes masas. Una vez establecido, un régimen autoritario renuncia a los “llamados a las armas” de mussoliniano recuerdo, despolitiza a las masas, mantiene deliberadamente un grado muy bajo de intervención política explícita y visible en la sociedad, favorece, fomenta y a veces exalta el reflujo en lo privado. Por el contrario, los regímenes totalitarios exigen compromiso continuo, imponen desde arriba movilización frecuente e intensa, borran los confines entre lo público y lo privado, les piden a los ciudadanos que entreguen a la política todo o casi todo su tiempo libre, y no sólo eso. Los regímenes totalitarios se proponen ser, en todos los sentidos, regímenes de movilización. Y temen la caída de la tensión de sus sostenedores y, en general, de la población, aunque a veces terminan por adaptarse a manifestaciones de consenso meramente formales y rituales.

Una característica adicional que Linz atribuye a los regímenes autoritarios es la existencia de un líder que ejerce el poder político dentro de límites mal definidos, esencialmente arbitrarios, y sin embargo bastante predecibles. Este líder no es la expresión específica de una de las organizaciones en las que se funda el régimen autoritario —aunque sus orígenes pueden ser militares (Francisco Franco), partidistas (Benito Mussolini), religiosos (Jomeini)—. Es más bien el punto de equilibrio aceptable para todas las organizaciones; en cualquier caso, debe volverse tal. Tomando en cuenta estas importantes especificaciones, tiene tanta importancia lo que Linz destaca como lo que deliberadamente omite.

El líder

En el ejercicio del poder político autoritario existe un fuerte componente personalista, a menudo (al menos inicialmente) con rasgos carismáticos. Es más, en general, los regímenes autoritarios tradicionales están estrictamente vinculados en el origen, en el funcionamiento, en la duración, a un líder específico que ostentó su carisma, respondiendo eficazmente a la crisis de ansiedad colectiva que originó la situación en la cual fue posible construir el régimen autoritario. Así que la mayoría de los regímenes autoritarios depende de manera significativa de la figura de su fundador. Debido a esta dependencia, cuando desaparece su líder fundador los regímenes autoritarios raras veces

logran superar las crisis de sucesión que, si no llevan a una rápida caída y a una superación del régimen —como en España, donde se inició la transición a la democracia justo después de la muerte de Franco, en noviembre de 1975, mientras que en Portugal, tras la salida de escena de Salazar, el régimen sobrevivió precariamente por unos años (de 1968 a 1974)—, de todos modos lo redefinen y lo debilitan.

Las enormes dificultades de la sucesión política y del traslado de poder en los regímenes autoritarios se derivan del hecho de que el líder autoritario ya no es identificado estrictamente con una organización específica, de la cual haga derivar su poder y dentro de la cual se pueda determinar el sucesor, sino con situaciones que supo aprovechar hábilmente con dotes políticas, con una combinación de virtudes y de suerte. Cuando el líder es el producto de organizaciones (por ejemplo, de tipo militar y, como lo demuestra el fundamentalismo islámico, también de tipo religioso), se vuelve teóricamente posible asimismo, aunque para nada probable y fácil, la superación de la crisis de sucesión.

Desde luego, sobre todo donde la organización base del régimen autoritario consta de un partido, la crisis de sucesión tiene mayores probabilidades de ser resuelta de manera menos traumática. Sin embargo, Linz excluye deliberadamente toda acentuación de la importancia y del papel del partido en los regímenes autoritarios ya que, donde existe una organización política bien estructurada, tienden a desarrollarse pulsiones y tensiones totalitarias. El partido único es, en efecto, el instrumento principal para la adquisición y para el ejercicio del poder político en los regímenes totalitarios. La eventual construcción de un partido sólidamente estructurado que monopolice el poder señala al menos el intento de paso de un régimen autoritario a uno totalitario, y sería contrastada por todas las demás organizaciones del pluralismo limitado. Simplemente no ha ocurrido.

El partido único

Cuando el líder de un régimen autoritario ejerce su poder, debe tomar en cuenta la configuración del pluralismo político limitado que lo rodea y que lo sostiene, pero que al mismo tiempo delimita sus confines operativos. El poder del líder, entonces, jamás logrará volverse totalmente arbitrario, ya que crearía demasiados contragolpes, tanto en el restringido círculo de los colaboradores del líder, donde al menos algunos probablemente le resistirían, como en la configuración más amplia de las organizaciones autoritarias, que se sentirían amenazadas en su limitada pero efectiva autonomía. Por su parte, el líder de un régimen totalitario no encuentra límites a la arbitrariedad de su poder, a menudo favorecido, por temor o bien por cálculo, por sus más cercanos colaboradores. Al respecto, se ha observado que el líder totalitario puede ejercer el poder mientras el partido lo apoye y lo siga, no sólo de manera arbitraria, sino incluso recurriendo al *terror*. Como escribió eficazmente Hannah Arendt, “si la legalidad es la esencia del gobierno no tiránico y la ilegalidad la de la tiranía, el terror es la esencia del poder totalitario” (1951) (véase también el análisis de la crueldad como el más antiliberal de los vicios, en Shklar, 1984).

Aunque algunos autores consideran que el terror caracteriza a los regímenes totalitarios sólo en la fase de instauración y de consolidación, y que los regímenes totalitarios maduros no lo necesitarán y no recurrirán a él, existe también una bibliografía que sostiene lo contrario, es decir la persistencia del terror, bajo formas diversas y menos visibles, pero no por eso menos reales, también en el totalitarismo consolidado. Claro, el terror puede ya no ser indispensable si los individuos han interiorizado por completo las normas de comportamiento necesarias para sobrevivir en situaciones de total incertidumbre y de absoluta arbitrariedad. Sin embargo, el terror psicológico seguirá persistiendo incluso en ausencia de un ejercicio activo del terror político, e influyendo de manera decisiva en la vida cotidiana en los regímenes totalitarios. Además, el terror político, como lo demuestra por ejemplo el caso de la China de Mao Tse Tung del “gran salto adelante” de finales de los años cincuenta a la “revolución cultural” de mediados de los años sesenta, puede ser resucitado periódicamente. En China, las oleadas de actividades terroristas fueron minuciosamente preparadas, alentadas y alimentadas desde arriba. No fueron explosiones irracionales de grupos desfavorecidos e ideologizados. Al contrario, se trató del producto de elecciones racionales de actores conscientes que perseguían objetivos determinables y que entendían cumplir funciones positivas para el régimen: nueva movilización de grupos en apoyo al régimen, renovación de las clases dirigentes, orientación de energías colectivas hacia la industrialización (Dallin y Breslauer, 1970).

Domenico Fisichella, trascendiendo la importancia constitutiva del terror y de la violencia impredecible y arbitraria, llegó a considerar como característica fundadora de los regímenes totalitarios la existencia o bien la construcción de un *universo concentracionario*. Este universo no es sólo “una institución penal, creada para el castigo y la represión de delitos y crímenes, sino más bien una estructura política para la erradicación del tejido social mediante el arranque y la cancelación de sectores y grupos enteros de la sociedad” (2002: 57). Naturalmente, en regímenes totalitarios consolidados, la necesidad de un universo concentracionario efectivo puede ser relativamente contenida, aunque nunca del todo ausente. Su resistente plausibilidad perdura para mantener vivo el miedo y el ansia de los individuos sujetos a ese régimen por un periodo de tiempo impredecible. Aun tomando en cuenta todas las diferencias existentes entre el nazismo y el estalinismo, que muchos estudiosos ya tienden a matizar, la combinación “terror + universo concentracionario” resulta común en ambos (incluso en la práctica concreta, como lo revela la extraordinaria y espeluznante experiencia vivida por Margarete Buber-Neumann, 1994).

Al discutir las características de los regímenes autoritarios se hizo amplia referencia comparada también a muchas de las características de los regímenes totalitarios. En particular, ya se ha subrayado la existencia de una ideología oficial que, como escribieron Carl J. Friedrich y Zbigniew Brzezinski (1956; Friedrich, 1965: 88-89), es “un conjunto de ideas razonablemente coherentes que conciernen a los medios prácticos para cambiar por completo y para reconstruir una sociedad con la fuerza o con la violencia, fundada en una crítica global o total de lo que está equivocado en la sociedad existente o antecedente”. La ideología totalitaria es, de alguna manera, utópica y escatológica, es decir orientada a la definición y al logro de fines últimos para realizarse afuera y más allá de lo existente. Ya se subrayó también la inminente presencia del terror en la circunstancia más precisamente observada por Fisichella de “universo concentracionario”. Según los dos politólogos citados, estadounidenses por naturalización, pero de origen alemán y polaco, respectivamente, las demás características distintivas de los regímenes autoritarios son:

Una ideología oficial

Las características del totalitarismo

- 1) la presencia de un partido único;
- 2) una policía secreta bastante desarrollada;
- 3) el monopolio estatal de los medios de comunicación;
- 4) el control centralizado de todas las organizaciones políticas, sociales, culturales, hasta la creación de un sistema de planeación económica;
- 5) la subordinación total de las fuerzas armadas al poder político.

Esta última característica se precisa mejor en la famosa expresión maoísta, de la que con demasiada frecuencia se cita sólo la primera parte: “el poder sale del cañón del fusil, pero es el partido el que controla el fusil”, mientras que, como se puede apreciar fácilmente, la segunda parte asume una importancia decisiva. Al respecto, es interesante notar que Hitler, sabedor de que no podía contar con la obediencia absoluta de los generales alemanes de carrera, decidió desde el inicio crear un cuerpo militar específico: las ss; y que, por ejemplo, las fuerzas armadas italianas siguieron siendo “saboyanas” y monárquicas, resistiéndose al intento de “fascistización”, y resultaron ser, junto con la Iglesia, una de las organizaciones que le impedirían al fascismo emprender el camino totalitario.

Con base en esta configuración de características, generalmente se clasifican en la categoría de los regímenes totalitarios al nazismo y a los regímenes comunistas soviético (en especial bajo Stalin) y chino (en especial en la era maoísta). A ellos se pueden agregar los regímenes comunistas de Vietnam del Norte —especialmente en las dos décadas de guerra librada contra Francia, primero, y los Estados Unidos, después, para la liberación y para la conquista-reunificación de Vietnam del Sur— pero que hoy tal vez sea un caso de “totalitarismo maduro”, y de Corea del Norte, así como todos los demás regímenes

comunistas de Europa centro-oriental, al menos hasta finales de los años sesenta, con excepción de Polonia y, en alguna medida, de Hungría y de Rumania, con diversas distinciones que se precisarán más adelante.

Es importante subrayar un aspecto de enorme relevancia para el mantenimiento del poder totalitario: el monopolio estatal de los medios de comunicación. De Goebbels a Stalin, los regímenes totalitarios estuvieron perfectamente conscientes de que para frustrar el nacimiento de toda oposición es indispensable impedir la difusión autónoma de la información en la sociedad. En efecto, cualquier tipo de comunicación no controlada y no censurada por el régimen puede producir “verdades” alternativas en conflicto con la oficial del régimen. De ahí la batalla de los opositores para comunicarse entre ellos y con sectores de la población; de ahí el papel de los escritores como opositores visibles y temibles de los regímenes totalitarios; de ahí la importancia, en tiempos y en modos distintos, de Radio Londres contra el nazifascismo, de Radio Free Europe contra el comunismo, de la televisión alemana occidental que se captaba en los países comunistas de Europa centro-oriental; de ahí, finalmente, la difusión impetuosa y peligrosa para el régimen de la literatura producida por los disidentes también, y a veces sobre todo, en las diversas formas clandestinas y subterráneas definidas con el término ruso *samizdat*; y si un gran dramaturgo como Vaclav Havel llegó a ser presidente de la República Checa, de ahí también la “venganza” de los escritores, de los literatos, de los intelectuales, con la fuerza del testimonio, de las ideas, pero también de las palabras.

Monopolio de los medios de comunicación

El concepto de totalitarismo no ha sido fácilmente aceptado en la ciencia política y sigue siendo bastante controvertido. Sus críticos, en particular Spiro (1968) y Schapiro (1972), llegaron al punto de declararlo del todo inutilizable, porque estaba vinculado a la Guerra Fría y a su uso ideológico contra los regímenes comunistas. Así que el concepto de totalitarismo sería históricamente caduco y científicamente inservible (una crítica estricta de esta posición se encuentra en Sartori, 1993). En verdad, con respecto a su origen, “totalitarismo”, desde luego, no es un término que nació con la Guerra Fría. En efecto, fue utilizado por primera vez por los críticos y por los opositores liberales del fascismo italiano, que presentaba algunas características o, mejor dicho, tendencias totalitarias. Con orgullo y vanidad, Mussolini en persona se adueñó de la definición para dar la impresión de su capacidad de construir un régimen político nuevo y fuerte. Pero el fascismo jamás logró volverse realmente totalitario y, como ya se destacó, es mucho más correcto analizarlo como régimen autoritario.

Los orígenes del concepto

La Guerra Fría no tiene nada que ver con la inclusión absolutamente indispensable y sin duda apropiada del nazismo, que apareció más de una década antes, en la categoría de los regímenes totalitarios (y que ya al nacer encontró un agudo intérprete en Neumann, 1942, quien no tuvo ningún titubeo clasificatorio). Como se ha dicho, el uso

ideológico del término “totalitarismo”, al menos por parte del fascismo italiano y del nacionalsocialismo alemán, provino de los mismos regímenes que, precisamente, querían vanagloriarse de sus capacidades —ciertamente, aunque con obvias diferencias, sin antecedentes— de control capilar en las vidas y en los destinos de sus pueblos, de la capacidad paralela —igualmente sin antecedentes— de centralización total del poder. Por último, ni siquiera la transformación de los regímenes comunistas vuelve obsoleto el término “totalitarismo”, ya que su duradera validez depende de su eficacia en la descripción, en el análisis y en la interpretación de fenómenos políticos tanto ya ocurridos como susceptibles de volver a aparecer (para observaciones similares, Fisichella, 2002: 1220; el abandono del término, en cambio, es argumentado en los capítulos de Barber y de Curtis en el libro escrito con Friedrich, 1969; para una reconstrucción cuidadosa del debate al respecto, Tarchi, 1997). Esta eficacia no es lograda por ninguna otra expresión y, especialmente, no puede ser lograda por un uso demasiado extendido, desenvuelto y, por fin, impreciso del término “totalitarismo”. Si acaso, resulta útil, pero para someterse a comprobación, la hipótesis formulada de manera demasiado perentoria por Traverso (2002: 87-102) de una torsión en sentido anticomunista del uso del término “totalitarismo” durante la Guerra Fría que, de todos modos, no le quita nada a la necesidad analítica y a la validez empírica del término.

Una vez establecido el elemento crucial del terror, también en su versión de “universo concentracionario”, los autores que analizan los regímenes totalitarios tienen cuidado de subrayar dos de sus factores coadyuvantes indispensables: un grado de desarrollo tecnológico que le permita al control terrorista totalitario desplegarse plenamente; la presencia de un partido único organizado de manera de aplicar este control terrorista con capilaridad extendida y profunda. En cambio, la propiedad de los medios de producción y la nacionalización de la economía no son esenciales, ya que lo que cuenta es quien manda. Una economía puede seguir siendo capitalista y privada, aunque fuertemente concentrada, como la nazi, pero estar dirigida por el poder político y, por lo tanto, tener características muy similares a la economía de mando que caracteriza a los sistemas políticos comunistas.

REGÍMENES SULTANISTAS Y REGÍMENES POSTOTALITARIOS

La variedad de los regímenes autoritarios es muy grande. Dejando a un lado, pero sólo momentáneamente, los casos de autoritarismos tradicionales de tipo sultanista, es decir ligados a caudillos, Linz (2000: 155-157) distingue y enumera seis:

Variedad de regímenes autoritarios

- 1) regímenes autoritarios modernizantes (México y Turquía a partir de la primera Guerra Mundial);
- 2) regímenes fascistas;

- 3) regímenes de estatismo orgánico con fuerte presencia de elementos cléricales-fascistas;
- 4) regímenes autoritarios que emergieron después de la segunda Guerra Mundial como presuntas “democracias manejadas desde arriba” (la Indonesia de Sukarno y Pakistán);
- 5) regímenes de presunto socialismo africano o islámico;
- 6) regímenes autoritarios posttotalitarios comunistas (no los que se derivaron de la caída del comunismo sino de sus transformaciones posestalinistas).

Más recientemente, Linz y Stepan (1996: 38-54) propusieron una clasificación aún más económica y puntual de los regímenes no democráticos:

- 1) regímenes autoritarios;
- 2) regímenes totalitarios;
- 3) regímenes posttotalitarios;
- 4) regímenes sultanistas.

Si tomamos en cuenta que las clasificaciones sirven sobre todo para dirigir el análisis hacia los fenómenos y los procesos más interesantes y más importantes, la nueva clasificación de Linz y Stepan resulta muy útil. Más precisamente, en su ámbito, merecen atención tanto los regímenes sultanistas como los regímenes posttotalitarios.

La categoría de regímenes *sultanistas* se desprende del análisis que hizo Max Weber del patrimonialismo. “Con el surgimiento de un aparato administrativo (y militar) meramente personal del detentador del poder, todo poder tradicional tiende al patrimonialismo y, con la extrema ampliación del poder, al *sultanismo* [...] La forma sultanista del patrimonialismo [...] no es racionalizada de manera objetiva, sino que constituye el extremo desarrollo de la esfera del libre albedrío y de la gracia. Por esta razón se distingue de toda forma de poder tradicional” (Weber, 1922; cursivas mías). Erróneamente descuidada, al considerarla de marginal relevancia y en vías de extinción, la categoría del sultanismo, tal como fue eficazmente recuperada por Linz y Stepan, puede y debe tenerse en gran consideración, y no sólo para los análisis históricos. En efecto, es cierto que existieron diversos autoritarismos de tipo sultanista que fueron desapareciendo, pero algunos casos de sultanismo sobreviven hasta la fecha. Linz y Stepan mencionan explícitamente ejemplos históricos diferentes, pero todos más o menos recientes, como Haití bajo los Duvalier (padre e hijo), República Dominicana bajo Trujillo, la República Centroafricana de Bokassa, Filipinas bajo Marcos, el Irán del sha, la Rumania de Ceausescu y Corea del Norte bajo Kim Il Sung (este régimen, según mi parecer, cabe mucho mejor en la categoría del totalitarismo por el papel esencial y dominante, seguramente superior al del líder, ejercido por el partido único comunista). A estos casos históricos se podrían añadir al menos otros tres: Cuba bajo Batista, antes de Castro; la Uganda de Idi Amin Dadá en los años setenta y la Nicaragua de Somoza. Entre los casos aún más recientes se podrían señalar el Zaire de Mobutu y, de alguna

medida, también Irak bajo el control de Saddam Hussein: un sultanismo reforzado por la presencia, aunque mermada, de la organización del Partido Ba'ath.

Regímenes sultanistas

Los autoritarismos de tipo sultanista no tienen ninguna ideología elaborada y coherente; no tienen ni siquiera mentalidades distintivas. Son las ideas del líder, a veces recopiladas en libros, las que definen los límites de la aceptabilidad y de la variabilidad de las posiciones políticas dentro del régimen. Los autoritarismos sultanistas no requieren ninguna forma de movilización de los súbditos. Destruyen cualquier pluralismo existente antes de la conquista del poder por parte del “sultán”, de su familia y de un reducido número de colaboradores, que por cierto quedan totalmente expuestos al albedrío y al antojo del líder. Los regímenes sultanistas borran las diferencias entre lo público y lo privado por lo que concierne a la esfera de actividades y de propiedad del líder. De los sultanismos no logra desprenderse ninguna dinámica de transición a la democracia, ya que en general estos regímenes llegan a su fin con la desaparición del sultán, por muerte natural o por asesinato tras una conjura cortesana; o bien, si las fuerzas armadas son más fuertes que la milicia personal del líder y suficientemente compactas, tras un golpe de Estado militar. Lo que importa reiterar es que los regímenes sultanistas presentan características peculiares y distintivas, vinculadas a la figura del líder y al contexto en el que logra adquirir el poder, y que su estructuración, su dinámica, su transformación, son claramente diferentes de las de los regímenes autoritarios clásicos tal como los define Linz. Antes de pasar a la identificación de los regímenes posttotalitarios, es útil considerar el [cuadro x.2](#), que sintetiza las características de los regímenes autoritarios, totalitarios, posttotalitarios y sultanistas.

Las características de los sultanismos

CUADRO X.2. *Las características fundamentales de los regímenes no democráticos*

	<i>Regímenes</i>			
	<i>Autoritarios</i>	<i>Totalitarios</i>	<i>Posttotalitarios</i>	<i>Sultanistas</i>
Pluralismo	Limitado	Inexistente	Emergente	Disperso
Ideología	Mentalidad	Rígida, fuerte	Desgastada	Arbitrariedad
Movilización	Mínima	Extendida	Ritual	Manipulada
Liderazgo	Fundador	Carismático-partidista	Burocrático-colegial	Personalista

FUENTE: Adaptado de Linz y Stepan (1996: 44-45).

Por lo que respecta a los regímenes posttotalitarios, la contribución de Linz y Stepan es particularmente original. En forma indirecta, su clasificación y su análisis constituyen una respuesta a las definiciones estáticas de los regímenes totalitarios que dejan entrever,

erróneamente, que dentro de los mismos no puede producirse ningún cambio significativo. Por otra parte, los cambios que Linz y Stepan localizan en los regímenes totalitarios no son de por sí tales como para que desaparezca simple y sencillamente la categoría de totalitarismo, y como para volverla inutilizable.

Linz y Stepan localizan y definen tres subcategorías de regímenes con base en el estadio de posttotalitarismo al que llegaron, es decir a la evolución de los respectivos regímenes ya totalitarios respecto a las características del pluralismo, de la ideología, de la movilización y del liderazgo.

Posttotalitarismo inicial

Más precisamente, los regímenes de posttotalitarismo *inicial* son los que emprendieron el proceso de cambio. No evolucionaron respecto a las cuatro características constitutivas recién recordadas, excepto por un aspecto. Su liderazgo ya no puede ser carismático, pues ya no es el del fundador del régimen, sino que se transformó sustancialmente en liderazgo burocrático y a menudo se volvió colegiado. Sin embargo, a falta de cambios significativos en la autonomía de los grupos, la transición de los regímenes de posttotalitarismo inicial a la democracia se presenta de todos modos difícil y complicada, bastante improbable sin una ruptura sistémica. Es el caso de Corea del Norte.

Más importantes son las transformaciones que caracterizan al posttotalitarismo *congelado*, ya que conllevan también la tolerancia de algunas actividades críticas de la sociedad civil que son susceptibles de traducirse en la aparición de grupos y asociaciones. Sin embargo, el régimen posttotalitario congelado mantiene intacto —o casi— el conjunto de sus mecanismos de control. La posibilidad y el ritmo de la transición estarán marcados entonces, precisamente, por la dinámica de la aparición de grupos y de asociaciones y por la descongelación del control del partido en la sociedad.

Posttotalitarismo congelado

Finalmente, en el posttotalitarismo *maduro* sólo no se pone aún en discusión el papel del partido como componente crucial del régimen. Todos los demás componentes —la ideología, que se volvió tan repetitiva cuan irrelevante, a veces acompañada o bien vuelta obsoleta por la aparición de elementos tecnocráticos; la movilización, que se replegó en sí misma y está sustancialmente agotada y terminada; el neopluralismo social, que es al menos tolerado, pero que no encuentra salidas políticas— cambiaron profundamente. En el momento en que el partido, por diversas razones, a veces incluso por exceso de confianza en sus medios, en su radicación y en la ilusión de un consenso adquirido por conformismo, o bien, más frecuentemente, al contrario, por temor a ser arrasado, decide medir su poder con otras fuerzas políticas y sociales, la transición se vuelve posible. Podría ser el caso de China, aunque la masiva represión de Tienanmén de junio de 1989 puso de manifiesto que el Partido Comunista no está para nada dispuesto a dejar que se abran espacios políticos que él no controla. (Una perspectiva diferente del cambio en los

regímenes totalitarios, pero anticipadora y de gran interés, fue delineada hace casi medio siglo por Deutsch, 1954.) El [cuadro X.3](#) sintetiza estos cambios.

Posttotalitarismo maduro

Según Linz y Stepan, es de decisiva importancia no confundir el proceso de activación del pluralismo en los regímenes autoritarios que empiezan la transición hacia la democracia con el proceso que lleva al nacimiento de un nuevo pluralismo, generalmente inusitado, que a menudo jamás existió antes, tras la experiencia totalitaria. Este segundo proceso no sólo es mucho más complicado que el primero, sino que se desarrolla de manera bastante diferenciada, según las relaciones que se instauran entre los grupos que se organizan en la sociedad y los que, intentando transformarse, mantienen parte del poder adquirido en el ámbito de las instituciones del régimen totalitario.

La reactivación del pluralismo

CUADRO X.3. *Las características de los regímenes posttotalitarios*

	<i>Posttotalitarismo</i>		
	<i>Inicial</i>	<i>Congelado</i>	<i>Maduro</i>
Pluralismo	Inexistente	Emergente	Tolerado
Ideología	Osificada	Vaciada	Con elementos tecnocráticos
Movilización	Esporádica, ritualista	Abandonada	Terminada
Liderazgo	Burocrático-colegial	Burocrático-colegial	Partidista

En los regímenes autoritarios el pluralismo limitado se transforma, volviéndose responsable ante sus componentes, ampliando sus horizontes y haciendo lugar a nuevos grupos sociales y económicos.

En los regímenes totalitarios el pluralismo puede emerger cuando aparece una dialéctica “poder político/sociedad” que termina por quebrantar el régimen totalitario y que se manifiesta bajo tres formas distintas. Puede ser, en primer lugar, el producto de una *elección* consciente del liderazgo autoritario que apunta a mantener el poder controlando el grado de apertura del régimen. Puede derivarse, en segundo lugar, de una irrefrenable *decadencia* de los componentes totalitarios: una ideología que se vacía, una movilización que se vuelve mero ritual burocrático, la aparición de nichos de resistencia al partido o de islas de relativa autonomía, el envejecimiento del liderazgo. Finalmente, el posttotalitarismo puede ser el producto de una *conquista social* por parte de grupos que, por razones diferentes, habían visto reconocer unos espacios organizativos en la esfera económica y sociocultural, o bien lo habían conquistado paulatinamente, no como actores autónomos sino como articulaciones permitidas del partido único: escritores, científicos, gerentes, incluso dirigentes políticos en las federaciones de partido y en los

gobiernos locales.

Poder político/sociedad

Como es natural, las perspectivas de una transición que lleve a regímenes democráticos relativamente consolidados son mucho mejores allí donde el posttotalitarismo haya sido conquistado por la sociedad, como por ejemplo en la Hungría del así llamado “comunismo al gulash”, y mucho peores cuando la decadencia de las estructuras totalitarias se traduce —en ausencia de alternativas practicables— en un verdadero colapso del régimen, como ocurrió, por ejemplo, en Rusia con y después de Gorbachov.

De cualquier forma, una vez que el régimen totalitario cae por sus características intrínsecas, que en cierto sentido “hace implosión”, ya no existen las condiciones para que sea revivido. La reanimación resulta imposible. Sin embargo, ese régimen político posttotalitario podrá experimentar una transición que no logra traducirse en la construcción de un régimen democrático estable y que, en determinadas condiciones, podría derivar tanto en un régimen sultanista como, más probablemente, en un régimen autoritario de pluralismo limitado y no responsable. En la segunda mitad de los años noventa algunos sistemas políticos de Europa centro-oriental y de las ex repúblicas soviéticas se encontraban precisamente en esta situación de desequilibrio. No son capaces de volver hacia atrás; no sabían, no querían o no lograban ir hacia adelante —hacia un régimen de pluralismo competitivo— debido a las poderosas resistencias de los grupos privilegiados bajo el anterior régimen y no derrotados por entero (Rose, Mishler y Haerpfer, 1998).

La transición difícil

SOBRE EL ORIGEN Y LA TRANSFORMACIÓN DE LOS AUTORITARISMOS

Para una mejor comprensión de la naturaleza, el funcionamiento y la transformación de los regímenes no democráticos resulta útil, por un lado, retomar la referencia a las grandes categorías de autoritarismo modernizante y de fascismo; por el otro, analizar más exhaustivamente los regímenes autoritarios militares y los regímenes “burocrático-autoritarios”. Desde luego, dada la gran variedad de regímenes autoritarios, es difícil determinar causas comunes y modalidades similares de su instauración para llegar a la formulación de generalizaciones que resultan convincentes sin ser demasiado vagas. Sin embargo, es útil realizar un intento en dicho sentido. Es oportuno empezar con las modalidades de génesis de los regímenes autoritarios.

Otras variedades

En general, se puede afirmar que, a lo largo de la ampliación del sufragio y de la expansión de la participación política, se producen tensiones entre los grupos sociales ya

ubicados en el sistema político en posición de relevancia, es decir los detentadores del poder, y grupos sociales relativa pero no completamente marginados, o sea no del todo carentes de recursos, que definiríamos como “retadores”. El choque puede llevar también a la transición a la democracia si quienes detentan el poder son lo bastante fuertes e inteligentes como para controlar tiempo y ritmo de las concesiones políticas. De otra forma, se produce la fase autoritaria.

Por un lado, los regímenes autoritarios resultan, pues, como producto de la victoria de los grupos que se oponen a la democratización en los grupos que la desean. Los detentadores del poder deciden resistir y se muestran hasta la fecha más fuertes que los retadores pero, para impedir su victoria, están obligados a recurrir a la fuerza, a endurecer las modalidades de gobierno, a excluir aperturas políticas y a cerrar los espacios de participación. En defensa de sus intereses deben, entonces, dar vida a un verdadero régimen autoritario, con la colaboración de todas las instituciones y de todas las organizaciones que se sientan amenazadas por una democratización inminente, desordenada, desatada. Al contrario, cuando el proceso de democratización queda abierto y los detentadores del poder político aceptan el ingreso en la escena política de los grupos que se van movilizand, el resultado será precisamente un régimen democrático (para una gran panorámica históricosociológica en este sentido véase Moore, 1966, que determina tres caminos hacia la modernización: el democrático, el fascista y el comunista).

Por otra parte, los regímenes autoritarios resultan producto de una democratización que se intentó de manera demasiado rápida, que quedó incumplida y se replegó en sí misma. En particular, tras los efectos de la primera Guerra Mundial, las demandas de participación y de influencia política provenientes de las masas movilizadas, y hasta entonces mantenidas al margen del sistema político, fueron más allá de los límites que estaban dispuestos a aceptar los detentadores del poder real, económico, burocrático, militar. De aquí se derivó en algunos casos, para usar un clásico concepto de Antonio Gramsci, el “subversivismo de las clases dirigentes” que, con tal de salvaguardar su poder y sus privilegios, permitieron o incluso facilitaron el derrocamiento de la naciente democracia, por ejemplo a través de la demandada movilización secundaria (es decir renovada una segunda vez) de clases, como las clases medias, que ya habían conquistado un papel relevante, aunque no predominante, en el sistema político (para un análisis de algunos de estos aspectos, véanse Germani, 1975, y Tarchi, 1993), y que después, al sentirse amenazadas —el así llamado “pánico de estatus”— por el ascenso de la clase obrera, debieron volver a la acción o bien delegar a otros la protección de su estatus y de sus intereses.

La democratización interrumpida

Finalmente, en otros casos, el poder de las clases dirigentes estaba de todos modos en declinación y el poder de las clases populares iba en ascenso. Por otro lado, ninguno de los dos grupos de protagonistas, ni los detentadores del poder ni los retadores, tenía sólidas convicciones democráticas, y ninguno estaba dispuesto a ese acuerdo intermedio

sobre las reglas, los procedimientos y las instituciones que es esencial para fundar y preservar la democracia. La victoria de las clases populares organizadas de manera bastante moderna para aquellos tiempos, a través del partido único, se caracterizó como revolución. Sin embargo, el partido único —por ejemplo, para tomar casos muy diferentes pero coexistentes, tanto el mexicano como el bolchevique— resultaba seguramente minoritario en el país. El partido único, obligado a asumir tareas de modernización socioeconómica por los sectores movilizados en su apoyo, como en México, o bien por su misma ideología, como en Rusia, creó un régimen autoritario en el primer país y, en rapidísima secuencia, autoritario e inmediatamente después totalitario en el segundo, debido en particular a los desafíos externos y gracias a los recursos ofrecidos por el desarrollo tecnológico y al retraso relativo de los demás actores políticos e institucionales (para profundizaciones, véase Huntington y Moore, 1970).

El fascismo italiano, prototipo de los regímenes autoritarios, pero en su origen también intento de construcción de un régimen totalitario (Gentile, 2001b, aunque “la vía italiana” de la que escribe el autor jamás condujo al totalitarismo), se sitúa en la intersección de las numerosas explicaciones posibles y es su copartícipe. En efecto, en Italia el fascismo habría sido casi del todo inconcebible en ausencia de las dislocaciones sociales y políticas causadas por la primera Guerra Mundial. Como movimiento político, el fascismo representó la reacción de las clases dirigentes a un desafío abortado de las clases populares. Construyó su éxito por medio de una consciente movilización secundaria de las clases medias, sobre todo de la pequeña burguesía, movilización favorecida, como ya se mencionó, por su pánico de estatus ante el desafío de los sectores populares organizados por los socialistas y los comunistas. Hasta que se expresó con los caracteres del *movimiento*, para utilizar la fecunda distinción planteada por el historiador Renzo De Felice (1970), el fascismo mantuvo todas las potencialidades de evolución en sentido totalitario. Cuando se dio cuenta de que no tenía la fuerza para someter a todas las demás instituciones, se replegó para transformarse en *régimen* y se volvió acentuada y específicamente autoritario. Entonces, el fascismo italiano eligió adecuarse al pluralismo limitado, no competitivo, no responsable, de las instituciones ya existentes —la monarquía, las fuerzas armadas, la Iglesia, las organizaciones patronales— que lo rodeaban, que no había sabido derrotar y de las que no lograría liberarse. Mussolini entendió que debía dejar sobrevivir a la monarquía y su corte; que no lograría operar ninguna *Gleichschaltung* de la burocracia y de las fuerzas armadas, es decir su asimilación-subordinación bajo la forma de “fascistización”; que no tenía ni las capacidades ni el interés de crear un sistema económico que prescindiera de las grandes empresas industriales; que no podría evitar reconocerle un ámbito discrecional relativamente amplio a la Iglesia católica; que tenía la necesidad de mantener el partido único como instrumento de orientación y de gobierno, pero que jamás podría utilizarlo para adquirir un papel dominante en las demás instituciones y organizaciones que sobrevivieron a la marcha sobre Roma y al impulso totalitario de corto plazo que siguió al asesinato, en 1924, del diputado socialista Giacomo Matteotti.

Gradualmente, tras la toma del poder, las manifestaciones de movilización de los sostenedores del régimen, las denominadas “llamadas a las armas”, se volvieron limitadas y esporádicas: como lo quiere la teoría del autoritarismo, eran movilizaciones no extensas y no intensas, excepto aquella que se volvió famosísima por la maravillosa película de Ettore Scola, *Una jornada particular* (interpretada por Sophia Loren y Marcello Mastroianni), por la épica visita a Roma del Führer en 1936, en ocasión de la proclamación del imperio. Con respecto al líder, el Duce de hecho ejerció su poder de manera discrecional y arbitraria, pero sustancialmente predecible. Por último, al margen del consenso pasivo que el régimen logró aprovechar de manera incluso conspicua, pero que es imposible afirmar si fue mayoritaria o no, el fascismo italiano —de modo similar a los contemporáneos regímenes autoritarios de los años veinte y treinta en Portugal, Rumania, Hungría, Polonia y poco después España— renunció sustancialmente a plasmar la sociedad. Se limitó a dominarla, a oprimirla y, de vez en cuando, a reprimirla de manera selectiva, controlando su ritmo y la naturaleza de su cambio, y favoreciendo una limitada modernización socioeconómica, que hubiera ocurrido de todos modos y que, según algunos estudiosos, hubiera sido incluso más rápida en un régimen político más abierto y más expuesto a los conflictos y a la competencia social, política e internacional.

Una modernización limitada

De este conjunto de elementos y de dinámicas se desprende, antes que nada, que los regímenes autoritarios definibles como fascistas, incluyendo el italiano, no son para nada asimilables al nazismo, que pertenece en cambio, sin duda, al género muy distinto de los regímenes totalitarios; en segundo lugar, que las diferencias específicas entre los diversos regímenes fascistas dependen precisamente de la medida en la que en cada uno de ellos se manifiestan las características distintivas del autoritarismo. Sin embargo, las semejanzas entre los diversos regímenes autoritarios, y más específicamente entre los regímenes fascistas, en términos de limitada pluralidad de las organizaciones toleradas, de escasa y de rara movilización política, de supervivencia de mentalidades tradicionales que no se vuelven ideología formalizada, de poder discrecional, pero no totalmente desmesurado del líder, son con mucho superiores a las diferencias, que en general se derivan del mismo grado de desarrollo socioeconómico y de la exposición a factores internacionales que, de hecho, Salazar y Franco trataron consciente y previsoramente de contener. El salazarismo en Portugal (1932-1968) y el franquismo en España (1939-1975) lograron sobrevivir a la segunda Guerra Mundial, manteniéndose apartados en diversa medida, confirmando *a posteriori* las probabilidades de supervivencia del mismo fascismo italiano, si Mussolini no se hubiese lanzado a la guerra, y durado gracias a su aislamiento del contexto internacional y a la Guerra Fría que impedía instrumentalmente a las potencias democráticas occidentales ejercer su presión en regímenes que contradecían de manera teatral su ideología democrática. En suma, los regímenes

autoritarios clásicos manifestaron una gran capacidad de duración. Menos duraderos resultaron, en cambio, los regímenes autoritarios contemporáneos que aparecieron, con características distintas, después de 1945.

Una larga duración

GOBIERNOS Y REGÍMENES MILITARES

El perfil de la mayoría de los regímenes autoritarios que aparecieron en la segunda posguerra, y no sólo en América Latina, está marcado por el papel, generalmente esencial, que tienen en ellos las organizaciones militares. Por un lado, las fuerzas armadas ya no se limitan a constituir sólo uno de los diversos grupos que forman parte de la configuración autoritaria de pluralismo limitado, no competitivo y no responsable. Se vuelven claramente el grupo dominante, a falta del cual el mismo régimen autoritario no podría instaurarse y sin cuyo apoyo sin duda no lograría persistir. Por el otro, justo por su peso específico en el régimen autoritario, las organizaciones militares a veces aceptan, a veces exigen, a veces están obligadas a tener un papel de gobierno directo y explícito (Pasquino, 1996). El prestigioso politólogo de Harvard Samuel P. Huntington (1968) definió como “pretorianismo” al fenómeno de la intervención de los militares en la política, con referencia a las guarniciones, a los pretores que en la periferia de la Roma imperial se sublevaban logrando que su comandante se volviera emperador, y determinó tres fases específicas de dicho fenómeno, según el nivel de participación política.

La intervención de los militares

Existe pretorianismo oligárquico cuando la participación política está limitada a camarillas y clanes. En este caso, si los oficiales deciden intervenir en la esfera política, y lo hacen en presencia de desorden social, suelen tener como objetivo limitado la adquisición de algún privilegio de carrera y de estatus. Al mismo tiempo, algunos de ellos entrarán a formar parte de los gobiernos, compartiendo el poder, *uti singuli*, con civiles políticamente afines, pero por un periodo de tiempo bastante limitado. El nivel de violencia será bajo, ya que los civiles que son destronados y los que se encuentran en la oposición no están organizados, no sabrían movilizar a sus pocos seguidores, y de cualquier forma no quieren arriesgar su integridad.

Pretorianismo oligárquico

Hay pretorianismo *radical* cuando la participación política se amplía hasta comprender a las clases medias. En caso de que intervengan en la esfera política, siempre a consecuencia de una situación de orden social, los militares lo hacen en apoyo de algunos grupos de la clase media contra otros, especialmente contra los sectores que quieren hacer extensiva la participación a las clases populares. Al respecto, el estudioso argentino José Nun escribió sobre “golpes de Estado de las clases medias”, alentados

precisamente por sectores de estas últimas que apuntan a proteger sus intereses y su poder político utilizando a los militares. Por su parte, los oficiales comparten los objetivos generales de las clases medias, ya que ellos también entraron a formar parte de las mismas objetivamente, en términos de condición socioeconómica y de estilos de vida, pero además subjetivamente, en términos de aspiraciones. En el pretorianismo radical los gobiernos militares, o con una consistente presencia de oficiales, duran a grandes rasgos el tiempo suficiente para preparar las elecciones generales o bien para enfriar la temperatura política, tal vez excluyendo de la competencia electoral, por cierto tiempo, a las fuerzas políticas mal vistas. El nivel de violencia puede volverse elevado sólo si el partido depuesto de las clases medias se opone al golpe y moviliza a sus seguidores. De otra manera, en el lapso de aproximadamente un año, se vuelve a las urnas, ejercicio frecuente, si esos sectores de las clases medias que no les agradan a los militares siguen ganando las elecciones.

Pretorianismo radical

Finalmente, existe un pretorianismo masivo cuando la participación política se amplía hasta incluir también a las masas populares, organizadas en partidos de izquierda o bien movilizadas en movimientos, incluso populistas. En este caso, la intervención de los militares, a veces dirigida a bloquear preventivamente el acceso al gobierno de los representantes de las masas populares o bien, con más frecuencia, a excluirlos del gobierno si ya están en sus cargos, acusándolos de ser responsables de las tensiones y de los conflictos sociales, se traduce inevitablemente en verdaderos *gobiernos* militares de duración variable, raras veces breve, es decir sólo por el tiempo necesario para echar a andar de nuevo los procedimientos electorales, a veces manipulándolos oportunamente con el fin de restituir el poder a civiles más apreciados. Con más frecuencia las instituciones militares deciden organizar su intervención, lo cual siempre implica un costo, con el objetivo de proceder a la construcción de un verdadero *régimen* militar de duración indeterminada para plasmar un sistema político totalmente diferente. El nivel de violencia puede volverse muy elevado si el partido de las clases populares —a menudo bien organizado, radicado en el territorio, dotado de consenso difuso— decide resistir oponiendo la fuerza de los números a la de las armas. El [cuadro X.4](#) sintetiza las diversas fases, los diversos aspectos y los múltiples componentes del pretorianismo como participación activa de los militares en la política (para cuatro importantes casos históricos latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile y Perú— véase Pasquino, 1974).

Pretorianismo masivo

CUADRO X.4. *Tipos de pretorianismo*

<i>Pretoria- nismo</i>	<i>Participación</i>	<i>Violencia</i>	<i>Gobiernos</i>	<i>Presencia militar</i>
Oligárquico	Limitada: camarillas, clanes	Contenida	Civiles/ militares	Breve
Radical	Extendida a las clases medias	Media	Militares/ civiles	Aproximada- mente un año
Masivo	Ampliada a los sectores popu- lares	Elevada	Regímenes mi- litares	Muchos años

Tanto la duración de los gobiernos militares como la probabilidad de que se construyan regímenes militares dependen de la confianza que la organización militar deposita en sus capacidades de gobierno, y de la convicción de que su integridad organizativa no se verá comprometida por el difícil arte de gobernar y por la riesgosa tarea de reprimir. El conocimiento de la ubicación de la organización militar en el sistema político y en sus relaciones con los políticos civiles constituye el elemento más importante para analizar la dinámica de los golpes de Estado y de los gobiernos militares. En particular, en las sociedades pretorianas masivas, los golpes de Estado son posibles sólo si la organización militar, como actor unitario, los comparte en gran medida y sabe justificarlos con referencia a una tarea “nacional” y, en buena parte, si está convencida de sus capacidades de gobernar a la sociedad en la que interviene. De otra forma, los oficiales golpistas —que deben convencer a la mayoría de los oficiales, generalmente apolíticos y profesionistas/“de carrera”, de apoyar el golpe o bien de no oponerse a él— no correrán el riesgo de una reacción que provenga desde dentro de las fuerzas armadas. En consecuencia, los gobiernos y los regímenes militares, en los cuales las fuerzas armadas tienen un papel dominante, aunque, como en las situaciones autoritarias, sigan refiriéndose necesariamente a otras organizaciones (Iglesia, burocracia, empresarios), sólo durarán mientras la integridad de la organización militar no sea mermada por los problemas y los desafíos sociales que enfrenta. Aprovechando una concepción nunca del todo ausente de la profesionalidad como autonomía y respeto a la constitución, los grupos de militares “profesionales” podrían pugnar por el regreso a los cuarteles. Ya que las dificultades de gobierno no sólo surgen para los políticos civiles, las experiencias militares de gobierno exclusivo y en primera persona duran por tiempos no largos, y el abandono de la esfera de gobierno es, aun en formas distintas, inevitable.

El desligamiento de las instituciones militares de la esfera política resulta siempre un proceso bastante complicado. Por lo general asume alguna de estas tres formas:

Una *derrota* política de los militares, que a menudo se deriva de una derrota militar —como en el caso de la junta griega en 1974, inevitablemente, a consecuencia del desesperado y fallido intento de anexión de Chipre realizado para borrar sus desastres en la gestión nacional del poder político, y para los generales argentinos en 1982 que

buscaban una victoria de prestigio en la guerra contra Gran Bretaña para conquistar las islas Malvinas—; o bien de la deslegitimación electoral, como en Chile en 1988, tras el referendo popular impulsado y perdido por el general Pinochet para conferir legitimación electoral a la continuación de su opresiva y represiva presidencia.

Derrota

Un *desempeño* voluntario, a menudo ante la hostilidad creciente de la sociedad, pero negociado (como en Uruguay en 1985) y repetidamente pactado (como en Tailandia), también por posiciones de fuerza (como en Brasil en 1982).

Desempeño

Un *golpe en el golpe*, con la sustitución de los oficiales intervencionistas por oficiales “constitucionalistas” que se comprometen a restituir el poder a los políticos, como en Perú después de 1974 y en Nigeria en repetidas ocasiones en los años setenta, ochenta y noventa (Nordlinger, 1977; Stepan, 1988), quizá negociando la impunidad y obteniendo algunos privilegios.

Golpe en el golpe

En el periodo que va de 1945 a 2000 ocurrieron golpes de Estado militares en muchas partes del mundo —de América Latina a África, de Medio Oriente a Asia—, con la instauración de gobiernos militares de diverso tipo y de diversa composición, raramente con predominio de los oficiales. En general, los gobiernos exclusivamente militares no tienen larga duración. Sin embargo, en muchos países árabes, aun cuando no estén en el gobierno en primera persona, como ocurre desde 1998 en Pakistán, los militares constituyen desde hace al menos 50 años parte integral, a menudo decisiva, de la coalición gubernamental autoritaria dominante en diversos países: en Irak (hasta 2003) con fuertes componentes sultanistas, en Siria, en Egipto, en Libia. Y en América Latina se verificaron también intentos de construir y de institucionalizar verdaderos regímenes militares: en Argentina, en Brasil, en Chile, en Perú. Por cierto tiempo pareció que estos intentos podrían generalizarse, extenderse, consolidarse y tener éxito duradero. Es más, un estudioso argentino, Guillermo O'Donnell, llegó a teorizar el nacimiento y la consolidación de regímenes definibles como *burocrático-autoritarios*, destinados a echar raíces profundas y a durar más tiempo que sus antecesores, casi indefinidamente.

Las características distintivas de los regímenes burocrático-autoritarios, reformuladas por el autor (O'Donnell 1973; 1979: 291-294), son las siguientes:

Regímenes burocráticoautoritarios

- 1) la base social es representada por una burguesía oligopólica y transnacional;
- 2) los especialistas en coerción, los militares, tienen un papel decisivo;
- 3) los sectores populares son excluidos;
- 4) las instituciones democráticas y los derechos de ciudadanía son liquidados;

- 5) el sistema de acumulación capitalista refuerza las desigualdades en la distribución de los recursos sociales;
- 6) la estructura productiva es “transnacionalizada”;
- 7) se utilizan criterios de supuesta neutralidad, objetividad y racionalidad técnica para despolitizar las temáticas sobresalientes;
- 8) los canales de acceso a la representación, cerrados para los sectores populares y los intereses de clase, sirven a las fuerzas armadas y las grandes empresas oligopolísticas.

Los regímenes burocrático-autoritarios habrían cumplido, según O'Donnell, la tarea de llevar a cabo el proceso de industrialización con el mínimo de interferencia de los sectores populares o, mejor dicho, con el máximo de su exclusión. En la búsqueda de este objetivo de crecimiento económico se encuentra la más importante diferencia entre los regímenes burocráticoautoritarios, con presencia dominante de las organizaciones militares, respecto a los regímenes autoritarios tradicionales. En efecto, el objetivo implícito de los regímenes autoritarios tradicionales consiste en contener el ritmo de la transformación socioeconómica, en controlarlo y, de ser posible, desacelerarlo, con el fin de evitar una movilización de los sectores populares y, eventualmente, de rebatir las demandas de algunas libertades de acción por parte de los sectores de la clase media. Se puede sostener legítimamente que, en oposición a los regímenes comunistas, los regímenes autoritarios fallan cuando se producen cambios positivos, cuando se tiene desarrollo socioeconómico, sobre todo si no es deseado por el régimen autoritario. Entonces empiezan las tensiones que llevarán a la transición, ya que los indeseados cambios socioeconómicos han creado las condiciones —entre ellas la aparición de una pluralidad de grupos y de asociaciones— para una superación del pluralismo limitado.

En cambio, históricamente los regímenes comunistas han tenido como objetivo explícito, declarado y constitutivo el de producir cambios, crear desarrollo económico, transformar la sociedad, a menudo a través de industrialización y alfabetización forzosas, llegar al bienestar, así como, naturalmente, lograr la aparición del hombre nuevo en una sociedad sin clases. Al no alcanzar estos objetivos ambiciosos, en los cuales fundaban parte de su legitimidad, los regímenes comunistas han visto desprenderse y difundirse un elevado nivel de insatisfacción, no sólo pasiva sino también en la clase política dominante, en la misma *nomenklatura*, que abrió el camino a la transición, pero con todas las diferencias exploradas anteriormente que se derivan del grado de posttotalitarismo: inicial, congelado, o bien maduro, ya alcanzado.

La utilidad de la categoría de los regímenes burocrático-autoritarios, analizada críticamente desde muchos puntos de vista (Collier, 1979), debe considerarse ya agotada, al resultar aplicable casi exclusivamente para fotografiar un estadio específico de la aparición de los regímenes autoritarios en un área geográfica precisa, América Latina, y por ello no dotada de ninguna capacidad de viajar en el tiempo y en el espacio, como se requeriría de conceptos y clasificaciones comparadas. La versión burocrático-autoritaria de los regímenes políticos latinoamericanos sin duda ha exagerado tanto la cohesión de las élites que se coaligan para adquirir y mantener el control sobre el gobierno como la

viabilidad de la exclusión total de las clases populares del sistema político. Asimismo, es probable que haya subestimado las tensiones internas de las mismas organizaciones militares. De cualquier forma, cabe destacar un punto general. En sociedades relativamente complejas la construcción de un régimen autoritario requiere un nivel de represión medio-alto, indispensable para excluir a las clases populares, que sólo puede ser proporcionado por organizaciones militares poderosas y unidas. Estas organizaciones deben ser recompensadas adecuadamente por la burguesía oligopólica “transnacionalizada”, interesada a su vez en profundizar el proceso de industrialización. Cuando estas condiciones, por una pluralidad de razones, ya no existen, los regímenes burocrático-autoritarios llegan rápidamente al término de su camino y son sustituidos. En efecto, no había pasado mucho tiempo desde la formalización del modelo cuando, entre los años setenta y ochenta, la mayoría de los regímenes burocrático-autoritarios de América Latina empezaron su descompresión, por usar un término brasileño, encaminándose, a lo largo de una complicada transición, hacia regímenes democráticos que, a distancia de poco menos de unos 30 años, resultan más estables que en el pasado. Es justo tener reservas sobre la calidad de algunos regímenes democráticos latinoamericanos (por ejemplo Lowenthal, 2001), pero está difundida la opinión de que el autoritarismo constituye una opción ampliamente desacreditada en América Latina.

La transición de los regímenes autoritarios caracterizados por una presencia conspicua o dominante de militares está, por cierto, fuertemente condicionada por la naturaleza de la organización militar en el gobierno. Como observaron Linz y Stepan, se pueden tener dos casos generales. En el primer caso es la institución militar como tal, que permaneció *jerárquicamente intacta*, la que decide tiempos y modos de la transición y negocia con los civiles, en caso de que éstos estén adecuadamente organizados y sean representativos, o bien elige a los civiles a los que restituir el poder político. La transición, entonces, resulta controlada y suave. En el segundo caso, si los oficiales que se instalaron en el gobierno subvirtieron la jerarquía de la organización militar, como los coroneles griegos (1967-1974) o, en condiciones bastante diferentes, los capitanes portugueses (1974), la transición se presenta mucho más complicada. Por un lado, la organización militar como tal no es capaz de negociar si no recompone antes su jerarquía interior; por el otro, no es capaz de garantizar una transición controlada mientras ella misma no se haya vuelto a compactar. El (raro) colapso de una institución militar puede abrir el camino al regreso de los civiles al poder, pero no garantiza la democratización contra impulsos defensivos de los oficiales involucrados en el régimen autoritario. Asimismo, la viabilidad del régimen democrático que sustituye a gobiernos y regímenes militares depende de la redefinición de algunas de las condiciones en las que se habían construido aquellos gobiernos y aquellos regímenes y, en particular, de las modalidades de inclusión de las clases populares en procedimientos de participación política influyente.

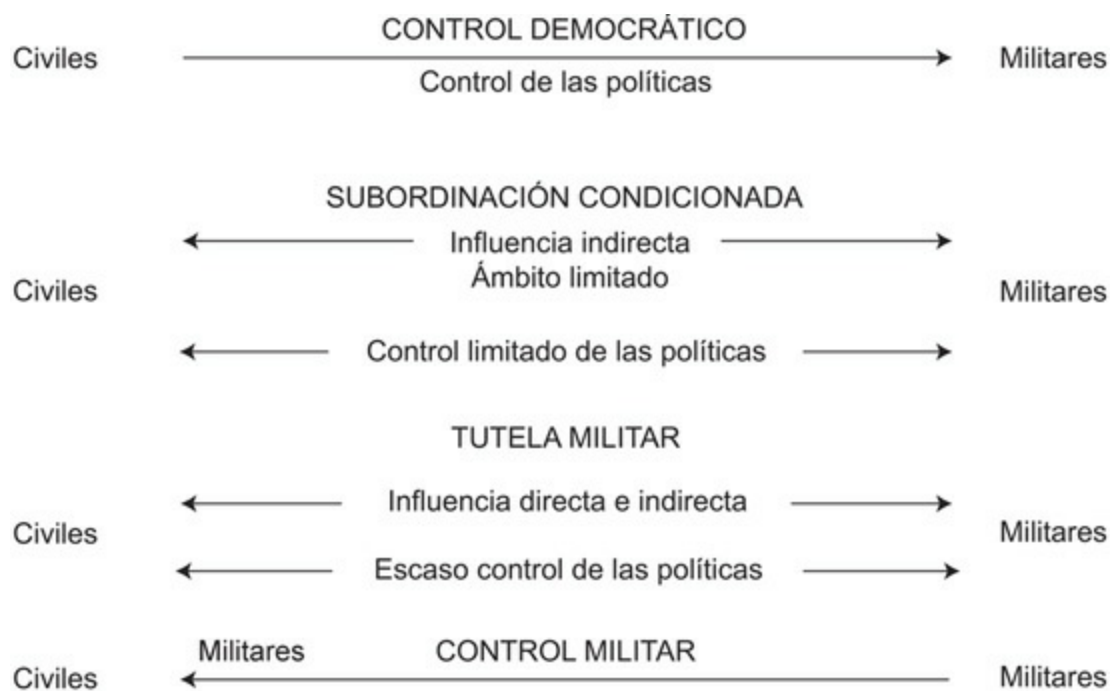
Organizaciones militares y transiciones

El mérito principal del análisis de O'Donnell consiste en haber vuelto a poner atención en las relaciones entre desarrollo económico, participación política y acción de gobierno.

Su defecto fatal consistió en haber radicalizado estas relaciones sin captar sus contradicciones intrínsecas. Más precisamente, O'Donnell subestimó la persistente vitalidad de algunos grupos —organizaciones civiles, confesiones religiosas, movimientos de derechos, partidos, sindicatos— que no se dejaron eliminar por los regímenes militares. Y sobrestimó tanto la cohesión y la operatividad de las instituciones militares como el grado de coincidencia de sus intereses con los de las asociaciones empresariales y patronales en sentido amplio. De hecho, los regímenes autoritarios, tanto en la versión estrictamente militar como en la burocrática más amplia, son intrínsecamente inestables.

La inestabilidad de los regímenes autoritarios

FIGURA X.1. *Modelos de relaciones civiles/militares después de la transición*



FUENTE: Fitch (1998: 39).

Una vez establecido lo anterior, el problema del papel político de los militares permanece significativamente sin solución en muchos sistemas políticos que volvieron a la democracia después de la experiencia de un gobierno formado por las fuerzas armadas, más o menos dispuestas a dar vida a un verdadero régimen. En los diversos casos latinoamericanos hallamos todas las posibles fórmulas que existen entre los dos extremos del control total de los civiles sobre los militares y viceversa. Estas fórmulas han sido cuidadosamente sintetizadas en cuatro categorías específicas que se presentan en la [figura x.1](#).

Nótese que siempre resulta posible el paso de una a otra situación, sobre todo cuando irrumpen factores de crisis, generalmente constituidos por profundos disensos entre civiles, el gobierno y la oposición, con la tentación recíproca de apelar a las fuerzas

armadas, cediendo a los militares el control sobre algunas o muchas políticas públicas; permitiéndoles ejercer influencia política general; abriendo espacios a un verdadero control sobre los políticos o a una intervención directa de parte de éstos en la política. Sin embargo, a principios del tercer milenio, con la disminución de legitimaciones internacionales a las intervenciones militares, los impulsos a la democracia, y por ende a la contención del papel político de los militares, parecen predominar decididamente en todos los países latinoamericanos, excepto Venezuela.

► En conclusión, las modalidades de cambio de los regímenes totalitarios son bastante diferentes de las de los regímenes autoritarios. De cierta forma, los regímenes totalitarios caen, quizás atenuando su caída gracias a alguna transformación interna previa, limitada. Los regímenes autoritarios, en cambio, resultan más capaces de pilotear sus cambios y, aunque sólo hasta cierto punto, de transformarse. Al respecto, valen algunas consideraciones expresadas antes. Si se desarrolla el sistema socioeconómico de los regímenes burocrático-autoritarios, se crean las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la transición a la democracia; es decir, se activa un potencial pluralismo de grupos, cuyo control ya no puede ser mantenido por los gobernantes, ni siquiera por los militares, por ser demasiado arduo, y que puede resultar demasiado costoso para las organizaciones empresariales. Si el sistema socioeconómico de los regímenes burocrático-autoritarios no produce recursos y entra en un estancamiento o en una crisis, se difunden tensiones que, aun no abriendo necesariamente el camino a la instauración de la democracia, imponen sustituciones y ajustes en la coalición autoritaria. Una vez más, estos ajustes podrían afectar la integridad de la organización militar: si son rechazados, pueden aumentar las tensiones sociopolíticas; si son aceptados, pueden pugnar por el regreso de los oficiales a los cuarteles.

Aunque no se pueda excluir que sigan manifestándose fenómenos que conduzcan a la construcción de nuevos regímenes autoritarios —en torno, por ejemplo, a las organizaciones militares; o bien en torno, otro ejemplo, a organizaciones religiosas integralistas—, los actuales regímenes autoritarios no sólo llevan una vida difícil y precaria, sino que parecen ya carentes de motivaciones convincentes y de fórmulas legitimadoras fuertes. Nada garantiza que la democracia se siga difundiendo, pero mucho hace pensar que los regímenes autoritarios ya no lograrán legitimarse y consolidarse, aunque la zona gris de los regímenes no democráticos que ofrecen un papel importante a las organizaciones militares no está para nada destinada a desaparecer. En el próximo capítulo veremos cómo efectivamente la democracia ha adquirido una suerte de predominio ideal y cómo, no obstante los desafíos, de los cuales el más peligroso es el fundamentalismo religioso, ha demostrado gran capacidad de expansión y de fecunda diferenciación de sus modelos.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Qué tipo de pluralismo existe en los regímenes autoritarios?
- ¿Por qué razón los regímenes totalitarios son caracterizados por el partido único?
- ¿Cuál es la diferencia entre fascismo movimiento y fascismo régimen?
- ¿Cómo y cuándo se presenta el fenómeno del pretorianismo?
- ¿Por qué la transición de los regímenes autoritarios a regímenes al menos parcialmente democráticos es más fácil que la de los regímenes totalitarios?
- ¿Cuál es el papel de la ideología en los regímenes no democráticos?

XI. LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

Debemos creer, o al menos esforzarnos por creer, que mujeres y hombres, como afirma la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, nacen iguales. Seguramente no nacen “democráticos”. Pero pueden volverse democráticos y, gracias a la democracia y a la libertad, que es su presupuesto fundador, adquieren la oportunidad de ir en pos de la reducción de las desigualdades y, siempre en referencia a la Declaración de Independencia, también de la felicidad. Sin embargo, el problema se encuentra precisamente en las posibilidades y en las modalidades con las que se deben construir los regímenes democráticos, estables, duraderos, eficientes. Es el problema al cual, desde siempre, se enfrenta el pensamiento político occidental. En este capítulo, veremos cómo y con qué grado de éxito.

DEMOCRACIAS REALES

La democracia es un fenómeno político realmente complejo, cuyo análisis ha interesado a lo largo del tiempo a filósofos que proponen modelos también ideales de democracias; a historiadores que analizan su desarrollo, su ascenso, su ocaso, su cambio; a sociólogos que estudian sus bases sociales específicas; a politólogos que intentan una explicación empírica de las condiciones de su afirmación, de su mantenimiento, de su funcionamiento, de su difusión y de su eventual caída y, en su versión de “ingenieros constitucionales”, proponen transformaciones y mejoramientos de la misma.

En este capítulo el análisis se dirigirá exclusivamente a los regímenes democráticos: cómo se formaron, cómo existen y cómo funcionan. Sólo en el párrafo final se mencionará la posible evolución futura de la democracia. Ésta no es tanto una elección restrictiva sino más bien una elección obligada, ya que no es posible dar cuenta aquí del debate intenso, constante, mucho más que bimilenario, acerca de la naturaleza de la democracia. No es una elección restrictiva, antes que nada porque los regímenes democráticos actualmente existentes presentan una gran variedad de estructuras y de modalidades de funcionamiento; además, la misma problemática de qué es una democracia requiere también, y tal vez sobre todo si se desea conseguir alguna precisión descriptiva y explicativa, una traducción en términos de análisis específicos de los regímenes políticos democráticos. De todos modos, es un hecho que existe toda una importante problemática histórico-filosófica relativa a la democracia que es irreductible a la realidad política empírica. Es una problemática que merece ser tomada en seria consideración como marco para la definición y para la evaluación de las democracias actualmente existentes y como sugerencia para desarrollos futuros.

Sin embargo, una cosa son las democracias reales (Allum, 1991), y otra cosa bastante diferente son las teorizaciones sobre la democracia (Sartori, 1987; 2007). La distancia entre teorizaciones y realidad mide el espacio que en cada ocasión, tomando en cuenta los tiempos y los sistemas políticos, se debe y, eventualmente, se puede intentar colmar.

Asimismo, esta distancia indica las razones, a menudo comprensibles y justificadas, de la insatisfacción ante las democracias existentes, y explica por qué es en los regímenes democráticos donde se asiste a los intentos más frecuentes y más incisivos de reformas institucionales, políticas y socioeconómicas. La tensión —a veces considerada constitutiva de las democracias realmente existidas y existentes— entre la democracia así llamada *formal*, por estar basada en el respeto a reglas y procedimientos, y la democracia denominada *sustancial*, por interesarse en los resultados de los procedimientos formales en términos de igualdad y de bienestar para los ciudadanos, representa la linfa del discurso filosófico, teórico, político y empírico sobre la democracia. Aun tomando en cuenta estas ineludibles problemáticas, el análisis presentado en este capítulo se concentrará casi exclusivamente en la construcción, el funcionamiento, la transformación y los problemas de los regímenes democráticos.

Teoría y realidad

Las más recientes oleadas de democratización han llevado a la construcción del mayor número de regímenes democráticos en la historia. Además, han dado vida a regímenes democráticos también en áreas geográficas y en ámbitos culturales considerados hasta tiempos recientes poco receptivos, si no es que fundamentalmente hostiles, a la democracia. De modo que el “material” democrático gracias al cual es posible formular hipótesis y teorías ha aumentado de manera tal como para permitir fructíferos análisis comparados (para un intento de acumulación de las perspectivas más recientes véase Przeworski, 1995; para una eficaz síntesis de los conocimientos empíricos disponibles, véase LeDuc, Niemi y Norris, 1996; para una reflexión global, Held, 1996). Y porque ha aumentado notablemente el número de los regímenes definibles como democráticos, nos hemos interrogado también acerca de la calidad de las nuevas democracias (y, por así decirlo, de rebote, también de algunas de las viejas democracias). Utilísima a este propósito resulta la distinción entre democracias *liberales*, en las cuales: 1) los derechos civiles y políticos son reconocidos y tutelados; 2) se afirmó y es respetado el imperio de la ley (*rule of law*); 3) la magistratura es independiente y, de igual manera, son independientes muchas autoridades administrativas; 4) se desarrolló una sociedad pluralista y vivaz con medios de comunicación no sujetos a control gubernamental; 5) los civiles ejercen el control sobre los militares (Diamond, 1999: 10-12), y las democracias meramente *electorales*, donde en efecto se vota, pero donde uno o más de los principios arriba mencionados no son respetados y con frecuencia son violados. Recurriendo a los datos recopilados por la organización Freedom House, la situación de las democracias reales existentes es presentada en el [cuadro XI.1](#) (para profundizaciones y consideraciones comparadas que enriquecen el discurso sobre los datos de Freedom House, véase Grassi, 2002). Aunque los investigadores de Freedom House sean muy —incluso demasiado— pródigos en el reconocimiento de “democracia liberal” (conferido nada menos que a 89 sistemas políticos), estos datos sirven al menos para hacerse una idea de la tendencia general de los sistemas políticos a volverse y a seguir siendo democracias, y del vaivén entre no democracias y democracias meramente electorales,

siempre que se mantengan, como hace Freedom House, los mismos criterios año tras año.

LA DEFINICIÓN

Como fundamento para cualquier análisis de los regímenes democráticos debe proponerse una definición operativa de qué se entiende por democracia. Es útil, probablemente incluso indispensable, hacer lo que sugiere Giovanni Sartori, es decir colocarse en un equilibrio inestable, pero fecundo, entre los ideales formulados por la teoría democrática y las prácticas producidas por los regímenes democráticos. Sin embargo, también con el fin de lograr este equilibrio inestable, es preciso proceder de manera prioritaria a la formulación de una definición, precisamente operativa, de democracia, basada en lo elaborado por el pensamiento político en la materia. Si bien no es aceptada por todos los estudiosos y, es más, sigue siendo objeto de duros debates, la definición planteada por el economista austriaco Joseph Alois Schumpeter ha ganado mucho consenso en estos años, ya sea porque es sustancialmente procesual, ya porque en torno a ella y sobre ella es posible desarrollar consideraciones y teorizaciones más refinadas y profundas. La definición de Schumpeter es particularmente válida, ya que permite determinar con precisión cuáles regímenes son democráticos y cuáles no, pero también evaluar cómo un régimen democrático crece o reduce su democraticidad. Según Schumpeter, pues,

¿Qué es la democracia?

el método democrático es esa conformación constitucional para llegar a decisiones políticas, en el cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular. [1947]

Las críticas más frecuentemente suscitadas contra la definición de Schumpeter conciernen a: 1) la supuesta reducción de la democracia a competencia electoral, 2) con un mandato o un poder a un equipo (*team*) de personas que, 3) adquirirían un poder enorme, 4) no controlable por toda la duración de su cargo. El pueblo, para citar a Jean-Jacques Rousseau, sería libre —como en la democracia inglesa, por cierto blanco equivocado de las críticas del pensador ginebrino— sólo una vez cada cuatro o cinco años, es decir en el intervalo entre una elección y la siguiente. El resto del tiempo sería sujeto pasivo de las decisiones del equipo político ganador.

Competencia entre personas

CUADRO XI.1. *Democracias liberales y democracias electorales, 2008*

<i>Regiones</i>	<i>Democracias</i>	
	<i>Liberales</i>	<i>ElectORAles</i>
Europa occidental y países anglófonos	28	0
América Latina y el Caribe	23	8
Europa centro-oriental, países del Báltico y de la ex Unión Soviética	13	6
Asia	6	4
Islas del Pacífico	9	1
África subsahariana	9	11
Medio Oriente-Norte de África	1	0
<i>Total</i>	89	30

FUENTE: www.freedomhouse.org.

Los criterios de la definición de Schumpeter y de su concepción de la democracia, a la cual a menudo han contrapuesto la concepción, totalmente parlamentaria, representativa y partidista, de su contemporáneo, el prestigioso jurista bohemio Hans Kelsen (1998; los ensayos originales se remontan a los años veinte; De Capua, 2003; para la comparación explícita “Schumpeter-Kelsen” véase Pasquino, 2000; 2007b), han sido bastante miopes y muy superficiales. Han sido miopes ya que no han sabido ver en ella todo el complejo contenido del procedimiento político que un equipo de personas lleva a la competencia electoral y a la victoria gubernamental. Han sido superficiales ya que no han sabido interrogarse ni acerca de las modalidades de gobierno del equipo ganador ni acerca de las posibilidades de los ciudadanos de influir sobre esas modalidades y ese equipo también en acción, es decir cuando gobierna y, en consecuencia, obviamente antes de la siguiente vuelta electoral.

Críticas miopes y superficiales

En algunas ocasiones los críticos han contrapuesto a la democracia de Schumpeter, considerada meramente *procesual*, y, con menor frecuencia (debido a una carencia de conocimientos), a la democracia de Kelsen, totalmente *representativo-parlamentaria*, una democracia considerada, en cambio, sustancialmente *participativa* (para la versión moderna véase Pateman, 1970), en la cual los ciudadanos participan activa, intensa, continuamente en la producción de las decisiones políticas a todos los niveles. Aunque es muy difícil evaluar de qué manera la democracia participativa pueda construirse en concreto y funcionar desde el punto de vista práctico, ninguna democracia participativa es concebible en ausencia de un sólido fundamento de democracia procesual y electoral. Asimismo, como hizo notar oportunamente Sartori, el método de Schumpeter debe combinarse con el principio de las reacciones previstas determinado por Carl J. Friedrich (1963: 119-215) y, por lo tanto, de ninguna forma está totalmente desligado de las potencialidades de participación incisiva de los ciudadanos. Por el contrario, los ciudadanos que participan activamente obligarán a todo el equipo de gobernantes a ser

más receptivos y responsables.

En suma, aunque no sabemos qué tan decisionistas querrán ser los detentadores del poder de gobierno, sabemos que, por razones distintas —y son precisamente las “reacciones previstas” de Friedrich: por ejemplo, por deseo de ser reelegidos, por el gusto del poder, por amor al prestigio, para gozar de privilegios y deleitarse con la popularidad que se deriva de los cargos, incluso por genuina lealtad a las promesas electorales y por ambición de pasar a la historia—, la mayoría de los gobernantes se esforzarán por interpretar del mejor modo manera las preferencias del mayor número de electores.

Tratarán de *tomar en cuenta* constantemente esas preferencias y estarán dispuestos a *rendir cuentas* de su labor en el momento en que intenten —y son los casos más frecuentes— el camino de la reelección. Por lo tanto, en un régimen democrático, los ciudadanos electores pueden *contar* efectivamente con la responsabilización global de sus gobernantes. Y, gracias a los procedimientos electorales de la democracia, tienen la posibilidad tanto de volver representativos y responsables a esos gobernantes como de sustituirlos en caso de que estén insatisfechos con sus capacidades y sus prestaciones, siendo convencidos de las mejores capacidades y de las más creíbles promesas de otro equipo de potenciales gobernantes. En consecuencia, se puede deducir que la definición de Schumpeter, oportunamente integrada por la regla de las reacciones previstas de Friedrich, permite tener un punto de partida óptimo e insuperado para empezar el discurso sobre las democracias reales, sobre los regímenes democráticos realmente existidos y actualmente existentes, y para empezar a entender la complejidad y la riqueza de los procesos de *accountability* (eficaces argumentos acerca del tema se encuentran en los capítulos del libro recopilado por Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

Las reacciones previstas

LAS CONDICIONES POLÍTICAS

A partir de la definición de Schumpeter es posible hacer mucho camino, hacia adelante y hacia atrás, o bien cuesta arriba y cuesta abajo, para precisar las características de un régimen democrático. Cuesta arriba están todos los requisitos gracias a los cuales las elecciones democráticas son libres, competitivas, decisivas; cuesta abajo están las consecuencias del funcionamiento de las democracias.

Entre los requisitos indispensables, el primero es que el cuerpo electoral debe definirse de manera de incluir a todos los ciudadanos sin ninguna discriminación, excepto —y es el punto de llegada de las democracias contemporáneas— la edad. La larga y ardua batalla librada a lo largo de dos siglos en los sistemas políticos de Europa occidental para la expansión del sufragio fue ganada también en beneficio de todos los sistemas políticos que se asomaron paulatinamente a la democracia (Markoff, 1996). Como ya se ha demostrado de manera convincente, en todas las consultas electorales que tuvieron lugar en los sistemas políticos que realizan su transición de regímenes no democráticos de los

más diversos tipos a regímenes que aspiran a ser democráticos, jamás se cuestiona el requisito esencial de la extensión del sufragio a todos los ciudadanos de ambos sexos mayores de 18, 20 o 21 años. Los sistemas políticos “atrasados” han gozado, al menos desde este punto de vista, de una ventaja: ya en ningún lugar es necesario, cuando empieza el proceso de democratización, dar la batalla para obtener el reconocimiento del derecho al voto. Pero paradójicamente esta ventaja se traduce a veces en una desventaja: una menor necesidad de movilizar a los ciudadanos, de empujarlos activamente a la escena política, de construir organizaciones apropiadas. Esto puede servir para explicar, al menos en parte, la elevada tasa de abstencionismo en algunas democracias recientes de Europa centro-oriental.

Los requisitos: el sufragio

Puesto que para atribuir la calificación de democrático a un régimen resulta esencial que la participación electoral sea permitida a todos los ciudadanos, es igualmente importante que los ciudadanos puedan ejercer con libertad actividades consideradas fundamentales para la estructuración del voto (peticiones, críticas, demostraciones) y derechos considerados irrenunciables para la vida democrática (reunión, expresión, difusión). La lista más detallada de los requisitos para la creación de un régimen democrático ha sido formulada por Dahl (véase el [cuadro XI.2](#)) y se sustenta en las garantías necesarias para conferir a los ciudadanos y en los derechos que promover y proteger para que sus preferencias incidan efectivamente en la acción de los gobernantes elegidos según las modalidades sugeridas por Schumpeter.

Con referencia a este esquema, Dahl ha destacado que es utilizable para evaluar los procesos históricos de democratización y, así, para clasificar los diversos sistemas políticos. El esquema puede servir además para distinguir dos dimensiones: la de la *contestación* hacia las autoridades y la de la *participación* influyente.

La democratización

El procedimiento de ampliación de las oportunidades de contestación es definible como *liberalización* y conduce de los regímenes cerrados a las oligarquías competitivas.

CUADRO XI.2. *Algunos requisitos para la formación de las democracias*

<i>Para la oportunidad de:</i>	<i>Se requieren las siguientes garantías institucionales</i>
I. Formular preferencias	1. Libertad de formar organizaciones y de adherirse a ellas 2. Libertad de expresión 3. Derecho al voto 4. Derecho de los dirigentes políticos de competir por obtener apoyo 5. Fuentes alternativas de información
II. Expresar preferencias	1. Libertad de formar organizaciones y de adherirse a ellas 2. Libertad de expresión 3. Derecho al voto 4. Elegibilidad a los cargos públicos 5. Derecho de los dirigentes políticos a competir por el apoyo 6. Fuentes alternativas de información 7. Elecciones libres y equitativas
III. Ver sus propias preferencias evaluadas de igual manera en la conducta del gobierno	1. Libertad de formar organizaciones y adherirse a ellas 2. Libertad de expresión 3. Derecho de voto 4. Elegibilidad a los cargos públicos 5. Derecho de los dirigentes políticos de competir por el apoyo 5a. Derecho de los dirigentes políticos de competir por los votos. 6. Fuentes alternativas de información 7. Las instituciones que producen políticas gubernamentales dependen de los votos y de otras expresiones de preferencia

FUENTE: Dahl (1971: 3).

El procedimiento de ampliación de las actividades de participación es definible como *inclusividad*, y conduce a regímenes que precisamente incluyen, en los cuales todos o casi todos tienen la posibilidad de participar, pero que no son necesariamente regímenes competitivos cuando el poder sigue estando controlado por las élites dominantes.

La *democratización* descende de la conjunción de los dos procesos: liberalización e inclusividad. Su resultado consiste en la creación de regímenes que Dahl define como poliarquías, usando un término de origen griego, puesto que en estos regímenes ningún grupo es capaz de hegemonizar el poder político que más bien está relativamente difundido entre una pluralidad de detentadores.

Si el sistema político cumple con los requisitos indicados por Dahl y respeta las garantías y los derechos de los ciudadanos y de los grupos, sustancialmente se ha logrado la democracia *entrante*, la que concierne a las preferencias expresadas por los diversos sujetos políticos. A lo largo del tiempo esta democracia podrá ser integrada y enriquecida

por el recurso a formas de democracia directa, como las peticiones y, en particular, los referendos. Entonces, se abre el problema de la democracia *saliente*, es decir del grado de control de las decisiones tomadas por los gobernantes, de determinación de sus responsabilidades específicas, de revisión de las decisiones, incluso a través de referendos, de correspondencia específica o bien general a las preferencias de los ciudadanos (son las temáticas meticulosa y convincentemente discutidas por Powell, 2000, quien compara la visión mayoritaria con la visión proporcionalista).

Democracia entrante

Como ya mencioné, se considera erróneamente que el método democrático delineado por Schumpeter deja a los gobernantes libres, en esencia, para perseguir cualquier política. En cambio, la legítima y habitual búsqueda de la reelección y el principio de las reacciones previstas —es decir, el comprensible temor a la sanción del electorado y, más en general, a la opinión pública en caso de conductas no gustadas— introducen factores que presionan en pro de una notable responsabilización de los gobernantes. Además, es probable que el equipo de los perdedores en las elecciones anteriores se organice de modo tal de llevar una oposición atenta, crítica, propositiva y alternativa a los gobernantes en funciones, es decir, una oposición que promete satisfacer mejor que ellos las preferencias de los ciudadanos. Naturalmente, hasta dónde la oposición pueda actuar como freno y como control en la labor de los gobernantes depende de una multiplicidad de factores, no el menos importante de ellos el tipo de democracia que fue construida y que es activada (Dahl, 1996; para los casos de oposición a regímenes no democráticos, Dahl, 1973; Pasquino, 1995c).

Democracia saliente

De cualquier forma, aquí nos importa destacar que la definición de Schumpeter, incluida en todo su alcance y evaluada sin distorsiones, permite captar la esencia del método democrático, es decir las condiciones políticas fundamentales para la afirmación de un régimen democrático competitivo. A su vez, los requisitos determinados por Dahl y las garantías que él considera indispensables especifican los pasajes políticos cruciales a través de los cuales se llega a la democracia de Schumpeter (para algunas especificaciones ulteriores véase también la discusión de los umbrales del proceso de democratización en Rokkan, 1970). Pero estos pasajes merecen mayor atención tanto en clave histórica, con referencia a las modalidades con las que se construyeron las primeras democracias, como en clave contemporánea, a la luz del significativo aumento del número de los regímenes democráticos ocurrido en los últimos 25 años.

LAS FASES DE LA DEMOCRATIZACIÓN

El objetivo inicial y principal del examen de Dahl sobre las poliarquías consistía en la

determinación de las condiciones políticas fundamentales para la afirmación de un régimen democrático. Más tarde Dahl sostuvo que ese régimen, por un lado, es producido concretamente, por el otro, mantenido y operado prácticamente, por un estrato tal vez amplio de activistas que hayan interiorizado las normas democráticas de recíproca legitimación, de tolerancia política, de conflicto controlado. Una vez satisfechas estas condiciones, el problema analítico principal pasó a ser el de las modalidades y de los estadios a través de los cuales se llega a la construcción de regímenes democráticos, en particular por lo que concierne a la transición de los regímenes no democráticos a los primeros regímenes democráticos. La anterior configuración de los regímenes políticos, sobre todo si son efectivamente autoritarios, su voluntad de arrasar a la sociedad destruyendo las viejas agregaciones sociales e impidiendo el nacimiento de nuevas agregaciones, o bien volviéndolas homogéneas al poder político, y su grado de éxito, tienen desde luego una incidencia relevante en las posibilidades y en las modalidades de la transición a un régimen democrático. Pero a veces, al menos en los casos históricos conocidos, el punto de partida del proceso de transformación política es representado por un régimen que no es ni específicamente autoritario, ni mucho menos rígidamente estructurado como tal, sino que es simplemente no democrático. No se realizan elecciones; no existe el imperio de la ley; los derechos son poco reconocidos y mal tutelados, pero el régimen se mantiene no tanto gracias a la represión como gracias a la tradición: siempre ha obtenido cierta obediencia, más o menos pasiva.

Con referencia a esos casos, Rustow (1970) determinó de manera anticipadora, es decir antes de que aparecieran y se multiplicaran los estudios sobre las transiciones (el ya clásico estuvo a cargo de O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986), una serie de condiciones políticas y de fases que llevan concretamente al surgimiento de regímenes democráticos. Según Rustow, para que arranque cualquier intento de construcción de un régimen democrático es indispensable que los participantes estén perfectamente de acuerdo sobre su *pertenencia* a una comunidad política. Esta condición preliminar a menudo es subestimada. Para captarla en toda su importancia basta con pensar cómo resulta difícil y, en definitiva, probablemente imposible instaurar un régimen democrático cuando una o más minorías compactas, conspicuas y concentradas ponen constantemente en duda su pertenencia a aquella comunidad política específica que quisiera volverse democrática. Los ejemplos africanos y asiáticos de minorías étnicas irreductibles fueron los utilizados con más frecuencia en apoyo a la indispensabilidad de la condición preliminar de la pertenencia reivindicada, reconocida, reiterada. Después de la desintegración de la Unión Soviética y de Yugoslavia, disponemos de muchos otros casos en los cuales la construcción de regímenes democráticos resulta bastante difícil si no se resuelve antes de manera convincente y consensual el problema de la pertenencia a una determinada comunidad política (acerca del tema véanse también las útiles consideraciones de Linz, 1995).

La pertenencia a la comunidad

Una vez establecido quién forma parte voluntariamente de la comunidad política, el

sistema político enfrenta la primera fase, llamada *preparatoria*, de la construcción de un régimen democrático: una lucha prolongada entre grupos de elite que concluye sin la victoria decisiva de un grupo sobre los demás (cabe presumir que si un grupo, cualquier grupo, se impone por la violencia sobre los demás, de ello se derivará un régimen autoritario), pero con un acuerdo intermedio. Las élites cesan de proponerse la aniquilación recíproca y aceptan convivir y competir por el poder político. Se abre así la fase de la decisión: el acuerdo alcanzado consiste en la decisión consciente, no sólo de reconocer en igualdad de nivel sus propias diversidades, sino también de crear estructuras y procedimientos que preserven estas diversidades, las valoricen y las orienten en el sentido de la competencia democrática a través de la aceptación de la existencia y de la legitimidad de la oposición. Naturalmente, el acuerdo democrático no pone término en absoluto al conflicto político. Los mismos procedimientos decisorios, dentro de determinados límites, serán objeto de conflicto político incluso después del ingreso en la fase que Rustow define como de *habituation*, de *acostumbramiento* a las normas y a los procedimientos democráticos. En esta fase es importante que los artífices del acuerdo democrático convenzan a los políticos de oficio, a los activistas y a los ciudadanos de la importancia y de la eficacia de los principios de conciliación y de acomodación. La democracia crece, por así decirlo, en sí misma, en el buen funcionamiento de aquellos principios, verificado repetidamente a lo largo del tiempo.

La preparación

El acuerdo

El acostumbramiento

No obstante, en cada fase y en cada pasaje existen grandes riesgos de que el procedimiento de construcción de la democracia encuentre obstáculos no superables. En particular, tanto el logro de un acuerdo democrático entre las élites como su transmisión a los políticos y a los diversos grupos de referencia resultan particularmente complicados. En efecto, no fueron pocos los casos en que estos frágiles acuerdos entraron en crisis — en Europa, en los años veinte y treinta, y en América Latina en los años sesenta— y cayeron los correspondientes regímenes democráticos (acerca del tema véanse las importantes investigaciones coordinadas por Linz y Stepan, 1978). Es interesante notar cómo es probable que los segundos intentos de construcción de regímenes democráticos en esos mismos países, respectivamente en los años setenta y en los años ochenta (para América Latina véase Grassi, 1999), diesen resultados muy distintos y sustancialmente positivos. Puede ser que en el éxito contase de manera decisiva la experiencia de las élites y de los políticos intermedios. Estos últimos habían tomado en cuenta la memoria histórica de esos acontecimientos y habían asimilado la lección de la necesidad imprescindible de acuerdos democráticos.

Aunque sin duda algunas condiciones socioeconómicas podrían ser útiles y facilitar este fin, Rustow hace hincapié, sobre todo, como lo harían otros estudiosos después de él, en las condiciones *políticas* consideradas decisivas para la construcción y el

mantenimiento de regímenes democráticos. En particular, cabe destacar que, aunque la asociación entre el mercado, el capitalismo y la democracia sea muy fuerte, no es posible deducir de ella ninguna relación de causa y efecto. Por el contrario, algunos de los mayores estudiosos, sobre todo Robert Dahl y Charles Lindblom (1979), siguieron interrogándose acerca de los inconvenientes que representa el capitalismo para los regímenes democráticos, sobre todo para su calidad, especialmente por lo que concierne al desequilibrio de poder a favor de los “capitalistas”. Sin embargo, también es justo destacar cómo los sistemas económicos del socialismo real implicaron una concentración aún mayor de poder económico en las manos de los detentadores del poder político, con la consiguiente y absoluta imposibilidad de construir cualquier forma de régimen democrático.

Cualquier investigación sobre las modalidades de construcción de los regímenes democráticos debe comprender también una evaluación del papel que puede ejercer el sistema internacional. Este último, por sí mismo, no resulta capaz de construir ni de destruir regímenes democráticos, excepto en casos de guerras y de invasiones. En general el sistema internacional opera como factor favorecedor o bien “debilitante” de tendencias democráticas preexistentes. Puede constituir una red de apoyo, en caso de que el contexto democrático sea difundido y sólido, o bien un elemento de fuerte perturbación, en caso de que atravesase una fase de turbulencia que quebrante la capacidad de los diversos protagonistas políticos de oponerse a tendencias antidemocráticas en curso. El impacto del sistema internacional en los procesos de democratización, o bien de caída de las democracias, suele ser bastante difícil de evaluar con precisión. Sin embargo, a juzgar por las modalidades de expansión de las oleadas de democratización, parece actuar al menos un efecto de contagio fecundo, de contaminación positiva entre países vecinos (Pridham, 1991; Pridham, Herring y Sanford, 1994). Sobre la base de los conocimientos disponibles es posible sostener que el “dominio positivo”, es decir la probabilidad de que la construcción de un régimen democrático ejerza influencia en este sentido sobre los demás sistemas políticos de la misma área geográfica, es más frecuente que el “dominio negativo”, el proceso a través del cual la caída o el fracaso de un régimen democrático arrastra consigo a los demás regímenes democráticos de la misma área.

El sistema internacional

En su inteligente y profundizado examen comparado, Samuel P. Huntington (1993) determinó tres oleadas de democratización y dos oleadas de reflujo:

Democratización y reflujo

- al final de la primera larga oleada de democratización (1828-1926) había 29 Estados democráticos, pero después de la primera oleada de reflujo (1922-1942) el número de las democracias se redujo a 12;
- la segunda oleada de democratización (1943-1962) elevó el número de Estados democráticos a 36, y la siguiente oleada de reflujo (1958-1975) hizo que cayeran seis;

- finalmente, la tercera oleada de democratización, comenzada en 1974 y sustancialmente todavía en acción, ha llevado al más elevado número absoluto de Estados democráticos: 58. Sin embargo, el porcentaje de Estados actualmente democráticos sobre el total de Estados, es decir 45%, resulta en esencia igual al existente a finales de la primera oleada.

Oportunamente, Huntington se interroga acerca de las diversas condiciones que originan las tres oleadas. Relaciona la primera oleada con un conjunto de condiciones socioeconómicas: industrialización, urbanización, surgimiento de la burguesía y de la clase media, aparición de la clase obrera y su organización, gradual reducción de las desigualdades económicas. Vincula la segunda con factores políticos y militares: victoria de los aliados en la segunda Guerra Mundial e inicio de los procesos de descolonización. Propone una explicación mucho más articulada y diferenciada para la tercera oleada, fundándola en un factor general definible como aprendizaje: “23 de los 29 países en cuestión habían tenido experiencias anteriores de democracia, aunque breves o marginales” (p. 67). Luego determina cinco transformaciones responsables de la tercera oleada de transiciones a la democracia. Son, por sí solas o bien en combinación, las siguientes:

Factores de la tercera oleada

- 1) la crisis de legitimación de los regímenes autoritarios;
- 2) un crecimiento económico sin antecedentes;
- 3) el nuevo papel desempeñado por la Iglesia católica después del Concilio Vaticano Segundo;
- 4) el impacto de la Comunidad Europea en los regímenes autoritarios de Europa meridional, el papel de las políticas para la tutela y la promoción de los derechos humanos y el espectacular intento de Gorbachov de transformar los regímenes comunistas;
- 5) El efecto de contagio (o “efecto dominó”) de los procesos de democratización.

CUADRO XI.3. *Dinámicas de cambio, consolidación y transición de los regímenes democráticos y no democráticos*

		<i>Cambios</i>	
		<i>en el régimen</i>	<i>en la prestación</i>
Desafíos	al régimen	Colapso	Reequilibrio
	a la prestación	Transición	Adaptación democrática

FUENTE: Pasquino (2002: 232).

Aunque no se puede afirmar que todos los regímenes democráticos creados por la tercera oleada ya estén consolidados, estables, destinados a permanecer democráticos,

son muchas las condiciones favorables que sugieren que, de existir (y, a casi 20 años de los planteamientos de Huntington, no se ven ni siquiera sus síntomas), el impulso del próximo reflujo será débil y limitado, mientras que otros regímenes autoritarios se encuentran en las condiciones necesarias, aunque todavía no suficientes, para volverse democracias.

En particular, es interesante notar cómo Huntington preveía —sobre la base de sus hipótesis, de sus generalizaciones y de sus comprobaciones— una posible transición a la democracia de la República de Sudáfrica, puntualmente ocurrida. Hay que añadir que muchos regímenes democráticos se instauraron con la tercera oleada en el contexto de Europa centro-oriental, que resulta el más apropiado para constituir una sólida red de seguridad (para una puntualización y un enriquecimiento de la perspectiva de Huntington, véase McFaul, 2002, más en general, Grassi, 2008). En una primera aproximación podemos identificar las modalidades con aquellas en las que los desafíos a los regímenes y a sus prestaciones producen cambios más o menos profundos tanto en los regímenes como en las prestaciones mismas. El [cuadro XI.3](#) sugiere cuatro tipos de consecuencias, dos de las cuales permiten la prosecución del experimento democrático.

Es probable que algunos de los nuevos regímenes democráticos todavía no se hayan consolidado, pero el desafío a las democracias existentes, a menos que provenga del fundamentalismo islámico, no parece poder utilizar bases de legitimidad adecuadas para suplantarlo ni siquiera a los más recientes regímenes democráticos, aunque frágiles y de calidad criticable.

Según algunos autores, la fragilidad institucional y la insatisfactoria calidad de las democracias viejas y, especialmente, nuevas, dependen de la inadecuación de las condiciones socioeconómicas. Aun sin entrar en el complicado e inconcluso debate, apenas mencionado antes, sobre las relaciones entre capitalismo y democracia (y luego, ¿cuál capitalismo?, ¿y cuál democracia?), resulta útil explorar las relaciones entre determinadas condiciones socioeconómicas y los regímenes democráticos. ¿Existen requisitos indispensables para el nacimiento, el crecimiento, la duración de los regímenes democráticos? Y si existen, ¿cuáles son?

Mercado, capitalismo, democracia

LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

Formulada en 1960, en una fase en la que, por un lado, los pocos países ex coloniales recién independizados no eran capaces de dar vida a regímenes democráticos, y por el otro los sistemas políticos latinoamericanos, independientes desde hacía más de un siglo, no lograban mantener con vida regímenes democráticos, la tesis del sociólogo político Seymour Martin Lipset (1981) constituyó el punto de referencia, positivo o negativo, de todas las reflexiones sucesivas. En extrema síntesis, utilizando algunos indicadores socioeconómicos —renta *per capita*, grado de instrucción, tasa de urbanización, nivel de

industrialización, exposición a los medios de comunicación—, Lipset sostuvo que son los sistemas socioeconómicos más desarrollados los que logran crear y mantener un régimen democrático (1981: 31-45). Al margen de su validez, que será analizada más adelante, la tesis de Lipset está viciada por una ambigüedad metodológica de fondo detectada inmediatamente por sus críticos.

No estaba claro si Lipset se limitaba a sostener que había localizado correlaciones, aunque consistentes y significativas, entre determinado nivel de modernización socioeconómica y la existencia de un régimen democrático, o bien si pretendía establecer entre ellos una relación de causa y efecto. En el primer caso, lo que se puede afirmar es sólo la probabilidad de que los sistemas socioeconómicos con determinado nivel de desarrollo sean regímenes democráticos y, viceversa, que los regímenes democráticos gocen de un nivel de desarrollo socioeconómico medianamente superior al de los regímenes no democráticos. En el segundo caso, en cambio, si existe una relación de “causa/efecto”, se podría formular una ley de naturaleza probabilista según la cual todos los sistemas socioeconómicos que rebasen ciertos umbrales de industrialización, alfabetización, urbanización y renta *per capita* darán vida a regímenes democráticos; y según la cual, a la inversa, todos los regímenes que se volvieron democráticos deben esta condición esencialmente al hecho de que sus sistemas socioeconómicos superaron esos niveles de desarrollo.

Correlaciones o causas/efectos

La tesis originaria de Lipset, más cercana sin duda en la intención del autor a una relación de causa y efecto (como es evidente al volver a examinarla: Lipset, 1994), ha sido diversamente reformulada por estudiosos que consideran que, de todos modos, el nexo entre condiciones socioeconómicas y régimen político es en extremo relevante, pero no siempre decisivo, con particular referencia a dos aspectos.

Según algunos estudiosos, no son tanto las características agregadas del sistema socioeconómico las que cuentan para la afirmación de la democracia, sino más bien la ausencia de desequilibrios y desigualdades de gran envergadura entre los diversos grupos sociales. Un régimen democrático se afirma cuando las desigualdades entre grupos sociales están relativamente contenidas y los desequilibrios reducidos (como sugiere Boix, 2003). No pueden coexistir grandes desigualdades de poder socioeconómico con un régimen político en el cual el poder político debería ser distribuido de manera relativamente igualitaria y, de cualquier forma, no estar a disposición casi exclusiva de los detentadores de recursos socioeconómicos. Nótese que es posible sostener también lo contrario, es decir que la democracia aspira a reducir y a contener las desigualdades socioeconómicas —“los votos que contrabalancean los recursos—, y que, si no lo logra, abre el camino a su vaciamiento y a resultados potencialmente autoritarios.

Desigualdades contenidas y fecundas

Otros estudiosos sostuvieron que no cuenta tanto el nivel específico de desarrollo

socioeconómico como las modalidades con las que fue perseguido y conseguido. El intento de obtener desarrollo socioeconómico de manera acelerada exige aprovechar los métodos autoritarios y, en consecuencia, está destinado a tener efectos tan desestabilizadores en el sistema político como para no lograr conducir a un régimen democrático. Por otra parte, se ha sostenido que sólo un régimen autoritario o totalitario, especialmente cuando goza de suficiente estabilidad política, puede concentrar suficiente poder para producir esa acumulación primitiva indispensable para un acelerado desarrollo económico. Pero en el lapso de una generación política los autócratas pierden interés en producir desarrollo y se vuelven saqueadores, es decir, se adueñan de la mayor cantidad posible de recursos producidos por la sociedad, causando su empobrecimiento, mientras que los gobernantes democráticos, al querer seguir obteniendo el poder político a través del consenso electoral, tienen un interés específico y predominante en proteger a los ciudadanos, sus propiedades y su capacidad de producir riquezas, sin expropiarlas (Olson, 1993; 1994).

Desarrollo desestabilizador

La tesis de los efectos políticamente desestabilizadores del desarrollo económico acelerado es compartida también por Lipset, que hace hincapié en las consecuencias que se derivarían de ello en términos de radicalización de la política. Recientemente, la tesis de Lipset ha sido sometida a dos comprobaciones ulteriores.

Por un lado, Huntington recuperó y adaptó inteligentemente la tesis original de Lipset en su análisis de las oleadas de democratización y de sus efectos, relacionando el desarrollo económico, medido sobre la base del producto nacional bruto *per capita*, con los procesos de democratización, y hallando una correlación efectiva, o bien un impulso positivo de las condiciones socioeconómicas a favor de la instauración de regímenes democráticos. El [cuadro XI.4](#) sintetiza los datos más significativos acerca de la relación entre producto nacional bruto y existencia de un régimen democrático. En efecto, estos datos parecen ser tan obligatorios como para transformar en relaciones de causa y efecto las que teóricamente seguirán apareciendo como correlaciones. Al respecto, Huntington llega al punto de destacar que “un científico social que a mediados de los años setenta hubiera querido predecir el futuro de la democratización hubiese tenido éxito indicando simplemente los países incluidos en la franja de transición entre los 1 000 y los 3 000 dólares” (1993).

Producto nacional bruto y democracia

CUADRO XI.4. *Desarrollo económico y tercera oleada de democratización*

<i>PNB per capita en 1976 (en dólares)</i>	<i>Países demo- cráticos en 1974</i>	<i>Países demo- cratizados/libe- ralizados 1974- 1989</i>	<i>Países no de- mocráticos</i>	<i>Total</i>
250	1	2	31	34
250-1 000	3	11	27	41
1 000-3 000	5	16	5	26
3 000	18	2	3	23
<i>Total</i>	<i>27</i>	<i>31</i>	<i>66</i>	<i>124</i>

FUENTE: Adaptado de Huntington (1993).

Desde un punto de vista diferente pero similar, la tesis de Lipset ha sido reformulada significativamente por Przeworski y Limongi (1997) bajo dos aspectos y luego, en forma más amplia, por Przeworski *et al.* (2000).

Riqueza y estabilidad democrática

El primer aspecto concierne al nacimiento de los regímenes democráticos que, según un análisis exhaustivo de las condiciones socioeconómicas, no parecería estar influida por éstas: “las democracias aparecen casualmente respecto a los niveles de desarrollo, pero mueren en los países más pobres y sobreviven en los países más ricos”. El segundo aspecto se refiere a la capacidad de duración de las democracias. Los que entran en crisis no serían los regímenes democráticos que experimentan un desarrollo rápido, como escribió Lipset, seguido después por numerosos otros autores: “Lo que desestabiliza a los regímenes son las crisis económicas, y las democracias, en particular las democracias pobres, son sumamente vulnerables, a consecuencia de malas prestaciones económicas” (Przeworski y Limongi, 1997: 159, 169). Entonces, todos los sistemas políticos tienen la posibilidad de volverse democráticos, quizás a través de los pasos arriba mencionados por Dankwart Rustow. Entre los regímenes que de todos modos se volvieron democráticos, tienen mayores probabilidades de seguir siéndolo los que son más ricos, independientemente, se diría, de la distribución más o menos igualitaria de la riqueza. Los países ricos pueden disponer de las reservas necesarias para enfrentar las crisis económicas; en los países pobres una crisis económica puede poner en cuestión rápidamente al mismo régimen democrático, sus instituciones, sus reglas y sus procedimientos, a las cuales se termina por atribuir la incapacidad de enfrentar la crisis y responder a ella y de las cuales se pide/se acepta la transformación en sentido autoritario.

De esta concisa discusión de una temática que justamente ha apasionado a los estudiosos y que con igual justicia preocupa a los políticos democráticos en los países no democráticos, es posible sacar algunas conclusiones generales.

En primer lugar, teniendo muy en cuenta la distinción entre correlaciones y causas, hemos aprendido que los regímenes democráticos tienden también a ser regímenes social y económicamente desarrollados, aunque no exentos de desigualdades a menudo muy pronunciadas entre una restringida clase social privilegiada y la gran mayoría de la población.

En segundo lugar, hemos aprendido que los regímenes democráticos aparecen en diversos estadios de desarrollo socioeconómico y de manera en esencia casual, es decir no necesariamente relacionada con el nivel de desarrollo. Pero, como bien señaló Huntington (1993), “el desarrollo económico vuelve posible la democracia, el liderazgo político la realiza”. La “casualidad” concierne, pues, a la posibilidad de que exista o bien aparezca un liderazgo, individual o colectivo, capaz y democrático.

Nacimiento

En tercer lugar, los datos sugieren que, una vez aparecidos, los regímenes democráticos que muestran capacidad de consolidación y de duración son, independientemente del ritmo del desarrollo, los que se asientan en los países más ricos. Los regímenes democráticos que llegan a aparecer en los países pobres son más vulnerables en ocasión de crisis económicas, mientras que los países más ricos logran enfrentarlas con menores dificultades y tensiones. Entonces, aunque el que produce la democracia no es el nivel de desarrollo socioeconómico, un buen nivel de desarrollo socioeconómico garantiza al régimen democrático ya existente mayores oportunidades de supervivencia. En consonancia con la afirmación de Huntington relativa a la importancia del liderazgo político, Lijphart (1996) explicó la persistencia de la democracia en el caso extremo de un país pobre, aunque con áreas de desarrollo socioeconómico efectivo y que sin embargo representa, para decirlo con la terminología de la comparación, un caso desviador y crucial: la India, con referencia a la conducta de las élites. Las profundas divisiones étnicas, religiosas, sociales, que pondrían en peligro cualquier democracia, o bien que impedirían emerger a semejante régimen, son controladas y recompuestas por la conducta asociativa de las élites indias que consolidan, de esta manera, las tendencias centrífugas que preservan la democracia.

Consolidación

Resulta importante una última consideración general. Una vez que los regímenes no democráticos hayan sido debilitados, también por acontecimientos de tipo político, como una crisis de sucesión, una reducción de la legitimidad, una derrota militar, será más fácil construir y mantener un régimen democrático en caso de que estos regímenes autoritarios ya hubieran alcanzado un buen nivel de desarrollo socioeconómico.

Reactivación

Una vez instaurados y consolidados, los regímenes democráticos presentan, también como consecuencia de las distintas modalidades políticas con las que llegaron a la

democracia y las diversas condiciones socioeconómicas en ellos predominantes, numerosos elementos de diferenciación y distinción. Ha llegado el momento de dirigir la atención precisamente a las diferencias que existen entre los regímenes democráticos actualmente existentes. Estas diferencias sirven, en efecto, para explicar en gran medida su funcionamiento y rendimiento.

TIPOS DE DEMOCRACIAS

Los regímenes democráticos exhiben notables diferencias *estructurales* en relación con sus sistemas institucionales (presidencial, semipresidencial, parlamentario, directoral), *políticas*, que conciernen a sus sistemas partidistas (bipartidistas o multipartidistas), y *funcionales*, que conciernen precisamente a su funcionamiento y su rendimiento. Por lo tanto, son diversas las posibles modalidades de clasificación de los regímenes democráticos. Las diferencias relativas a la forma de gobierno fueron sido determinadas y discutidas en el capítulo VIII, y en el VI lo fueron las diferencias relativas a los sistemas partidistas. En esta sección el análisis estará dirigido específicamente a las diferencias funcionales y operativas que se dan entre los regímenes democráticos.

Para explicar las diferencias de funcionamiento y de rendimiento de los regímenes democráticos y la naturaleza de sus problemas, se han sugerido y utilizado a lo largo del tiempo numerosos criterios. Por un lapso bastante largo, cuando pocos regímenes democráticos parecían realmente consolidados y duraderos, el problema más importante de las democracias pareció ser el de su estabilidad, por cierto a menudo analizada superficialmente como estabilidad de los gobiernos. Así que, a la luz de este criterio, Italia (1947-1993) parecía una democracia inestable, mientras que es posible sostener que la extraordinaria inestabilidad efectiva de los gobiernos italianos constituyera una válvula de desahogo/seguridad para acompañar los cambios posibles sin desestabilizar la democracia.

Si se consideraba la estabilidad/inestabilidad de los regímenes democráticos como variable dependiente, la variable independiente, es decir explicativa, fue determinada en la cultura política: los sistemas políticos dotados de cultura política homogénea y secularizada darían origen a regímenes democráticos estables; los sistemas políticos con cultura política heterogénea y fragmentada darían origen a regímenes democráticos inestables. Los primeros serían los de las democracias anglosajonas; los segundos los de Europa continental. Lamentablemente, esta clasificación, como reconoció de inmediato su autor, Gabriel A. Almond (1970, aunque el texto fue publicado por primera vez en 1956), no puede rendir cuenta de modo adecuado de los sistemas políticos escandinavos. Estos sistemas poseen una cultura política heterogénea, a veces incluso fragmentaria; sin embargo siempre han exhibido evidentes características de estabilidad política. Almond enriqueció su clasificación subrayando que los sistemas políticos continentales presentan escasa autonomía por parte de los actores no partidistas, en particular por parte de los grupos de interés, de los mismos partidos, y agregando que oscilan entre un inmovilismo

decisorio y las rupturas cesaristas, como por ejemplo el paso de Francia, posterior a la publicación del artículo de Almond, promovido por el general De Gaulle, de la Cuarta a la Quinta República. Sin embargo, demasiados casos representaban excepciones a este primer esfuerzo clasificatorio como para poder considerarlo satisfactorio. Así que el segundo intento clasificatorio fue motivado precisamente por la insatisfacción frente al elaborado por Almond.

Estabilidad y cultura política

Sin abandonar el criterio de la cultura política, el politólogo holandés Arend Lijphart agregó la conducta de las élites, que sería considerada de crucial importancia por muchos autores, y llegó a una tipología mucho más rica de los regímenes democráticos, presentada en el [cuadro XI.5](#). De esta forma, Lijphart logró ubicar adecuadamente tanto los sistemas políticos anglosajones, caracterizados por una cultura política homogénea y por una conducta competitiva de las élites políticas, como los sistemas políticos continentales (Francia, Alemania, Italia), caracterizados por una cultura política fragmentada y por una conducta competitiva de las élites; los sistemas políticos con cultura política fragmentada y conducta de las élites compacta (Austria, Bélgica, Holanda, Suiza), como los sistemas políticos con cultura homogénea y conducta cohesiva de las élites. Como se ve en el [cuadro XI.5](#), de ello se derivan cuatro tipos de regímenes democráticos, en este orden: democracias centrípetas, democracias centrífugas, democracias asociativas, democracias despolitizadas.

Las conductas de las élites

Por algún tiempo se pensó que la originalidad de la contribución de Lijphart consistía especialmente en la determinación de la categoría de democracia *asociativa*. Hoy sabemos, en primer lugar, que tal vez deberíamos prestar mayor atención a la categoría de las democracias *despolitizadas*. Sabemos también, en segundo lugar, que algunas conductas asociativas sobre políticas públicas de las élites políticas, como las de los gobiernos contruidos por la Democracia Cristiana y la oposición del Partido Comunista en Italia de los años cincuenta a los años ochenta, *no* son de ninguna manera suficientes para permitir caracterizar a Italia como una democracia asociativa. Más precisamente, las democracias asociativas presentan culturas políticas no fragmentadas, pero, como observó Sartori, bastante segmentadas, en las cuales las culturas políticas son en efecto diferentes, pero la distancia ideológica está relativamente contenida. El funcionamiento de la democracia italiana en el periodo considerado era más bien asimilable al de las democracias centrífugas: culturas fragmentadas y distancia ideológica considerable.

Asociación y...

CUADRO XI.5. *Tipología de los regímenes democráticos*

		<i>Cultura política</i>	
		<i>Homogénea</i>	<i>Fragmentada</i>
Comportamiento de las élites	Cohesivo	Democracia despolitizada	Democracia asociativa
	Competitivo	Democracia centrípeta	Democracia centrífuga

FUENTE: Lijphart (1968: 38).

Sin embargo, con referencia a lo anterior, las conductas visibles de las élites pueden llegar a cambiar la cultura política de sus sostenedores, a reducir la distancia ideológica y el grado de polarización entre partidos, a hacer que se dé el difícil paso de una democracia centrífuga, siempre en oscilación entre el estancamiento y la caída, a una democracia centrípeta que funciona. Probablemente sea ésta la trayectoria seguida en tiempos distintos tanto por la Francia de la Quinta República como por España y Grecia, después de su regreso a la democracia en la segunda mitad de los años setenta, y en medida hasta la fecha menor, de Italia después de 1989, en su bipolarismo de coalición, por cierto no plenamente consolidado. En los años noventa, en Europa occidental ya no parecen existir democracias claramente centrífugas. Hay, en cambio, democracias despolitizadas, entre las cuales es posible incluir a Suiza, tal vez a España por un brevísimo periodo (el que va de 1979 a 1982, definido como del desencanto) y actualmente también a algunos regímenes democráticos de Europa centro-oriental, por ejemplo la República Checa y Hungría. Pero, ya que son las élites las que deciden, dentro de ciertos límites, si y cuánto politizar sus conductas y las de sus sostenedores, y ya que el trayecto de las democracias centrífugas a las democracias centrípetas se realiza tal vez gracias sobre todo a las conductas de las élites políticas, no se puede excluir del todo que conductas diferentes lleven a democracias fuertemente competitivas e incluso a democracias centrífugas.

... despolitización

Al darse un importante cambio de perspectiva analítica ocurrido en la ciencia política de los últimos 20 años con el redescubrimiento de la importancia de las instituciones, Lijphart reanalizó y reformuló su clasificación de los regímenes democráticos con gran atención, precisamente, a las variables institucionales. La nueva clasificación empieza con consensuales la determinación de dos lógicas de funcionamiento diametralmente diferentes. La primera, fundada en el principio mayoritario, valoriza el conflicto político; la segunda, temerosa de los efectos de ese principio, prefiere la búsqueda de acuerdos. Las democracias *mayoritarias* se contraponen así a las democracias que, con un término poco feliz, Lijphart define como *consensuales*, abandonando, prematura, inmotivada y erróneamente, el término “asociativas” que, aunque destinado a clasificar un menor número de casos, resulta más preciso, y evitando el término “proporcionales”, aún útilmente aplicado por la bibliografía en lengua alemana y referido al funcionamiento global concreto del régimen democrático, y no sólo a los sistemas electorales.

Desgraciadamente, la mayor amplitud denotativa del término “consensual” se acompaña, antes que nada, por cierta ambigüedad suya; asimismo, soslaya incluso en una evaluación positiva escasamente compartible que Lijphart (1984) trató de justificar con referencia a una presunta pero decididamente controvertida superioridad de rendimiento de las democracias consensuales (véanse las críticas correspondientes en Pappalardo y Mattina, 1999). Como justamente observó Sartori, no sólo la connotación “consensual” no puede contraponerse a la connotación “mayoritario”, ya que todas las democracias mayoritarias se rigen por el consenso, sino que es mucho menos aceptable que Lijphart considere que las democracias definidas como consensuales son mejores, en conjunto, que las mayoritarias. A falta de criterios que ofrezcan una demostración convincente de la superioridad de las democracias llamadas consensuales sobre las mayoritarias, se debe concordar con Sartori en que “la tesis que convence es que la democracia asociativa es un remedio, pero nada más que un remedio, para las sociedades ‘difíciles’ de estructura segmentada” (1992: 755).

En verdad resulta mucho más útil distinguir entre las democracias, en términos generales, con referencia a dos criterios: por un lado, el criterio definible como estructural, de lo que resulta mayoritarias *vs.* proporcionales; por el otro, el criterio definible como conductista (relativo precisamente a la conducta de las élites, sobre todo las políticas), o sea consensuales *vs.* conflictivas. En efecto, como se ve en el [cuadro XI.5](#), existieron y existen democracias mayoritarias y consensuales, como Gran Bretaña de 1945 a 1979 (no es raro que se hable de ese periodo en términos de *politics of consensus*), y democracias proporcionales y conflictivas, como Francia de 1946 a 1958 e Italia de 1947 a 1993. El mismo Lijphart debería clasificar a la India entre las democracias mayoritarias y consensuales, con mayor razón porque define a la democracia india como “asociativa”.

CUADRO XI.6. *Las democracias:
Estructuras y conductas de las élites*

		<i>Comportamiento de las élites</i>	
		<i>Consensuales</i>	<i>Conflictivas</i>
Estructuras	Proporcionales	Escandinavia, Holanda, Alemania, Austria	Francia, Cuarta República Italia 1948-1993
	Mayoritarias	Gran Bretaña 1945-1979, India 1947-	Gran Bretaña 1979-1997, UE 1992-2004, Italia 1993-

Finalmente, es cierto que existen democracias proporcionales consensuales, como las de los países escandinavos, Holanda, Bélgica, Alemania y Austria, al menos hasta la aparición como actor político —que sigue siendo relevante, ya que influye sobre la formación de gobiernos— de un partido xenófobo de derecha, pero existen democracias

mayoritarias conflictivas como, otra vez, la Gran Bretaña de la señora Thatcher y después, de 1979 a 1997. Creo que no sería exagerado destacar que la democracia estadounidense ha sido mayoritaria y conflictiva por una estrategia explícita perseguida por los republicanos tanto durante la presidencia del demócrata Bill Clinton (1992-2000), como, aún más, en la presidencia del republicano George W. Bush (2000-2008).

Incluso si se sostienen las críticas a la clasificación de Lijphart (1999), es útil recorrer los que son para él los elementos que caracterizan a los dos modelos. Las democracias mayoritarias, es decir el así llamado modelo Westminster, están caracterizadas por:

El modelo Westminster

- 1) concentración del poder ejecutivo en gobiernos monopartidistas y de mayoría reducida;
- 2) predominio del ejecutivo;
- 3) sistema bipartidista;
- 4) sistema electoral mayoritario;
- 5) pluralismo de los grupos de interés;
- 6) sistema de gobierno unitario y centralizado;
- 7) concentración del poder legislativo en una asamblea monocameral;
- 8) flexibilidad de la constitución;
- 9) ausencia de *judicial review*;
- 10) banco central controlado por el ejecutivo.

Sin entrar en detalles, al menos uno de estos elementos resulta dudoso y discutible. Si no se quiere limitar la democracia mayoritaria al solo modelo Westminster, el punto 8 seguramente debe ser eliminado. Los Estados Unidos son ciertamente una democracia mayoritaria, pero tienen una constitución que no sólo es escrita, sino también rígida, es decir, requiere un largo procedimiento con diversos estadios y votaciones con mayorías calificadas antes de ser enmendada. Además, mientras tanto han ocurrido dos importantes transformaciones en el modelo inglés: el reconocimiento de la autonomía del Bank of England y un amplio proceso de (efectiva y seria) *devolution* con la elección de asambleas representativas en Escocia y en Gales. La limpidez del modelo formulado por Lijphart resulta afectada y significativamente ofuscada.

Con respecto a los elementos que caracterizan el modelo “consensual”, son:

El modelo consensual

- 1) reparto del poder ejecutivo: grandes coaliciones;
- 2) equilibrio de poderes entre ejecutivo y legislativo;
- 3) sistema multipartidista;
- 4) representación proporcional;
- 5) corporativismo de los grupos de interés;

- 6) federalismo y gobierno descentralizado;
- 7) bicameralismo fuerte;
- 8) constitución rígida;
- 9) *judicial review*;
- 10) independencia del banco central.

Lijphart sostiene que Gran Bretaña y Nueva Zelanda ilustran, aunque no perfectamente, el modelo Westminster (pero desde entonces Nueva Zelanda ha inyectado una dosis proporcional en su sistema electoral mayoritario), mientras que Bélgica y Suiza ejemplifican eficazmente el modelo consensual. Establecido lo anterior, el hecho de que Lijphart deba recurrir a una cuatri-partición en la cual ciertos países cambian, aunque ligeramente, su colocación, es revelador de algunas incertidumbres e inadecuaciones de la tipología. Hay siete democracias *mayoritarias*, en el siguiente orden (establecido en 1988): Nueva Zelanda, Reino Unido, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Quinta República francesa, Suecia; siete democracias *federales mayoritarias*: Canadá, los Estados Unidos, Australia, Alemania, Austria, Japón, España; nueve democracias *consensuales unitarias*: Israel, Cuarta República francesa, Finlandia, Holanda, Dinamarca, Islandia, Portugal, Bélgica, Noruega, y dos democracias simplemente *consensuales*: Suiza e Italia.

Toda clasificación está destinada a ser criticada. Antes de formular estas críticas (que es lo que haremos en la sección siguiente) de todos modos es oportuno observar cómo una clasificación fundada en una multiplicidad de elementos debería permitir cambiar la colocación de algunos sistemas políticos, por ejemplo Italia, con la transformación de algunos elementos significativos, por ejemplo el sistema electoral. En cambio, Lijphart no realiza esta operación y se encuentra, sin proponer ninguna explicación, con que Italia resulta la peor de las democracias consensuales en todos los indicadores: la clásica anomalía que debilita considerablemente la evaluación positiva que da Lijphart del funcionamiento de las democracias consensuales. Nótese que, curiosamente, en la nueva edición de su libro (1999), Lijphart no remodela específicamente su clasificación originaria ni demuestra saber qué hacer con Italia después de la reforma electoral de 1993. Así que la colocación precisa de las 11 democracias consideradas por primera vez es dejada en esencia al lector. Aunque algunas de estas ubicaciones parecen ser sencillas —por ejemplo, es en extremo plausible que las democracias con un pasado y una cultura política anglosajona sean tendencialmente mayoritarias—, otras resultan mucho más difíciles y riesgosas. Entonces, las Bahamas, las Barbados, Botswana, Jamaica, Malta, Mauricio, Trinidad y Tobago, junto con Costa Rica, parecerían asignarse a las democracias mayoritarias, mientras que Colombia, la India y Venezuela encontrarían una colocación más adecuada entre las democracias consensuales (confieso que de ninguna manera logro ubicar a Papúa Nueva Guinea). El hecho de que Lijphart renuncie a ofrecer una clasificación renovada, convincente y exhaustiva, me parece indicativo de los problemas en los que incurrió y de los cuales ya no sabe desenredarse. Concluyo que será oportuno buscar todavía criterios y datos si se quieren clasificar las democracias, comparar su funcionamiento, evaluar sus prestaciones, sugerir modificaciones a sus

sistemas electorales e institucionales (acerca de esta temática véase Roller, 2005, que por otra parte subestima la importancia de la reforma de las instituciones).

Las clasificaciones son tanto más útiles cuanto más los elementos utilizados capten aspectos significativos de los regímenes democráticos que inciden en su funcionamiento y en su rendimiento. Es lo que hemos visto hasta ahora. Sin embargo, una cosa es clasificar correctamente los diversos regímenes democráticos, y otra muy distinta es evaluar convincentemente sus prestaciones. Es lo que haremos en la próxima sección.

LA CALIDAD DE LAS DEMOCRACIAS

Ha llegado el momento de pasar de las clasificaciones, que permiten distinguir entre los diversos tipos de democracias, a la evaluación de su funcionamiento, de su rendimiento, en cierto sentido de su calidad. Para realizar una evaluación de los regímenes democráticos son indispensables, naturalmente, criterios específicos. En efecto, los elementos utilizados para clasificar a las democracias dicen bastante poco de su calidad. El mismo Lijphart estaba consciente de ello desde los inicios de sus estudios, tanto que optó por la evaluación. El problema se presenta muy complejo y de difícil solución, así que no puede sorprender, en primer lugar, que la mayoría de los estudiosos lo evite cuidadosamente y, en segundo lugar, que en la mayoría de los análisis aparezcan evaluaciones implícitas, relacionadas con las preferencias de los autores.

Estabilidad, flexibilidad, decisonalidad

Recientemente se abrió un gran debate que llevó a la revaluación de las democracias parlamentarias respecto a las democracias presidenciales. Hace tiempo, las primeras eran criticadas por su inestabilidad política y su ineficacia decisoria, mientras que las segundas, de hecho identificadas casi exclusivamente con los Estados Unidos, eran apreciadas por su estabilidad y su capacidad decisoria. Las tendencias actuales tienden a atribuir a las democracias parlamentarias flexibilidad en la estabilidad y consenso en el proceso decisorio, y a las democracias presidenciales fragilidad en la rigidez y posibilidad de estancarse o de forzamientos en la capacidad decisoria. Este tema ya fue tratado en parte en el capítulo relativo a los gobiernos (para profundizaciones me permito remitir a Pasquino, 2007a). Aquí será oportuno subrayar que la selección de los criterios con los cuales evaluar las democracias constituye de por sí un proceso muy problemático (como se observa en los capítulos de Diamond y Morlino, 2005).

Lijphart (1989) utiliza dos criterios: duración de los gobiernos y calidad. El primer criterio es relativamente sencillo de definir, al menos para las democracias parlamentarias (también en este caso es preciso remitirse al capítulo sobre gobiernos); el segundo, por el contrario, es difícilísimo.

En efecto, Lijphart no aclara para nada cuáles son los indicadores de calidad de las democracias, prefiriendo remitirse a Dahl (1971: 231-241) y a las oportunidades de

participación y de influencia política que éste define. El punto que le interesa a Lijphart parece ser el de demostrar que las democracias llamadas consensuales no son de calidad inferior a las democracias mayoritarias. Con este objetivo en mente llega incluso a sostener que “el gobierno de la mayoría parece menos democrático que la democracia consensual, ya que excluye al partido perdedor de la participación en el gobierno” (1989: 46). Esta conclusión absolutamente desconcertante no es sólo una exasperación inevitable de la preferencia de Lijphart por las democracias consensuales, sino que socava las raíces de toda la construcción del pensamiento democrático, que aspira a hacer que exista un gobierno seleccionado por una mayoría de electores según reglas compartidas, controlado por una oposición parlamentaria (y social), directamente responsable ante el electorado (como sustancial correctivo de la obsesión de Lijphart, véase el importante análisis comparado de las visiones mayoritaria y proporcional realizado por Powell, 2000), que llega a conclusiones similares, mucho mejor argumentadas pero, de cualquier forma, susceptibles de profundizaciones). Naturalmente, puede haber casos —y en efecto, como hemos visto, los hay— en los cuales la mayoría de gobierno esté sobredimensionada y casos en los cuales el gobierno ni siquiera está constituido por una mayoría, sino que es un clásico y no raro gobierno de minoría que además, a menudo, representa óptimamente las preferencias del elector medio y se comporta de manera muy responsable, es decir responde de sus propias elecciones: pide cuentas y rinde cuentas. En la democracia puede haber decisiones tomadas por mayorías reducidas y decisiones que deben ser tomadas por mayorías calificadas. Sin embargo, lo que cuenta es que la democracia se rige precisamente por la aceptabilidad y la legitimidad del principio del gobierno de la mayoría; que la mayoría, siempre sujeta a periódicas comprobaciones electorales, es y sigue siendo el principio eje de la democracia, reconocido por todas las oposiciones democráticas.

El gobierno de la mayoría...

Esto no significa para nada que todas las decisiones democráticas se tomen siempre por mayoría absoluta (Bobbio, Offe y Lombardini, 1981). Al contrario, como ya se mencionó, hay decisiones que deben tomarse por mayoría calificada, superior a la mayoría absoluta, por ejemplo las que conciernen a las reglas y los procedimientos, las revisiones constitucionales, la protección y la promoción de los derechos. También podrá haber decisiones tomadas por mayoría relativa, inferior a la mayoría absoluta, cuando la oposición no tenga ni el interés ni la voluntad de desafiar o derrotar al gobierno, porque está dividida y es incapaz de presentarse como alternativa, situación que precisamente permite a muchos gobiernos de minoría no sólo existir, sino también gobernar. La regla de la mayoría encuentra un solo obstáculo insuperable desde el punto de vista democrático: no puede ser invocada y utilizada para hacer imposible e inimitable la actividad y la participación política de los opositores; jamás debe servir al objetivo de la destrucción de las minorías. Si esto ocurriera, el régimen perdería precisamente sus características democráticas, es decir, la posibilidad de que la oposición sustituya al gobierno a través de la libre competencia político-electoral, de que las minorías se vuelvan

mayorías.

... no siempre absoluta

Una vez establecido este principio constitutivo esencial, la calidad de una democracia merece ser evaluada con referencia a una pluralidad de indicadores relativos a la relación entre ciudadanos y autoridades públicas, más que a la producción de políticas públicas, aunque exista obviamente una relación entre políticas públicas y participación/satisfacción de los ciudadanos. Como es natural, según la cultura política predominante en un sistema político, habrá acentuaciones y evaluaciones diferentes de las modalidades de influencia de los ciudadanos y receptividad de las autoridades. Por esta razón resulta particularmente útil el esquema propuesto por Schmitter en el [cuadro XI.7](#).

Cuando la democracia, que es siempre el gobierno *desde* el pueblo, es decir fundado en el libre voto de los ciudadanos, es gobierno *del* pueblo, exige que los ciudadanos participen y que las autoridades sean accesibles. Cuando la democracia es gobierno *para* el pueblo, exige que existan mecanismos a través de los cuales los ciudadanos sean puestos en condición de evaluar a los gobernantes y de exigir que las autoridades respondan a sus preferencias. En el corazón de estas relaciones está la competitividad, que es garantizada por los procedimientos electorales, y que permite a los ciudadanos ejercer su influencia y a las élites políticas competir entre ellas para obtener el voto y el apoyo de los ciudadanos electores. Sabemos que los indicadores más importantes y más seguros de la participación electoral son los que se refieren a la afluencia a las urnas. Obviamente, pueden y deben ser integrados por los indicadores que conciernen a las demás formas de participación convencional, como la inscripción a los partidos y la presencia en sus actividades, y de participación no convencional, como se definen en el capítulo sobre la participación política.

Participación y accesibilidad

CUADRO XI.7. *Las cualidades del gobierno democrático*

		<i>Modalidades de gobierno</i>	
		<i>"Del pueblo"</i>	<i>"Para el pueblo"</i>
Unidad de referencia	Ciudadanos	Participación	Responsabilidad
	Autoridades públicas	Accesibilidad	Respuesta

FUENTE: Schmitter (1983: 389).

CUADRO XI.8. *Satisfacción por el funcionamiento de la democracia*

	1973	1983	1993	2003	2007
Alemania*	44	66	55*	59	66
Austria				65	80
Bélgica	62	53	48	65	66
Dinamarca	45	70	81	91	94
España		51**	40	58	77
Francia	41	36	46	68	68
Finlandia				77	77
Gran Bretaña	44	61	39	49	63
Grecia		61	39	49	63
Irlanda	55	43	60	66	69
Italia	27	20	12	38	40
Holanda	52	54	67	70	80
Portugal		34**	51	37	36
Suecia				75	80
Unión Europea (15)				58	69
Unión Europea (27)					58

NOTA: Porcentaje de respuestas “mucho/suficiente” a la pregunta “¿Qué tan satisfecho está del funcionamiento de la democracia en su país?”

* El dato se refiere a Alemania Occidental; el grado de satisfacción para Alemania Oriental era 33 y para todos los alemanes 55.

** Los datos de Portugal y España se refieren a 1985.

FUENTE: Cálculos sobre datos del Eurobarómetro, Bruselas, Comisión de la Comunidad Europea.

Más difícil es evaluar la calidad de una democracia observando la cantidad y el tipo de respuestas de los gobernantes a las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, en el siglo de los sondeos podemos simple y óptimamente recurrir al grado de satisfacción expresado por los ciudadanos hacia sus respectivos regímenes democráticos. Desde hace más de 30 años el Eurobarómetro interroga cada seis meses a los ciudadanos de los países que forman parte de la Unión Europea, tanto acerca del grado de satisfacción con su régimen democrático como acerca de la naturaleza de los cambios que solicitan para mejorar su funcionamiento. El [cuadro xi.8](#) presenta algunos de estos datos. Nótese que la insatisfacción no concierne a la democracia como tal, sino a su funcionamiento. Al respecto, Pippa Norris (1999: 10) ha redefinido inteligentemente los “objetos” hacia los cuales los ciudadanos pueden expresar apoyo político.

Receptividad y responsabilidad

Norris, yendo más allá de la clásica tripartición de David Easton (comunidad, régimen, autoridad), sugiere que es preferible introducir algunas distinciones ulteriores en el ámbito del régimen entre los principios, el rendimiento y las instituciones. Es decir que los ciudadanos pueden atribuir apoyo decisivo a los *principios* de la democracia, pero al

mismo tiempo ser críticos acerca del rendimiento de su régimen democrático y del funcionamiento de sus instituciones. Asimismo, según quién gana y quién pierde las elecciones, y entonces gobierna o bien va a la oposición, los ciudadanos pueden expresar reservas y críticas específicas hacia los gobernantes en el cargo: las autoridades de Easton (como lo destaca la excelente investigación comparada y empírica de Anderson *et al.*, 2005). También en este caso, y porque ganó la democracia, los ciudadanos sienten que es posible e incluso recomendable criticar tanto el *rendimiento* del régimen como el funcionamiento de las *instituciones* y de los actores que se encargan de ellas. De estas críticas se derivan, en muchos países, las demandas de reformas constitucionales. Las evaluaciones reportadas en el [cuadro XI.8](#) varían significativamente a lo largo del tiempo, pero confirman, en términos generales, las opiniones difundidas acerca de la calidad de los respectivos regímenes democráticos y, como se ve, reflejan cambios políticos importantes en cada país. Me limito a algunas anotaciones. Primero, el nivel más bajo de evaluaciones —siempre muy inferiores a las de los demás países europeos— es alcanzado en Italia en 1993, el momento verdadero de la crisis institucional de la república italiana. Segundo, 10 años de gobiernos conservadores hacen bajar 13 puntos, por debajo de 50%, la evaluación positiva de la democracia inglesa. Tercero, en 1999, en plena cohabitación entre un presidente de la república gaullista, Jacques Chirac, y un primer ministro socialista, Lionel Jospin, la evaluación de la democracia en Francia alcanza su nivel más alto: 59% (dato no reportado en el cuadro), pero el fin de la cohabitación y con ello la expectativa de un gobierno estable, unificado, capaz de guiar el país sin problemas y sin sacudidas, permitió dar otro salto hacia adelante hasta 68 por ciento.

Ninguno de estos porcentajes es banal. Igualmente interesantes y reveladoras son las evaluaciones de las que disponemos para los países ex comunistas. Justo después de la caída del comunismo más o menos “realizado” en los sistemas políticos de Europa centro-oriental, un grupo de estudiosos empezó un meritorio monitoreo semestral del estado de esas nuevas democracias. Entre los diversos hallazgos de gran interés que surgieron de esta investigación, uno de los más interesantes es el que se refiere a las alternativas a la democracia presentadas en el [cuadro XI.9](#).

En ningún país examinado ninguna alternativa es considerada preferible a la democracia, excepto el recurso a un hombre fuerte en Ucrania. Sin embargo, mayorías abrumadoras de ciudadanos de todos los países de Europa centrooriental, tal vez escarmentados por los desastres efectuados por gobiernos de políticos, en particular en el sector de la economía (rígida y costosa planeación centralizada, corrupción y clientelismo manejados por la *nomenklatura*), o insatisfechos por las recientes reformas económicas, quisieran encargar a expertos la gestión de la economía. Lo que vale la pena subrayar es que, precisamente porque rechazan todas las variantes no democráticas, los ciudadanos de Europa oriental resultan muy convincentes cuando se dan el lujo de criticar el funcionamiento de sus actuales democracias. Otros datos presentados y analizados por Rose, Mishler y Haerpfer (1998: 108) prueban que los nostálgicos del régimen comunista son de todos modos minorías, excepto en Bielorrusia y en Ucrania; que los sostenedores

de la democracia son siempre mayorías; pero, sobre todo, que la confianza en el futuro excede el estado actual de sus democracias: 73% cree que dentro de cinco años su democracia será mejorada. En consecuencia, es todavía más convincente sostener que, en efecto, la democracia no ejerce sólo un encanto temporal, sino que suscita incluso adhesión a futuro. A unos años de distancia de ese sondeo, podemos afirmar que en la mayoría de las nuevas democracias de Europa centro-oriental, excepto en Rusia, las expectativas favorables han resultado premiadas.

CUADRO XI.9. *¿Cuáles alternativas a la democracia?*^a

	(a)		(b)		(c)		(d)		(e)		(f)	
	Porcentaje de acuerdo											
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Lituania	8	8	63	30	30	24	7	4	32	64	34	71
Polonia	8	23	33	48	32	34	5	4	48	46	69	53
Eslovenia	12	18	29	17	20	23	4	3	67	65	66	70
Letonia	6	11	44	34	30	33	4	3	74	59	43	52
República Checa	9	14	12	16	15	27	3	2	74	59	77	70
Eslovaquia	19	27	19	21	22	27	1	2	62	59	61	52
Hungría	20	13	21	21	26	12	2	1	57	73	50	65
Estonia	4	7	38	28	14	23	2	1	58	65	69	76
Bulgaria	29	31	22	38	23	37	15	13	48	46	66	51
Rumania	12	15	29	24	12	22	12	9	59	64	60	52
Media nuevos países UE	12.7	16.7	31.0	27.7	22.4	26.2	5.5	4.2	57.9	60.0	59.5	61.2
Croacia ^b	6		5		18	29	2		75		44	40
Ucrania	43	32	67	42	61	31	15	6	16	44	33	70
Bielorrusia	49	22	56		40	16	12	5	26	25	35	75
Rusia	32	42	29	37	39	48	12	10	30	27	26	48
Media ex URSS	32.5	32.0	39.3	39.5	39.5	31.0	10.3	7.0	36.8	32.0	34.5	58.3

^a Respuesta a las preguntas:

(a) ¿Deberíamos volver al gobierno de los comunistas?

(b) ¿El ejército debería gobernar el país?

(c) ¿Es mejor deshacerse del parlamento y de las elecciones y tener un hombre fuerte que decida rápidamente?

(d) ¿Sería preferible volver a la monarquía?

(e) ¿Las más importantes decisiones en materia de economía deberían ser tomadas por expertos y no por el gobierno y el parlamento?

(f) ¿Apruebo el actual sistema de gobierno con libres elecciones y muchos partidos?

^b Países pertenecientes a la ex Yugoslavia

FUENTE: Rose, Mishler y Haerpfer (1998: 111).

Aunque las diferencias entre los regímenes democráticos de la Unión Europea sean conspicuas y las variaciones en el tiempo interesantes, no parece posible determinar ventajas sistemáticas en la calidad de su funcionamiento a favor de aquellas entre todas que serían definibles como democracias consensuales. Por el contrario, es probable que las variaciones observadas en el tiempo reflejen en parte la insatisfacción hacia el funcionamiento del régimen, pero en parte también la insatisfacción hacia los gobernantes y sus elecciones. Podríamos, naturalmente, desconfiar de las evaluaciones expresadas

por los ciudadanos, pero haríamos muy mal, porque en el juicio sobre las democracias, sobre los sistemas institucionales y sobre los gobiernos, los ciudadanos son jueces mucho mejores que cualquier estudioso.

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

La democracia siempre ha encontrado dos grupos de críticos: en primer lugar, los que la consideran mejorable, y entonces le dirigen críticas severas, pero constructivas; en segundo lugar, los que, en cambio, quieren deslegitimarla y destruirla para sustituirla con regímenes sólo presumiblemente más democráticos o a veces, siempre presumiblemente, más igualitarios. Con la caída de los regímenes comunistas, una alternativa, a menudo definida como de democracia “sustancial”, decayó decididamente. Por otra parte, los regímenes fascistas habían caído desde hacía tiempo en el descrédito y, más en general, los regímenes autoritarios en sus diversas versiones, como la de los gobiernos y de los regímenes militares, no demostraron saber durar y llegar a constituir soluciones satisfactorias. Al quedar en esencia como la única fórmula político-institucional practicable —si se exceptúa el desafío del fundamentalismo religioso, sobre todo el islámico— no por eso la democracia está exenta de críticas. Las críticas a la democracia conciernen, por un lado, a sus promesas no cumplidas; por el otro, a sus potencialidades futuras. Ya que las premisas no mantenidas podrían volverse potencialidades que aprovechar en el futuro, las críticas se entrelazan con las potencialidades.

El descrédito de las alternativas

Según Bobbio (1984: 3-28), la democracia no ha cumplido sus promesas con referencia a su capacidad de:

Las promesas no cumplidas

- 1) volverse una sociedad de iguales, sin cuerpos intermedios;
- 2) eliminar los intereses organizados y particularistas que contrasten la representación política general;
- 3) poner fin a la persistencia de oligarquías;
- 4) difundirse en los aparatos burocrático-administrativo-militares del Estado y en las empresas;
- 5) destruir los poderes invisibles;
- 6) elevar el nivel de educación política de los ciudadanos.

Nótese que Bobbio, generalmente considerado uno de los más importantes teóricos de la democracia formal fundada en las reglas y en los procedimientos, atribuye a la democracia promesas de tipo sustancial por una suerte de realización/cumplimiento bajo la forma de democratización integral. Este objetivo no es compartido en absoluto por

gran parte de los teóricos clásicos y contemporáneos que, eventualmente, destacarían como tarea pendiente, como promesa no mantenida de la democracia, la autorrealización de las personas (Lasch, 1995), que es probablemente, al menos en parte, lo que Bobbio coloca en el punto 6 relativo al nivel de educación política de los ciudadanos.

Al preguntarse si la democracia en efecto podía cumplir estas promesas, Bobbio se contestó que probablemente las promesas no podían ser cumplidas puesto que “el proyecto político democrático fue ideado para una sociedad mucho menos compleja que la de hoy” (1984: 21). Dejando a un lado el problema, para nada marginal, de cuáles son las diferencias entre los diversos regímenes democráticos en relación con su capacidad de mantener las promesas determinadas por Bobbio, es lícito preguntarse si a la mayor complejidad de hoy no podrán servir de contrapeso mayores recursos culturales, tecnológicos e incluso políticos con los cuales afrontarla.

Precisamente partiendo de esta consideración, Dahl (1989: 473) plantea tres posibles cambios en el futuro de las democracias: 1) un aumento significativo de su número; 2) una transformación profunda de los límites y de las potencialidades del proceso democrático; 3) “una más equitativa distribución de los recursos y de las posibilidades políticas entre los ciudadanos y una ampliación del proceso democrático a instituciones importantes gobernadas antes por un proceso no democrático”. Con respecto al primer cambio valen las consideraciones desarrolladas y los datos presentados con referencia a los procesos de democratización. El segundo cambio involucra las capacidades de los ciudadanos —que Dahl considera bastante reducidas— de controlar los procesos transnacionales y supranacionales. La solución estaría en una acrecentada democracia a nivel de los gobiernos nacionales, de modo tal que los representantes de estos gobiernos en los organismos supranacionales y transnacionales gocen de un efectivo mandato democrático. Naturalmente, se sitúa aquí todo el problema de la globalización de las finanzas y del comercio, de la tecnología y de la información, en ausencia de soluciones políticas efectivas que alcancen niveles realmente supranacionales, como por ejemplo la unificación política de Europa. El tercer cambio es más complejo de dominar.

Cambios posibles

En línea con sus reflexiones de los últimos 20 años, Dahl sostiene que “en un país democrático avanzado el orden económico será entendido no sólo como medio dirigido a la producción y a la distribución de bienes y servicios, sino también a la promoción de una gama de valores, entre los cuales están los democráticos” (p. 491). No obstante, considera probable que “los ciudadanos de un país democrático avanzado atribuyan una gran importancia a la cuestión del gobierno de las empresas económicas” (p. 501). Finalmente, Dahl considera que en la tensión irreductible entre el gobierno del pueblo y el gobierno de las élites (es decir, en su terminología, entre el “demos” y los “custodios”) será posible reducir la brecha tecnológica con la elección de un *minipopulus* capaz de ponerse como intermediario informado entre las élites y el pueblo, y como inspector de las conductas de las élites y promotor de los conocimientos del pueblo. Es la temática de la democracia deliberativa, repropuesta en ciencia política por James Fishkin, alumno de

Dahl, y que hemos explorado brevemente bajo la forma de método experimental para el análisis de la política en el capítulo II. Pero es también la temática de la democratización de la ONU, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, ¿cómo es posible democratizar organismos en los cuales la mayoría —o casi— de los Estados miembros no sean ellos mismos democráticos?

► En conclusión, los regímenes democráticos tienen la posibilidad tanto de expandirse ulteriormente como la de profundizarse. La teoría democrática se basa en el argumento imprescindible de que los electores son racionales y los gobernantes responsables, o bien de que ambos son capaces de conseguir estas cualidades. Las críticas a la democracia se han dirigido tanto hacia las conductas aparentemente irracionales y la información aparentemente inadecuada de los ciudadanos, como a las conductas irresponsables y los intentos de manipulación de los gobernantes. Los electores no serían capaces ni estarían dispuestos a hacer correctamente sus cálculos “racionales”; los gobernantes no estarían dispuestos a aceptar sus responsabilidades y a entregar a los ciudadanos las informaciones que necesitarían para formarse una opinión con el fin de elegir entre equipos de potenciales gobernantes (para la tesis, véase O’Donnell, 1994; para la crítica, véase Respuela, 1995, y para un balance exhaustivo y argumentado, véase Lupia y McCubbins, 1998). Entonces, la democracia sería siempre difícil y a veces imposible.

Electores racionales, gobernantes responsables

Bobbio y Dahl sugieren que las críticas a la democracia y sus perspectivas futuras se derivan de posiciones teóricas muy exigentes, y con justicia. Sin embargo, la mayoría de las críticas no se dirige, más o menos conscientemente, hacia los principios fundamentales de los regímenes democráticos —es decir hacia el gobierno desde el pueblo, del pueblo y para el pueblo—, sino más bien a sus modalidades de traducción concreta. Bobbio elige redimensionar el tamaño de las promesas de la democracia, mientras que Dahl, aun consciente de las dificultades, vuelve a la carga. Las promesas de la democracia, que Bobbio ve ubicadas en el pasado y caracterizadas por la exageración, Dahl las proyecta al futuro. La paradoja es que, mientras muchos autores sostienen, de manera más o menos optimista y complaciente, o bien más o menos crítica y afligida, que la democracia ha ganado (tesis originariamente planteada por Fukuyama, 1992, pero que se ha encontrado con las duras réplicas de la historia), los regímenes democráticos siguen enfrentando incesantemente sus desafíos en términos de legitimidad, de rendimiento, de capacidad de adaptar sus instituciones también a los actores transnacionales y supranacionales.

Pueden hacerlo con éxito, no separado de la ocasional insatisfacción de los ciudadanos que se deriva de las elevadas expectativas y los inconvenientes operativos, por tres razones: el pluralismo político de las democracias permite adquirir mayores informaciones que cualquier otro régimen acerca de lo que desean y prefieren los diversos grupos; la competencia para nada desinteresada entre grupos permite someter

periódicamente al electorado la elección entre una incontrolada pluralidad de opciones; la legítima expectativa, coronada cada tanto por el éxito, de la alternancia en el gobierno, permite la circulación del personal político y de las ideas e impone a quien gana ser responsable en la actuación del programa presentado a los electores, so pena de la derrota electoral y el regreso a la oposición.

Aprendizajes y mutaciones

A diferencia de los regímenes no democráticos, en los cuales todas estas características están constitutivamente ausentes, la vitalidad de los regímenes democráticos reside en su continua, constante, consistente capacidad de aprendizaje y de cambio consecuente. Desde siempre, hoy más que ayer, la validez de la ciencia política consiste en su capacidad de disponer y de aplicar sus instrumentos cognoscitivos al análisis de los sistemas políticos y a su transformación positiva, democrática.

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- ¿Cuáles son los requisitos para la aparición de regímenes democráticos?
- ¿Cuáles son las relaciones entre requisitos socioeconómicos, liderazgo político y democratización?
- Si todas las democracias se basan en un buen nivel de riqueza, ¿cómo se explica el caso indio?
- ¿Las democracias consensuales están necesariamente en contraste con una configuración institucional mayoritaria?
- ¿Qué es y cómo se mide la calidad de la democracia?
- ¿La democracia hace promesas que no puede mantener? Si la respuesta es sí, ¿cuáles y por qué?

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam y B. A. Rockman, 1981, *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.
- Agh, A. (coord.), 1994, *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies.
- Alber, J., 1982, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Fráncfort, Campus Verlag.
- Alberoni, F., 1981, *Movimento e istituzione*, Bolonia, Il Mulino [1984, *Movimiento e institución*, Madrid, Editora Nacional].
- Aldrich, J., 1995, *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Allum, P., 1991, *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Padua, Liviana.
- Almond, G. A., 1956, "Comparative Political Systems", *The Journal of Politics*, vol. 18, núm. 3, pp. 391-409; ahora en *Political Development*, Boston, Little, Brown, and Co., 1970, pp. 29-50.
- _____, 1970, *Political Development. Essays in Heuristic Theory*, Boston, Little, Brown, and Co.
- _____, 1990a, *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage [1999, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, CNPAP].
- _____, 1990b, *Pluralism, Corporatism, and Professional Memory*, en Gabriel Almond, *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage, pp. 173-1881 ["Pluralismo, corporativismo y memoria profesional", en Gabriel Almond, 1999, *Una disciplina segmentada*, México, Fondo de Cultura Económica, CNCPAP].
- _____, 1996, *Political Science: The History of the Discipline* en R. E. Good Goodwin y H. D. Klingemann (coords.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, pp. 50-961 ["Ciencia política. La historia de la disciplina", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), 2001, *Nuevo manual de Ciencia Política*, Madrid, Ediciones ITSMO].
- _____, 2005, *Cultura civica e sviluppo politico*, Bolonia, Il Mulino.
- Almond, G. A., R. S. Appleby y L. Sivan, 2003, *Strong Religion: The Rise of Fundamentalisms around the World*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
- Almond, G. A., S. C. Flanagan y R. S. Mundy (coords.), 1973, *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development*, Boston, Little Brown, and Co. ["Crisis, elección y cambio", en *Zona Abierta*, núm. 63-64, 1993].

- Almond, G. A. y B. G. Powell, 1966, *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston, Little, Brown, and Co. [1972, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós].
- Almond, G. A. y B. G. Powell, 1978, *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, Boston, Little, Brown, and Co.
- Almond, G. A. y S. Verba, 1963, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- _____, 1965, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. An Analytic Study*, Boston, Little, Brown, and Co. [1970, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada].
- Almond, G. A. y S. Verba (coords.), *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little Brown, and Co.
- Anderson, C. J., A. Blais, S. Bowler, T. Donovan y O. Listhaug, 2005, *Losers' Consent. Elections and Democratic Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press.
- Anderson, J. E., 1990, *Public Policymaking*, Boston, Houghton-Mifflin.
- Arendt, H., 1951, *The Origins of Totalitarianism*, Nueva York, Harcourt, Brace [2006, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza].
- Attina, F., 1999, *Il sistema politico globale*, Roma y Bari, Laterza [2007, *El sistema político internacional*, Barcelona, Paidós].
- Attinà, F. y G. Natalicchi, *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bolonia, Il Mulino, 2007.
- Bagehot, W., 1867, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press [2005, *La Constitución inglesa*, México, UNAM].
- Baldini, G. y A. Pappalardo, 2004, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie*, Roma y Bari, Laterza.
- Barbagli, M. y A. Maccelli, 1985, *La partecipazione politica a Bologna*, Bolonia, Il Mulino.
- Bardi, L. (coord.), 2006, *Partiti e sistemi di partito. Il "cartel party" e oltre*, Bolonia, Il Mulino.
- Bardi, L. y P. Ignazi, 2004, *Il Parlamento europeo*, Bolonia, Il Mulino.
- Bardi, L. y G. Pasquino, 1994, *Euroministri. Il governo dell'Europa*, Milán, Il Saggiatore.
- Barker, F., J. Boston, S. Levine, E. McLeay y N. S. Roberts, 2001, *An Initial Assessment of the Consequences of MMP in New Zealand*, en M. S. Shugart y M. Wattenberg (coords.), *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Barnes, B., 1988, *The Nature of Power*, Cambridge, Polity Press [1990, *La naturaleza del poder*, Barcelona, Pomares-Corredor].
- Barnes, S. H. et al., 1979, *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills y Londres, Sage.

- Barry, B. (coord.), 1976, *Power and Political Theory*, Londres, Wiley,
- _____, 1978, *Sociologists, Economists, and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2a. ed. [1974, *Los sociólogos, los economistas y la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu].
- Bartolini, S., 2005, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Baylis, T. A., 1996, "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe", *World Politics*, vol. 48, núm. 3, pp. 297-323.
- Bentley, A. F., 1908, *The Process of Government*, Chicago, University of Chicago Press.
- Berger, S. (coord.), 1981, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press [1988, *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental: el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*, Madrid, Ministerio del Trabajo].
- Bergman, T., 2000, "Sweden: When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception", en W. C. Müller y K. Strøm (coords.), 2000, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 192-2301.
- Bettinelli, E., 1995, *Par condicio*, Turín, Einaudi.
- Beutler, B., R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil y J. H. H. Weiler, 1998, *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bolonia, Il Mulino.
- Beyme, K. von, 1982, *Parteien in westlichen Demokratien — überarbeitete Neuauflage*, Múnich, Piper Verlag [1986, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS- Siglo XXI].
- _____, 2000, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Londres y Nueva York, Macmillan/St. Martin's Press.
- Blondel, J., 1973, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- _____, 1978, *Political Parties. A Genuine Case for Discontent?*, Londres, Wildwood House.
- _____, 1985a, *Government Ministers in the Contemporary World*, Beverly Hills y Londres, Sage Publications.
- _____, 1985b, *Exécutifs et parlement*, en M. Grawitz y J. Leca (coords.), 1985, *Traité de science politique*, París, Presses Universitaires de France, pp. 355-405.
- Blondel, J., R. Sinnott y P. Svensson, 1998, *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford, Clarendon Press.
- Blondel, J. y J. L. Thiébault (coords.), 1991, *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Macmillan.
- Bluhm, W. T., 1965, *Theories of the Political System: Classics of Political Thought & Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Bluhm, W. T., M. G. Hermann, W. S. Murphy, J. S. Nelson y L. W. Pye, 1985, "Political Science and the Humanities: A Report of the American Political Science

- Association”, *PS: Political Science & Politics*, vol. 18, núm. 2, pp. 247-259.
- Bobbio, N., 1969, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Laterza.
- _____, 1971, “Considerazioni sulla filosofia politica”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, pp. 367-380.
- _____, 1984, *Il futuro della democrazia*, Turín Einaudi [2001, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 2003, “Élites, teoria delle”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (coords.), *Dizionario di Politica*, Turín, UTET, pp. 373-379.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. y Pasquino (coords.), 2003, *Dizionario di Politica*, Turín, UTET.
- Bobbio, N., C. Offe y S. Lombardini, 1981, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bolonia, Il Mulino.
- Boix, C., 2003, *Democracy and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, 2007, “The Emergence of Parties and Party Systems”, en C. Boix y S. Stokes (coords.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 499-521.
- Boix, C. y S. Stokes (coords.), 2007, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Bolgherini, S., 2002, “Elezioni, famiglie politiche e sistema partitico nella Grecia democratica (1974-2000)”, *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, núm. 47, pp. 33-86.
- Boudon, R., 1991, *L'ideologia. Origine dei pregiudizi*, Turín, Einaudi.
- Brecht, A., 1959, *Political Theory: The Foundations of Twentieth Century Political Thought*, Princeton, Princeton University Press [1980, *Teoría política. Fundamentos del pensamiento político del siglo XX*, Buenos Aires, De Palma].
- Buber-Neuman, M., 2005, *Prisionera de Stalin y Hitler*, Galaxia Gutemberg.
- Bullock, A., 1991, *Hitler and Stalin: Parallel Lives*, Londres, Harper Collins Publishers [Bullock, A., 1994, *Hitler y Stalin: vidas paralelas*, Barcelona, Plaza & Janés].
- Burns, N., K. Lehman Schlozman y S. Verba, 2001, *The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.
- Caciagli, M., 1993, “Modelli di comportamento elettorale nella Repubblica federale tedesca (1949-1987) e le prime elezioni della Germania unita (1990)”, *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, núm. 30, pp. 59-100.
- Caciaglia, M., F. Cazzola, L. Morlino y S. Passigli (coords.), 1994, *L'Italia fra crisi e transizione*, Roma y Bari, Laterza.
- Caciagli, M. y P. Scaramozzino (coords.), 1983, *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Milán, Comunità.
- Caciagli, M. y P. V. Uleri (coords.), 1994, *Democrazie e referendum*, Roma y Bari, Laterza.

- Cain, B., J. Ferejohn, y M. Fiorina, 1987, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.
- Calandra, P., 1996, *I governi della repubblica. Vicende, formule, regole*, Bolonia, Il Mulino.
- Calise, M., 1994, *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Turín, Einaudi.
- _____, 2000, *Il partito personale*, Roma y Bari, Laterza.
- Calise, M. y R. Mannheimer, 1982, *Governanti in Italia. Un trentennio repubblicano 1946-1976*, Bolonia, Il Mulino.
- Caminal Badia, M. (coord.), 1996a, *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos.
- _____, 1996b, "La representación y el parlamento", en M. Caminal Badia (coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp. 373-394.
- Campbell, P., 1965, *French Electoral Systems and Elections since 1789*, Hamden, Archon Books.
- Campus, D., 2000, *L'elettore pigro. Informazione politica e scelta di voto*, Bolonia, Il Mulino.
- Campus, D y G. Pasquino (coords.), 2004, *Maestri della scienza politica*, Bolonia, Il Mulino.
- _____, 2005, *USA: Elezioni e sistema politico*, Bolonia, Bononia University Press.
- Capano, G., 1993, "La tipologia delle politiche pubbliche. Una strada senza uscita?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 23, núm. 3, pp. 549-588.
- Capano, G., y M. Giuliani (coords.), 1996, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- _____(coords.), 2001, *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bolonia, Il Mulino.
- Capoccia, G., 2001, "Rappresentanza proporzionale e elezione uninominale. Un'analisi del sistema elettorale tedesco", *Quaderni di Scienza Politica*, núm. 1, pp. 99-163.
- Carducci, M., 1994, "Sistemi elettorale misti e rappresentanza", en O. Massari y G. Pasquino (coords.), *Rappresentare e governare*, Bolonia, Il Mulino, pp. 181-219.
- Carey, J. M. y S. Mix, 2009, "The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems", ponencia presentada al MIT Political Science Work in Progress Colloquia (WIP), 6 de febrero.
- Carey, J. M. y M. B. Shugart, 1995, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 417-439.
- Castles, F. G. (coord.), 1982, *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Londres y Beverly Hills, Sage.
- Castels, F. G. y R. Wildenmann (coords.), 1986, *Visions and Realities of Party Government*, Berlín y Nueva York, de Gruyter.
- Cavalli, L., 1982, *Carisma e tirannide nel XX secolo. Il caso Hitler*, Bolonia, Il Mulino.
- Ceccanti, S., O. Massari y G. Pasquino, 1996, *Semipresidenzialismo. Analisi delle sperienze europee*, Bolonia, Il Mulino.
- Chiaromonte, A., 2005, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi*

- elettorali misti*, Bolonia, Il Mulino.
- Clark, P. B. y J. Q. Wilson, 1961, "Incentive Systems: A Theory of Organizations", *Administrative Science Quarterly*, vol. 6, núm. 2, pp. 129-166.
- Colliard, J. C., 1978, *Les régimes parlementaires*, París, Presses de la Fondation Nartionals des Sciences Politiques [1981, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume].
- Collier, D. (coord.), 1979, *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press [1985, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Colomer, J. M., 2007, *Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State*, Londres, Routledge [2006, *Grandes imperios, pequeñas naciones*, Barcelona, Anagrama].
- Colomer, J. M. (coord.), 2004, *Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave-Macmillan.
- Colomer, J. M., 2008, *Comparative European Politics*, Londres, Routledge.
- Converse, P. y R. Pierce, 1986, *Political Representation in France*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Cooper, B., A. Kornberg y W. Mishler (coords.), 1988, *The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies*, Durham y Londres, Duke University Press.
- Corbetta, P., A. M. L. Parisi y H. M. A. Schadee, 1988, *Elezioni in Italia. Struttura e tipologia delle consultazioni politiche*, Bolonia, Il Mulino.
- Cotta, M., 1989, "Il contributo dei "policy studies" alla scienza politica contemporanea", en A. Panebianco (coord.), 1989, *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bolonia, Il Mulino, 1989, pp. 517-541.
- _____, 1995, "La strutturazione dei sistemi partitici nelle nuove democrazie", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 25, núm. 2, pp. 267-305.
- _____, 1996, "La crisi del governo di partito all'italiana", en M. Cotta y P. Isernia (coords.), *Il gigante dai piedi di argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia*, Bolonia, Il Mulino, pp. 11-52.
- Cotta, M. y L. Verzichelli, 2008, *Il sistema politico italiano*, Bolonia, Il Mulino.
- Cox, G. W., 1997, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press [2004, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*, Barcelona, Gedisa].
- Cox, G. W. y S. Kernell (coords.), 1991, *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press.
- Crick, B., 1959, *The American Science of Politics: Its Origins and Conditions*, Berkeley, University of California Press.
- Daalder, H. (coord.), 1987, *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, Londres, Frances Pinter.
- Daalder, H. y P. Mair (coords.), 1983, *Western European Party Systems*, Beverly Hills y

- Londres, Sage.
- Dahl, R. A., 1961a, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press [2011, *¿Quién gobierna?: Democracia y poder en una ciudad americana*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas].
- _____, 1961b, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest", *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 4.
- _____, 1967, *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago, Rand McNally.
- _____, 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven y Londres, Yale University Press [1989, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos].
- _____, 1985a, *Controlling Nuclear Weapons: Democracy Versus Guardianship*, Syracuse, Syracuse University Press [1985, *El control de las armas nucleares: democracia versus meritocracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.].
- _____, 1985b, *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley, University of California Press [1990, *Prefacio a la democracia económica*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano].
- Dahl, R. A., 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven y Londres, Yale University Press [1993, *La democracia y sus críticos*, Paidós Ibérica].
- Dahl, R. A. (coord.), 1973, *Regimes and Oppositions*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- _____, 1966, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Dallin, A. y G. W. Breslauer, 1970, *Political Terror in Communist Systems*, Stanford, Stanford University Press.
- Dalton, R. J. y H.-D. Klingemann (coords.), 2007, *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, Oxford, Oxford University Press.
- Dalton, R. J. y M. P. Wattenberg (coords.), 2000, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Davies, J. C., 1962, "Toward a Theory of Revolution", *American Sociological Review*, vol. 27, núm. 1, pp. 5-19.
- De Capua, R., 2003, *Hans Kelsen e il problema della democrazia*, Roma, Carocci.
- De Felice, R., 1970, *Interpretazioni del fascismo*, Roma y Bari, Laterza.
- Della Porta, D., 1992, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 1996, *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995*, Roma y Bari, Laterza.
- _____, 2003, *I new global*, Bologna, Il Mulino.
- Dente, B. (coord.), 1901, *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Deutsch, K. W., 1954, "Cracks in the Monolith: Possibilities and Patterns of Disintegration in Totalitarian Systems", en C. J. Friedrich (coord.), *Totalitarianism*,

- Cambridge, Harvard University Press, pp. 308-333.
- _____, 1961, "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 3, pp. 493-514.
- _____, 1963, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Nueva York, Free Press [1968, *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*, Buenos Aires, Paidós].
- Diamond, L., 1991, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. y L. Morlino (coords.), 2005, *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. y M. F. Plattner (coords.), 2001, *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press.
- Di Palma, G., 1978, *Sopravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano*, Bolonia, Il Mulino.
- _____, 1987, "Parlamento-arena o parlamento di trasformazione?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 17, núm. 2, pp. 179-201.
- Di Virgilio, A., 1994, "Francia: Doppio turno e Quinta Repubblica", en O. Massari y G. Pasquino (coords.), 1994, *Rappresentare e governare*, Bolonia, Il Mulino, pp. 91-128.
- Döring, H. (coord.), 1995, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Downs, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row [1973, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar].
- Dowse, R. E., 1969, *Modernization in Ghana and the USSR: A Comparative Study*, Londres, Routledge.
- Duverger, M., 1951, *Les partis politiques*, París, Colin [1957, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 1986, "Duverger's Laws Forty Year Later", en B. Grofman y A. Lijphart (coords.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, pp. 69-84.
- Easton, D., 1953, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York, Knopf.
- _____, 1959, "Political Anthropology", en B. Siegel (coord.), *Biennial Review of Anthropology*, Stanford, Stanford University Press, pp. 210-262.
- _____, 1965a, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, Wiley.
- _____, 1965b, *A Framework for Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press [1994, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu].
- _____, 1971, "Il significato attuale del 'comportamentismo'", en J. C. Charlesworth (coord.), *Teorie e metodi in scienza politica*, Bolonia, Il Mulino, pp. 47-69.
- _____, 1981, "The Political System Besieged by the State", *Political Theory*, vol. 9, núm. 3, pp. 303-325.

- Eckstein, H., 1961, *A Theory of Stable Democracy*, Princeton, Center for International Studies, Research Monograph núm. 10; también en *ibid.*, *Division and Cohesion in Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 225-288.
- _____, 1975, "Case Study and Theory in Political Science", en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (coords.), 1975, *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. VII, pp. 79-137.
- Eckstein, H. y T. R. Gurr, 1975, *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry*, Nueva York y Londres, Wiley.
- Eijk, C. van der y M. N. Franklin (coords.), 1996, *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Elgie, R. (coord.), 1999, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- _____, 2001, *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Elgie, R. y S. Moestrup (coords.), 2007, *Semi-Presidentialism Outside Europe*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Eulau, H., 1986, "Components of Representational Responsiveness", en H. Eulau, *Politics, Self, and Society*, Cambridge y Londres, Harvard University Press, pp. 452-469.
- Eulau, H. y J. G. March (coords.), 1969, *Political Science*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (coords.), 1985, *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fabbrini, S., 1994, *Quale democrazia. L'Italia y gli altri*, Roma y Bari, Laterza.
- Farrell, D. M. y R. Scully, 2005, "Electing the European Parliament. How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, núm. 5, pp. 969-984.
- Fedeli, R., 1998, *La comparazione*, Milán, Angeli.
- Finer, H., 1949, *Theory and Practice of Modern Government*, Nueva York, Harry Holt [1964, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos].
- Finer, S. E., 1997, *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford, Oxford University Press, 3 vols.
- Finifter, A. W. (coord.), 1983, *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D. C., American Political Science Association.
- _____, 1993, *Political Science: The State of the Discipline*, II, Washington, D. C., American Political Science Association.
- Fiorina, M., 1987, "Party Government in the United States: Diagnosis and Prognosis", en R. S. Katz (coord.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín y Nueva York, de Gruyter, pp. 270-300.
- _____, 1992, *Divided Government*, Nueva York, Macmillan.

- Fishkin, J. S., 2003, *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, Venecia, Marsilio.
- Fisichella, D., 1993, "Elezioni", *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. III, pp. 510-519.
- _____, 1996, *La rappresentanza politica*, Roma y Bari, Laterza.
- _____, 2002, *Totalitarismo. Un regime del nostro tempo*, Roma, Carocci.
- _____, 2008, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, nueva ed., Bolonia, Il Mulino.
- Fitch, J. S., 1998, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Flora, P. y A. J. Heidenheimer (coords.) 1981, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books.
- Franklin, M. N., 2002, "The Dynamics of Electoral Participation", en L. LeDuc, R. G. Niemi y P. Norris (coords.), *Comparing Democracies, 2, New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Thousand Oaks, Londres y Nueva Delhi, Sage, pp. 148-168.
- _____, 2004, *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Freddi, G. (coord.), 1989, *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Friederich, C. J., 1932, *Constitutional Government and Politics*, Nueva York, Harper & Row (*Constitutional Government and Democracy*, Waltham, Blaisdell 1968, 4ª ed.) [1975, *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos].
- Friederich, C. J., *Man and his Government: An Empirical Theory of Politics*, Nueva York, McGraw-Hill [1968, *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, Tecnos].
- Friederich, C. J. y Z. Brzezinski, 1956, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press (ed, revisada por Friedrich en 1965) [1975, *Dictadura totalitaria y autocracia*, Buenos Aires, Libera].
- Friedrich, C. J., M. Curtis y B. R. Barber, 1969, *Totalitarianism in Perspective: Three Views*, Nueva York, Praeger.
- Fukuyama, F., 1992, *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press [1992, *El fin de la Historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta].
- Gallagher, M. y P. Mitchell (coords.), 2005, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Gallagher, M. y P. V. Ulfri (coords.), 1996, *The Referendum Experience in Europe*, Londres y Nueva York, Macmillan/St. Martin's Press.
- Galli, C. (coord.), 2001, *Manuale di storia dal pensiero politico*, Bolonia, Il Mulino.
- Geertz, C., 1973, *The Interpretation of Cultures*, Nueva York, Basic Books [1992, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa].

- Gentile, E., 2001a, *Le religioni della politica. Fra democrazia e totalitarismi*, Roma y Bari, Laterza.
- _____, 2001b, *La via italiana al totalitarismo. Il partito y lo stato nel regime fascista*, Roma, Carocci [2005, *La vía italiana al totalitarismo. Partido y estado en el régimen fascista*, México, Siglo XXI].
- Germani, G., 1970, *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- _____, 1975, *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Bolonia. Il Mulino [2003, *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*, Buenos Aires, Temas/Academia Nacional de la Historia/Universidad Torcuato Di Tella].
- Germino, D., 1975, "The Contemporary Relevance of the Classics of Political Philosophy", en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (coords.), 1975, *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. I, pp. 229-281.
- Giannetti, D., 1993, "Il neo-istituzionalismo in scienza politica: Il contributo della teoria della scelta razionale", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 23, núm. 1, pp. 153-183.
- _____, 2002, *Teoria politica positiva. L'approccio razionale alla politica*, Bolonia, Il Mulino.
- Golden, M., 1997, *Heroic Defeats: The Politics of Job Loss*, Nueva York. Cambridge University Press.
- Goldstone, J. A. (coord.), 2003, *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, 2003b, "Comparative Historical Analysis and Knowledge Accumulation in the Study of Revolutions", en J. Mahoney y D. Rueschemeyer (coords.), 2003, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 41-90.
- Goldthorpe, J. (coord.), 1984, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford, Clarendon Press [(comp.), 1991, *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo. Estudios sobre economía política en los países de Europa Occidental*, Madrid, MTSS].
- Goodin, R. E. y H. D. Klingemann (coord.), 1996, *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press [(eds.), 2001, *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Madrid, Ediciones ITSMO].
- Gozi, S., 2005, *La Commissione Europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, Bolonia, Il Mulino.
- _____, 2006, *Il governo dell'Europa*, Bolonia, Il Mulino.
- Grassi, D., 1999, *La democrazia in America Latina*, Milán, Angeli.
- _____, 2002, "La globalizzazione della democrazia: Transizioni e consolidamento democratico agli albori del XXI secolo", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 32, núm. 1, pp. 3-29.
- _____, 2008, *Le nuove democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta dal Muro di Berlino*, Bolonia, Il Mulino.

- Grawitz, M. y J. Leca (coords.), 1985, *Traité de science politique*, París, Presses Universitaires de France, 4 vols.
- Graziano, L., 1995, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.
- Graziano, L. (coord.), 1986, *La scienza politica in Italia*, Milán, Angeli.
- Green, D. P. e I. Shapiro, 1995, "Teoria della scelta rationale e scienza politica: Un incontro con pochi frutti?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 25, núm. 1, pp. 51-90.
- Greenstein, F. I., y N. W. Polsby (coords.), 1975, *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley.
- Greenwood, J., 1997, *Representing Interest in the European Union*, Londres, Macmillan.
- Grew, R. (coord.), 1978, *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Grilli di Cortona, P., 1989, *Le crisi politiche nei regimi comunisti*, Milán, Angeli.
- _____, 1997, *Da uno a molti. Democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bologna, Il Mulino.
- Grumm, J. G., 1975, "The Analysis of Policy Impact", en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (coords.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. VI, pp. 439-473.
- Gualmini, E., 1997, *Le rendite dal neo-corporativismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Gunnell, J. G., 1983, "Political Theory: The Evolution of a Sub-Field", en A. W. Finifter (coord.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D. C., American Political Science Association, pp. 3-45.
- Ham, C. y M. Hill, 1986, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Heclo, H., 1978, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (coord.), 1978, *The New American Political System*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, pp. 87-124.
- Held, D., 1996, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press [2008, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza].
- Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton, 1999, *Global Transformations*, Cambridge, Polity press [2002, *Transformaciones globales. Economía, política y cultura*, Oxford University Press].
- Hellmann, S., 1988, *Italian Communism in Transition: The Rise and Fall of the Historic Compromise in Turin, 1975-1980*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- Hermens, F., 1941, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- _____, 1958, *The Representative Republic*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Hermet, G., (coord.), 1984, *Totalitarismes*, París, Economica [1991, *Totalitarismo*,

- México, Fondo de Cultura Económica].
- Hermet, G., R. Rose y A. Rouquié (coords.), *Elections without Choice*, Londres, Macmillan.
- Hermet, G., A. Rouquié y J. J. Linz., 1978, *Des élections pas comme les autres*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques [1982, *¿Para qué sirven las elecciones?* México, Fondo de Cultura Económica].
- Hibbs, D. A., Jr., 1987, *The Political Economy of Industrial Democracies*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.
- Hirschman, A. O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press [1977, *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 1982, *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press [1986, *Interés privado y acción pública*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Hix, S., 1998, "Elections, Parties, and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy", *West European Politics*, vol. 21, núm. 3, pp. 19-52.
- _____, 2005, *The Political System of the European Union*, Londres, Macmillan.
- Hix, S. y C. Lord, 1997, *Political Parties in the European Union*, Londres, Macmillan.
- Hix, S., A. Nouy y G. Roland, 2005, "Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001", *British Journal of Political Science*, vol. 35, núm. 2, pp. 209-234.
- _____, 2007, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huntington, S. P., 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press [1992, *El orden político de las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós].
- _____, 1993, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma University Press [1994, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós].
- Huntington, S. P. y C. H. Moore (coords.), 1970, *Authoritarian Politics in Modern Societies: The Dynamics of Established One-Party Systems*, Nueva York y Londres, Basic Books.
- Ieraci, G., 2003, *Teoria dei governi e democrazia*, Bolonia, Il Mulino.
- Ignazi, P., 1994, *L'estrema destra in Europa*, Bolonia, Il Mulino.
- _____, 1996, "The Crisis of Parties and the Rise of New Political Parties", *Party Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 549-566.
- _____, 2002, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni sessanta a oggi*, Roma y Bari, Laterza.
- _____, 2003, *Extreme Right-Wing Parties*, Oxford, Oxford University Press.
- Imig, D y S. Tarrow (coords.), 2001, *Contentious Europeans: Protest and Policy in an*

- Emerging Polity*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Inter-Parliamentary Union, 1986, *Parliaments of the World*, Londres, Grower, 2a. ed.
- Japan, 1995, *The Diet, Elections, and Political Parties*, Tokio, Foreign Press Center.
- Jay, M., 1973, *The Dialectical Imagination: A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research, 1923-1950*, Boston, Little, Brown and Co. [1974, *La imaginación dialéctica: historia de la Escuela de Frankfurt y el Instituto de Investigación Social, (1923-1950)*, Madrid, Taurus].
- Johnston, R., C. Pattie, D. Dorling y D. Rossiter, 2001, *From Votes to Seats: The Operation of the UK Electoral System since 1945*, Manchester, Manchester University Press.
- Jones, C. O., 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.
- Jones, G. W. (coord.), 1991, *West European Prime Ministers*, Londres, Frank Cass.
- Jordan, A. G., 1981, "Iron Triangles, Woolly Corporatism, or Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, vol. 1, núm. 1, pp. 95-123.
- Kaase, M. y A. Marsh, 1979, "Political Action: Repertory Changes Over Time and a New Typology", en S. H. Barnes et al., 1979, *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills y Londres, Sage, pp. 137-166.
- Kaplan, A., 1964, *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*, San Francisco, Chandler [1970, *El camino de la investigación. Metodología para las ciencias del comportamiento*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo].
- Karvonen, L. y S. Kuhnle (coords.), 2001, *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, Londres, Routledge.
- Katz, R. S., 1994, "Le nuove leggi per l'elezione del Parlamento", en C. Mershon y G. Pasquino (coords.), *Politica in Italia. Edizione 1994*, Bolonia, Il Mulino, pp. 161-186.
- _____, 1994, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage.
- _____, 1995, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 5-28.
- Katz, R. S. (coord.), 1987, *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín y Nueva York, de Gruyter.
- Katz, R. S. y P. Mair (coords.), 1992, *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990*, Londres, Sage.
- Katz, R. S. et al., 1992, "The membership of political parties in European democracies, 1960-1990", *European Journal of Political Research*, vol. 22, núm. 3, pp. 329-345.
- Keech, W. R. y D. R. Matthews, 1976, *The Party's Choice*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Kelsen H., 1929, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, J. C. B. Mohr [2006, *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo, Krk].
- Key, V. O., Jr., 1964, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Nueva York, Crowell, 5a.

ed.

- King, A. (coord.), 1978, *The New American Political System*, Washington, D. C., American Enterprise Institute.
- _____, 2002, *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford, Oxford University Press.
- King, G., R. O. Keohane, y S. Verba, 1994, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press [2000, *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudio cualitativos*, Madrid, Alianza].
- Kirchheimer, O., 1966, "The Transformation of the Western European Party Systems", en J. LaPalombara y M. Weiner (coords.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-200.
- Kitschelt, H., 2000, "Citizens, politicians, and party cartelization: Political representation and state failure in post-industrial democracies", *European Journal of Political Research*, vol. 37, núm. 2, pp. 149-179.
- Kitschelt, H., Z. Mansfeldova, R. Markowski y G. Toka, 1999, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Klingemann, H. D., 2009, *The Comparative Study of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Kornberg, A. y H. D. Clarke, 1988, "Canada's Tory Tide: Electoral Change and Partisan Instability in the 1980s", en B. Cooper, A. Kornberg y W. Mishler (coords.), 1988, *The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 351-386.
- Laakso, M. y R. Taagepera, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.
- Lamounier, B. (coord.), 1982, *A ciencia politica nos anos 80*, Brasilia, Editora Universidade de Brasilia.
- Lanchester, F., 1981, *Sisteme elettorali e forme di governo*, Bolonia, Il Mulino.
- Lanza, O. y G. Piazza, 2002, "Il ricambio dei parlamentari", en G. Pasquino, *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bolonia, Il Mulino, pp. 239-273.
- Lapalombara, J., 1987, *Democracy Italian Style*, New Haven y Londres, Yale University Press [1989, *Democracia a la italiana*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano].
- Lasch, C., 1995, *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, Nueva York y Londres, W. W. Norton [1996, *La rebelión de las élites y la tradición a la democracia*, Buenos Aires, Paidós].
- Lasswell, H. D., 1936, *Politics: Who Gets what, when, how*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Lasswell, H. D., 1975, "Il processo decisionale: Sette categorie di analisi funzionale", en M. Stoppino (coord.), *Potere, politica e personalità*, Turín, UTET, pp. 658-682.

- Laver, M. y N. Schofield, 1991, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Laver, M. y K. A. Shepsle (coords.), 1994, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____, 1995, *Making and Breaking Governments*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____, 1999, "Government Accountability in Parliamentary Democracy", en A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (coords.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 279-296.
- LeDuc, L., R. G. Niemi y P. Norris (coords.), 1996, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage.
- _____, 2002, *Comparing Democracies, 2, New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Thousand Oaks, Londres y Nueva Delhi, Sage.
- _____, 2009, *Comparing Democracies, 3, Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage.
- Lepsius, M. R., 1984, *Sociology in Germany and Austria 1918-1945. The Emigration of the Social Sciences and its Consequences; The Development of Sociology in Germany after the Second World War, 1945-1967*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, Working Paper núm. 104.
- Lewanski, R., 1997, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bolonia, Il Mulino.
- Liebert, U. y M. Cotta (coords.), 1990, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres y Nueva York, Pinter.
- Lijphart, A., 1968, "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, vol. 1, núm. 1, pp. 3-44.
- _____, 1969, "Consociational Democracy", *World Politics*, vol. 21, núm. 2, pp. 207-225.
- _____, 1971, "Il metodo della comparazione", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 1, núm. 1, pp. 67-92.
- _____, 1975, "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", *Comparative Political Studies*, vol. 8, núm. 2, pp. 158-177.
- _____, 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- _____, 1989, "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes, and Consequences", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 33-48.
- _____, 1996, "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation", *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 2, pp. 258-268.
- _____, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven y Londres, Yale University Press. [2000, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel].

- Lijphart, A. et al., 1994, *Electoral Systems and Party System. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press [y otros, 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partido: un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales].
- Lindberg, L. N. y C. S. Maier (coords.), 1985, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Lindblom, C., 1965, *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press.
- _____, 1977, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Nueva York, Basic Books.
- Lindstrom, U., 2001, "From Post-Communism to Neo-Communism? The Reconstitution of the Party Systems of East-Central Europe", en L. Karvonen y S. Kuhnle (coords.), 2001, *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, Londres, Routledge, pp. 216-237.
- Linz, J. J., 1966, "Michels e il suo contributo alla sociologia politica", en R. Michels, *La sociologia del partito politico nella moderna democrazia*, Bolonia, Il Mulino, pp. VCI-CXIX [1998, *Michels y su contribución a la sociología*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 1991, "Autoritarismo", *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. 1, pp. 444-459.
- _____, 1995, "Plurinazionalismo e democrazia", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 25, núm. 1, pp. 21-50.
- _____, 2000, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder y Londres, Lynne Rienne [2008, *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, en J. R. Montero y T. J. Miley (eds.), 2008, *Obras escogidas*, Vol. 3, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales].
- Linz, J. J. y J. R. Montero, 2001, "The Party System of Spain. Old Cleavages and New Challenges", en L. Karvonen y S. Kuhnle (coords.), 2001, *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, Londres, Routledge, pp. 150-196.
- Linz, J. J., y A. Stepan (coords.), 1978, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press [1987, *La quiebra de las democracias*, México, CNCA, Alianza].
- _____, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press [1997, "Transición democrática y consolidación en Europa del Sur con reflejos en Latinoamérica y Europa del Este", *Arenas*, Universidad Autónoma de Sinaloa, núm. 2, abr-sep 1997, p. 51-115].
- Lipset, S. M., 1960, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press [1987, *El hombre político: Las bases sociales de la política*, México, Tecnos].
- _____, 1963, *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative*

- Perspective*, Nueva York, Basic Books [1966, *Estados Unidos, juicio y análisis. Los Estados Unidos en una perspectiva histórica comparativa*, Cali, Norma].
- _____, 1994, "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 1-22 [et. al., 1994, *Condiciones sociales de la democracia* (folleto), San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales].
- Lipset, S. M., 1996, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, Nueva York, W. W. Norton [2000, *El excepcionalismo norteamericano: Una espada de dos filos*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Lipset, S. M., 1969 (coord.), *Politics and the Social Sciences*, Nueva York, Oxford University Press.
- Lipset, S. M. y S. Rokkan (coords.), 1967, *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press.
- Lipset, S. M., M. A. Trow y J. S. Coleman, 1956, *Union Democracy: A Study of the International Typographical Union*, Nueva York, Free Press.
- Loewenberg, G. y S. C. Patterson, 1979, *Comparing Legislatures*, Boston, Little, Brown, and Co.
- G. Loewenberg, S. C. Patterson y M. E. Jewell (coords.), 1985, *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press.
- Lowenthal, A. F., 2001, "Latin America at the Century's Turn", en L. Diamond y M. F. Plattner (coords.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, pp. 312-326.
- Lowi, T. J., 1999, *La scienza delle politiche*, Bolonia, Il Mulino.
- Lupia, A. y M. McCubbins, 1998, *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mackenzie, W. J. M., 1967, *Politics and Social Science*, Harmondsworth, Penguin, 1967 [1973, *Política y ciencia social*, Madrid, Aguilar].
- Mahoney, J. y D. Rueschemeyer (coords.), 2003, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., 1992, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. S. Valenzuela (coords.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 294-341.
- Mainwaring, S. y T. Scully (coords.), 1995, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y E. Zoco, 2007, "Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies", *Party Politics*, vol. 13, núm. 2, pp. 155-178.
- Mair, P., 1997, *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press.
- _____, 2006, "Sistemi partitici e alternanza di governo, 1950-1999", en L. Bardi

- (coord.), *Partiti e sistemi di partito. Il "cartel party" e oltre*, Bologna, Il Mulino, pp. 245-264.
- Mair, P. e I. van Biezen, 2001, "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000", *Party Politics*, vol. 7, núm. 1, pp. 5-21.
- Malavolti, L., 1994, "La transizione democratica in Ungheria: Dalla nuova legge elettorale alle prime elezioni libere (1898-1990)", *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, núm. 31, pp. 119-157.
- Mammarella, G. y P. Cacace, 1999, *Le sfide dell'Europa*, Roma y Bari, Laterza.
- _____, 2008, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma y Bari, Laterza.
- Mannheimer, R. y C. Sebastiani, 1981, "Concezioni del partito nei quadri PCI: Ideale, progetto e strumento", en M. Ilardi y A. Accornero (coords.), *Il Partito Comunista Italiano. Struttura e storia dell'organizzazione 1921-1979*, Milán, Feltrinelli, pp. 693-717.
- March, J. G., 1998, *Prendere decisioni*, Bologna, Il Mulino.
- March, J. G. y J. P. Olsen, 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- _____, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press [1997, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 1997, *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Markoff, J., 1966, *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change*, Thousands Oaks, Pine Forge Press [1998, *Olas de democracia: movimientos sociales y cambio político*, Madrid, Tecnos].
- Marradi, A., 2007, *Metodologia delle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino [2007, *Metodología de las ciencias sociales*, Buenos Aires, Emecé].
- Martelli, P., 1999, *Elezioni e democrazia rappresentativa*, Roma y Bari, Laterza.
- Martinelli, A., M. Salvati y S. Veca, 1989, *Progetto 89. Tre saggi su libertà, eguaglianza e fraternità*, Milán, Il Saggiatore.
- Massari, O., 1994a, "Gran Bretagna: Un sistema funzionale al governo di partito responsabile", en O. Massari y G. Pasquino, 1994, *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, pp. 25-531.
- _____, 1994b, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 2004, *I partiti nelle democrazie: Vecchi concetti e nuove sfide*, Roma y Bari, Laterza.
- Massari, O., A. Missiroli y G. Pasquino, 1990, *Opposizione, governo ombra e alternativa*, Roma y Bari, Laterza [1997, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba].
- Massari, O. y G. Pasquino (coords.), 1994, *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino.
- Mastropaolo, A., 1986, *Saggio sul professionismo politico*, Milán, Angeli.

- _____, 1993, *Il ceto politico. Teoria e pratiche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Mastropaolo, A. y L. Verzichelli, 2006, *Il Parlamento. I legislativi nelle democrazie contemporanee*, Roma y Bari, Laterza.
- Matteucci, N., 1984, *Alla ricerca dell'ordine politico. Da Machiavelli a Tocqueville*, Bologna, Il Mulino.
- Mayntz, R., 1961, "Oligarchic Problems in a German Party District", en D. Marvick (coord.), *Political Decision-makers*, Nueva York, The Free Press, pp. 138-192.
- McAdam, D., S. Tarrow y C. Tilly, 1997, "Toward an Integrated Perspective on Social Movements and Revolution", en M. I. Lichbach y A. S. Zuckerman (coords.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McCloskey, H. y J. Zaller, 1984, *The American Ethos: Public Attitudes toward Capitalism and Democracy*, Cambridge, Harvard University Press.
- McFaul, M., 2002, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World", *World Politics*, vol. 54, núm. 2, pp. 212-244.
- McKay, D., 1994, "Divided and Governed? Recent Research on Divided Government in the United States", *British Journal of Political Science*, vol. 24, núm. 4, pp. 517-534.
- McKee, P., 1983, "The Republic of Ireland", en V. Bogdanor y D. Butler (coords.), *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Meaglia, P., 2006, *Il potere dell'elettore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*, Troina, Città Aperta.
- Melucci, A. (coord.), 1976, *Movimenti di rivolta. Teorie e forme dell'azione collettiva*, Milán, Etas Libri.
- _____, 1977, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milán, Feltrinelli.
- Mény, Y. e Y. Surel, 2004, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Mény, Y. y J.-C. Thoenig, 1989, *Politiques publiques*, París, Presses Universitaires de France [1992, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel].
- Mershon, C., 2002, *The Costs of Coalition*, Stanford, Stanford University Press.
- Merton, R. K., 1971, *Teoria e struttura sociale*, II, *Analisi della struttura sociale*, Bologna, Il Mulino [2002, *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Michels, R., 1911, *Zur Sociologie des Parteiwesens in des modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt [1969, *Partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu].
- Milbrath, L. W., 1965, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally.
- Milbrath, L. W. y M. L. Goel, 1977, *Political Participation*, Chicago, Rand McNally.
- Missiroli, A., 1994, "Germania: Proporzionale personalizzata e Cancellierato", en O.

- Massari y G. Pasquino (coords.), 1994, *Rappresentare e governare*, Bolonia, Il Mulino, pp. 155-180.
- Mitchell, W. C., 1969, "The Shape of Political Theory to Come: From Political Sociology to Political Economy", en S. M. Lipset (coord.), *Politics and the Social Sciences*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 101-136.
- Moe, T. M., 1980, *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Montero, J. R., 1990, "Parlamento y opinión pública: Las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", en A. Garrorena Morales (coord.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, pp. 101-125.
- Montero, J. R., y J. García Morillo, 1984, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- Moore B., 1966, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press [2002, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Península].
- Moravcsik, A., 1998, *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- Morisi, M., 1992, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Morlino, L. (coord.), 1989, *Scienza politica*, Turín Fondazione Agnelli [1996, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza].
- Moser, R. G., 1999, "Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States", *World Politics*, vol. 51, núm. 3, pp. 359-384.
- Müller, W. C. y K. Strøm (coords.), 2000, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Neumann, F., 1942, *Behemoth; The Structure and Practice of National-Socialism*, Nueva York, Oxford University Press [2005, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacionalismo-socialismo*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 1956, "Toward a Comparative Study of Political Parties", en S. Neumann, *Modern Political Parties*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 395-424.
- _____, 1957, *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Free Press [1957, *El Estado democrático y el Estado autoritario. Ensayos sobre teoría política y legal*, Buenos Aires, Paidós].
- Neveu, E., 2001, *I movimenti sociali*, Bolonia, Il Mulino [2000, *Sociología de los movimientos sociales*, Quito, Ecuador, Abya Yala].
- Nie, N. H. y S. Verba, 1975, "Political Participation", en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (coords.), 1975, *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. IV, pp. 1-74.
- Noiret, S. (coord.), 1990, *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nordlinger, E., 1977, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*,

- Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Norris, P., 1996, "Legislative Recruitment", en L. LeDuc, R. G. Niemi y P. Norris (coords.), 1996, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage, pp. 184-215.
- _____, 2002, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, 2008, *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris, P., 1999 (coord.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Nugent, N., 2008, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bolonia, Il Mulino, 3 vols.
- O'Donnell, G., 1973, *Modernisation and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies [1972, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós].
- O'Donnell, G., 1979, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en D. Collier (coord.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, pp. 285-318.
- _____, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead (coords.), 1986, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press [1994, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós].
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press [1992, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa].
- Olson M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press [1986, *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel].
- _____, 1993, "Dictatorship, Democracy, and Development", *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, pp. 567-576.
- _____, 1994, *Logica delle istituzioni*, Milán, Comunità.
- Olson, D. M. y P. Norton (coords.), 1996, *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Londres, Frank Cass.
- Otero, P. A., 2001, *Democracia totalitaria. Do estado totalitario à sociedade totalitaria*, Lisboa, Principia.
- Ottolenghi, E., 1999, "Immobility, Stability and Ineffectiveness: Assessing the Impact of Direct Election of Israeli Prime Minister", *Journal of Legislative Studies*, vol. 5, núm. 1, pp. 35-53.
- _____, 2002, "Sopravvivere senza governare: L'elezione diretta del primo ministro in Israele", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 32, núm. 2, pp. 239-267.

- Panebianco, A., 1982, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino [2009, *Modelos de partidos: organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza].
- Panebianco, A. (coord.), 1989, *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- _____, 2004, *Il potere, lo stato, la libertà. La gracile costituzione della società libera*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 2009, *L'automa e lo spirito. Azioni individuali, istituzioni, imprese collettive*, Bologna, Il Mulino.
- Pappalardo, A., 1978, *Partiti e governi di coalizione in Europa*, Milán, Angeli.
- _____, 1985, *Il governo del salario nelle democrazie industriali*, Milán, Angeli.
- _____, 1995, "La nuova legge elettorale in Parlamento: Chi, come e perchè", en S. Bartolini y R. D'Alimonte (coords.), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, Il Mulino, pp. 13-36.
- _____, 1996, "Dal pluralismo polarizzato al pluralismo moderato. Il modello di Sartori e la transizione italiana", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 26, núm. 1, pp. 103-145.
- _____, 2002, "Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione", en G. Pasquino, *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, pp. 199-237.
- Pappalardo, A. y L. Mattina, 1999, *Democrazie e decisioni*, Roma, Carocci.
- Parisi, A. M. L., 1995, "Appartenenza, opinione e scambio", en A. M. L. Parisi y H. M. A. Schadee (coords.), *Sulla soglia del cambiamento. Elettori e partiti alla fine della prima Repubblica*, Bologna, Il Mulino, pp. 359-392.
- Parisi, A. M. L. y G. Pasquino, 1977, "Relazioni partiti-elettori e tipi di voto", en A. M. L. Parisi y G. Pasquino (coords.), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 215-249.
- Parry, G. (coord.), 1972, *Participation in Politics*, Manchester, Manchester University.
- Pasquino, G., 1967, Prefacio a la edición italiana de J. C. Charlesworth (coord.), *Contemporary Political Analysis*, Nueva York, Free Press.
- _____, 1974, *Militari e potere in America Latina*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 1980, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 1987a, "Party Government in Italy: Achievements and Prospects", en R. S. Katz (coord.), *Party Governments: European and American Alternatives*, Berlín y Nueva York, de Gruyter, pp. 202-242.
- _____, 1987b, "Regolatori sregolati. Partiti e governo dei partiti", en P. Lange y M. Regini (coords.), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino, pp. 53-81.
- _____, 1988, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma y Bari, Laterza.
- _____, 1992, "Un problema della sinistra: Organizzazione e leadership nel PDS", en G. Pasquino, *La nuova politica*, Roma y Bari, Laterza, pp. 37-60.

- _____, 1994, “Il nuovo sistema elettorale italiano. Antecedenti, meccanismi, conseguenze”, en O. Massari y G. Pasquino (coords.), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, pp. 221-256.
- _____, 1995a, “La partitocrazia”, en G. Pasquino (coord.), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma y Bari, Laterza, pp. 341-353.
- _____, 1995b, *Mandato popolare e governo*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 1995c, *L’opposizione*, Roma y Bari, Laterza [1995, *La oposición*, Madrid, Alianza].
- _____, 1996, “Militari”, *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. v, pp. 684-692.
- _____, 1999a, *La classe politica*, Bologna, Il Mulino [2000, *La clase política*, Madrid, Acento].
- _____, 1999b, “Un sistema politico incompiuto: L’Unione Europea”, *Società dell’Informazione*, vol. 7, núm. 4, pp. 14-29.
- _____, 1999c, *Capire l’Europa*, L’Aquila, Scuola Sup. G. Reiss Romoli.
- _____, 2000, “Le idee di democrazia”, en *Eredità del Novecento*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 283-294.
- _____, 2002a, *Dall’Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 2002b, *Il sistema politico italiano. Autorità istituzioni società*, Bologna, Bononia University Press.
- Pasquino, G., 2002c, reseña de “Democratic Consolidation: Between Institutional Engineering and International Support”, *West European Politics*, vol. 25, núm. 4, pp. 229-236.
- _____, 2006, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 2007a, *Sistemi politici comparati*, Bologna, Bononia University Press [2004, *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, Buenos Aires, Bononiae Libris/Prometeo Libros].
- _____, 2007b, “Nuove teorie della democrazia”, en G. Pasquino (coord.), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, pp. 153-179.
- Pasquino, G. (coord.), 2005, *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, G. y R. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino.
- Passerin d’Entrèves A., 1962, *La dottrina dello stato*, Turín, Giappichelli [2001, *La noción de Estado: una introducción a la teoría política*, Barcelona, Ariel].
- Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pedersen, N. M., 1983, “Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977”, en H. Daalder y P. Mair (coords.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills y Londres, Sage, pp. 29-66.
- _____, 1987, “The Danish ‘Working Multiparty System’: Breakdown or Adaptation?”,

- en H. Daalder (coord.), 1987, *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, Londres, Frances Pinter, pp. 1-60.
- Pegoraro, L. y A. A. Rinella (coords.), 1997, *Semipresidenzialismi*, Padua, Cedam.
- Penniman, H. R. (coord.), 1983, *Australia at the Polls: The National Elections of 1980 and 1983*, Sydney, Londres y Washington, D. C., George Allen and Unwin/American Enterprise Institute.
- Perlmutter, A., 1984, *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Peters, B. G., 1996, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, The University Press of Kansas.
- Pharr, S. J. y R. D. Putnam (coords.), 2000, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Piano, A. y A. Puddington, 2001, "The 2000 Freedom House Survey: Gains Offset Losses", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, pp. 87-92.
- Pitkin, H. F., 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press [1985, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales].
- Pizzorno, A., 1966, "Introduzione allo studio della partecipazione politica", *Quaderni di Sociologia*, vol. 15. núms. 3-4, pp. 235-287 [1984, *Introducción al estudio de la participación política*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana].
- Pizzorno, A., 1983, "Il sistema pluralistico di rappresentanza", en S. Berger (coord.), 1981, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pizzorno, A., E. Reyneri, M. Regini e I. Regalia, 1978, *Lotte operaie e sindacato: Il ciclo 1968-1972 in Italia*, Bolonia, Il Mulino.
- Poguntke, T., 1995, "Political Data Yearbook 1995: Germany", *European Journal of Political Research*, vol. 28, núm. 3-4, pp. 341-352.
- Poguntke, T. y P. Webb (coords.), 2005, *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Polsby, N. W., 1975, "Legislatures", en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (coords.), 1975, *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. v, pp. 257-319.
- Powell, G. B., 1986, "American Voter Turnout in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, pp. 17-43.
- _____, 2000, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Pressman J. L. y A. Wildavsky, 1973, *Implementation*, Berkeley, University of California Press [1998, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Pridham, G., 1988, *Political Parties and Coalitional Behaviour in Italy*, Londres y Nueva York, Routledge.

- Pridham, G. (coord.), 1991, *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Pridham, G., E. Herring y G. Sanford (coords.), 1994, *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press.
- Przeworski, A., 1995, *Sustainable Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press [1998, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós].
- Przeworski, A., M. E. Álvarez, J. A. Cheibub y F. Limongi, 2000, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworski, A. y F. Limongi, 1977, "Modernization: Theories and Facts", *World Politics*, vol. 49, núm. 2, pp. 155-183.
- Przeworski, A., S. C. Stokes y B. Manin (coords.), 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, A. y E. Teune, 1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York, Wiley.
- Putnam, R. D., 1976, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- _____, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- _____, 2000, *The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (coord.), 2002, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- Raniolo, F., 2000, "Miti e realtà del 'cartel party'. Le trasformazioni dei partiti alla fine del ventesimo secolo", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 30, pp. 553-581.
- Raniolo, F., 2007, *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino.
- Regonini, G., 1989, "Lo studio delle politiche pubbliche", en A. Panebianco (coord.), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 491-516.
- _____, 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 2003, "Stato del benessere", en N. Bobbio, N. Matteucci y G. y Pasquino (coords.), 2003, *Dizionario di Politica*, Turín, UTET, pp. 941-947.
- Remington, T. (coord.), 1994, *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, Boulder, Westview Press.
- Respuela, S., 1995, "La democracia: Una discusión en torno de sus significados", en J. Pinto (coord.), *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, pp. 263-316.
- Riccamboni, G. (coord.), 1992, *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle regioni e nei comuni*, Milán, Angeli.
- Ricci, D. M., 1984, *The Tragedy of Political Science: Politics, Scholarship, and*

- Democracy*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Richardson, J. J. y A. G. Jordan, 1979, *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson.
- Riker, W. H., 1962, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- _____, 1964, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown, and Co.
- _____, 1983, "Political Theory and the Art of Heresthetics", en A. Finifter (coord.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D. C., American Political Science Association, pp. 47-67.
- Rinella, A., 1997, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Turín, Giappichelli.
- Rocow, A. A. (coord.), 1969, *Politics, Personality, and Social Science in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rokkan, S., 1970, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Roller, E., 2005, *The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Rose, R., 1974a, *Politics in England*, Boston, Little, Brown, and Co.
- _____, 1974b, *The Problem of Party Government*, Londres, Macmillan.
- _____, 1984, *Understanding Big Government*, Londres, Sage [1998, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 2001, *The Prime Minister in a Shrinking World*, Cambridge, Polity.
- _____, 2006, *Diverging Paths of Post-Communist Countries: New Europe Barometer Trends Since 1991*, Aberdeen, Centre for the Study of Public Policy, , University of Aberdeen.
- Rose, R. (coord.), 1974, *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, Nueva York, Free Press.
- Rose, R. , 1980a, *Challenge to Governance. Studies in Overloaded Politics*, Beverly Hills y Londres, Sage.
- _____, 1980b, *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, Beverly Hills y Londres, Sage.
- Rose, R., W. Mishler y C. Haerpfer, 1998, *Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Cambridge, Polity Press.
- Ruffilli, R. (coord.), 1979, *Crisi dello stato e storiografia contemporanea*, Bolonia, Il Mulino.
- Rush, M., 2001, *The Role of the Member of Parliament since 1868: From Gentlemen to Players*, Oxford, Oxford University Press.
- Russell, M., 2000, *Reforming the House of Lords*, Oxford, Oxford University Press.

- Rustow, D., 1970, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 3, pp. 337-363.
- Sabbatucci, G., 2003, *Il trasformismo come sistema*, Roma y Bari, Laterza.
- Sartori, G., 1971, "La politica comparata: Premesse e problemi", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 1, núm. 1, pp. 3-66.
- _____, 1976, *Parties and Party System*, Nueva York, Cambridge University Press [2005, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza].
- _____, 1979, *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, Milán, SugarCo. [2002, *La política lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 1982, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milán, SugarCo.
- _____, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers, 2 vols. [1990, *Teoría de la democracia*, Buenos Aires, Rei].
- _____, 1991a, "Comparazione e metodo comparato", en G. Sartori y L. Morlino (coords.), *La comparazione nelle scienze sociali*, Bolonia, Il Mulino, pp. 25-45 [1999, *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza].
- _____, 1991b, "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, núm. 3, pp. 243-257.
- _____, 1992, "Democrazia", *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto del'Enciclopedia Italiana, vol. 11, pp. 742-759.
- _____, 1993, "Totalitarianism, Model Mania and Learning from Error", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, núm. 1, pp. 5-22.
- _____, 1995a, *Elementi di teoria politica*, Bolonia, Il Mulino [1999, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza].
- _____, 1995b, "Ideologia", en G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bolonia, Il Mulino, 1995, pp. 111-137.
- _____, 1995c, "Dittatura", en G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bolonia, Il Mulino, pp. 57-93.
- _____, 2000, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonia, Il Mulino, 4ª ed. [2003, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 2007, *Democrazia. Cosa è*, Milán, Rizzoli, nueva ed. [2003, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus].
- Sartori, G. (coord.), 1963, *Il parlamento italiano 1946-1963*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Sartori, G. y L. Morlino (coords.), 1991, *La comparazione nelle scienze sociali*, Bolonia, Il Mulino.
- Schapiro, L., 1972, *Totalitarianism*, Londres, Pall Mall [1981, *El totalitarismo*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Schattschneider, E. E., 1942, *Party Government*, Nueva York, Rinehart [1964, *Régimen*

- de partidos*, Madrid, Tecnos].
- Schmitter, P., 1976, "Modalità di organizzazione degli interessi e mutamento sociale in Europa occidentale", *Il Mulino*, núm. 6, pp. 889-916.
- _____, 1983a, "Intermediazione degli interessi e governabilità nei regimi contemporanei dell'Europa occidentale e dell'America del Nord", S. Berger (coord.), 1981, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____, 1983, "Teoria della democrazia e pratica neo-corporatista", *Stato e Mercato*, núm. 9, pp. 385-423.
- _____, 1984, "Neo-corporativismo: Riflessioni sull'impostazione attuale della teoria e sui possibili sviluppi della prassi", en G. Lehmbruch y P. Schmitter (coords.), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bolonia, Il Mulino, pp. 305-330.
- _____, 2000, *Come democratizzare l'Unione Europea y perché?*, Bolonia, Il Mulino.
- Schumpeter, J. A., 1947, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Allen & Unwin [1983, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis].
- Schurmann, F., 1968, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley, University of California Press.
- Shklar, J., 1984, *Ordinary Vices*, Cambridge y Londres, Harvard University Press [1990, *Vicios ordinarios*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Shugart, M. S. y J. M. Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. y M. Wattenberg (coords.), 2001, *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Siegfried, A., 1913, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*, París, Colin.
- Simon, H. A., 1947, *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan [1988, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar].
- Smelser, N. J., 1963, *Theory of Collective Behavior*, Nueva York, Free Press [1989, *Teoría del comportamiento colectivo*, México, Fondo de Cultura Económica].
- _____, 1976, *Comparative Methods in the Social Sciences*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Sola, G., 1993, "Élites, teoria delle", *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. III, pp. 526-537.
- _____, 1996a, "Le politiche pubbliche", en G. Sola, *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, pp. 463-555.
- Sola, G., 1996b, *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- _____, 2000, *La teoria delle élites*, Bolonia, Il Mulino.
- _____, 2005, *I paradigmi della scienza politica*, Bolonia, Il Mulino.

- Spiro, H. J., 1968, "Totalitarianism", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Londres y Nueva York, Macmillan/Free Press, vol. XVI, pp. 106-113.
- Stepan, A., 1988, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press.
- Stoppino, M., 1989, "Potere ed élites politiche", en A. Panebianco (coord.), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 221-253.
- _____, 1994, "Che cos'è la politica", *Quaderni di Scienza Politica*, núm. 1, pp. 1-34.
- _____, 2003, "Totalitarismo", en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (coords.), *Dizionario di Politica*, Turín, UTET, pp. 988-999.
- Strange, S., 1998, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello stato e dispersione del potere*, Bologna, Il Mulino.
- Stretton, H., 1969, *The Political Sciences*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Strøm, K., 1990, *Minority Government and Majority Rule*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____, 1997, "Democracy, Accountability, and Coalition-bargaining", *European Journal of Political Research*, vol. 31, núm. 1-2, pp. 47-62.
- _____, 2000, "Parties at the Core of Government", en R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (coords.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 180-207.
- Strøm, K., W. C. Müller y T. Bergman (coords.), 2003, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Strøm, K. (coord.), 2008, *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Strøm, K. y S. M. Swindle, 2002, "Strategic Parliamentary Dissolution", *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 3, pp. 575-591.
- Sturm, R., 2001, "Divided Government in Germany: The Case of the Bundesrat", en R. Elgie (coord.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, pp. 182-208.
- Taagepera, R., 1993, "Running for President of Estonia: A Political Scientist in Politics", *PS: Political Science & Politics*, vol. 26, núm. 2, pp. 302-304.
- _____, 2008, *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Taagepera, R. y M. S. Shugart, 1989, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Taras, R. (coord.), 1997, *Postcommunist Presidents*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarchi, M., 1993, *La "rivoluzione legale". Identità collettive e crollo della democrazia in Italia e Germania*, Bologna, Il Mulino.
- Tarchi, M., 1997, "Il totalitarismo nel dibattito politologico", *Filosofia Politica*, núm. 1, pp. 63-79.

- Tarrow, S., 1994, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Nueva York, Cambridge University Press [2004, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza].
- _____, 1996a, "Making Social Science Work across Space and Time. A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 2, pp. 389-397.
- _____, 1996b, "Movimenti politici e sociali", *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. VI, pp. 97-114.
- Tilly, C. (coord.), 1975, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- _____, 1978, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley.
- _____, 2003, *The Politics of Collective Violence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, C. y S. Tarrow, 2008, *Le politiche del conflitto*, Milán, Mondadori.
- Tingsten, H., 1937, *Political Behaviour*, Londres, King.
- Tomassen, J. (coord.), 2005, *The European Voter*, Oxford, Oxford University Press.
- Torrens, X., 1996, "Los sistemas electorales", en M. Caminal Badia (coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp. 341-369.
- Touraine, A., 1973, *Production de la société*, París, Editions du Seuil [1995, *Producción de la sociedad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, Embajada de Francia en México, Instituto Francés de América Latina].
- Townsend, J. R., 1969, *Political Participation in Communist China*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- Traverso, E., 2002, *Il totalitarismo*, Milán, Bruno Mondadori [2001, *El totalitarismo: historia de un debate*, Buenos Aires, Eudeba].
- Truman, D. B., 1951, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf.
- Tsebelis, G., 1995, "Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, pp. 289-325.
- Tsebelis, G., 2002, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press [2006, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica].
- Tsebellis, G. y J. Money, 1997, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tuorto, D., 2005, *Apatia e protesta. L'astensionismo elettorale in Italia*, Bolonia, Il Mulino.
- Uleri, P. V., 1994, "Le elezioni nel mondo: Francia", *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, núm. 36, pp. 117-122.
- _____, 2003, *Referendum*, Bolonia, Il Mulino.

- Urbani, G., 1971, *L'analisi del sistema politico*, Bologna, Il Mulino.
- _____, 1981, "Partecipazione", *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. v, pp. 92-103.
- VV. AA., 1991, "Divided Government and the Politics of Constitutional Reform", *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, núm. 3, pp. 634-657.
- _____, 1994, "Election Systems and Representative Democracy", *PS: Political Science & Politics*, vol. 27, núm. 4.
- _____, 2002, *Journal of Legislative Studies*, vol. 8, núm. 3.
- Valbruzzi, M., 2005, *Primarie. Partecipazione e leadership*, Bologna, Bononia University Press.
- Verba, S., 1961, *Small Groups and Political Behavior*, Princeton, Princeton University Press.
- _____, 1996, "The Citizen Respondent: Sample Surveys and American Democracy", *American Political Science Review*, vol. 90, núm. 1, pp. 1-7.
- Verba, S. y N. H. Nie, 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Nueva York, Harper & Row.
- Verba, S., N. H. Nie y J. Kim, 1978, *Participation and Political Equality: A Seven-nation Comparison*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____, 1985, *Equality in America: The View from the Top*, Cambridge, Harvard University Press [1992, *La igualdad en los Estados Unidos: Perspectiva desde la cumbre*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992].
- Verba, S., K. Schlozman Lehman y H. E. Brady, 1995, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Democracy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wahlk, J. C., H. Eulau, W. Buchanan, y L. C. Ferguson, 1962, *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*, Nueva York, Wiley.
- Waldo, D., 1975, "Political Science: Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise", en F. I. Greenstein y N. W. Polsby (coords.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. 1, pp. 1-130.
- Walker, J. L., Jr., 1991, *Mobilizing Interests Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Ward, R. y D. Rustow, 1964, *Political Modernization in Japan and Turkey*, Princeton, Princeton University Press.
- Ware, A., 1987, *Citizens, Parties, and the State*, Cambridge, Polity Press.
- Warren Nutter, G., 1978, *Growth of Government in the West*, Washington, D. C., American Enterprise Institute.
- Webb, P., D. Farrell e I. Holliday (coords.), 2002, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Weber, M., 1922, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tubinga, Mohr [2003, *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, México, Ediciones Coyoacan].
- _____, 1974, *Economia e società*, Milán, Comunità, vol. II [1969, *Economía y*

- società*, México, Fondo de Cultura Económica.]
- Weiner, M., 1983, *India at the Polls, 1980: A Study of the Parliamentary Elections*, Washington, D. C., American Enterprise Institute.
- Weisberg, H. F. (coord.), 1986, *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York, Agathon Press.
- Wildavsky, A., 1979, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown, and Co.
- Wilensky, H. L., 1975, *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.
- _____, 2002, *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*, Berkeley, University of California Press.
- Williamson, P. J., 1989, *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*, Londres, Sage.
- Wilson, F. L., 1987, *Interest-Group Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wilson, J., 1973, *Introduction to Social Movements*, Nueva York, Basic Books. Wolin, S., 1960, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Boston, Little, Brown and Co.
- Ziller, J., 2004, *La nuova costituzione europea*, Bolonia, Il Mulino.
- Zincone, G., 1992, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bolonia, Il Mulino.
- Zolo, D., 1985, "I possibili rapporti fra filosofia politica e scienza politica", *Teoria Politica*, vol. 1, núm. 3, pp., 91-109.
- _____, 1986, *Scienza e politica in Otto Neurath. Una prospettiva post-empiristica*, Milán, Feltrinelli.

ÍNDICE ANALÍTICO

- abstencionismo, [133](#)
- alternancia, [185](#)
- asambleísmo, [220](#)
- asociativismo, [219](#)
- autoritarismo, *véase* regímenes autoritarios

- dicameralismo, [197](#)
 - y el papel de las segundas cámaras, [197-200](#)
- bottom up*, [274](#)

- campañas electorales, [131-133](#)
- capital social, [63](#)
- caso desviado, [49](#)
- caso heurístico, [63](#)
- coaliciones: mínimas ganadoras, [232-233](#)
 - sub-dimensionadas, [238](#)
 - sobredimensionadas, [238-239](#)
 - teoría de las, [232-235](#)
- cohabitación, [253-254](#)
- comisiones parlamentarias, [200-202](#)
- comparación diacrónica, [45](#)
- conductismo político, [17-20](#)
- crisis: de los partidos, [166-170](#), [188](#)
 - de los sistemas partidistas, [166-168](#)
 - de gobernabilidad, [246](#)
- cultura política, [54](#)

- democracia: centrífuga, [335](#)
 - centrípeta, [335](#)
 - consensual, [337](#)
 - asociativa, [335](#)
 - críticas a la, [347-349](#)
 - definición de, [319-320](#)
 - directa, [72](#)

- y autoridad pública, [342](#)
- y ciudadanos, [342](#)
- y cultura política, [334-335](#)
- y garantías institucionales, [322-323](#)
- y desarrollo socioeconómico, [330](#), [332-334](#)
- futuro de la, [347-349](#)
- entrante, [324](#)
- saliente, [324](#)
- ma-yoritaria, [342-347](#)
- proporcional, [337-338](#)
- despolitizada, [337](#)
- estabilidad de la, [335-336](#)
- democratización, [74-75](#), [167-168](#)
 - e inclusividad, [323](#)
 - y liberalización, [322](#)
 - y reflujo, [328](#)
 - fases de la, [325](#)
 - interrumpida, [305](#)
- descripción densa, [62](#)
- desistimiento, [147](#)
- desmovilización, [75](#)
- división estable, [185](#)
- doble vuelta, [148](#)
- eficacia: de las políticas públicas, [274](#)
 - sentido de, [82](#)
- ejecutivo, [226-230](#)
 - dual, [227-228](#)
 - formación del, [227-229](#)
- elecciones, [131-133](#): definición de, [134](#)
 - de los cargos monocráticos, [134-135](#)
 - democráticas, [131-133](#)
- élites: y democracia, [326-327](#)
 - teoría de las, [14](#)
- esquemas decisorios, [276-277](#)
 - bote de basura, [278](#)
 - del incrementalismo discontinuo, [277-278](#)

- de racionalidad limitada, [277](#)
- de racionalidad sinóptica, [277](#)
- estudios de caso, [61-63](#)
- fascismo, [238](#), [297](#), [298](#), [304-307](#), [316](#)
- fórmula: d'Hondt, [135](#), [138](#), [157-159](#)
 - Hare, [137](#), [157-159](#)
 - Sainte-Laguë modificada, [137](#), [157-159](#)
- free riders*, [92](#), [93](#), [129](#)
- gobiernos; tareas de los, [241-242](#)
 - definición de, [225-227](#)
 - de la mayoría, [341-342](#)
 - de minoría, [238-241](#)
 - de partido (*party governments*), [241-244](#)
 - dividido, [249-252](#)
 - y consenso electoral, [230](#)
 - y ministros, [231](#)
 - y partidos, [229](#)
 - y poder ejecutivo, [226](#)
 - formas directorales de, [248](#)
 - formas parlamentarias de, [254-255](#)
 - formas presidenciales de, [249-252](#)
 - formas semipresidenciales de, [252-254](#)
 - militares, [307-311](#)
- grupos: de interés, [102-104](#)
 - de presión (*lobbies*), [105-106](#)
 - y cultura política, [106](#)
 - y participación política, [113-114](#)
 - y poder político, [106-107](#)
 - y rigidez social, [110-111](#), recursos de los, [107-108](#)
- implementation*, [262](#)
- ingeniería electoral, [163-164](#)
- intereses, [70](#)
 - y grupos, [102-103](#)
 - y organización, [119-121](#)
 - y participación política, [70-72](#), [92](#)

- y partidos, [193-194](#)
- personales, [94](#)
- zquierdismo, [184-186](#)

ey de hierro de la oligarquía, [46](#)
 método comparado, [52-55](#)
 método experimental, [66-68](#)
 militancia, [96-97](#)
 modelo Westminster, [338-339](#)
 modelos de producción: de los triángulos de hierro, [266-267](#)

- del *party government*, [264](#)
- de las comunidades políticas, [267](#)
- de las políticas públicas, [268-272](#)
- de las redes temáticas, [266-267](#)
- neocorporativos, [264-265](#)

nonocameralismo, [197](#)
 novilización, [121-122](#), [293](#), [295-296](#)

- social, [295](#)

novimientos: e instituciones, [122-124](#)

- y transformación social, [115-116](#)
- y participación política, [114-115](#)
- teoría de los, [114-121](#)
- tipos de, [121-122](#)

nazismo, [292](#), [296](#)
 neocorporativismo, [111](#), [264-265](#)
 neoinstitucionalismo, [34](#)

observación participante, [41-48](#)
 organizaciones: y participación política, [84-85](#); [97-98](#)

parlamentarios, [207-212](#)
 parlamentos: como asambleas electivas, [196](#)

- democráticos, [196](#)
- de parlamentarios, [207](#)
- de partidos, [207](#)
- función de formación y disolución de los gobiernos, [201-203](#)
- función expresiva de los, [203](#)

- función financiera de los, 205
- función informativa de los, 204
- función legislativa de los, 201-203
- función negociadora de los, 206
- función pedagógica de los, 203
- fusión ejecutivolegislativo en los, 203
- ocaso de los, 221-224
- origen de los, 196
- participación política: ciclos de implicación en la, 94
 - definición de, 70-72
 - y ciudadanos, 83, 85-87, 91, 127
 - y conciencia de clase, 84
 - e interés personal, 94
 - y el liderazgo, 118, 127
 - y estatus socioeconómico, 83-85
 - electoral, 73, 80, 321-322
 - incentivos a la, 96
 - modalidades de, 70-71; 88
 - motivación a la, 91-92
 - no convencional, 90
 - oportunidades de, 97-98
 - racionalidad de la, 92
 - umbrales de, 74
 - visible y latente, 70-71
- partidos: definiciones de, 165-166
 - de integración social, 171
 - de masa, 170
 - de notables, 170
 - de cuadros, 170
 - de representación individual, 171
 - y *cleavages*, 167
 - y afiliados, 174
 - y participación política, 84, 96, 174
 - nacimiento de los, 165-170
 - parlamentarios, extra y antiparlamentarios, 169
 - tomatodo, 171-173

- Estado, 180-181
 - transformaciones de los, 173
- pertenencia, 325
- pluralismo: y grupos, 102-103
 - extremo, 188
 - limitado, 290
 - moderado, 183
 - polarizado, 184
 - reactivación del, 303
- policy studies*, 25-26; 284
- política: comparada, 22-23
 - e instituciones, 21
 - y método científico, 11-12, 16-18, 24-25, 48-49
 - y políticas públicas, 259-261
 - y poder, 12-13
 - y Estado, 13, 15
 - e historia, 13
 - y valores sociales, 15-18
 - filosofía, 28-33
 - teoría, 26, 33-35
- political economy*, 20, 27
- políticas públicas: aplicación de las, 273, 282
 - constituyentes, 280
 - definición de las, 259
 - distributivas, 280
 - y partidos, 174-175, 192
 - fases de producción de las, 268-273
 - producción de las, 263-268
 - redistributivas, 280
 - regulativas, 280
 - simbólicas, 280
 - evaluación de las, 271, 275-276
- politización, 76-77
- predominio, 192
- retoriarismo, 308-309
 - de masa, 308-309

- oligárquico, [308](#)
- radical, [308](#)
- procedimiento científico, [48](#)
- regímenes autoritarios: clasificación de los, [299-302](#)
 - definición de, [289-290](#)
 - y el líder, [293](#)
 - y las mentalidades, [290](#)
 - inestabilidad de los, [313-314](#)
- regímenes burocrático-autoritarios, [311](#)
- regímenes comunistas, [312](#)
- regímenes de posttotalitarismo, [301-304](#)
 - congelado, [302](#)
 - inicial, [301](#)
 - maduro, [302](#)
- regímenes militares, [307-311](#)
- regímenes poliárquicos, [324](#)
- regímenes sultanistas, [299-301](#)
- regímenes totalitarios: características de los, [296](#)
 - concepto de, [297-298](#)
 - e ideología, [296](#)
 - y terror, [295](#)
- representación: como fenómeno dinámico, [209](#)
 - como receptividad, [215-217](#)
 - concepciones de la, [209](#)
 - y responsabilidad, [215-216](#)
 - parlamentaria, [207](#)
 - sentido de la, [218-219](#)
 - estilos de, [216](#)
- represión, [77-78](#)
- revolución, [121](#)
- sindicato, [111-112](#)
- sistema político, [15-16](#), [229](#)
- sistemas electorales de representación: y circunscripciones, [150-152](#)
 - y fragmentación, [160-161](#)
 - y multipartidismo, [161](#)

- y número de parlamentarios, [157-158](#)
- y repartición de los escaños, [157-159](#)
- y umbrales de acceso, [152-153](#)
- y umbrales de exclusión, [152](#)
- proporcional, [150](#)
- sistemas electorales mayoritarios: de doble turno (*majority*), [143-146](#)
 - de doble turno abierto, [144](#), [145](#)
 - de doble turno cerrado; de turno único (*plurality*), [141-142](#)
 - acceso al segundo turno, [146-150](#)
 - y bipolarismo, [148](#)
 - y candidatos, [136-140](#)
 - y coaliciones, [148-149](#)
 - y gobernabilidad, [142-143](#)
 - y partidos, [142](#), [145-147](#)
- sistemas electorales mixtos, [162-163](#)
- sistemas partidistas: de partido predominante, [181-182](#)
 - atomizados, [182](#)
 - bipartidistas, [182](#)
 - clasificación de los, [177-179](#)
 - competitivos, [179-180](#)
 - con partido hegemónico, [179-180](#)
 - continuidad y cambio de los, [186](#)
 - monopartidistas, [158](#)
 - multipartidistas, [183-184](#)
 - no competitivos, [179-181](#)
- sondeo deliberativo, [58](#)
- técnica estadística, [55](#)
- teoría política, [26](#), [33](#)
- teoría: de la congruencia, [66-67](#)
 - de la elección racional, [34](#)
 - de la representación como semejanza, [210-211](#)
 - electoral de la representación, [209-210](#)
 - participacionista de la representación, [210](#)
- top down, [273](#)
- totalitarismo, véase regímenes totalitarios transformismo, [218-220](#)
- transición (a la democracia), [24](#), [290](#), [294](#), [300-305](#)

universo concentracionario, [295-296](#), [298](#)

neto players, [56-58](#)

voluntariado cívico, [87](#)

voto, [131-132](#)

 alternativo, [143](#)

 democrático, [132](#), [319-321](#)

 de confianza constructiva, [202-203](#)

 derecho de, [80-81](#)

 motivación al, [91-92](#), [97](#)

 individual transferible, [156-157](#)

ÍNDICE GENERAL

Sumario

Prefacio

I. Naturaleza y evolución de la ciencia política

El estudio científico de la política
Easton y el conductismo político
El punto de llegada contemporáneo
El conductismo y más allá
Ciencia política y teoría política
La utilidad de la ciencia política
Cuestiones para profundizar

II. Los métodos de análisis

Consideraciones preliminares
La pluralidad de los métodos analíticos
La observación participante a prueba
Preámbulo al estudio de los casos individuales
El método comparado
Los estudios de caso
El método experimental
Cuestiones para profundizar

III. La participación política

Una definición preliminar
Un proceso complejo
Un proceso de más estadios
La participación electoral
Los participantes
La racionalidad de la participación política
La participación en los partidos y en las organizaciones
Cuestiones para profundizar

IV. Grupos y movimientos

El análisis de los grupos: Pluralismo y rigidez sociales
El neocorporativismo entre representación y participación

La participación política a través de los movimientos colectivos
Las consecuencias de la participación política
Cuestiones para profundizar

V. *Elecciones y sistemas electorales*

Elecciones libres y competitivas
La elección de los cargos monocráticos
Plurality, majority y representación proporcional
Los sistemas mayoritarios de turno único
Los sistemas mayoritarios de doble turno
Los sistemas de representación proporcional
Méritos e inconvenientes de los sistemas proporcionales
Los sistemas mixtos
Cuestiones para profundizar

VI. *Partidos y sistemas partidistas*

El origen de los partidos
Tipos de partidos
Las funciones de los partidos
Sistemas de partidos
Las transformaciones de los sistemas partidistas
Por qué sobreviven los partidos
Cuestiones para profundizar

VII. *Parlamentos y representación*

Consideraciones introductorias
Las estructuras
Las funciones
La representación
Modalidades y estilos de representación
Las degeneraciones de los parlamentos
¿Ocaso o transformación de los parlamentos?
La fusión gobierno/mayoría parlamentaria
Cuestiones para profundizar

VIII. *Los gobiernos*

El problema
Qué es gobierno
La formación de los ejecutivos

- La teoría de las coaliciones
- Los gobiernos de minoría
- Los gobiernos de partido
- El crecimiento del gobierno
- Las formas de gobierno
- Cuestiones para profundizar

IX. *Las políticas públicas*

- De la política a las políticas
- Decisiones y políticas públicas
- Los actores en la producción de las políticas públicas
- Las fases de la producción de políticas públicas
- Aplicación y evaluación
- Esquemas decisorios
- Tipos de políticas públicas
- Conclusiones
- Cuestiones para profundizar

X. *Los regímenes no democráticos*

- Algunos datos
- Definiciones y distinciones: Regímenes autoritarios y totalitarios
- Las peculiaridades de los totalitarismos
- Regímenes sultanistas y regímenes posttotalitarios
- Sobre el origen y la transformación de los autoritarismos
- Gobiernos y regímenes militares
- Cuestiones para profundizar

XI. *Los regímenes democráticos*

- Democracias reales
- La definición
- Las condiciones políticas
- Las fases de la democratización
- Las condiciones socioeconómicas
- Tipos de democracias
- La calidad de las democracias
- El futuro de la democracia
- Cuestiones para profundizar

Bibliografía

Conocer las modalidades con las que funcionan y se transforman los sistemas políticos permite el surgimiento de buenos ciudadanos, no obsecuentes sino interesados por la política, con capacidad de adquirir y seleccionar la información que necesitan y de utilizar instrumentos de participación activa para vigilar a sus representantes en todos los niveles y, dado el caso, para cambiarlos. En este libro, Pasquino ofrece al lector las nociones fundamentales de la disciplina, expone sus métodos de análisis, revisando todas sus aristas, y aporta definiciones, tipologías y estudios de caso, dejando entrever que estudiar la ciencia política puede ser una actividad estimulante e incluso sugestiva.

Este texto, cercano a la filosofía política y a la historia, logra transmitir el encanto de la aventura intelectual que es entender la política como instrumento indispensable para la comprensión de la convivencia cotidiana.

Índice

Sumario	9
Prefacio	11
I. Naturaleza y evolución de la ciencia política	14
El estudio científico de la política	14
Easton y el conductismo político	20
El punto de llegada contemporáneo	22
El conductismo y más allá	24
Ciencia política y teoría política	30
La utilidad de la ciencia política	37
Cuestiones para profundizar	40
II. Los métodos de análisis	42
Consideraciones preliminares	42
La pluralidad de los métodos analíticos	43
La observación participante a prueba	46
Preámbulo al estudio de los casos individuales	52
El método comparado	54
Los estudios de caso	63
El método experimental	68
Cuestiones para profundizar	71
III. La participación política	74
Una definición preliminar	74
Un proceso complejo	76
Un proceso de más estadios	80
La participación electoral	82
Los participantes	87
La racionalidad de la participación política	95
La participación en los partidos y en las organizaciones	100
Cuestiones para profundizar	104
IV. Grupos y movimientos	107
El análisis de los grupos: Pluralismo y rigidez sociales	107
El neocorporativismo entre representación y participación	116
La participación política a través de los movimientos colectivos	119

Las consecuencias de la participación política	130
Cuestiones para profundizar	134
V. Elecciones y sistemas electorales	137
Elecciones libres y competitivas	137
La elección de los cargos monocráticos	140
Plurality, majority y representación proporcional	142
Los sistemas mayoritarios de turno único	144
Los sistemas mayoritarios de doble turno	149
Los sistemas de representación proporcional	155
Méritos e inconvenientes de los sistemas proporcionales	165
Los sistemas mixtos	167
Cuestiones para profundizar	170
VI. Partidos y sistemas partidistas	172
El origen de los partidos	172
Tipos de partidos	177
Las funciones de los partidos	183
Sistemas de partidos	184
Las transformaciones de los sistemas partidistas	190
Por qué sobreviven los partidos	194
Cuestiones para profundizar	200
VII. Parlamentos y representación	202
Consideraciones introductorias	202
Las estructuras	204
Las funciones	207
La representación	213
Modalidades y estilos de representación	221
Las degeneraciones de los parlamentos	225
¿Ocaso o transformación de los parlamentos?	228
La fusión gobierno/mayoría parlamentaria	230
Cuestiones para profundizar	231
VIII. Los gobiernos	233
El problema	233
Qué es gobierno	234
La formación de los ejecutivos	235
La teoría de las coaliciones	239

Los gobiernos de minoría	246
Los gobiernos de partido	248
El crecimiento del gobierno	251
Las formas de gobierno	255
Cuestiones para profundizar	265
IX. Las políticas públicas	267
De la política a las políticas	267
Decisiones y políticas públicas	269
Los actores en la producción de las políticas públicas	271
Las fases de la producción de políticas públicas	276
Aplicación y evaluación	280
Esquemas decisorios	283
Tipos de políticas públicas	286
Conclusiones	291
Cuestiones para profundizar	293
X. Los regímenes no democráticos	295
Algunos datos	295
Definiciones y distinciones: Regímenes autoritarios y totalitarios	297
Las peculiaridades de los totalitarismos	303
Regímenes sultanistas y regímenes posttotalitarios	306
Sobre el origen y la transformación de los autoritarismos	311
Gobiernos y regímenes militares	315
Cuestiones para profundizar	322
XI. Los regímenes democráticos	325
Democracias reales	325
La definición	327
Las condiciones políticas	329
Las fases de la democratización	332
Las condiciones socioeconómicas	337
Tipos de democracias	342
La calidad de las democracias	348
El futuro de la democracia	354
Cuestiones para profundizar	357
Bibliografía	359

Índice analítico	393
Índice	403