978|980|244|957|6

CIENCIA POLÍTICA

TEMAS FUNDAMENTALES

2° EDICIÓN

Fernando Spiritto
Coordinador

abediciones
COLECCIÓN CÁTEDRA

Konrad Adenauer Stiftung

CIENCIA POLÍTICA

Temas fundamentales

Fernando Spiritto
Coordinador

Konrad Adenauer Stiftung

abediciones

***Colección* CÁTEDRA**

Universidad Católica Andrés Bello
Caracas, 2021

CIENCIA POLÍTICA. Temas fundamentales
Fernado Spiritto. Coordinador

Universidad Católica Andrés Bello
Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.332

Diseño y Producción: **ab**ediciones
Diagramación: Isabel Valdivieso
Diseño de portada: Isabel Valdivieso
Corrección: Marlene García

© Universidad Católica Andrés Bello
Segunda edición 2021
Hecho el Depósito de Ley
Publicaciones UCAB
Depósito Legal: DC2020000407
ISBN: 978-980-244-957-6

Impreso en Venezuela
Printed in Venezuela
Por: Gráficas LAUKI, C.A.

Reservados todos los derechos.
No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
José Virtuoso 5

INTRODUCCIÓN
Fernando Spiritto 9

1. ¿Qué es la política?
Diego Bautista Urbaneja 19

2. Historia del pensamiento político moderno
Guillermo Tell Aveledo 43

3. Modelos teóricos de la ciencia política
Ángel E. Álvarez 77

4. Historia, política y ciencia política
Tomás Straka 113

5. El Estado y la democracia
Ricardo Combellas 139

6. Doctrinas y modelos políticos comparados
Luis Ugalde Olalde/ Francisco Coello Nogueras 159

7. El enfoque de políticas públicas (o el arte de tomar decisiones políticas)
Fernando Spiritto 189

8. Los actores colectivos de la política: grupos, partidos y movimientos
Luis Salamanca 233

9. Teoría de las relaciones internacionales
Carlos A. Romero 279

10. Sistemas electorales
Mercedes Martelo 307

11. Pensar la política desde la comunicación: nuevos escenarios
Marcelino Bisbal 335

AUTORES 377

PRESENTACIÓN

Francisco José Virtuoso

El lector tiene ante sí un excelente Manual de Ciencia Política que aborda los temas fundamentales de la disciplina, de la mano de un elenco de destacados autores venezolanos provenientes de varias universidades del país. Después de leer el texto queda uno con la convicción de que esta disciplina, relativamente novedosa en el campo de las ciencias sociales, ha logrado hacer escuela a través de excelentes maestros.

Agradezco al profesor Fernando Spiritto, director de investigación en los Estudios de Postgrado en la UCAB, su ardua labor en la tarea de convocar y coordinar esta publicación. Vaya también mi agradecimiento a todos los colegas que participan con sus trabajos en esta obra colectiva. Para La UCAB es un honor que su editorial **ab**ediciones haya contribuido a la edición de este libro.

Los estudiantes de ciencias políticas de pregrado y postgrado, tanto en el país como en otros países de habla hispana, encontrarán aquí un compendio de los temas principales que aborda la ciencia política, sus relaciones con otras ciencias sociales y la puesta al día de la bibliografía contemporánea que, sumada a la bibliografía clásica, ofrece una referencia excelente para la profundización de lo aquí tratado.

Como politólogo e historiador he disfrutado mucho su lectura y estudio. Fundamentalmente porque permite una mirada de conjunto de todos aquellos aspectos que dan cuenta de la complejidad del objeto de estudio, de las perspectivas teóricas desde las que se puede abordar ese objeto, los diversos aspectos en que se desgrana ese objeto, las metodologías y modelos, así como la vinculación con otras áreas. Es un recorrido sintético y sistemático que hace de la política materia del saber científico.

Los años y el mucho trajinar entre los avatares de la política venezolana me han enseñado que la política es ciencia y arte. Es conocimiento sistematizado y es también un saber en progreso permanente. En este sentido busca diagnosticar y predecir para orientar la acción de los actores políticos. Estos requieren de este apoyo y ojalá fueran más humildes para buscar este soporte en su accionar en las múltiples muchas aristas que componen la actividad política. Pero al mismo tiempo, el político requiere del arte de su oficio, de inspiración carismática, sensibilidad y una aproximación a la realidad que le es característica. Sin embargo, si ambas dimensiones se separan se atrofia la acción política. De allí que este manual no es solo para los estudiantes de política, para los académicos e investigadores del área, es también para quienes ejercen como políticos. Pretende ser una ayuda complementaria al saber empírico y concreto, a las intuiciones que surgen de la experiencia cotidiana, al carisma propio de los actores. Dotarse del andamiaje de la ciencia política ayudará a relativizar absolutos, tener referencias más universales, producir diagnósticos, construir escenarios especializados, todo ello antes de tomar decisiones.

La política, como muy bien lo indican los primeros párrafos de la introducción de este libro, es como una espada de dos filos. Por una parte, es un instrumento al servicio del bien común, que se sustenta en el poder político, en instituciones, en normas, en un sistema de relaciones, valores, actitudes y en un modo de vincularse con el entorno internacional. Cualquier sistema político, para utilizar la clásica expresión de David Easton para dar cuenta de la totalidad de relaciones que se tejen en torno al poder político, se fundamenta en el interés de garantizar el orden necesario para que las sociedades sean viables, se controle el conflicto interno y externo y se estructuren procesos que garanticen decisiones colectivas óptimas en ambientes sociales plurales. Al mismo tiempo, muchas de estas buenas intenciones

pueden degradarse para dar origen a la opresión y dominio de unos pocos sobre la gran mayoría, a través de la violencia, la coacción, el despotismo y la demagogia.

De buenas intenciones está empedrado el camino al infierno, dice un viejo adagio cristiano. En el evangelio, Jesús corrige a sus discípulos que pelean por los primeros puestos: *Los reyes y gobernantes dominan y tratan a sus súbditos como esclavos. Pero entre ustedes no ha de ser así, sino que quien se considere más importante hágase servidor de todos…* Jesús no corrige la pretensión de ser el primero, que en el contexto está referido a quienes tienen poder de dominio, sino al uso del mismo.

De allí que la tradición del pensamiento político y la ciencia política contemporánea está especialmente dirigida al estudio de todos los fenómenos que garantizan la limitación del poder político y su control por parte del ejercicio activo de los derechos de elección, la libre expresión ciudadana, participación y deliberación en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía y el control constitucional del Estado. La política entonces es una acción que no está solo en manos de los políticos y de los funcionarios públicos (las burocracias de las instituciones políticas), sino también de los ciudadanos que constantemente aspiran por hacer valer sus derechos frente al poder, se organizan para ello, llegando incluso a la lucha abierta para reclamarlos.

Este manual, entonces, tiene otro público destinatario que no son solo académicos y los políticos que desempeñan el oficio de la política. Nos referimos a ese mundo amplio que llamamos ciudadanos y sus organizaciones. Esa gran multitud que no es solo objeto de la acción política, sino también sujeto y que en la actualidad se ha convertido en un actor decisivo de primer orden gracias a la revolución de las comunicaciones digitales y a su cada vez mayor capacidad de incidencia.

El libro finaliza con un excelente capítulo: *Pensar la política desde la comunicación: nuevos escenarios*, de Marcelino Bisbal. Allí el autor nos pone delante el nuevo escenario en el que se desarrolla la acción política y los desafíos que ello implica para la ciencia política.

> La política y su ejercicio quedan sustancialmente modificados por el proceso de reproducción instantánea que introduce la comunicación de masas y las nuevas formas de comunicación/información. Los medios de comunicación ya no solo se limitan a la reproducción de la política y a sus políticos en forma de espectáculo, sino que ahora los mismos medios construyen/reconstruyen la "agenda" de la política, definen el quehacer político y, en definitiva, se convierten en la "plaza pública" de la acción política, hasta son actores de la política.

De esta forma, los eventos políticos han saltado de lo nacional a lo global.

> Hay un evidente proceso de mundialización cultural mediática que conforma en nosotros imaginarios de pertenencia a una cultura masiva global en la que nos estamos reconociendo e identificando como actores de una misma historia, como miembros que integramos una misma familia y como ciudadanos (todavía sin calificativo) que sentimos que participamos en la vida pública sin demasiados compromisos y acción social pues esta queda delegada en las páginas de los diarios y revistas, en las ondas de la radio, en las tomas fotográficas, en las imágenes de la televisión y en los contenidos de la nueva comunicación que tiene como soporte a las tecnologías electrónicas. En síntesis, la cultura mediática es ese gran álbum de familia en el que todos nos estamos encontrando y en el que nos vemos identificados a través de la representación, de las mediaciones y delegaciones que la sociedad hace en los medios aunque sea de una manera simbólica.

Así hoy la ciencia política tiene que pensar los fenómenos propios de este cambio tan importante en las relaciones sociales. ¿Cómo se conforman hoy los grandes consensos sociales? ¿Cuánta estabilidad y permanencia tienen los mismos? ¿Cómo se vertebra en un cuerpo colectivo a la sociedad nacional y global, recomponiendo el fraccionalismo

propio de la multiplicidad de opiniones e intereses que aparecen al mismo tiempo en el ágora pública? ¿Cómo se ejerce el poder y cuál es la extensión real de sus instituciones?

Hoy el desafío de Ciencia Política se acrecienta. Los moldes clásicos del accionar político están siendo desplazados: los políticos, los partidos, las instituciones estatales, los movimientos sociales, etcétera. Todos ellos están sujetos a la influencia de los medios de comunicación que intervienen desde varias modalidades conformando eso que se llama opinión pública, que se ha convertido en una variable decisiva para la toma de decisiones, para el discurso político, para la acción legislativa y administrativa del Estado. La sociedad deliberativa, a nivel nacional e internacional, es un hecho con el que tienen que vérselas todos los que intentan direccionar la vida colectiva.

En ese amplio, diverso y fraccionado mundo de la opinión pública, que se ofrece como espacio para la deliberación, allende los límites de parlamentos y burocracias estatales, partidos y proselitismos políticos, nunca como ahora la política ha sido tan cuestionada, en la conciencia espontánea, donde tiende a representarse como práctica intrínsecamente corrupta, interesada en sus propios fines. Al mismo tiempo, no solo se cuestiona la moralidad de la política o su perversión moral, sino también sus fines. ¿Puede efectivamente el Estado, sus gobernantes, los liderazgos políticos, los partidos, la legislación, lograr efectivamente que los hombres y las mujeres de este siglo abandonen su individualismo y salgan de los moldes uniformadores de la cultura de masas, para pensar por sí mismos posibilidades para construir lo común, para vivir como ciudadanos, comprometiéndose con esas posibilidades, consensuando medios y formas para ello?

La política tiene el reto de repensarse, resistiendo la tentación nihilista y toda tentación fundamentalista o dogmática, haciendo uso de todos sus saberes en el campo científico, filosófico y en sus relaciones con otras ciencias sociales.

Pensar la política como el arte de construir la ciudad y en consecuencia de formar ciudadanos, en un mundo roto, sin auto promesas utópicas, que siente amenazado y por lo tanto privilegiando pragmáticamente el aquí y ahora, es el gran reto de la ciencia y el saber que la asume como su objeto.

La ciudad se diferencia de otras formas de agrupaciones humanas naturales (etnias, tribus, naciones) en tanto que resultado de una decisión racional, libre y voluntaria, de una deliberación y acuerdo colectivo de vivir juntos (Hannah Arendt), o sea, por su carácter político, por ser fruto de la política, y no de pertenencias y adscripciones espontáneas.

La ciudad se diferencia de otras asociaciones humanas (recreativas, mercantiles, culturales, religiosas, etcétera) primero por su extensión universal y su pretensión de agrupar las diversidades de intereses en un gran cuerpo social en donde sin suprimir las diferencias, más bien manteniéndolas, se logra la complementariedad.

Alguien puede decir, que estamos ante el reto de siempre y probablemente sea verdad, pero al menos concedamos que hoy ese reto es mucho más complejo y a veces se nos presenta como imposible.

Francisco José Virtuoso, s.j.

Universidad Católica Andrés Bello

RECTOR

INTRODUCCIÓN

Fernando Spiritto

En pocas actividades humanas existe una relación tan cercana entre lo bueno y lo malo como en la política. Ha sido esta un instrumento de destrucción y opresión como lo demuestra una mirada rápida a la historia, pero también, especialmente en épocas recientes, un medio para la realización del bienestar material de los ciudadanos y para el ascenso de la democracia como forma de convivencia social. Como ha dicho Manuel García Pelayo, la política ha girado desde siempre en torno a tres parejas de términos: lucha, poder y voluntad, por un lado, y paz, razón y justicia, por el otro[1].

La política es el ejercicio del poder por parte de individuos o grupos para hacer vinculantes decisiones con alcance general. "El estudio de la política se enfoca en entender cómo las decisiones de autoridad se toman y ejecutan en una sociedad"[2]. Igualmente se relaciona con la forma como se asignan valores u otros activos valiosos sobre la base de esa autoridad[3].

El juego alrededor de los bienes y servicios públicos (cosas valiosas que el gobierno distribuye) conforma el ámbito de la Economía Política: "[…] el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado o simplemente la adopción de la teoría económica a la ciencia política"[4]. La Economía Política equivale a la Teoría de la Elección Pública en cuanto a la adopción de decisiones colectivas importantes como el gasto de los impuestos o las reglas de división del poder. Sus temas de estudio son, entre otros, los patrones de votación, la conducta de la burocracia, partidos, los grupos de presión o el Estado como estructura de poder. Su pregunta básica es: ¿cómo agregar las preferencias individuales de forma cooperativa, asumiendo que los individuos buscan la maximización de su interés como prioridad (el polémico "individualismo metodológico")? Desde esta perspectiva, buena parte de la política se refiere a la interacción entre grupos que tienen por objetivo influir en las decisiones del sistema político y el intento de este por satisfacer las múltiples demandas que se le plantean[5].

La política tiene a la fuerza como su respaldo fundamental. Para Max Weber, la esencia de la política está en "[…] la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado"[6]. El Estado muestra un rasgo único "[…] como aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima"[7]. El Estado, nos dice Weber, es una relación de dominación que se sostiene mediante la violencia legítima, pero a su vez depende de que esa dominación sea viable en el sentido de que los dominados la acaten. El orden resultante de esa dominación legítima surge de la costumbre, el carisma y la legalidad[8]. A lo anterior podrían agregarse los incentivos materiales que hacen rentable o racional a los ciudadanos obedecer las reglas vigentes.

1 GARCÍA PELAYO, Manuel (1968): "Idea de la política". En: *Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos*, N.15. Caracas: Universidad Central de Venezuela. P. 16.
2 EASTON, David (1957): "An approach to the analysis of political systems". En: *World Politics.* Volume IX, N.5. April. P. 383.
3 EASTON, David (1973): "Categorías para el análisis sistémico de la política". En: Easton, David, compilador (1973): *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
4 MUELLER, Dennis (1984): *Elección pública*. Madrid: Alianza Editorial. P.14.
5 Dos clásicos en esta materia son: BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon (1962, 1999): *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy.* Liberty Fund. Indianapolis; y OLSON, Mancur (1965, 1998): *The logic of collectiv action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge University Press. Cambridge. P. 82.
6 WEBER, Max (2010): *El político y el científico.* Madrid: Alianza Editorial.
7 *Ibidem*. P. 83.
8 *Ibidem*. P. 84 y 85.

Para Isaiah Berlin, el problema central de la política ha sido la cuestión de la obediencia y la coacción[9]. Si bien esta última no es la norma (no puede serlo puesto que ningún sistema se mantiene indefinidamente sobre la base de la fuerza) el carácter esencialmente confrontacional de la política toma preeminencia para algunos autores. Según Carl Schmitt "La distinción política específica a partir de la cual se puede reducir cualquier motivo o acción política es la amigo-enemigo"[10].

> Palabras tales como Estado, República, sociedad, clase, así como soberanía, Estado constitucional, absolutismo, dictadura, planificación económica, Estado neutral o total, y así sucesivamente, no se pueden comprender si uno no sabe con precisión quién será afectado, combatido, refutado o negado por tales términos[11].

Carlos Marx entendió la política en el mismo sentido: "El poder político, hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de la otra"[12]. Obviamente, una vez que hayan desaparecido las clases "[…] el poder político perderá su carácter político"[13].

El poder es un factor que otorga viabilidad a las decisiones políticas cuando lo entendemos como la "[…] capacidad que tiene un actor para lograr sus objetivos mediante la modificación o el control de la conducta de otro actor"[14]. Tal efecto no requiere necesariamente fuerza física (real o latente), sino de mecanismos más sutiles para el cumplimiento de las normas u órdenes como la socialización, la hegemonía en el sentido de Antonio Gramsci, o la extrema dependencia que los ciudadanos modernos tienen de los grandes sistemas de infraestructura o bienes públicos (la llamada procura existencial)[15]. La creación de expectativas en los individuos puede también hacer que las decisiones se implementen con mayor facilidad si estos esperan efectos positivos o gratificaciones materiales o simbólicas.

La política y la reflexión sobre la misma (la Ciencia Política) se relacionan igualmente con los intereses, valores, eficacia de las decisiones vinculantes y la forma como estas afectan a los ciudadanos. "Como disciplina empírica, la ciencia política se interesa por los problemas de poder y su proceso, por el quién y el cómo de la política; en síntesis, procura determinar quiénes toman las decisiones y cómo lo hacen"[16].

La decisión es el núcleo de la política, como enfatizó Herber Simon[17]. El enfoque de las políticas públicas y la teoría de la elección pública (*public choice*) tienen su base, respectivamente, en las cadenas de decisiones que toman los individuos con poder y autoridad (*policymakers*) ante problemas de la sociedad, y los cursos de acción que individuos concretos toman sobre aspectos públicos y la forma como se combinan o agregan esas preferencias para tomar decisiones colectivas. De acuerdo con el enfoque racional, tomar una decisión apropiada depende de la información que maneje el decisor en cuanto a su jerarquía de preferencias, las alternativas disponibles y las consecuencias de cada una de ellas. "La serie de tales decisiones, que determina el comportamiento a lo largo de un período de tiempo, puede llamarse estrategia" [18]. Es claro que en muchas situaciones reales esos requisitos no se satisfacen y por lo tanto las decisiones no son óptimas y los individuos pueden ser manipulados cuando el poder controla y filtra la información disponible.

9 BERLIN, Isaiah (2014): *Dos conceptos de libertad*. Madrid: Alianza Editorial. P. 59.
10 SCHMITT, Carl (2007): *The concept of the political*. London and Chicago: The University of Chicago Press. P. 26.
11 *Ibidem*. Pp. 30-31.
12 MARX, Carlos y ENGELS, Federico (1966): "El manifiesto comunista". En: *Obras Escogidas* (1966). Moscú: Editorial Progreso. P. 39.
13 *Ibidem*. P. 39.
14 REY, Juan Carlos: "El poder. Introducción a su estudio". En: https://www.academia.edu/37897663/El_Poder._Introducci%C3%B3n_a_su_estudio
15 FORSTHOFF, Ernst (2002): "La provisión existencial y los municipios". En: HÖFFE, Otfried e ISENSEE, Josef, compiladores (2002): *Panorama de filosofía política. Contribuciones alemanas.* Bonn: Fundación Konrad Adenauer.
16 ALMOND, G.A y POWELL, G.B (1972): *Política comparada. Una concepción evolutiva*. Buenos Aires: Editorial Paidós. P. 20.
17 "Al hablar de la toma de decisiones no hago referencia a un aspecto sumamente especial del proceso político, sino a su núcleo". SIMON, Herbert (1973): "La investigación política: el marco de la toma de decisiones". En: EASTON, David, compilador (1973): *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
18 SIMON, Herbert (1980): *El comportamiento administrativo.* Madrid: Editorial Aguilar. P. 65.

El proceso de toma de decisiones aporta también información para la compleja diferenciación entre política y administración. Para Simon, no es tan sencillo asociar a la primera con "decidir" y a la segunda con "hacer". Toda decisión, nos dice el autor, combina elementos de hecho o fácticos, que pueden ser comprobados en la realidad, con elementos valorativos o éticos, que seleccionan un escenario futuro, y descartan otros disponibles. Tanto el cuerpo legislativo como el administrativo deciden en ambos terrenos (este último no es un actor neutro o estrictamente técnico), pero lo normal es que los políticos se muevan con mayor agilidad en el terreno de los objetivos, la ética y lo valorativo, mientras que los administradores en el terreno de lo fáctico[19].

En las sociedades democráticas, los gobiernos requieren canales de comunicación que le ayuden a determinar los costos y beneficios, así como estimar los apoyos y rechazos de sus decisiones. Esos canales constituyen lo que Karl Deutsch llamó "los nervios del gobierno"[20]. Está claro que la política no es una ciencia exacta a partir de la cual se pueden hacer predicciones. Solo *a posteriori* es posible analizar los resultados reales de una decisión, "[…] pero podemos establecer desde mucho antes qué esfuerzos se realizaron para reunir la información pertinente, mediante qué canales se la llevó al punto de decisión, y qué probabilidades tenían de considerarla y quiénes formulan las decisiones"[21]. La recolección y transmisión de la información por medio de esos nervios, con el objetivo de ejercer el control en las organizaciones, es lo que se denomina cibernética.

En las democracias modernas, las preferencias de los ciudadanos deben influir en los procesos de decisión. Se supone que la opinión pública es escuchada y tomada en cuenta por los decisores[22]. Esa es la función de los "nervios del gobierno": recoger información que haga viable la implementación de las decisiones. Pero resulta evidente que no existe una equivalencia directa entre "pueblo" y opinión pública; no existe un consenso generalizado entre los ciudadanos sobre la gran variedad de los asuntos públicos. El pueblo se manifiesta mediante elecciones, grupos organizados en las más diversas áreas, o con protestas. La diferencia entre bien común e intereses sectoriales es difusa. En pocas circunstancias la opinión pública es unívoca y puede identificarse con toda precisión. Es por ello que el sistema político debe articular (combinar) constantemente las demandas que se le hacen desde la sociedad.

Un ejemplo histórico interesante en este sentido, es la creciente influencia de la opinión pública en la política exterior de los Estados que comenzó a darse a finales del siglo XIX. Así, por ejemplo, en 1880 William Gladstone realizó en Inglaterra la que se considera la primera campaña electoral que giró alrededor de la política exterior. En las décadas siguientes la opinión pública se hizo sentir en un área tradicionalmente reservada a las élites gobernantes como era la guerra, las cuales podían ser iniciadas y terminadas sin mayores restricciones internas por parte de los "gabinetes de guerra" establecidos por los gobiernos[23]. El peso de la opinión pública limitó la capacidad de los gobernantes para entrar en conflictos con otros Estados a su discreción.

En este sentido, un hito histórico en el surgimiento de la opinión pública como factor político fue la Primera Guerra Mundial. Se produjeron oleadas nacionalistas que presionaron a los gobiernos a participar en la lucha para evitar se alterase el balance de poder en Europa por parte de Alemania o Rusia. En Francia, existía un deseo extendido por recuperar de los alemanes la provincia Alsacia-Lorena. La opinión pública también tuvo mucho peso a la hora de terminar la guerra:

19 Ver SIMON. *Op. cit*, capítulo III. "La administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que las cosas se hagan" (p. 3). Obviamente, dice Simon, no es posible saber por adelantado si la parte fáctica de la decisión es correcta. Las premisas o juicios de una decisión se ocupan de esa parte: si ocurren determinadas cosas, la decisión fue correcta. Para la parte valorativa, no existe un criterio único de verdad (p.49).

20 DEUTSCH, Karl (1980): *Los nervios del gobierno*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

21 *Ibidem*. P. 186.

22 Sobre la opinión pública en la democracias véase un buen resumen en: SARTORI, Giovanni (2014): ¿Qué es la democracia? Barcelona: Editorial Taurus. Capítulo V.

23 KISSINGER, Henry (1994): *Diplomacy.* New York: Simon & Schuster Paperbacks. P. 161.

> […] con el reclutamiento masivo y la extraordinaria pérdida de vidas humanas y el elevadísimo número de amputaciones, con el odio ciego hacia el enemigo y la aparición de una poderosísima opinión pública a la que los políticos no podían abstraerse, dejó de ser posible poner fin a la guerra reconociendo simplemente la magnitud de aquel error[24].

En lo sucesivo, esa noción imprecisa y manipulable que es la opinión pública estará siempre presente en las consideraciones de quienes toman las decisiones, no importa cuál sea el sector de políticas públicas, incluso en sistemas autoritarios.

La revolución digital y la penetración casi universal de las redes sociales agregan otra interesante dimensión a la opinión pública. La información y comunicación instantánea son canales valiosos para que los ciudadanos participen en política. No obstante, los riesgos también abundan: creación y cambios instantáneos de "corrientes" de opinión pública; circulación de *fake news* que distorsionan las discusiones; incentivos a posiciones extremas e incluso a la intolerancia; riesgo de banalización de los grandes tópicos de políticas públicas; poder desproporcionado de los proveedores del servicio, entre otros muchos. En suma, los grandes avances tecnológicos de la comunicación están alterando la relación de la opinión pública ("el pueblo") con el sistema político de una forma que no necesariamente refuerza a los tradicionales procesos democráticos. Se corre el riesgo de que la "voz del ciudadano" se escuche cada vez menos debido a la intensidad y por la forma un tanto caótica de los intercambios en las redes sociales.

El objetivo último de la política es garantizar el orden necesario para que las sociedades sean viables. Esto se logra mediante un adecuado manejo del conflicto interno y externo. En lo interno, la política busca estructurar procesos que garanticen decisiones colectivas óptimas en ambientes sociales plurales. Tales procesos se materializan en normas y procedimientos que dan vida, por ejemplo, a la democracia como marco para el ejercicio del poder (el sistema electoral es vital en este sentido). Se permite así que individuos y grupos de diferentes orígenes e intereses participen o sean representados en la toma de decisiones. El pluralismo resultante se traduce en un equilibrio inestable que obliga a la política a un esfuerzo permanente por mantenerlo.

El crecimiento económico, tan necesario en las sociedades modernas, proporciona las bases materiales para reforzar el orden y plantea una amplia gama de objetivos (el desarrollo por ejemplo) que la sociedad y el sistema político deben alcanzar en el futuro sobre la bases de un excedente económico producto de la tecnología, el talento gerencial, la competencia, el apoyo del gobierno en la forma de bienes públicos y el incentivo al lucro[25]. La idea de progreso, que Robert Nisbet identifica como un rasgo muy particular de la Civilización Occidental, es un objetivo firmemente engranado en la filosofía y la política moderna[26].

El autoritarismo puede interpretarse como un intento discrecional y centralizado por redibujar los ámbitos privados y públicos y alterar las reglas de convivencia entre grupos. La democracia, en su versión liberal-constitucional, delimita los ámbitos privados y públicos, vale decir, los límites que el poder y las decisiones que toma el sistema político no deben traspasar. El alcance y las formas como se ejerce el poder, o lo que es lo mismo, la intensidad con que penetra

24 STONE, Norman (2013): *Breve historia de la Primera Guerra Mundial.* Barcelona: Editorial Ariel. P. 93.

25 La Revolución Industrial y la emergencia del capitalismo alteraron el estancamiento económico o equilibrio maltusiano que caracterizó a nuestra civilización hasta principios del siglo XIX. "La humanidad estuvo atrapada en este predicamento por miles de años. Como resultado, la economía permaneció congelada. La ruta de escape de esa situación fue descubierta en la época moderna con la aparición de un nuevo sistema basado en la confianza en el futuro. En este, las personas imaginaban bienes que todavía no existían en el presente con una clase de dinero imaginario llamado crédito. El crédito nos permite construir el presente a expensas del futuro. Está basado en la premisa que nuestros recursos futuros serán seguramente mayores que en el presente. Nuevas y maravillosas oportunidades se presentan si podemos construir cosas en el presente usando ingresos futuros" HARARI, Yuval Noah (2011): *Sapiens. A brief history of humankind*. London: Vintage. P. 344.

26 La idea de progreso "es particularmente occidental. Otras civilizaciones más antiguas han conocido la idea de la mejora moral, espiritual y material; han conocido la lucha por la virtud, la espiritualidad o la salvación en una medida u otra. Pero sólo en la Civilización Occidental, aparentemente, existe la idea de que la historia puede ser vista como el proceso de la humanidad mejorando, paso a paso, etapa por etapa, por medio de fuerzas inmanentes". NISBET, Robert (1979): "The idea of progress". En: *Literature of Liberty.* Volume II, N.1. January-March. P. 7.

las distintas esferas sociales, así como el tipo de estructura y los fines que persigue, conforman lo que conocemos como régimen político. Lo anterior puede servir como criterio para definir las grandes estructuras de poder: democracia liberal, Estado social, fascismo, comunismo.

En lo externo, la política debe garantizar la supervivencia de la Nación y su Estado mediante la diplomacia y su respaldo económico y militar. La teoría de las relaciones internacionales y la geopolítica (entendida como la influencia de la geografía sobre las divisiones político-territoriales) dan sentido a esas complejas relaciones sociales[27]. Los crecientes vínculos y dependencias de todo tipo que tienen las naciones con su ambiente internacional (la llamada globalización) reducen las opciones que tienen los decisores públicos en la política interna. La soberanía de los Estados es un término relativo, hecho que complica la capacidad de decisión de los que tienen el poder.

Los enfoques de política internacional sirven de referencia a los *policymakers* para tomar decisiones relacionadas con los otros Estados. El liderazgo político no solo debe garantizar la supervivencia de su país ante poderes o amenazas externas, sino también propiciar una situación que le permita perseguir con éxito sus intereses nacionales. Para ello es necesario que los gobiernos, no importa cuán poderosos sean, den prioridad a la formación de alianzas y aprovechen la gran variedad de redes (estatales, financieras, comerciales, organizaciones no gubernamentales o multilaterales) que caracterizan el ambiente externo. La visión que tienen los gobernantes nacionales de ese complejo escenario determina el tipo de decisión que toman. ¿En qué medida se mezclan la ideas de balance de poder, *realpolitik*, o interés nacional, con las de autodeterminación, derechos humanos, moralidad, o igualdad entre países en cada momento histórico? El orden internacional es el resultado, en gran medida, de esa dinámica.

La reflexión sobre la política tiene un largo recorrido en el pensamiento occidental. La teoría y la ciencia política se han nutrido de la práctica del poder pero también han aportado un conjunto de ideas que contribuyeron a trazar sus caminos. Así, por ejemplo, la teoría política aportó objetivos y valores a los que buscan o detentan el poder, al tiempo que la ciencia política produjo modelos teóricos que intentan explicar e incluso predecir sus comportamientos.

Haciendo una apretada síntesis, podemos distinguir en la actividad política y en la reflexión teórica sobre la misma (la teoría política), varias etapas que resumen su larga evolución histórica.

La primera etapa se caracteriza por los esfuerzos hechos por pensadores antiguos y medievales por diseñar un orden justo y perfecto, el cual resume Platón con su idea del príncipe gobernante. Son comunes en esta etapa las clasificaciones de regímenes y el análisis de lo que podríamos considerar instituciones para evitar la decadencia política. La segunda etapa, que coincide con el advenimiento de la llamada "época moderna", se concentra en la construcción de una estructura viable de poder, donde la dominación se ejerza con eficacia. Es la época de la consolidación de los modernos Estados nacionales. La obra de Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes son buenos ejemplos de este período. En la tercera etapa, que es una importante consecuencia de la anterior, se lucha por someter ese poder omnímodo, concretado históricamente en el Estado absoluto, mediante la fijación de claros límites que no puedan ser sobrepasados por los gobernantes. Es la trascendental época del liberalismo que entre otras cosas nos legó la primacía de los derechos fundamentales y las principales reglas político-constitucionales de la actualidad. Por último, se puede señalar el carácter que toma la política en las sociedades pluralistas y conflictivas de estos tiempos. Es el reino del equilibrio; del esfuerzo

27 "En otros términos: las relaciones sociales son internacionales, cuando se establecen, ya sea entre individuos o grupos intermedios pertenecientes a sociedades políticas (Estados) diferentes, ya sea entre las sociedades políticas (Estados) mismas, representadas por sus órganos" TRUYOL y SERRA, Antonio (1977): *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza Universidad. P. 19. Por su parte, "[…] la geografía es la base de la estrategia y la geopolítica. Estrategia, como la define Napoleón, es el arte de usar el espacio y tiempo en asuntos militares y diplomáticos. Geopolítica constituye es el estudio del ambiente externo enfrentado por los estados cuando deben determinar su propia estrategia: ese ambiente se forma con la presencia de otros estados también luchando por supervivencia y ventajas. En corto, geopolítica es la influencia de la geografía sobre las divisiones humanas. Como dijo Napoleón, conocer la geografía de una nación, es conocer su política exterior". KAPLAN, Robert (2012): *The revenge of geography. What the maps tells us about coming conflicts and the battle against fate.* New York: Random House. P. 60.

sostenido por alcanzar y mantener un orden que atempere los conflictos y coloque a los actores del sistema político bajo ciertas reglas comunes. La pérdida de ese equilibrio, o la ausencia o desconocimiento de las reglas comunes, han dado origen a los más dramáticos episodios de este siglo: desde el totalitarismo nazi o comunista, las férreas dictaduras militares padecidas por América Latina en los años sesenta y setenta hasta las llamadas democracias iliberales del siglo XXI[28].

La política, por tanto, es una combinación de todo lo anterior. En un sentido positivo, es el diseño y la implementación del gobierno justo; es el instrumento para la realización de fines superiores; es la construcción del gobierno eficaz; es la búsqueda de un orden social donde se aseguren los derechos de las partes y donde se negocien constantemente los valores, los recursos que reparte el sistema político, y la forma como se establecen las metas colectivas.

Tal vez el paso más trascendental de la política y los esfuerzos intelectuales por entenderla haya sido la separación teórica del cuerpo político (llámesele como quiera: Estado, gobierno, sistema político, esfera pública, etcétera) y la sociedad. Lo que hoy constituye un hecho indiscutido y casi inmodificable de la realidad ciudadana, a saber, que existen múltiples ámbitos privados donde los gobernantes no deben inmiscuirse, era algo absolutamente extraño al pensamiento político primigenio. Tanto en la antigüedad como en el Medioevo prevaleció la idea de la comunidad como un inmenso todo indiferenciado donde la política y el poder abarcaban todos los ámbitos donde se desenvolvía la vida de los ciudadanos. Como ha dicho Martin Buber:

> Esta interferencia del principio social y político es característica de la mayor parte del pensamiento de la antigüedad. En casi ninguno de los imperios del antiguo oriente encontramos elemento alguno para una distinción conceptual entre las comunidades estatales y extra estatales, evidentemente porque, en realidad, la última no gozaba de existencia y desarrollo autónomos[29].

Como observa el mismo Buber, no es sino hasta el Renacimiento cuando la gran cantidad de cuerpos intermedios que entonces existían son incorporados al pensamiento social[30]. Al ocurrir esto, la reflexión sobre la política comienza a avanzar a pasos gigantes. Sobra decir que las nociones fundamentales de la ciencia política actual, tales como pluralismo, derechos fundamentales, separación de poderes, federalismo ("controles verticales del poder", como lo llama Karl Loewenstein)[31], o la figura del partido como intermediario o correa de transmisión entre la sociedad y el sistema político[32], no tienen sentido si antes no partimos del supuesto que frente al poder existe una amplia gama de sectores no estrictamente políticos que conforman lo que hoy llamamos sociedad civil. Dichos actores se encuentran hoy, al menos en el papel, protegidos por diversos mecanismos que los ponen a salvo del poder ilimitado. El más eficaz de esos mecanismos ha sido la división del poder, que como lo expresó Montesquieu en el célebre libro XI de *El espíritu de las leyes,* es la forma lógica de detener el abuso: "sólo el poder detiene al poder".

Como es obvio, los esquemas autoritarios confieren a la política una penetración en la sociedad mucho más profunda que aquella que la teoría política democrática normalmente tolera. Mientras el pensamiento democrático, en su versión liberal-constitucional, se preocupa por construir vallas protectoras entre el ciudadano y el poder, el pensamien-

28 Isaiah Berlin destaca el carácter dinámico de la política, lo que niega la existencia de verdades u objetivos últimos. "La apelación constante de Burke a resarcir, reconciliar y equilibrar o el llamado de Mill a favor de nuevos 'experimentos de vida', enfrentados a la posibilidad permanente del error –a favor de un conocimiento con conciencia de que no sólo en la práctica, sino también en principio, es imposible lograr respuestas claras, distintas, y ciertas, ni siquiera en un mundo ideal de hombres totalmente buenos y racionales y de ideas completamente claras– puede que enfurezca a los que buscan soluciones definitivas y sistemas totales, únicos, con garantía eterna". BERLIN, Isaiah (2014): *Dos conceptos de libertad*. Madrid: Alianza Editorial.

29 BUBER, Martin (1957): "Entre la sociedad y el Estado". En: *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico*. N.1, Vol 1.

30 "Pero la clara conciencia de la existencia de la sociedad frente al Estado se debe a los fisiócratas y a la escuela clásica de la economía (siglos XVIII y principios del XIX). El campo social que ambos destacan es el económico: según ellos hay un orden social espontáneo que se expresa en las relaciones de mercado entre sujetos libres e iguales". REY, Juan Carlos (2003): "Poder, libertad y responsabilidad política en la democracia representativa". En: *Revista de Teología ITER*. N.30-31. Enero-agosto.

31 LOEWENSTEIN, Karl (1982): *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel. Capítulos X al XIII.

32 El partido político puede ser visto desde una doble perspectiva: como la forma de concretar el derecho de asociación de los ciudadanos para fines determinados o el vehículo de participación para conformar la voluntad política del pueblo. GRACÍA-PELAYO, Manuel (1986): *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial. P. 50.

to autoritario normalmente es la consecuencia de un liderazgo (bienintencionado o no) que busca introducir cambios radicales que no son negociables ni admiten disenso. Aquí encontramos las advertencias de Edmund Burke contra la idea de la revolución: existe un peligro implícito en proyectos que plantean nociones abstractas y establecen ideas supuestamente inéditas sobre la razón general o política que deben imponerse a toda costa.

Ese peligro le sirve a Isaiah Berlin para postular su interesante diferencia entre lo que llama libertad negativa y libertad positiva. La primera se refiere a los espacios privados de los individuos en los cuales está libre de coacción, donde no hay interferencias externas, especialmente de los que tienen el poder. Esto coincide con las conocidas premisas clásicas del liberalismo constitucional.

El segundo sentido de la libertad, el positivo, plantea una situación menos evidente. La libertad positiva responde a la pregunta "¿Qué o quién es la causa de control o interferencia que puede determinar que alguien haga o sea una cosa u otra?"[33]. El deseo del individuo de ser su propio amo, de seguir sus propios objetivos, de ejercer su condición racional, representa la libertad positiva. A primera vista, ambas dimensiones parecieran ser lo mismo pero desde diferentes perspectivas. "Sin embrago, los conceptos positivo y negativo de libertad se desarrollaron históricamente en sentidos divergentes, no siempre en forma lógica, hasta que, al final, entraron en conflicto directo"[34]. Porque la libertad positiva, o los factores que determinan la decisión del individuo o su verdadero yo, muchas veces son fijadas por entidades externas.

> Esa entidad se identifica entonces como el 'verdadero yo' que, imponiendo su voluntad única, colectiva u 'orgánica' sobre sus 'miembros recalcitrantes' realiza su propia libertad 'superior', es decir, la de ellos. Se ha señalado en muchas ocasiones los peligros que entrañan las metáforas orgánicas para justificar la coacción de algunos hombres sobre otros con el fin de elevarlos a un nivel 'superior' de libertad[35].

Como resultado la política interfiere, a veces violentamente, en la capacidad de decisión o reflexión de los individuos negando así los ideales modernos de la democracia (tolerancia, pluralismo) y sus salvaguardas constitucionales.

En función de lo anterior, la experiencia histórica muestra que la consecuencia más frecuente de los experimentos revolucionarios es la tiranía. El líder o el partido que encarna la revolución tienden a desconocer el pluralismo que es inherente a toda sociedad, al pensar que su proyecto es el único posible. Los cuerpos que median entre el ciudadano y el poder son desmantelados no solo por la fuerza del gobierno, sino también por otros procesos sociopolíticos que puedan presentarse como las crisis económicas, la urbanización acelerada, el cambio tecnológico, la guerra, etcétera. Como dijo William Kornhauser[36], ello deja la puerta abierta al autoritarismo al establecerse un vínculo directo entre el líder y las masas, y centralizarse la comunicación y la toma de decisiones, y al canalizarse la participación únicamente por medio del Estado y otras estructuras de alcance nacional.

La creación de redes ciudadanas y cuerpos intermedios, así como la intensidad de sus relaciones, crean lo que en la literatura se denomina capital social. Este se refiere a los "rasgos de las organizaciones sociales tales como redes, normas y confianza que facilita la coordinación y cooperación para beneficio mutuo"[37]. El capital social se acumula en la medida que los ciudadanos se informan y desarrollan compromiso cívico en la forma de pertenencia a grupos intermedios, participación electoral y contacto permanente con las autoridades. Un alto *stock* de capital social contribuye al mejoramiento de la democracia representativa y de las decisiones que toman las autoridades en la medida que cuentan con información y colaboración ciudadana.

33 BERLIN. *op cit.* P.60.
34 *Ibidem*. P. 77.
35 *Ibidem*. P.78.
36 KORNHOUSE, William (1969): *Aspectos políticos de la sociedad de masas*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu. P. 73.
37 PUTNAM, Robert (1995): "Bowling alone: America's declining social capital". En: *Journal of Democracy.* Volume 6, N.1. January. P. 65.

El tema epistemológico toma a estas alturas relevancia porque estamos hablando de la forma como se conocen y modelan las funciones políticas de la sociedad. Este es el objetivo de la Ciencia Política. Las ciencias sociales avanzan con enfoques multidisciplinarios, acumulando estadísticas, observando la realidad, comparando eventos históricos y haciendo inferencias a partir de la evidencia empírica. El enfoque de la política comparada, por ejemplo, surge de la limitación para hacer experimentos en las ciencias sociales. Su investigación se enfoca en casos particulares estudiando las instituciones y las funciones comunes a todos los sistemas políticos, para hacer luego generalizaciones que eviten el grave error del etnocentrismo[38]. Todo lo anterior con base en la circulación expedita de la información.

Un modelo teórico es una estructura lógica de supuestos (al estilo de, por ejemplo, "el hombre es racional y por ello maximiza en todo momento su interés particular") que simplifica y ordena la gran cantidad de datos que surgen de la observación de la realidad. El modelo busca reducir la incertidumbre, que es la regla en casi todas las situaciones sociales, y hacer predicciones sobre el comportamiento de individuos o grupos.

No obstante, la capacidad explicativa y de predicción de los modelos teóricos de las ciencias sociales está muy lejos de las llamadas ciencias naturales porque la conducta humana cambia constantemente. No tiene una línea única de comportamiento y existen muchas limitaciones para someter a los hombres a experimentos controlados. Incluso la economía, cuyo arsenal teórico es uno de los más avanzados de las ciencias sociales, falla en gran medida al intentar explicar la realidad. Para Alfred Marshall, uno de los fundadores de la disciplina, la economía no estudia tendencias claramente definidas (como es el caso de la astronomía) que permitan predecir con exactitud la conducta humana. Cita como un ejemplo más apropiado para la comparación con la economía, el desplazamiento de las mareas, que tras muchos años de observaciones pueden predecirse con alguna precisión. No obstante, son tantos los factores que intervienen (lluvias, vientos, cambios de presión) que la predicción no es siempre exacta. Lo mismo sucede con la economía: la observación y las teorías resultantes no incorporan de manera ordenada la totalidad de los factores intervinientes en los procesos económicos y que determinan los resultados en un sentido u otro[39]. Tal razonamiento puede ser extendido a las otras ciencias sociales[40].

La reflexión sobre la política, repasada sucintamente en los párrafos anteriores, sirvió de base a la Ciencia Política para explicar los procesos del poder. Sus modelos teóricos se han sofisticado con el pasar del tiempo. La noción de sistema político, el pluralismo, la teoría de la elección pública, o el enfoque de las políticas públicas, entre otros muchos, son ejemplos de modelos teóricos y herramientas de análisis que la disciplina utiliza constantemente.

Por ello los enfoques multidisciplinarios cobran vigencia. La ciencia política no está al margen de esas tendencias eclécticas. Dos casos relevantes en este sentido son la teoría de la elección pública (*public choice*) que surge del uso de los modelos económicos para el análisis de los asuntos políticos y, en un nivel de análisis distinto, los estudios sobre la desigualdad que necesitan un marco teórico mucho más amplio que el económico para explicar el fenómeno al acudir a los aspectos institucionales y políticos[41].

38 Ver ALMOND y POWELL. *Op cit*. capítulos 1 y 2, y MACKIE, Tom y MARSH, David (1997): "El método comparado". En: Marsh, David y Stoker, Gerry, editores (1997): *Teoría y métodos de la ciencia política.* Madrid: Alianza Editorial.

39 MARSHAL, Alfred (2013): *Principles of economics.* London: Palgrave-Mcmillan. P. 26.

40 Paul Krugman explica casi en los mismos términos el hecho que la teoría macroeconómica contemporánea no pudo prever la Gran Recesión de 2007-2008: "fue una falla de observación y no una falla fundamental de conceptos". KRUGMAN, Paul (2018): "Good enough for government to work? Macroeconomics since the crisis". En: *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 34, N. 1-2. P. 160.

41 En este sentido puede citarse a Thomas Piketty, quien en su influyente libro *Capital in the twenty-first century* dice lo siguiente al referirse a su objeto de estudio (la distribución del ingreso): "La verdad es que la economía nunca debió buscar divorciarse de las otras ciencias sociales y solo puede avanzar en conjunto con ellas. Las ciencias sociales, colectivamente, saben que no deben gastar tiempo en inútiles rencillas disciplinarias. Si hemos de progresar en nuestro conocimiento de la dinámica histórica de la distribución de la riqueza y la estructura de las clases sociales, debemos asumir un enfoque pragmático y utilizar los métodos de los historiadores, sociólogos y politólogos así como de los economistas" PIKETTY, Thomas (2014): *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press. P. 33.

En las páginas que siguen el lector encontrará un análisis en profundidad de los temas apenas esbozados en esta introducción. Aspiramos a que sean "fundamentales" en el sentido de que no pueden dejarse a un lado al estudiar Ciencia Política, aunque estamos conscientes de que ninguna lista gozará de consenso absoluto. Tales temas serán desarrollados con enfoques no necesariamente coincidentes con los recién expuestos. Los capítulos fueron escritos por distinguidos politólogos, profesores universitarios en su totalidad, quienes desarrollaron los tópicos escogidos basándose en su importancia para la disciplina y usando bibliografía clásica y actualizada.

Como se observa en la tabla de contenidos, en el libro se hace una panorámica completa del desarrollo de la teoría política y de los modelos teóricos que intentan explicar la forma como las sociedades diseñan sus estructuras de poder, reflexionan sobre la política, toman decisiones colectivas, eligen a sus gobernantes, se relacionan unas con otras en el marco de los Estados nacionales y sistemas políticos, explican el comportamiento individual y colectivo, y se comunican con y desde el poder.

Esperamos que este manual sirva como fuente útil de consulta a estudiantes, profesores, políticos y público, interesados en la materia. En los capítulos se da relevancia a los valores democráticos, pensando especialmente en las nuevas generaciones. Subyace al análisis la idea de que la democracia es frágil y requiere cuidado constante. Ciudadanos y políticos tienen así una gran responsabilidad: los primeros participando en los asuntos públicos y los segundos mejorando la calidad de sus decisiones.

¿QUÉ ES LA POLÍTICA? 01

Diego Bautista Urbaneja

PARA EMPEZAR: UN TIMÓN

El concepto de política está sujeto a un permanente debate, a una permanente redefinición. A lo largo de la historia del pensamiento político, y limitando nuestro examen a los grandes clásicos de él, encontraremos una diversidad de acepciones de esa palabra, muchas veces solo implícita, pues no siempre esos autores se hicieron tal cual la pregunta ¿qué es la política? Pero no solo a lo largo del tiempo se da esa variación que comentamos. En cualquier momento de la historia en el que queramos hacer un corte transversal veremos, coexistiendo y compitiendo, varias acepciones implícitas o explícitas del concepto. Tomemos por ejemplo el momento presente. Es enorme la distancia que hay entre la idea de política que sostienen dos de los más renombrados pensadores de las pasadas décadas y muy citados en la actualidad, como lo son Hannah Arendt y Carl Schmitt, de manera que no es fácil encontrar algún elemento en común entre sus respectivas definiciones de esa noción, y entre dos puntos tan alejados son variadas las acepciones que pueden encontrar sitio en el interminable debate, pasado, presente y futuro[1].

Habitualmente, cuando el contenido de un concepto es tan debatido, es porque apropiarse de ese significado es en sí mismo un codiciado logro, en este caso, un logro político, precisamente. Es lo que pasa en los tiempos que corren con el concepto de democracia. Todo el mundo se dice demócrata y quien haga prevalecer su acepción de esa palabra lleva ya ventaja sobre sus competidores en la lucha política. Pero no parece ser ese el caso del concepto de *política,* tal como la intentaremos abordar aquí. Se quiere dar con un concepto que capture un hecho humano que por sí mismo no tiene una carga de valor positiva, que lo haga apetecible por sí mismo. Si acaso, al contrario, dado el desprestigio en que para muchos ha caído la política y quienes se dedican a ella[2]. La permanente inestabilidad de la noción se debe a que el hecho humano que se quiere aprehender ofrece, en efecto, una multiplicidad de aspectos, lo cual hace posible que cada pensador, cada teoría, resalte y se concentre en aquel aspecto que le pueda parecer más importante o definitorio que los otros que presenta. Eso puede depender de las circunstancias históricas: en tiempos de guerra civil o de convulsiones sociales, o en general de crisis, resaltarán como urgentes, o prioritarias, o definitorias facetas del hecho político diferentes a las que lo harán en épocas más tranquilas, de transcurso más lento y progresivo. Hemos puesto solo un ejemplo al hablar de crisis o guerras civiles. Pero en verdad son innumerables los factores que pueden conducir a que en la definición de la política se considere nuclear un aspecto y no otro de los muchos que presenta. Por cierto, que algunos de esos variados aspectos que ofrece la política lucen poco apetecibles desde el punto de vista, por ejemplo, moral, lo cual contribuye a que la noción no tenga ese carácter de deseable que con frecuencia caracteriza a los conceptos que son objeto de debates interminables.

1 Si vamos a niveles menos teóricos, encontramos que el Diccionario de la Real Academia Española, en su edición de 1992, da seis definiciones de la palabra *política,* a las cuales –por cierto mucho– de lo que se dirá aquí se ajustan muy bien.

2 Unas palabras sobre esa neutralidad valorativa. Lo que hemos dicho sobre el carácter debatible de la noción de política es tributario de la idea de *esentially contested concepts* desarrollada por Gallie. La traduciríamos por *conceptos esencialmente debatibles* (más que debatidos, como sería lo literal) En todo caso, la noción de Gallie, para clasificar para esa categoría, el concepto en cuestión debe ser *appraisive*, "apreciativo" traduciríamos; es decir, referirse a algo apreciado positivamente. Aquí estamos sugiriendo que la noción de la política carece de esa característica. De todos modos, y dejando tranquilo a Gallie, nos parece un "concepto esencialmente debatible", y que no tiene visos de dar descanso a ese respecto. Para la versión de Gallie, *vid*. GALLIE, *Philosophy and political understanding,* (1957). Londres: Chatto and Windus. Pp. 157-192. En ciertos contextos, la noción de *política,* puede adquirir un carácter de valor positivo. Así ocurre cuando aparece enmarcada en un debate en el cual se quiere contraponer *la política* a otras maneras de actuar en la búsqueda del poder que se consideran de peor calidad. Recientemente ha estado en boga en algunos países la contraposición entre *la politica* y algo llamado la antipolítica, que en realidad simplemente es otra forma de hacer política, que incluye entre sus componentes la crítica a la idea de la política que tienen los que ellos llaman "políticos tradicionales".

En estas circunstancias, para no perderse o quedar a la deriva en ese extenso mar de discusiones sin fin y definiciones contrastantes, es necesario buscar un timón que nos permita proponer una definición inicial coherente y consistente de la política y que nos permita llegar a un puerto en las páginas finales de nuestro viaje, que acabamos de iniciar y que consumirá unas cuantas.

De lo que hemos dicho hasta ahora se desprende con claridad que no se pretende hallar una definición que efectivamente nos diga *qué* es la política, como si la política fuese una cosa cuya esencia pudiera averiguarse de una vez por todas. Lo que se pretende es dar con una acepción que haga sentido, que refleje las experiencias que un hombre de nuestro tiempo puede entender como pertenecientes a la política, que le permita distinguir lo que puede ser considerado política y lo que no, que cualquier persona razonable y de buena fe tenga que admitir como una buena definición, habida cuenta de lo que la historia y el pensamiento han venido considerando política a lo largo de los siglos y del tiempo presente.

El timón que proponemos para que nos sirva de punto de apoyo y maniobra en el proceloso mar conceptual que se anuncia, es la de *poder,* y más específicamente la de *poder político*. Por lo pronto pues, y en los términos que luego explicaremos, la política tiene que ver con el poder político.

Aquí es necesario proceder a una advertencia contra el riesgo del anacronismo. En el terreno en que nos movemos, siempre es pertinente preguntarse: ¿esta definición que proponemos, sería aceptada, o al menos aceptable, para un venezolano de 1835, o para un ateniense del siglo IV antes de Cristo, o para un inglés en 1640? ¿No estamos hablando en términos solo comprensibles para un habitante de un país occidental, en pleno siglo XXI, y que para más señas ha leído a Max Weber, a Hermann Heller, a Manuel García-Pelayo, o que en todo caso puede entender ese lenguaje? Esperamos poder sostener que la respuesta es que no, y que, una vez oídas las debidas explicaciones de nuestra definición, un ateniense del siglo IV antes de Cristo, pudiera comentar: "Ah sí, con sus más y sus menos, algo de eso tuvimos aquí cuando nos reuníamos en nuestras asambleas y, por ejemplo, condenamos a Arístides al ostracismo".

EL PODER

Tomamos pues como timón la idea de *poder político.* Vamos a desmenuzarla. Empecemos con acotar la noción de poder. Esta es a su vez una noción que ha recibido varias acepciones. Pero aquí los usos habituales pueden servirnos de ayuda. Con frecuencia decimos que un actor A tiene poder sobre otro B, cuando A tiene la capacidad de obligar a B a hacer algo que de otro modo B no habría hecho. Este es el punto máximo del poder. Hay otras formas de lograr que B haga cosas que no habría hecho si no fuera por una acción de A destinada a lograr tal objetivo, el de que B actúe de esa forma. Vienen a ser parientes del *poder* tal como lo hemos definido, pero estrictamente hablando no son poder en nuestro sentido.

Veamos algunos de esos parientes: influencia, presión, autoridad, manipulación.

Por influencia entendemos la capacidad que puede tener A de inclinar a B a actuar en el sentido que A busca. La inclinación así suscitada puede ser más o menos fuerte, según sea la magnitud de la influencia que A tiene sobre B. Pero como se ve, se trata de una forma genérica de incidencia de A sobre B, que puede adoptar diversas formas y que es menos precisa que las otras modalidades de incidencia que vamos a examinar.

La presión consiste en el uso por parte de A de un recurso que tiene importancia para B, de forma tal que se lo ofrece, se lo niega, se lo promete, se le amenaza con privarlo de él, si B no actúa de la forma que A persigue. El recurso puede ser material, espiritual, sentimental…

La autoridad, que en este contexto es con frecuencia usado en su forma latina *auctoritas,* consiste en la capacidad que tiene A de lograr que B actúe de la manera buscada, en virtud de que A posee a los ojos de B una superior cualidad intelectual, espiritual, religiosa, moral. Cualidad que hace que B tienda a inclinarse a los deseos, instrucciones, sugerencias de A.

Por último, la manipulación. Consiste en la capacidad que A tiene de que B adopte la conducta deseada, en virtud de que A puede afectar la percepción que B tiene de la situación en la que se encuentra, haciéndole creer que la situación es de tal naturaleza que no le queda otra que actuar como A quiere que lo haga. La manipulación trata de hacer pensar a B que, dada la forma en que se le hecho percibir la realidad, las consecuencias de su acción serán buenas o malas, según que actúe o no de la forma que A persigue.

El examen de esas otras modalidades que tiene A de hacer que B actúe de determinada manera nos permite ver lo que la diferencia del *poder* en la forma en que lo hemos definido. Todas ellas pueden fallar en los metros finales. Puedo librarme de la influencia, resistir a la presión, desatender a la *auctoritas,* desmontar la manipulación, y en definitiva no actuar como A quería que lo hiciera. No así con el *poder.* Este encierra la capacidad de hacer que B actúe de la manera que se le indica, so pena de indefectiblemente pagar un costo que de hecho B valora como abrumador, impagable. Cuál sea ese costo varía con el tiempo, las culturas, los lugares. Puede ser la vida, la libertad, la propiedad, las penas del infierno. Para que A esté en condiciones de infligir ese costo, tiene que disponer del recurso que diferencia al *poder* de cualquiera de sus parientes: la fuerza. En ocasiones se usa la palabra violencia en vez de la palabra fuerza. El último y definitorio recurso del poder es la disposición de la fuerza o la violencia. Se tiende a pensar en fuerza física, pero esto no es necesariamente así. Puede que se trate de fuerza espiritual, como las mencionadas penas del infierno, que no por nada son con frecuencia concebidas en términos de llamas. En realidad, puede tratarse de cualquier tipo de fuerza. Es la relación concreta entre A y B, desde luego enmarcada en su correspondiente contexto cultural, la que definirá qué vale allí como fuerza o como violencia. Si B no puede vivir sin A, y este le dice que si no hace X lo va a abandonar, podemos decir que B se ha visto forzado a actuar como A le señaló y que este ha utilizado algo que habrá que llamar fuerza amorosa. Así que: A tiene poder sobre B cuando está en capacidad de lograr que B actúe como A le dice, en virtud de que este posee una forma de fuerza que obliga a B a actuar así, una forma de fuerza que B considera obligante.

EL PODER POLÍTICO

Ahora bien, en ese sentido son muchas las formas de poder de unos hombres sobre otros que sin embargo no son formas de poder *político.* Es emblemática la modalidad "la bolsa o la vida". Es una de las formas de poder más desnudas que hay, pero todos sabemos que no estamos ante una forma de poder *político.*

Lo que caracteriza a un poder como *político* es el monopolio que quien lo ejerce tiene sobre la fuerza obligante. Después de haber sido despojado de mis pertenencias en la modalidad de "la bolsa o la vida", puedo ser amenazado en la siguiente esquina por otro maleante armado y ya verá él qué hace conmigo al encontrarme desvalijado. Esa forma de poder y la fuerza que lo respalda no lo monopoliza nadie. Para que el poder sea *político* tiene que estar en manos monopólicas. Es decir, tiene que haber un actor que tiene la capacidad de excluir a cualquier otro del uso de la fuerza para obligar a los demás a actuar de determinada manera. En la medida en que esa capacidad de exclusión, que ese monopolio, emerge, en esa medida se va dando *poder político.* Y, desde esta perspectiva, la historia política de cualquier ámbito es la historia del surgimiento, consolidación, formalización, etcétera, del monopolio de esa fuerza o violencia obligante.

La última expresión de tal proceso –y hasta nuevo aviso su culminación– se manifiesta en el Estado moderno. El Estado moderno es el producto de la concentración creciente de la fuerza en una sola instancia, a través de un largo

trayecto histórico a lo largo del cual el Estado todavía en formación fue despojando de los monopolios que en su propio y más pequeño nivel ejercían los señores feudales, los nobles, los jerarcas eclesiásticos. A partir del siglo XVIII el Estado se convirtió en la forma modélica de monopolización de la fuerza y en tal sentido fue la forma adoptada –o ambicionada– por todas las sociedades que aspiraban a poseer su propio poder político.

Pero todavía es necesario dar unos pasos más para cernir adecuadamente lo que caracteriza a un poder como poder *político.* Pasemos entonces ahora al tema del ámbito donde ha de ejercerse ese poder monopólico. Ha de tratarse de un ámbito de magnitud suficiente para que en él quepa instaurar alguna forma de orden colectivo, mediante el uso del poder monopolizado. Es decir, que algo que pueda ser considerado una colectividad humana encuentre en ese poder la fuente y la garantía de una vida ordenada; ordenada por cierto de la manera que ese poder desea o permite o tolera. Cuál sea ese ámbito es una variable histórica que cambia de una época a otra y hay que ver las situaciones concretas para determinar el tipo de ámbito donde se da realmente poder político. Es claro que usamos términos que reclaman flexibilidad. Cuando decimos "realmente" es porque pueden darse situaciones donde el poder político real se ejerce en lugares o niveles diferentes de aquel en el que nominal o legalmente está ubicado. El desarrollo histórico europeo condujo a que, a lo largo de un proceso que se extendió por unos diez siglos, el ámbito que se impuso es el constitutivo del Estado moderno y, como hemos dicho, es el Estado moderno occidental la figura modélica de la monopolización del poder político, la figura a la que todas las colectividades aspiran o dicen aspirar, al menos nominalmente.

Es el poder monopolizado por el Estado moderno el que sirve de referencia general cuando hablamos de *la política*. En ese caso modélico, el proceso fue tan acompasado y producto de situaciones sucesivas tan maduras, que no se dio el caso de que el asiento del monopolio real de la fuerza física discordara en forma importante con el asiento formal del poder, fuera este el de los señores feudales, los nobles, la corona real o imperial o el parlamento.

Pero no siempre ha sido así. El tema de la posible discordancia entre los niveles donde realmente se ejerce el poder político respecto a los niveles donde nominalmente o jurídicamente está ubicado es de relevancia para países como los latinoamericanos, o al menos para varios de ellos. Para el siglo XIX, en el cual tuvieron lugar las luchas por la independencia de los países de la región, el Estado era el modelo que adoptaban los países que lograban su independencia. Como hemos dicho, era el modelo que se había implantado como el único disponible. Ahora bien, por razones históricas y jurídicas cada uno de esos países cubría un espacio territorial que en muchos casos excedía la capacidad que tenía el Estado que allí se constituyera de monopolizar el uso de la fuerza en un territorio tan extenso. Ello era tanto más así en aquellos países en los cuales la guerra de independencia hubiera destruido las estructuras de gobierno propias del periodo colonial. Eso daba lugar a que el poder político real se asentaba, no donde lo dijera el texto constitucional del Estado en cuestión, sino donde de hecho un agente lograra monopolizar el uso de la fuerza y dar a ese ámbito así controlado una forma de vida ordenada, en alguno de los sentidos antes mencionados. Eso da lugar a la conocida figura del caudillo y al caudillismo como forma de orden político y como forma de ejercicio del poder político. A veces se adoptó la forma federal de Estado, para amalgamar las manifestaciones reales del poder político con la formalidad de una Constitución federal. Los caudillos venían entonces a ser los gobernadores de los estados federados. Al contrario, otras veces quienes ejercían el poder consagrado en la Constitución, si se sentían con fuerza real para ello, intentaban eliminar esas formas regionales de poder político para elevar el grado de concentración en lo que en ese caso sería un Estado unitario, es decir no federal. La historia latinoamericana ofrece las más ricas combinaciones de las opciones que en un marco de ese tipo surgían.

Es momento de hacer referencia al autor que ha estado detrás de muchas de las líneas que llevamos escritas: Max Weber. En efecto es Weber el tratadista que ubica el monopolio de la fuerza como característica distintiva del Estado moderno. Lo hace luego de una suerte de operación de descarte de las otras opciones disponibles para definirlo.

Esas opciones se refieren a los fines que pudieran perseguir los Estados. A ese respecto constata Weber que no hay fin imaginable que no haya perseguido o pueda perseguir un Estado cualquiera: la paz, la riqueza, la gloria, la extensión territorial, el reino de la verdadera religión, la libertad, la justicia. No podría entonces ser el fin que el Estado persiga lo que lo definiera como Estado, pues diferentes Estados han buscado diferentes fines. Lo que permite definir lo que es un Estado es el medio del que se sirve para obtener sus objetivos y que ninguna otra instancia posee, y ese medio es el monopolio de la fuerza. De ahí la legendaria definición weberiana del Estado: "es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio –el territorio es un elemento distintivo– reclama para sí (con éxito) *el monopolio de la violencia física legítima*" [3].

Siendo el Estado definido por Weber la forma culminante hasta ahora alcanzada por el ejercicio monopólico del poder político, lo que hemos hecho es extender la definición de Weber al poder político en general, sea cual sea el nivel o el ámbito en el que se ejerza.

Se observará que en la definición citada aparece una palabra que hasta ahora no ha aparecido en nuestro vocabulario: la palabra "legítima". Pronto nos ocuparemos de ese tema. Por ahora digamos lo que sigue. En efecto la referencia al monopolio de la fuerza plantea un tema por dilucidar. Si una organización delictiva, por ejemplo una mafia, monopoliza la fuerza física en un ámbito relevante por sus dimensiones, su población, etcétera, ¿se ha de hablar en ese caso de poder político? Si efectivamente monopoliza la fuerza física en una entidad de ese tipo, pues por ahora habrá que dar una respuesta afirmativa. Desde que existe el Estado moderno, no se da en realidad el caso de que una organización delictiva o irregular excluya de su espacio de dominio a la fuerza controlada por el Estado. Puede darse el caso de que un Estado decida permitir por razones de hecho que una organización violenta no estatal ejerza un monopolio fáctico de la fuerza física en un ámbito acotado. Pensemos en el Estado colombiano y las FARC en ciertos momentos de la lucha entre esos dos actores. Pero aún en esos casos, el Estado nunca abandona su pretensión de ejercer el monopolio de la fuerza en esos espacios que por los momentos escapan a su control. De todas maneras, si queremos ser consistentes con lo que hasta ahora llevamos dicho, hay que decir que las FARC ejercieron poder político en esos trechos de tiempo y en esos ámbitos. Por lo demás, y en el nivel de definiciones en el que nos estamos moviendo, no hay que escandalizarse. Se han conocido casos de narco-gobiernos o narco Estados, como el del general boliviano García Meza en los años ochenta, que casi son lo mismo, bajo el rótulo de "Estado tal", de constituir un monopolio de la fuerza de carácter mafioso. En términos más conceptuales, el concepto de Estado depredador, puesto en circulación en la ciencia política hace unos años, constituye un caso de monopolio de la fuerza física, cuyos detentadores tienen el objetivo de depredar en su propio provecho la sociedad sobre la que ejercen ese monopolio, A estas alturas del desarrollo de nuestro recorrido, estamos ante una forma de poder político. Pero aun falta un trecho.

UN PRIMER ENSAYO DE DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Habíamos dicho que íbamos a tomar la noción de poder político como timón que nos permitiera alcanzar una definición plausible del discutido concepto de *la política.* Con lo dicho hasta ahora, contamos ya con elementos suficientes para ensayar una primera definición de la política. La política es entonces, por lo pronto, la actividad humana que, moviéndose en el doble plano de la acción y del pensamiento, tiene como eje ordenador, a) en el plano de la acción el ejercicio, la obtención, la conservación, el aumento, la conquista, la subversión, el derrumbe, el reemplazo, la distribución del poder político existente, y b) en el plano del pensamiento la descripción, la explicación, la justificación, la legitimación, la transfiguración, la crítica… del poder político, de las modalidades y formas que ha adquirido su ejer-

3 WEBER, Max. *La ciencia como profesión. La política como profesión.* Madrid: Austral. Pag. 88. Subrayemos que la palabra "territorio" presente en la definición de Weber equivale a lo que hemos estado llamando "ámbito".

cicio en el pasado, de las que actualmente existen, de las que se cree o se considera necesario o deseable que existan en el futuro, reemplazando para ello a las actuales, así como de las relaciones existentes o deseables entre el poder político y las otras esferas de la actividad humana.

Algunos aspectos de esa definición ameritan una aclaración especial. Tanto lo que se hace en el plano de la acción como en el plano del pensamiento admite grados de intensidad. Por ejemplo, cuando decimos que la política es una actividad humana que en el plano de la acción tiene como eje ordenador, entre otros, el ejercicio del poder político, esa palabra, "ejercicio", alude tanto desde el acto de votar o de asistir a una concentración para oír a unos oradores, hasta el de ejercer las principales magistraturas del Estado o la jefatura de los grandes partidos. Votar o respaldar con mi presencia en un mitin a un partido o un candidato es hacer una contribución a la designación de quienes van a ocupar desde donde se ejerce directamente el poder político y eso lo convierte en una actividad humana que amerita el nombre de *política*, por mínima que luzca.

En el plano del pensamiento, dos aclaraciones lucen pertinentes, referidas a las palabras "legitimación" y "transfiguración". La legitimación es la operación intelectual por la que el nudo hecho del poder político, de disponer en forma monopólica del poder de mando respaldado por la fuerza en el ámbito del caso, deja de ser un mero y bruto hecho, para transformarse en algo que *debe ser* así, de modo que quien manda se siente con el derecho a mandar y el que obedece se siente en el deber de obedecer. La transfiguración es una modalidad específica de la legitimación, modalidad cuya característica distintiva es que hace del poder de unos hombres de mandar a otros un poder más que humano. Lo *transfigura* en el poder de alguna entidad trascendente, sea el poder de la Razón, el de la Historia, el de Dios, el de la Raza. Poder dignísimo que simplemente adquiere su forma concreta en el poder político que unos hombres de carne y hueso ejercen sobre otros. La transfiguración del poder es un rasgo de especial importancia en la historia del pensamiento político, varios de cuyos principales hitos –Platón, San Agustín, Hegel, toda la teoría del derecho divino de los reyes…– han consistido en diversas formas de transfigurar el poder[4].

Como es de suponer, entre el plano de la acción y el plano del pensamiento existen estrechas y numerosas relaciones e interacciones. Lo normal es que los hombres actúen políticamente movidos por o en nombre de alguna idea, teoría, doctrina, u objetivo ideal. La idea de actuar políticamente en aras del poder político mismo, la idea de que el poder es un fin en sí mismo, nunca ha sido enarbolada como bandera de la lucha por el poder. En realidad, está en los límites de ser una contradicción en los términos. El mismo Maquiavelo, que vulgarmente pasa por ser el pensador político que sostuvo esa idea estuvo muy lejos de hacerlo. La obsesión de Maquiavelo por el poder, y su convicción de que en aras de obtenerlo y consolidarlo –y siendo el mundo como era– el político tenía que estar dispuesto a cosas terribles, se debía a que consideraba la presencia de un poder político sólido en una colectividad una condición indispensable para que aquella lograra todas las cosas que la harían gloriosa. En resumen, la acción política encierra siempre alguna forma de pensamiento político, sea cual sea su grado de elaboración en el actor del caso. En tal sentido ejercer el poder, luchar por él y todo lo demás, implica alguna forma de pensarlo y pensar el poder prepara alguna forma de ejercerlo.

Pero también el actuar político incide sobre lo que de la política se piense. Es la forma en que de hecho se conducen los hombres al actuar políticamente, y teniendo en la cabeza las ideas que tengan, lo que suministra al pensamiento los parámetros de lo explicable, de lo factible, de lo deseable cuando de poder político se trate. Es lo que resume una frase frecuente en grandes pensadores políticos, cuando dicen que solo en un pueblo de ángeles sería posible tal o cual forma perfecta de República o de Monarquía que otros han imaginado y que, puesto que los hombres no se comportan como ángeles, hay que apañarse –dice el pensador– con la propuesta menos perfecta que ahí les va.

4 Para la noción de transfiguración es insustituible GARCÍA-PELAYO, Manuel "La transfiguración del poder". En: *Obras Completas.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

DE LA FAMILIA DEL PENSAMIENTO POLÍTICO

De esto se deriva que la distinción que hemos hecho entre el plano de la acción y el plano del pensamiento es conceptual y que en la realidad la mezcla de una cosa con otra es inextricable. De todos modos, digamos unas palabras sobre los diversos modos en que, en el plano de la política como pensamiento, se han abordado los hechos de la acción política, sea para analizarlos o explicarlos, sea para proponer que se hagan tales o cuales acciones destinadas a tener efectos en el campo del poder político. En tal sentido se habla, muchas veces indistintamente, de productos intelectuales cuyas fronteras vale la pena delimitar en lo posible: ciencia política, teoría política, filosofía política, ideologías políticas, doctrinas políticas, ideas políticas, pensamiento político. La aparente confusión con que a veces se manejan esas palabras se manifiesta mucho en los títulos de libros de "Historia de la...". Así vemos historias de la teoría política, de las ideas políticas, del pensamiento político, de la filosofía política, de las doctrinas políticas, y cuando vamos a ver encontramos que tratan muy de lo mismo. Ocurre menos con la mención "Historia de la ciencia política", pero también. Así que tenemos para todos los gustos, como se puede ver en esta breve lista: *Historia de la teoría política,* de George Sabine, *Historia de las ideas políticas,* de Jean Touchard, *History of western political thought* de J.S. McClelland, *Historia de las doctrinas políticas*, *Historia de la filosofía política,* compilada por Leo Strauss y Joseph Cropsey, *Historia de la ciencia política* de Paul Janet o *La ciencia política en la historia,* compilada por James Farr, John Dryzek y Stephen Leonard. Y todo esto sin entrar en la más reciente disciplina de la llamada historia conceptual, que no vamos a examinar aquí, por encontrarse en zonas muy intrincadas de la historia más puramente intelectual.

Las fronteras entre uno y otro campo son borrosas. Tanto más cuanto que, nuevamente, nos encontramos con conceptos muy debatidos por parte de los especialistas. Basta con consultar en los diccionarios de política disponibles la definición de esas categorías para entrar en un verdadero laberinto terminológico de palabras definidas del más diverso modo y que se remiten las unas a las otras. Por lo demás, como ocurre con varios rubros de este trabajo, este tema va a ser más abundantemente tratado en otros escritos de los que componen este manual. Lo que vamos a hacer aquí es proponer una definición de cada área, ilustrada con un ejemplo claro de la aquí adoptada para cada caso y teniendo en cuenta que a medida que se abandona esa zona de claridad nos acercamos a las borrosas fronteras donde, incluso en nuestras acepciones, la ciencia política se roza con la teoría y esta con la filosofía y así sucesiva y entrelazadamente[5].

La ciencia política se ocupa de establecer correlaciones empíricas referidas a determinados hechos o fenómenos políticos, las regularidades o "leyes" que de ahí pueden derivarse, y luego hipótesis para explicar esas correlaciones y regularidades. Algo como, en cuanto a correlación: a mayor densidad de la población urbana de una sociedad, menor es la abstención electoral. Luego la regularidad: las sociedades con mayor densidad urbana tienden a mostrar menores índices de abstención electoral. La hipótesis: eso ocurre debido a que la lectoría de periódicos tiende a ser mayor, lo cual a su vez incide en la participación electoral. Como se ve, esta última también es una correlación, requerida de su correspondiente hipótesis, que en este caso intente dar cuenta del hecho de que en poblaciones urbanas la lectoría de prensa tiende a ser mayor. Hoy podemos cambiar "lectoría de prensa" por "participación en redes sociales". Y así en una cadena de correlaciones, regularidades e hipótesis que se extiende indefinidamente.

La teoría política se ocupa de hacer propuestas de explicación y/o comprensión de la emergencia del poder político, de su sentido, de sus formas de organización y ejercicio –las formas políticas, las formas de Estado–, del quehacer político y de su devenir. Un ejemplo claro de teoría política en ese sentido es el contractualismo: aquel enfoque que hace derivar la existencia del poder político de un pacto –real o hipotético, según sea la versión de contractualismo que

5 Este es un primer caso de algo que se va a repetir en otros temas de este trabajo: que asomamos la nariz en un extenso campo que va a ser tratado abundantemente y por magníficos especialistas en otros capítulos de este manual.

tengamos delante– entre individuos a partir de un llamado "estado de naturaleza". Es una propuesta de explicación y/o comprensión del poder político: una teoría política.

Luego está la filosofía política. Consiste en la reflexión sobre los valores que el poder político debe perseguir o persigue, el alcance que debe tener o tiene, los límites dentro de los cuales debe encerrarse o se encierra, la misión que debe cumplir o cumple. Luego, la definición de esos valores y las implicaciones de esa definición para los alcances, los límites, la misión. Un caso claro de filosofía política es el liberalismo, por ejemplo, en su versión clásica decimonónica: el poder político tiene como valor guía la protección de los derechos naturales del individuo, en especial los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad. La libertad de la que allí se habla es sobre todo la que se conoce con el nombre de "libertad negativa"[6], es decir el derecho a no ver interferido por un tercero el goce de mis derechos individuales, mientras ese goce no perjudique a nadie.

En cuanto a las ideologías políticas, se trata de esquemas interpretativos de la realidad política que pretenden explicarla de un todo y responder con gran certeza y seguridad a todos los enigmas que presenta. El ideólogo ya lo sabe todo, pues su ideología tiene respuesta para todo. Como dijo Alain Besancon, "el creyente sabe que cree, el ideólogo cree que sabe". Lo más probable es que la ideología política sea una parte o una derivación de una ideología más general, que a su vez lo abarca todo. Tanto la ideología general como la política da lugar a escuelas, ortodoxias, luchas entre interpretaciones de los textos fundamentales, tal como si fuera una Iglesia. El ejemplo más a mano es el marxismo, entendido como una concepción general del mundo, que incluye una concepción general de la política, basada en aquella.

De las ideologías pasamos a las doctrinas políticas. Las hacemos aquí consistir en la conversión de alguna de las cosas anteriores o de varias de ellas en un cuerpo de ideas orientadas a la acción política de grupos humanos que van mucho más allá de los formuladores de aquellas teorías o filosofías. Ideas pues, orientadas a la lucha política para la obtención del poder político por grupos u organizaciones que las defiendan y quieran llevar a la práctica. La doctrina debe tener efectividad práctica, como arma de lucha que es. Por ello tiende a adoptar formas simples y de catecismo, aptas para ser recitadas o memorizadas, dando por buena toda la compleja elaboración intelectual que seguramente sirve de base a esas recetas. Tiende a adoptar además la forma de fe religiosa, de verdad indiscutida e indiscutible. Un ejemplo clásico de doctrina política es la doctrina comunista, que es la versión fuertemente codificada del pensamiento de Carlos Marx y Federico Engels. Aquí tenemos además la particularidad de que fueron los mismos formuladores de la alta teoría de base, los que le dieron forma doctrinaria, a través del legendario *Manifiesto comunista*. Lo que antes hemos llamado ideologías políticas se prestan mucho a su conversión en doctrinas, más que cualquiera otra de las formas de elaboración intelectual que hemos mencionado[7].

Nos quedan por repasar las ideas políticas y el pensamiento político. En realidad, estas expresiones son formas genéricas de referirse a cualquiera de las modalidades antes examinadas, que al fin y al cabo consisten todas ellas en ideas y pensamientos. Son una manera de saltarse controversias disciplinarias y de traspasar fronteras sin necesidad de mostrar credenciales.

Esto último nos conduce a la siguiente reflexión. Antes calificamos la confusión que reina en el uso de esos términos como "aparente". Con ello quisimos sugerir que la realidad de la producción de formas de pensamiento político mezcló por mucho tiempo y en buena parte lo sigue haciendo, elementos científicos, teóricos, filosóficos y a veces hasta

6 El concepto de libertad negativa y su contraposición al de libertad positiva son moneda común en la filosofía política, a partir de su puesta en circulación por Isaiah Berlin en su: "Dos conceptos de libertad". Para ello véase BERLIN, Isaiah "Dos concepto de libertad". En: *Cuatro ensayos sobre la libertad.* Madrid: Alianza Editorial. Pp. 215-281.

7 Se da el caso de que una ideología pueda incluir su propia definición de lo que es una ideología, diferente claro está a la aquí propuesta. Es, de nuevo, el caso del marxismo, para el cual una ideología es el conjunto de ideas que una clase social de alguna manera produce para justificar, reforzar, la posición de dominio en la estructura social que ocupa o a la que aspira.

doctrinarios. De manera que era muy difícil encontrar una obra que, en nuestros términos, fuera solo teoría política, o solo filosofía política o, mucho menos, solo ciencia política. Tomemos el caso de Juan Jacobo Rousseau. Pareciera que la ubicación natural de su más famosa obra, *El contrato social,* es el de la filosofía política. Sin embargo, contiene una de las versiones más conocidas de la teoría contractualista del Estado –lo habitual es decir "teoría contractualista del Estado", no "filosofía contractualista"– y allí quedaría ubicado el *Contrato* en el campo de la teoría política. Pero hay más. El capítulo titulado "Del principio que constituye las diversas formas de gobierno", por ejemplo, está repleto de correlaciones: "[…] mientras más numerosos son los magistrados más débil es el gobierno […]" "[…] cuanto más se extiende el Estado más debe concentrarse el gobierno, de modo tal que el número de jefes disminuye en proporción del aumento de la población." Ahora bien, cuando Rousseau establece una correlación inversa entre la fuerza que ha de concentrar lo que en su terminología llama gobierno y la extensión del territorio que ese gobierno ha de gobernar, ¿no está estableciendo una correlación entre poder requerido y extensión de territorio que se adentra en los campos de la ciencia política?[8] O tomemos el caso del famoso "estado de naturaleza". Tal como lo encontramos en sus formuladores clásicos –el trío Hobbes, Locke, Rousseau– la definición del estado de naturaleza es una mezcla de la imaginación del autor y de sus suposiciones teóricas, con hechos propios de la sociedad en que vivía, con datos empíricos como los que venían de las tierras recién descubiertas en América: un poco de ciencia o protociencia política, mezclada con teoría con filosofía.

POLÍTICA Y VALORES

La actividad humana en que hemos hecho consistir la política tiene como eje el poder político. Su ejercicio, su conquista, su aumento, su conservación, etcétera. Uno de los rasgos característicos de esa actividad es que ha de realizarse encuadrada por un sistema de valores, que determina la finalidad de ese poder político que se quiere ejercer o conquistar (también, no se nos olvide, puede ser "derrumbar", pero es claro que todo derrumbe no es sino un paso previo a la instauración de un nuevo poder político). La finalidad y todo lo que ella conlleva: formas, límites, prioridades.

El marco axiológico varía de sociedad a sociedad, de época a época, de forma de poder a forma de poder, de poderoso a poderoso. Para Lenin, digamos, el vértice valorativo determinante era la revolución comunista mundial. Para el dictador venezolano Juan Vicente Gómez era el poner punto final a las endémicas guerras y guerritas civiles del país y la consolidación de la paz y el orden. Para el gran político argentino Juan Bautista Alberdi era poblar su extenso país con gente venida de Europa.

No vamos a llegar a tanto como a decir que la presencia de un marco axiológico, de una escala de valores a ser llevada a la realidad por el poder político, sea un componente *lógico* del concepto de poder político. No es inconcebible o impensable la opción de un poder político que tenga como finalidad su propio ejercicio: el poder por el poder mismo. La lucha por el mando por el mero placer de verse obedecido. Tal vez en sus etapas degenerativas o de senectud algunos políticos con enorme poder hayan perdido la perspectiva de para qué lo tienen, para qué lo ejercen, como no sea para verse un día tras otro ocupando esa posición cimera, disfrutar de lo que se ha llamado "el goce sensual del poder", mientras la maquinaria de poder que se ha levantado a su alrededor sigue su curso. A otros puede devorarlos una ciega ambición o una crueldad que no va más allá de sí misma. A otros el temor de los castigos que les esperan por faltas cometidas pueden llevarlos a aferrarse al poder de forma desesperada. Pero no es a través de esos casos límite como podemos abordar de modo fructífero lo central de nuestro asunto. En este punto corresponde recordar lo dicho sobre

8 ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social.* Madrid: Aguilar. Pp 129-132. En realidad, y para decirlo todo, no establece Rousseau una correlación empírica. No dice, a mayor extensión del territorio los gobiernos concentran más poder. Dice que a mayor extensión, los gobiernos *deben concentrar más poder*. Pero pongamos eso en el contexto de la obra en la cual se encuentra: *El contrato social* es de cabo a rabo una obra normativa, relativa a cómo *debe* organizarse un Estado, no a cómo es.

los estados mafiosos o los depredadores y que allí la idea de un marco de valores viene a degradarse hasta consistir en provecho material de los poderosos.

Ya mencionamos a Maquiavelo, que a lo largo de los siglos ha sido considerado como el apologista del culto al poder por el poder mismo. Podemos visitarlo de nuevo. Al hablar de Agatocles, un tiranuelo sanguinario que se las arreglaba a punta de crímenes para mantenerse en el poder, dice el autor de *El príncipe:* así se puede obtener el poder, pero no la gloria. Pero hay otra referencia más extensa y significativa: su ídolo, César Borgia. En el más famoso pasaje de los dedicados a ese implacable personaje, está muy claro que la valoración que de él hace Maquiavelo se debe a que, en virtud de la crueldad de la que era capaz, producía más bienes a sus gobernados que quienes se la echaban de clementes. Para completar el punto de Borgia, y como han señalado unos cuantos comentaristas, César Borgia termina fracasando en su lucha por el poder, no obstante lo cual es el príncipe modelo del autor florentino.

En los diálogos más políticos de Platón, aparece con frecuencia algún personaje, Trasímaco por ejemplo, que sostiene la tesis de que el poder político ha de ir a manos de los más fuertes, en razón de su misma fuerza. Es lo más cerca que se puede llegar en cuanto a afirmar que el poder sea un fin en sí mismo y a justificar tal cosa. Pero significativamente, ninguno de esos personajes de Platón llega a afirmar que el fin del poder del fuerte sea meramente el ejercicio de su fuerza superior. Cierto que Trasímaco sostiene que el poder es del más fuerte, pero deja abierta –Platón deja abierta– la cuestión de para qué usaría ese forzudo su poder. Sabemos que en esos diálogos Sócrates bate con facilidad a sus contendores, y que por lo tanto la tesis de Trasímaco queda fuera de combate. Pero ese no es el punto que queremos subrayar: ni siquiera Trasímaco dice que el más fuerte querría el poder por el poder mismo, sino que no se refiere a la cuestión, que queda abierta para ser respondida si acaso algún día Trasímaco vence a Sócrates en algún diálogo.

Tres cosas han de quedar claras en relación a este tema del marco axiológico o de valores. La primera es que ninguno de esos marcos puede reclamar lugar de privilegio a la hora de definir el poder político, Ya el "descarte" de Max Weber había establecido ese punto. Una cosa es que todo poder político haya de contar con algún cuadro de valores para conducirse y otra que haya un determinado cuadro de ellos que determine si estamos ante algo que hay que llamar poder político y que todos los demás resulten espúreos.

La segunda cosa es que para que el poder político pueda estar al servicio de un orden de valores cualquiera, la primera condición que tiene que cumplir es existir, la segunda funcionar, la tercera mantenerse. en el orden que se prefiera.

La tercera cosa es que el predominio de un sistema de valores cualquiera es un objeto primordial de *la política*. La actividad humana a la que hemos dado ese nombre implica de modo habitual la búsqueda del predominio del sistema de valores que sostienen y expresan quienes participan en esa actividad. Cuando voy a una protesta en defensa de los derechos de la mujer, quiero lograr que el poder político tome sus decisiones de modo acorde con el sistema de valores encerrado en esa noción –derechos de la mujer– y en la versión de ella que defiendo.

Esto nos conduce a una problemática compleja e intelectualmente delicada de tratar. Cuando decimos que la actividad política, *la política,* tiene en el plano de la acción como eje el poder político, se nos abren varias opciones, según sea el nivel en el que ubiquemos ese poder. Mencionemos tres alternativas y dediquemos un párrafo a cada una. En una primera opción, podemos ubicarlo al nivel de las personas y organizaciones que en concreto pugnan por posesionarse del poder político. La política tiene en ese caso como eje la obtención, etcétera, del poder político por parte de ese líder o de ese partido. Estamos ante un nivel de *la política,* sin duda.

Pero puedo poner la referencia a un nivel más arriba: el eje de la política ya no está en que advenga al poder tal o cual actor, sino en que se mantenga, o consolide, o expanda, el régimen, el sistema de reglas que organiza la actividad

política que se mueve en el nivel antes mencionado, el de los actores en pugna, nivel que habrá que considerar inferior a este otro de las reglas. El régimen democrático, por ejemplo. Al hacer política, lo que busco es consolidar las reglas del juego político que llamamos democráticas, no que llegue al poder tal o cual líder de mi preferencia. Puestos en ese escalón, incluso puede ocurrir que, dadas las circunstancias, lo más conveniente para alcanzar el más alto objetivo mencionado, es que el actor de mi preferencia no advenga al poder. Pensemos en varios de los países latinoamericanos que han experimentado transiciones desde regímenes militares y dictatoriales a sistemas democráticos. En esos casos, la prioridad valorativa de la actividad política y del poder político que como consecuencia de ella obtuviera este o el otro aspirante, era la consolidación del sistema de reglas democráticas recién instaurado y no la conquista del poder por tal o cual político o partido. Y así ocurrió, tal como lo podemos observar si examinamos la conducción política de esos países en esas difíciles etapas de transición.

La tercera opción elegida en esta ilustración del punto de los niveles en que ubiquemos el poder político que sirve de eje a la política, es el Estado mismo. Puede ser que alguien dedicado a la actividad política considere que, dadas las circunstancias, lo que hay que salvaguardar no es el acceso al poder del partido de mis sueños, ni las reglas del juego democrático, sino la existencia de un poder político, sea cual sea, en el territorio al cual pertenezco, es decir la existencia de un Estado, gobernado por quien sea bajo el régimen que sea. Salvada que sea esa condición existencial, ya se verá cómo se restituye *la política,* a niveles de menos dramatismo. Este escalón de las cosas nos introduce en el mundo de las formas más duras de la razón de Estado, de los estados de excepción, de la forma comisarial romana de la dictadura.

Más allá de la diversidad de cuadros de valores posibles a los que se subordina el poder político –la sociedad justa, la sociedad desarrollada, el bien común, la sociedad sin clases, la sociedad dominada por quien debe dominar.– podemos apuntar que de un tiempo para acá, tienden ellos a converger en un punto común, que con la terminología propia de cada enfoque, se dejaría describir del siguiente modo: la creación de las condiciones para que el individuo, la persona, cada hombre y cada mujer, pueda realizar a plenitud las potencialidades que encierra.

LA POLÍTICA Y LA LEGITIMIDAD

En la canónica definición de Estado moderno que da Max Weber, aparecía una palabra de la que prometimos ocuparnos: la palabra "legítima". La fuerza que el Estado monopoliza es la fuerza "legítima". Para que la fuerza sea legítima, se requiere que el poder político que la monopoliza sea a su vez legítimo. Tal como aquí proponemos entenderla, la noción de legitimidad nos remite a dos estados subjetivos, uno del que manda, otro del que obedece. Quien detenta el poder político ha de tener la convicción que tiene el derecho a detentarlo y a ejercerlo y que, correlativamente, los destinatarios de sus órdenes tienen el deber de obedecer. Estos destinatarios han de tener, por su parte, la convicción que están en el deber de obedecer lo que el detentador ordena, porque a su vez creen que este lo detenta con derecho a hacerlo. Cuando esos dos estados subjetivos se dan, estamos ante un poder político legítimo.

Las fuentes de esa legitimidad así entendida han variado a lo largo de la historia y de la geografía. Weber distingue tres fuentes de legitimidad, la tradición, el orden legal racional-burocrático y el carisma, y esa lista también se ha convertido en una tipología clásica.

Para el hilo expositivo en curso es pertinente la pregunta de si en efecto la legitimidad es un requisito necesario para que hablemos de poder político. La legitimidad nos resulta, en primer término, un ahorrador de uso de la fuerza. En la medida en que se den las convicciones correlativas del derecho a ejercer el poder y el deber de obedecerlo, menos violencia tendrá que ejercer el poder político. Si esas convicciones se debilitan en unos y otros, será muy alta la probabilidad de que prolifere la desobediencia, de que la fuerza haya de ser ejercida por el poder político en una medida

que exceda de las reservas disponibles para ello, por muy monopolizadas que estén, y que por consiguiente al final el monopolio mismo se venga al suelo. Por eso Thomas Hobbes, que le tenía horror a esos vaivenes, quería cerrar el asunto de una vez para siempre: un pacto inicial de sumisión al soberano creado por ese pacto y ya, y que nadie se pregunte más si el soberano tiene derecho a mandar o si el súbdito tiene el deber de obedecer. Así pues, el que el poder político sea legítimo en el sentido dicho es algo en verdad muy conveniente.

Pero en cuanto al poder político mismo se refiere, no encontramos razones convincentes para sostener que si no es legítimo no existe como tal y que ese poder no es más que el de una gran banda de ladrones, como decía San Agustín. Puede ocurrir que un poder político se estabilice por razones de hecho, sin que existan de modo generalizado, ni en quienes lo detentan, ni en quienes lo obedecen las convicciones de derecho y deber que hemos mencionado. Una colectividad puede convenir tácitamente en dejar en suspenso, hasta nuevo aviso y por razones de hecho, la cuestión de la legitimidad del poder que en la realidad de las cosas monopoliza la violencia en el país del caso. Nos parece que varias de las dictaduras militares latinoamericanas de los años cincuenta podrían ser enfocadas desde esta perspectiva: las poblaciones obedecían porque sabían que no tenían otra opción, pensaran lo que pensaran, sobre el derecho a mandar que tenían los poderosos.

Sabemos que el pensamiento político ha desarrollado a lo largo de su historia un gran virtuosismo en clasificar las formas puras o ideales de poder político y sus formas corruptas o degeneradas. Varios de los grandes clásicos no se plantearon el asunto en términos de legitimidad sino en términos de perfección relativa, en referencia a un ideal absoluto. Para Aristóteles la oligarquía era una forma degenerada de la aristocracia, pensaran lo que pensaran los oligarcas y sus súbditos, y para Rousseau la monarquía francesa era una forma de tiranía, pensaran lo que pensaran los reyes de Francia y los campesinos de Bretaña al respecto. Y tanto los reyes de Francia como los oligarcas de Atenas monopolizaron en los hechos la fuerza en el reino y en la polis, aunque imaginemos –contra toda probabilidad por cierto– que tanto unos como otros estuvieran persuadidos de que no tenían título alguno para ejercer tal monopolio.

Ciertamente que, como acabamos de decir, pueden darse casos de poder político donde la cuestión de la legitimidad se descarte o se suspenda. También es cierto que, en el plano del pensamiento, abundan las descripciones y análisis de formas de poder político que, a los ojos de quien los hace, resultarían censurables y sin que se aborde en tales ejercicios la cuestión de qué pensarían de tales situaciones los detentadores de tal poder o ni siquiera los que estuvieran sujetos a él. Pero es difícil imaginar cualquier acción que tenga como referente al poder político que no tenga por detrás, como respaldo o inspiración, una escala de valores a cuyo servicio tal acción está, y por consiguiente la forma de poder político que ella promueva. Todo lo cual nos lleva a concluir que, por una parte, el componente de legitimidad no podría formar parte indispensable de la definición como tal del poder político que hemos tomado como eje de *la política*. Pero que, por otra parte, la actividad humana en la que consiste *la política*, tiene como eje un poder político que, desde el punto de vista de quien lleva a cabo esa actividad, ha de tener la cualidad de legítimo.

Esto nos lleva a la cuestión de la estabilidad como una nota propia del poder político en tanto referente *central* de la política. Aquellos *condottieri* florentinos de los tiempos de Maquiavelo que se caían a puñaladas para ver cuál bando prevalecía, a la espera de la siguiente ronda de matanzas, tal vez pudieran acceder por cortos períodos a formas monopolizadas de violencia en aquella región, a formas pues de poder político. Lo que no parece es que tales situaciones pudieran ponerse al servicio de un marco axiológico cualquiera. Lo único que se podía hacer era mantenerse en esa situación de dominio como se pudiera. Se trata de aquellos "principes" de pocos días que pueden obtener el poder, pero no conseguir la gloria. Cuando no hay un criterio admitido por el cual el derecho a mandar y el deber de obedecer vaya a unas determinadas manos, no habrá manera de que el monopolio de la fuerza se estabilice y pueda cumplir un cometido cualquiera que vaya más allá de sí mismo.

Este último punto sugiere una inflexión a la definición de Weber. La cuestión de la legitimidad nos parece aludir a una característica que sí pudiera incluirse en los rasgos que ha de tener el poder político que nos interesa a la hora de definir *la política*. Además de monopolizada, la fuerza física de la que se habla ha de ser fuerza física *organizada*, en el grado y forma de organización que corresponda al estado de la sociedad de que se trate. En tanto la organización trae consigo estabilidad, el poder político organizado y monopolizado adquiere el indispensable potencial para llevar adelante la escala de valores a los que se suponga subordinado.

LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Existe algo llamado política internacional. Asomemos de nuevo, y apenas, la nariz. Desde la perspectiva de las definiciones que hemos venido dando, la política internacional nos crea un problema. Si hemos llamado *política* la actividad humana que tiene como eje el poder político, y este se caracteriza por tener el monopolio de la fuerza organizada, ¿cómo llamar política a una actividad que se desarrolla en un terreno donde no hay ninguna instancia que tenga el monopolio de la fuerza? En principio, la política internacional tiene como actores a los Estados, es decir a los actuales poseedores del monopolio de la fuerza en los territorios sobre los cuales se extienden. No hay en el planeta territorio relevante que no esté bajo la jurisdicción de algún Estado. Pero tampoco ha surgido una instancia que esté por encima de los Estados, con un monopolio de la fuerza superior al de aquellos. Hay, por supuesto, organismos internacionales compuestos por los Estados, como la ONU o la OEA, al tiempo que por cierto se multiplican los actores no estatales que se mueven en la arena internacional. Algunos de ellos nacidos del seno de las sociedades, y luego entrelazados por relaciones transnacionales, como las distintas ONG de alcance multinacional. Otras han nacido de las organizaciones compuestas por los Estados, como todas las comisiones creadas por las Naciones Unidas. Hay también alianzas militares en las que concurren las fuerzas armadas de los Estados que las componen, para la prosecución de objetivos militares comunes. Y ni hablar de los grandes conglomerados económicos que actúan por encima de las fronteras nacionales y estatales. Pero, repetimos, no existe una instancia que tenga un poder político, un monopolio de la fuerza superior al que tienen los Estados en sus respectivos territorios. Cuando esas instituciones o alianzas estatales deciden llevar a cabo acciones de fuerza, han de recurrir a los distintos poderes políticos, a los distintos Estados que los componen, pues no tienen un monopolio de la fuerza propio y superior al de aquellos. En realidad no tienen ninguno: las Naciones Unidas no tienen un ejército propio, por pequeño que sea, ni para acciones de simple policía internacional. Los conocidos "cascos azules" son tropas compuestas por efectivos que pertenecen a las fuerzas armadas de Estados miembros de la organización.

De modo que, al abordar el terreno de la política internacional, las definiciones que hemos usado han de sufrir alguna nueva inflexión. La actividad humana que hemos llamado *la política,* tiene ahora como referente, no solo el poder político del propio Estado, sino también el de otros Estados. Ello, en tales condiciones que el poder político del propio Estado quede lo más salvaguardado posible respecto a acciones de agresión o de vigilancia, o de tutela del poder político de otros Estados y, si fuera posible, quede en posición de él a su vez poder ejercer acciones de ese tipo sobre los otros Estados. El referente final sigue siendo el poder político, pero ahora en su relación con otros poderes estatales, para liberarlo de situaciones de inferioridad y colocarlo, tanto como sea posible, en situación de superioridad. La búsqueda de tal tipo de balance o equilibrio ha sido uno de los núcleos de la política internacional en gruesos trechos de su historia. Una de las cosas que da más fama de "gran estadista" a la gente del oficio es la prioridad dada a, y la capacidad de jugar papeles de importancia en el logro de algún "equilibrio mundial de poderes" o "balance de poderes tal o cual (europeo, asiático, planetario)".

La dinámica de la constitución de bloques y alianzas internacionales puedes ser vista, desde esta perspectiva, como intentos por los actores de la política internacional para estabilizar la situación relativa de los respectivos Estados. Puede que en los hechos un poder político tenga tan gran peso en el tablero internacional que le permita adquirir, si juega bien, una situación de superioridad tal que no pueda ser objeto de la acción de ningún otro poder político y esté en condiciones de ejercerlas sobre la casi totalidad de los restantes, con lo cual adquiere una capacidad "más que proporcional" de establecer las reglas del juego de la política internacional. Así ha ocurrido en diversos momentos de la historia, en los cuales ha sido válido el apotegma de Tucídides que en traducción libre viene más o menos a decir "los fuertes hacen lo que quieren y los débiles aguantan lo que les toca". Se habla en esos casos de la presencia de un poder hegemónico.

La ausencia de una instancia superior a los Estados como un nivel mayor de monopolio de la fuerza, en este caso un monopolio mundial, ha llevado con frecuencia a afirmar que los poderes políticos estatales se encuentran con respecto a los demás en un "estado de naturaleza". Se hace con ello alusión a aquella hipotética situación en la que vivían los hombres antes de que ellos mismos decidieran crear el poder político, el monopolio de la fuerza por parte de alguien. En realidad, nos parece que la analogía no es válida. Una de las características del estado de naturaleza, en particular destacada en la versión que Thomas Hobbes da de tal noción, era que en el estado de naturaleza regía la regla de que aún el más débil podía matar al más fuerte, de manera que ni siquiera este podía sentirse seguro. Es precisamente por esa situación de inseguridad general que los hombres inventan el Estado. No parece que, como regla, en el terreno de las relaciones internacionales al más débil siempre le sea posible acabar con el más fuerte de una pedrada.

La perspectiva de que se constituyera finalmente una instancia internacional con una superior fuerza propia, la proliferación de organizaciones no gubernamentales de alcance transnacional que se ocupan de la defensa de causas específicas –ambiente, refugiados, derechos de la mujer...– la presencia de conglomerados económicos, tecnológicos, financieros, delictivos, mediáticos, que superan la capacidad de control de los Estados, todo ello ha llevado a cuestionarse si tiene sentido seguir hablando de esos "monopolios de la fuerza legítima" de que habló Weber a principios del siglo pasado, como si en realidad todavía tuvieran alguna vigencia. Son numerosos los trabajos de diverso nivel intelectual que tienen como tema común "la crisis del Estado-nación", varios de los cuales aventuran que tal crisis es en realidad terminal y que en el orden internacional en gestación tales Estados jugarán un papel marginal, insignificante o nulo. Pensamos que la respuesta a esa cuestión es que, hasta nuevo aviso, el Estado sigue siendo la forma vigente de monopolizar la fuerza que sirve de referencia a *la política.* El futuro dirá si la eventualidad de que se constituya una entidad política con un superior monopolio de la fuerza se hará realidad. Entretanto, el grueso de la actividad humana constitutiva de *la política* se refiere al poder político concentrado en los Estados nacionales, y ello en todas las ramificaciones de esa actividad, desde la política entendida como oficio exclusivo de los profesionales de ella, hasta la de las organizaciones sociales que intentan incidir en las decisiones de sus respectivos poderes políticos nacionales, hasta la del simple ciudadano.

Por otra parte, son los poderes políticos nacionales y su respectivo monopolio de la fuerza los recursos de última instancia de que disponen las instancias internacionales para la ejecución final de sus decisiones, cuando esta supone el ejercicio de la fuerza o la amenaza de su uso. Así, si yo participo en una manifestación de protesta ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos contra la violación de ellos por un gobierno cualquiera, lo que estoy haciendo es tratar de que la alta comisionada logre que el gobierno de ese país, el monopolizador de la fuerza en él, sancione a los violadores, los mande para La Haya, o deje él mismo de violar los susodichos derechos. O, en el caso más extremo, que otros poderes políticos, otros Estados, actúen sobre el denunciado para alcanzar fines como esos.

LA POLÍTICA ES DE TODOS

Es muy frecuente pensar que *la política* es cosa de profesionales o en todo caso de personas que tienen con ella una relación de mayor intensidad que el promedio. Un comentario sobre esto.

Cuando definimos *la política* como la actividad humana que, tanto en el plano de la acción como en el del pensamiento, tiene como eje el poder político, enumeramos una lista de opciones a través de las cuales un hombre cualquiera podía practicar esa actividad: ejercer, conquistar, justificar. el poder político. Ahora bien, cualquiera de esas acciones puede ejercerse con los más variados grados de intensidad y de compromiso. La gama es muy extensa. Desde dedicarse por completo a alguna de ellas, como a una vocación vital, hasta los grados más leves, como el simple acto de votar o asistir a una concentración para protestar contra un alza de tarifas. Veamos este último ejemplo. Cuando voy a esa concentración estoy de alguna manera presionando a quienes desde el poder político toman las decisiones del caso para que revisen o corrijan su anterior decisión. Estoy incidiendo, o intentando incidir, aunque sea de una manera milimétrica, en el modo de ejercer el poder político. Entré al terreno de *la política,* estoy haciendo política. Desde allí, puede recorrerse toda la escala de intensidad en la dedicación a la política, hasta llegar a quien ocupa el puesto de ministro del ramo, quien seguramente ha ocupado la mayor parte de su vida en la actividad política, que es lo que lo ha llevado a ocupar ese cargo. Si vamos al plano del pensamiento, cuando me digo que el poder político existente debe ser modificado de esta o la otra forma, estoy haciendo pensamiento político, estoy haciendo política, ahora como pensador. Luego quizás vaya a una protesta.

Eso nos conduce de momento a la idea de que *la política* es un aspecto inherente a la vida humana, o más exactamente, una posibilidad inherente a la vida humana. Todos podemos hacer política, todos podemos pensar políticamente, y casi todos lo hacemos, en algún momento o en alguna medida, de la manera dicha y aunque no caigamos en cuenta de ello, como el famoso señor Jourdain que no sabía que hablaba en prosa. No es necesario ser Juan Domingo Perón o Rómulo Betancourt, ni Nicolás Maquiavelo o Juan Jacobo Rousseau para hacer política ni para pensar políticamente.

Pero en realidad esta es una consideración válida para tiempos relativamente recientes, en los que la política como esfera de actividad humana se ha ido poniendo al alcance de cada vez un mayor número de personas, bajo el irresistible impulso de ideas de diverso tenor que empujaban y siguen empujando en esa dirección y que engranaban y engranan con una realidad social y económica que ha ido también hacia allá. Además, geográficamente hablando, la afirmación puede hacerse con relativa seguridad más bien respecto a Occidente.

Durante muchos siglos, la actividad política estaba fuera del alcance de gruesos sectores de la población de cualquier sociedad. Pensemos, para poner ejemplos obvios, en un esclavo de Atenas la democrática, en un siervo de la gleba de la Edad Media europea, en un intocable de la sociedad de castas, en un peón de los venezolanos valles de Aragua en 1800, en un negro en un estado sureño de Estados Unidos en 1850. Son gigantescas las masas de hombres involucradas en esos y muchos otros ejemplos posibles. Así que hay que corregir la afirmación de recién: la política como actividad humana *ha llegado a ser* una posibilidad inherente de la vida humana en los muy últimos siglos en zonas específicas del planeta.

POLÍTICA, RELIGIÓN, ECONOMÍA

Es un tema clásico en el tratamiento de *la política,* el de su relación con otras esferas del quehacer humano. Es posible abordarlo en relación con cualquiera de ellas, por lo cual el rubro temático *"la política y..."* ofrece numerosas opciones. Vamos a tratar de tres esferas emblemáticas para el análisis de la relación de la política con otras áreas de la actividad humana: religión, economía, moral.

La relación entre religión y política surge de una manera natural. Además es una relación en la que, en principio, la religión tiene la primacía. En la medida en que la religión se refiere a la relación del hombre con la entidad suprema y a las realidades fundamentales de la existencia y establece la escala de valores trascendentes a la que la vida humana debe estar sometida, en esa medida goza de una primacía sobre una entidad que meramente monopoliza la fuerza en un ámbito territorial determinado. Si recordamos lo dicho sobre que el poder político ha de ejercerse dentro de un marco de valores, no hay que andar mucho mentalmente para tropezarse con la posible conclusión de que de alguna manera ese poder ha de estar sometido a la instancia que es la suprema autoridad en materia de los valores de la vida humana. La forma de ese sometimiento ofrece varias opciones: *auctoritas;* primacía política directa, de modo que la autoridad religiosa manda al titular del poder político; consejero determinante. Pero tanto la historia occidental, como teocracias actualmente existentes en otras partes del mundo, nos ofrecen el caso en el cual la autoridad religiosa ha tenido poder de decisión sobre el del detentador del poder político, que pasa así a jugar el papel de *brazo secular*, ejecutor en el plano temporal de las decisiones del poder religioso. Para que ello sea así, ha de darse una condición que hace tiempo que no se da en las sociedades de Occidente: que una religión en particular sea considerada en forma ampliamente predominante como la única verdadera, o se haya impuesto en los hechos como tal. En tales casos, la primacía natural de la que hablamos se hace patente. Cuando esa pugna tuvo lugar en un Occidente bajo el predominio aún no fracturado de la religión cristiana, el poder político, el emperador del caso, los reyes, pugnaron como pudieron para evitar que esa primacía se hiciera práctica. Argumentando, por ejemplo, que ellos eran suficiente garantía de la protección de la verdadera religión y del marco necesario para que sus súbditos la practicasen debidamente, sin necesidad de tener sobre sí la tutela efectiva del poder religioso. Pero cuando con la Reforma protestante se rompe la unidad religiosa y la importancia de la religión para la vida de los hombres se traduce en guerras entre las diferentes versiones del cristianismo, o en guerras civiles realizadas en nombre de la religión, entonces la señalada primacía sufre un cuestionamiento. Las diversas autoridades religiosas tratarán de lograr la subordinación de los distintos poderes políticos de los diferentes territorios. De hecho, querrán contar con el respaldo de esos monopolizadores de la fuerza para imponer su propia forma de cristianismo sobre cualquiera otra. Pero para el poder político es siempre de gran interés liberarse de esa tutela y para ello tiene ahora en la mano una carta imbatible: en las sociedades devastadas por las guerras de religión o por la disensión religiosa, es imposible que se realice una escala de valores cualquiera, ni la de esta religión ni la de aquella otra. Lo que corresponde es que el poder político garantice el marco de paz colectiva que permita a las distintas religiones realizar su actividad proselitista y a sus creyentes practicarlas. El trayecto para llegar a esa conclusión y aplicarla ha sido complicado y desigual, desde que el planteamiento fue pertinente, digamos desde las guerras religiosas europeas del siglo XVI y XVII. Aun hoy hay países occidentales que proclaman en sus constituciones a una determinada religión como religión oficial. También ocurre que como consecuencia del devenir político, se entronice en el poder político de un país un sector que considere que el poder político debe estar sometido a los dictámenes de una determinada religión y de sus autoridades, como ocurre en algunas teocracias de Oriente Medio. Pero aventuraríamos la hipótesis de que la configuración antes resumida con la "carta imbatible" es un buen punto de llegada de un mundo donde coexisten los monopolios de la fuerza llamados Estados y un cada vez mayor pluralismo de creencias religiosas y no religiosas del más diverso tipo. Al poder político, lo que le corresponde en la materia es asegurar un orden estable, y de resto que la gente crea en lo que quiera.

Hemos insistido hasta el cansancio en estas páginas en que la actividad humana llamada *la politica* se ejerce tanto en el terreno de la acción como en el del pensamiento y que entre la acción y el pensamiento hay una intrincada interacción. Se presenta en este punto la ocasión para un desarrollo específico de esa proposición. Lo que sea la relación entre el poder político y la religión tiene mucho que ver con el desarrollo del pensamiento político que sigue el paso, por ejemplo, del nacimiento del Estado moderno y de su evolución, y al mismso tiempo con el desarrollo del pensamiento teológico sobre las tareas de la Iglesia o de la autoridad religiosa de que se trate para asegurar la bienaventuranza de los

hombres, y lo que ello implica para las relaciones entre el poder político y la autoridad religiosa del caso. Para especular con un ejemplo que podría dar lugar a fascinantes reflexiones, la maduración de la noción de purgatorio, hacia los siglos XII y XIII del pensamiento cristiano, ¿no tendría implicaciones sobre el peso del poder espiritual sobre el poder temporal?

POLÍTICA Y ECONOMÍA

Otra dimensión de la vida de las sociedades muy relevante en cuanto a la relación que con ella tiene *la política* es la economía. También la relación de la política con la vida económica ha variado con el tiempo y los lugares. En abstracto, se puede establecer un abanico de opciones que va desde la postura de que la actividad política tiene muy poco o nada que hacer en el terreno de la economía hasta la que asigna al poder político un amplio margen de acción en ese terreno. Pero en estas tipologías generales siempre hay que andar con pies de plomo. En una *polis* como Atenas el poder político apenas se involucraba en la vida económica de la ciudad. ¿Eran entonces los atenienses del tiempo de Demóstenes unos liberales decimonónicos *avant la lettre?* ¿Era Atenas el paraíso de las leyes del mercado? Ni hablar. Lo que ocurría era que la vida económica era asunto sagrado de la vida doméstica, donde el padre de familia ejercía un poder total sobre su familia, sus esclavos, sus trabajadores. Lo mismo podría decirse de las variadas formas que ha tomado una activa participación del poder político en la economía, desde el mercantilismo hasta lo conocido como keynesianismo, hasta las formas de control general propias de los estados socialistas.

La economía, a diferencia de la religión, no tiene a su disposición una justificación trascendente para pretender alguna superioridad sobre el poder político o para tan siquiera aspirar a una invulnerabilidad de principio. A lo más que se ha llegado en ese terreno es a sostener la existencia de unas llamadas "leyes naturales de la economía", cuya violación tendría efectos catastróficos para le economía del país donde se transgredieran. Pero nadie ha sostenido que sería sacrílego hacerlo, aunque haya quien les ha rendido un culto cuasi religioso. En realidad, la economía está a merced del poder político. Este tiene la última palabra en cuanto a si interviene o no en la vida económica, en qué medida y en qué forma. Por supuesto esto no quiere decir que pueda hacer lo que le dé la gana al respecto. Son muchas las consideraciones, cálculos de pros y contras y de costos y beneficios que ha de hacer para tomar la decisión que a su juicio corresponda. Siendo esto así, *la política* como actividad humana consistirá en tratar, en la acción y el pensamiento, que el poder político adopte con respecto a la vida económica la conducta que el político del caso considere correcta. Y tengamos de nuevo presente en este punto que en las sociedades en las que nos toca vivir en Occidente y en la actualidad, se puede ser político en muchos grados. Lo soy si participo en un paro de transporte en protesta por los acuerdos entre el gobierno de mi país y el Fondo Monetario Internacional, acuerdos que por su parte seguramente implican una determinada concepción de la relación entre el poder político y la vida económica.

También en este tema procede subrayar un punto ya tratado cuando hablamos de la religión. Sobre todo de unos tres siglos para acá, el desarrollo de la teoría económica ha tenido una fuerte influencia sobre lo que se piensa en el campo de la política respecto a las relaciones entre el poder político y la economía. Cuando se han dado en esa teoría visiones claramente predominantes, ha sido frecuente que el poder político haya adoptado la conducta que esas teorías prescriben y que *la política* se haya orientado a que el poder político las adopte. Todos hemos oído hablar del predominio del liberalismo económico en las sociedades de alto desarrollo hasta los años 30 del siglo pasado, luego del predominio del keynesianismo que preconizaba una presencia activa del Estado en la vida económica, para que a continuación viniera una contraofensiva que ha recibido el mote genérico de neoliberalismo, que a su vez estará por dar paso a una nueva ola. En cada caso, ha estado presente una vigorosa corriente intelectual por detrás del predominio de la correspondiente concepción.

En este aspecto Latinoamérica ha tenido una compleja historia propia, que amerita una breve referencia. Siempre se ha dicho que Latinoamérica ha copiado las teorías y modelos intelectuales y políticos de las naciones más avanzadas, de Europa y de Estados Unidos. Eso habría que verlo con una lupa más fina que la que se usa para sustentar esa afirmación, aparte de que no queda claro qué otra cosa hubiera podido hacer. Pero en todo caso, en el terreno de la teoría económica, y partiendo del conocimiento económico occidental establecido, Latinoamérica ha producido enfoques bastante propios y originales, que han dado lugar a sus correspondientes prácticas. Pensemos en la teoría económica nacida de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), de la escuela de la dependencia y de su vástago, el estructuralismo económico latinoamericano, así como en sus expresiones de política económica, como la industrialización por sustitución de importaciones. Son muy discutibles y discutidos los fundamentos teóricos de tales propuestas, así como los efectos que para las economías de la región supuso su adopción por parte de algunos gobiernos, en todo caso parcial. Todos esos enfoques implican un rol muy activo del Estado en la vida económica. De un tiempo para acá han caído en desuso e incluso han llegado a ser demonizados y considerados emblemas del atraso intelectual de quien se atreva a recordarlos positivamente, sobre todo dónde y cuándo ha prevalecido una u otra versión de los enfoques que abogan por un predominio de las reglas del mercado y de la libre competencia económica, a su vez simplificados y demonizados en el debate latinoamericano con el cognomento de "neoliberales".

El tema de las relaciones entre la política y la economía ha sido planteado en otro nivel, por importantes enfoques de teoría y/o filosofía política. Pensamos ante todo en el marxismo. En esta visión de las cosas, y usando su terminología característica, se plantea que la economía determina la forma que adquiere y en la que se ejerce el poder político. En sustancia, el poder político siempre estará al servicio de los intereses de la clase que domine en el nivel económico de la sociedad.

LA POLÍTICA Y LA MORAL

De seguro hay un acuerdo general de que en el terreno de la relación de la política con alguna otra área del quehacer humano, el tema que más trabajo ha dado es el de la relación entre la política y la moral. Al pensar este tema se piensa de modo natural en la relación entre la política y la moral cristiana. Ello quizás se deba a que se ha considerado que el autor que de la manera más provocadora ha planteado el asunto es Nicolás Maquiavelo, y su referente era la moral del cristianismo. Esa es una limitación innecesaria. La relación de que se trata es entre la política y *cualquier* moral, en la medida en que toda moral implica mandamientos a la conciencia interior del individuo con los que las exigencias de la política pueden entrar en una relación problemática.

Hemos dicho que *la política* es la actividad humana que tiene como referencia el poder político, que el poder político se concibe, como siempre, enmarcado por una escala de valores a cuya realización sirve, y que sin el sustento de un poder político efectivo no hay escala de valores que se pueda llevar a cabo en una colectividad. Se plantea entonces el problema de si la salvaguarda de ese poder político no tiene exigencias que pueden estar en conflicto con las exigencias que la moral ordinaria de la sociedad de que se trate impone a los individuos que la componen e incluso con la escala de valores a cuyo servicio ese poder político supuestamente está.

Para responder esa pregunta se han dado diversas respuestas. Revisemos algunas de las principales. Según una de ellas, nada que implique la violación de las normas morales del individuo puede ser a la larga políticamente eficaz. El que crea salvar el orden político cometiendo un acto que su conciencia reputa como inmoral está en realidad labrando la ruina de ese orden, sépalo o no lo sepa. El tiempo se encargará de pasar la correspondiente factura. Según otra respuesta, se trata de dos esferas cada una con su propia moralidad, de modo que en política es moralmente correcto algo que en la moral privada no lo sería. Según esa postura, al tratar la política de la condición *sine qua non* –la presencia

efectiva del poder político– de la realización de cualquier otro valor colectivo, está ella en un plano moral de mayor elevación que el de la moral privada, que no atañe y afecta sino a su practicante individual. En caso de conflicto es la moral política la que ha de prevalecer. Según otra tesis, la idea de moral no se aplica a la esfera política, que se convierte así en una esfera amoral, carente de moralidad, y no inmoral, opuesta a la moralidad.

Una conocida noción producto de esa temática es la de la razón de Estado, quizás la más famosa expresión de la tesis de la preeminencia de la moral política sobre la moralidad ordinaria, y en el entendido de que desde hace varios siglos el Estado es la encarnación predominante del poder político. Así pues, sostiene esta tesis, para salvar al Estado, condición de cualquier otro logro en las sociedades humanas, está permitido hacer lo que haya que hacer, así contradiga la moral ordinaria.

A nuestro juicio, el planteamiento que mejor atina con esos dilemas es el llevado a cabo por Max Weber. Al abordar el tema de las relaciones entre la política y la moral, tal como la vive el actor político –y tengamos otra vez presente que todos lo somos o podemos serlo– distingue el sabio alemán entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. La ética de la convicción es la que se rige por principios éticos absolutos, independientemente de las consecuencias que esa conducta tenga. Si por cumplirlos –dice en el extremo quien se rige por esta ética– ha de hundirse todo, pues que se hunda. *Fiat justicia pereat mundus*, es su grito de guerra: que se haga justicia aunque perezca el mundo. En cambio, la ética de la responsabilidad atiende a las consecuencias que en la situación real y concreta acarreará tal o cual conducta o decisión, de modo que quien la adopta acepta la responsabilidad de tales efectos. Así pues, adoptar la ética de la convicción de una manera absoluta podría derivar en una ética –o antiética– de la irresponsabilidad.

Lo que Weber deriva de esa contraposición ha estado sujeto a variadas interpretaciones. Aquí propondremos que lo que plantea ese pensador es que el actor político real no puede desentenderse ni de sus principios ni de las consecuencias de lo que va a hacer. No podría hacerlo, humanamente hablando. Siempre estará balanceando en su interior lo uno y lo otro, hasta que da con su propio punto de equilibrio, cuando siente que ha dado con la decisión que dadas las circunstancias atiende lo mejor posible a los principios y a las consecuencias, que ya lo ha tenido todo en cuenta y no vale la pena seguir hurgando, y entonces dice como Lutero, el ejemplo traído a colación por Weber: "aquí me planto, no puedo hacer otra cosa que esta".

Antes de abandonar el tema de la relación de la política con otras esferas de la actividad humana, corresponde traer a colación unas útiles categorías de análisis propuestas por Manuel García-Pelayo. Distingue ese gran maestro entre los fenómenos eminentemente políticos y los fenómenos politizados. Los primeros son los que tienen naturaleza política "en su esencia y existencia", como todo lo que directamente atañe al poder político o a las relaciones entre poderes políticos, política interna e internacional. Los fenómenos politizados son aquellos que, teniendo de por sí una naturaleza de otra índole –económica, religiosa, artística– adquieren en determinadas circunstancias significación política. A su vez, los fenómenos politizados pueden ser de dos tipos: fenómenos políticamente *condicionantes*, que son aquellos que teniendo una naturaleza no política ejercen "efectos decisivos" sobre la política; y fenómenos políticamente *condicionados*, aquellos que teniendo su naturaleza propia se ven en ciertas situaciones determinados por la esfera política. Como ejemplo de lo primero García-Pelayo trae el caso de la duda metódica de Descartes, que siendo de naturaleza filosófica, condicionó la adopción en el campo del pensamiento político de la actitud crítica que sirvió de fundamento a los grandes cambios políticos del siglo XVIII. Como ejemplo de fenómeno políticamente condicionado, el ejemplo es el del llamado realismo socialista, por el cual el poder político de la URSS determinó la orientación del arte soviético, convertido en instrumento ideológico de esa estructura política. El caso del marxismo como corriente de pensamiento, recordemos, plantearía este tema de otro modo: lo económico será siempre y a fondo un fenómeno políticamente

condicionante, pues por las leyes que rigen la vida social e histórica juega un papel determinante en la configuración del poder político.

Para que esa tipología de García-Pelayo tenga toda la utilidad que le corresponde, hay que subrayar que no hay fenómenos que por sí mismos pertenezcan a una u otra categoría. Según las circunstancias del caso, hechos económicos, por ejemplo, pueden ser condicionantes o condicionados. Más aún, un tipo de hechos puede pasar de una categoría a la otra y luego devolverse, según lo vaya dictando el acontecer [9]

En cualquier caso, queda abierta la cuestión de si el poder político está determinado en su conducta por factores no políticos o si básicamente tiene su propio poder de decisión. El principal candidato a jugar ese rol determinante es la economía y los intereses económicos predominantes en un momento dado. Acabamos de traer a colación que así lo ve el marxismo. Pero no solo él: poderosas producciones intelectuales no marxistas han subrayado el papel determinante que en la conducta de los gobiernos en las sociedades capitalistas tienen las grandes concentraciones de poder económico[10]. Otras corrientes destacan la pluralidad de factores determinantes o condicionantes de las decisiones del poder político: los intereses económicos desde luego, pero también otros, cada vez más variados y entrecruzados. Otros autores han sostenido en cambio que el poder político, el Estado, goza en último término de una autonomía decisoria crucial: ¿relativa o absoluta?, otra cuestión abierta. Por nuestra parte, pueden esas cuestiones permanecer así. Lo que para nosotros cuenta, a los efectos de definir la *política*, es la existencia y la presencia de una instancia que monopoliza la fuerza física organizada y decide sobre su uso, sea cual sea la fuente remota de esa decisión.

POLÍTICA Y CONFLICTO

Puesto que la política es la actividad por la cual los hombres buscan lograr determinados efectos sobre el hecho del poder político, y puesto que los hombres que intentan tal cosa lo hacen desde y en nombre de ideas, valores, intereses, posiciones que difieren y se enfrentan entre sí, el conflicto aparece de modo natural como una dimensión inherente a la política. Constituye así una de las perspectivas desde la que puede abordarse el tratamiento de esa esfera de la actuación humana.

El pensador alemán Carl Schmitt ha hecho del conflicto la esencia definitoria de la política. Pero no cualquier conflicto, sino el conflicto de máxima intensidad, aquel que pone a las partes ante una lucha existencial, es decir, una lucha que implica la eliminación política del contrincante, definido entonces como *enemigo*. De hecho, sostiene Schmitt, cualquier conflicto se convierte en político cuando accede a ese grado de intensidad existencial. El contenido del conflicto puede ser de cualquier tipo: religioso, económico, artístico, racial. Lo que lo define como político no es su contenido sino la intensidad del enfrentamiento entre las partes[11].

A nuestros efectos, podemos tomar la de Schmitt como la postura más extrema que se puede adoptar respecto al tema de las relaciones entre política y conflicto. Si a fines expositivos tomamos esa postura como punto de partida, podemos entender la mayoría de las propuestas sobre el tema como una especie de secuencia de gradaciones del planteamiento extremo del autor alemán. Se constata así que el conflicto es, por la razón apuntada antes, un dato permanente de la política y de lo que se trata es de cómo regularlo, de cómo lograr la coexistencia de las posturas en conflicto, de cómo someterlo a reglas, de cómo alcanzar situaciones de equilibrio, así sean transitorias, de cómo organizar el

9 Para estas nociones de García-Pelayo: GARCÍA-PELAYO, Manuel, "La idea de la Política". En *Obras Completas.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Tomo II. Pp. 1765-1795.

10 Por ejemplo, Charles Lindblom el destacado académico de la Universidad de Yale, ha escrito un clásico en la materia: LINDBLOM, Charles. *Politics and markets.* New York: Basic Books.

11 Para todo esto: SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político.* Madrid: Alianza Editorial.

predominio de una de las partes sin que ello signifique la eliminación de la otra, de cómo incluso llegar a situaciones de armonía, hasta llegar al otro extremo, en la que el conflicto se elimina o se disuelve en una situación de armonía definitiva y de fondo. En esa enumeración de opciones hemos hecho, *a la chita callando*, un recorrido por varias de las posiciones más vigorosas del pensamiento político de las últimas décadas: social democracia, pluralismo demoliberal, populismo competitivo, socialcristianismo, anarquismo.

Se puede dar una mezcla de los dos polos extremos. El marxismo, por ejemplo, en su versión básica plantea una lucha existencial entre dos contendores: la burguesía y el proletariado, lucha de la cual emergerá triunfadora la clase proletaria, pues así está escrito. Ello dará paso a una sociedad sin clases y por lo tanto sin conflictos, al haber desaparecido la fuente de todos ellos, cual era la existencia de clases antagónicas. En Schmitt mismo, por cierto, está implícita la idea de que no es concebible un conflicto existencial final y definitivo, Cualquiera que sea el desenlace del que la historia haya puesto en el tapete, luego de ese vendrán otros conflictos existenciales entre quién sabe qué bandos.

Los conceptos de Schmitt nos permiten proponer una dicotomía para el tratamiento del tema del conflicto, entendido de partida como un dato esencial de la política. Tenemos de un lado el conflicto existencial. Los ha habido en la historia y hasta no hace mucho hemos presenciado algunos conflictos que fueron definidos por al menos una de sus partes en términos de lucha existencial: el caso bolchevique en algunos momentos, el caso nazi, el caso camboyano. La palabra que habitualmente se usa para designar a este tipo de contendores es la de *enemigo*. Los enemigos combaten a muerte. Del otro lado tenemos el conflicto agonal, el que consiste en una lucha sujeta a reglas y en el cual la derrota no supone la eliminación política del derrotado, sino el desenlace de una ronda, de un *round*, del conflicto, al cual seguirán otros cuyo desenlace estará por verse. Es el tipo de conflicto político propio de los regímenes demoliberales tal como los conocemos en estos tiempos. Aquí la palabra habitual es la de *adversario.* Los adversarios transan, coexisten, esperan.

El conflicto existencial tiende por su naturaleza a ser conflicto de una sola vuelta: el que gane gana todo y destruye al derrotado, hasta que por *a* o por *b* aparezca un nuevo conflicto existencial. El conflicto agonal, como hemos dicho, implica más bien la noción de una lucha que se repite con la periodicidad indicada por las reglas que rigen el *agon.*

En los casos donde priva la concepción agonal del conflicto, hay lugar para una diferenciación interna a la noción. El conflicto no solo se refiere al que pueda haber entre los competidores que pugnan por alcanzar el poder político, por ejemplo el característico de la lucha de los partidos en una democracia representativa. Además, está la pugna entre los actores que luchan por lograr que el poder político adopte tal o cual decisión u orientación. Por ejemplo, la lucha entre patronos y sindicatos en torno a la política económica de un gobierno o hasta la pugna entre diversos sindicatos por lograr que sea su visión de las cosas la que predomine en quien detente el poder político. En todos estos casos estamos ante situaciones de conflicto claramente agonales.

Hay otra posible diferenciación de los niveles de conflicto. En un primer nivel, puede tratarse de conflicto entre grupos que sostienen diversas concepciones globales de la sociedad, y luchan entre sí para ver cuál de ellas predomina como orientadora general de la vida colectiva. A título ilustrativo, se dirimen en ese plano los conflictos entre quienes sostienen una visión colectivista de la sociedad con los que defienden una postura individualista. En un segundo nivel, puede tratarse del conflicto entre diversas maneras de concebir las reglas que deben privar para dirimir los conflictos. Por ejemplo, ¿privará de modo absoluto la regla de la mayoría o hay lugar garantizado para las posturas minoritarias? En un tercer nivel, están los conflictos concretos entre aspirantes al poder, entre intereses económicos. Los que ya mencionamos: la lucha entre los partidos, luchas por más o menos impuestos, luchas por diferentes maneras de distribuir la riqueza entre patronos y obreros. Idealmente, se imagina uno una pirámide: de la privanza de una concepción global

se deriva un sistema de reglas de acuerdo a las cuales se dirimen a su vez los conflictos más concretos. Se trata, como tantas veces en estos casos, de diferenciaciones conceptuales útiles para el análisis, pero en la realidad los tres niveles se dan de forma muy entremezclada y el orden "ideal" puede modificarse. Así por ejemplo, puede que el conflicto fundamental sea en los hechos el de las reglas sobre cómo dirimir conflictos concretos y que la regla que se adopte sea la que se aplique para dirimir los choques entre concepciones generales de la sociedad.

POLÍTICA Y CONSENSO

El conflicto tiene como horizonte lógico su resolución. Llamémosla consenso. Cuando el conflicto es existencial, el "consenso" no tiene sino una modalidad: la victoria de uno de los bandos sobre el otro. La conquista total del poder político, la adopción por este de las concepciones del mundo del vencedor y de toda la cascada consiguiente en cuanto a reglas y solución de los conflictos concretos, si es que estos todavía tienen espacio. En el conflicto existencial la política no tiene otro horizonte que la victoria total.

El conflicto agonal ofrece en cambio varias opciones. El compromiso, el equilibrio, el triunfo transitorio que resguarda la posibilidad de que el vencido triunfe de la misma manera en la próxima ronda. Cuando *la política* se desarrolla en el marco del conflicto agonal, el consenso que se logra en cada caso no es definitivo en ninguno de los niveles que antes distinguimos.

Puesta en esta perspectiva, *la política* tal como la hemos definido ha de ser objeto de un nuevo afinamiento. Se convierte en la actividad humana que tiene como objetivo la solución de los conflictos a través del consenso que corresponda a la naturaleza del conflicto. Esta redefinición guarda estrecha relación con la que propusimos inicialmente y cómo ella se mueve tanto en el plano de la acción como en el del pensamiento. En efecto, la resolución del conflicto de la que hablamos pasa por conquistar el poder político, incidir en él de la forma al alcance del actor en cuestión o lograr que predominen ideas que inclinen a los detentadores del poder a un modo de resolver el conflicto más bien que a otro.

No toda resolución de conflicto ha de pasar por una decisión del poder político. Un conflicto obrero-patronal puede resolverse al nivel de la empresa. Pero eso presupone que el ordenamiento jurídico respaldado en última instancia por el poder político da validez legal a ese tipo de acuerdos obrero-patronales.

El pensamiento político en sus diversas corrientes le ha dado al máximo nivel de esos consensos los nombres que resultan de la configuración de ese pensamiento: bien común, equilibrio pluralista, alianza populista…. Son formas básicas de consenso que sirven de marco a los consensos sobre materias concretas. Los consensos parciales o de menor nivel vienen a ser afluentes tributarios de esa gran meseta consensual: por ejemplo, el acuerdo en torno a la política de sustitución de importaciones, en épocas al parecer pasadas de nuestras sociedades latinoamericanas.

El conflicto y el consenso aparecen así como como momentos necesarios de la política. La política no puede vivir sin el uno y sin el otro. Una política que no fuera sino puro conflicto, pura lucha en la acción y en el pensamiento, por acceder al poder, por incidir sobre él, por derrumbar el que existe, sería una política que se destruiría a sí misma y que perdería todo su sentido, pues no podría responder positivamente ante ningún sistema de valores. Al contrario, una política que no consistiera sino en un puro consenso, inmóvil y permanente, moriría de inanición, pues nadie tendría motivos para luchar por el poder, en ningún sentido interesante de la palabra luchar. Lo que habría sería una pugna secundaria – "subalterna" la llaman a veces– por ocupar los puestos de un poder que ya se sabe lo que tiene que hacer. Llegaríamos a esa situación donde se pasaría del gobierno de los hombres a la administración de las cosas, situación que a más de un pensador ha parecido infernal mientras que a otros ha parecido paradisíaca.

Desde hace varias décadas y al menos en las sociedades más relevantes para un latinoamericano, todos tenemos la opción –volvamos a decir– de participar en esos conflictos y en la producción de esos consensos de diverso nivel. Lo hace el dirigente político que pacta la aprobación de una ley en el parlamento, lo hace el dirigente sindical que acuerda la finalización de la huelga, lo hace el obrero que acata la decisión de su sindicato, lo hace el simple ciudadano que al votar contribuye a la fuerza que tendrá ese partido para incidir en la orientación de los consensos futuros. La tendencia es además, a que los conflictos se extiendan a nuevas áreas y se profundicen en aquellos donde ya tenían una modalidad adquirida. Para ilustrar una y otra opción, pensemos en los conflictos generados en torno al tema ambiental, o al de género, o al laboral.

Así pues, y en una nueva aproximación a la que nos conduce todo lo antes dicho, la política consiste en la actividad humana que, moviéndose en el doble plano de la acción y el pensamiento, tiene como objetivo resolver conflictos y alcanzar "mesetas" de consenso, en el marco de un orden axiológico vigente, con el respaldo de la fuerza monopolizada.

FINALE

Quisiéramos entonces terminar con una fórmula final, que recoja todo el camino recorrido y que dice lo siguiente: La política viene a ser la actividad humana, potencialmente universal, que en el plano de la acción y en el del pensamiento produce conflictos en los diversos niveles que hemos examinado, con miras a que se resuelvan en los consensos correspondientes, enmarcados en el sistema de valores que ha llegado a estar vigente, consensos cuyo cumplimiento tiene como último garante el poder político, es decir, el poder que tiene el monopolio de la fuerza física organizada de la respectiva sociedad.

Y así hemos llegado al puerto –nuestra respuesta a la pregunta *¿qué es la política?*– al cual nos condujo el timón que inicialmente elegimos para que gobernara nuestro viaje.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ARENDT, Hannah (2016): "Introducción a la política". En: *La promesa de la política.* Buenos Aires: Paidos. Pp. 131-225.

BOBBIO, Norberto (2000): "Política". En: *Diccionario de Política.* México. Siglo XXI. Pp. 1215-1225.

EASTON, David (1977): "Ciencia Política". En: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.* Madrid: Aguilar. Tomo 2. Pp. 354-368.

GARCÍA-PELAYO, Manuel (1999): "La idea de la política". En: *Obras completas.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Tomo II. Pp. 1765-1795.

_____ (1999): "La transfiguración del poder". En: *Obras completas.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Tomo III. Pp. 2447- 2471.

SARTORI, Giovanni (2005): *Elementos de teoría política.* Madrid: Alianza Editorial. Esp. Pp. 233-257.

SCMITT, Carl (1998): *El concepto de lo político.* Madrid: Alianza Editorial.

STRAUSS, Leo (1970): "¿Qué es filosofía política". En: *¿Que es filosofía política?* Madrid: Guadarrama. Pp. 11-74.

WEBER, Max (2007): *La ciencia como vocación. La política como vocación.* Madrid: Austral.

WOLIN, Sheldon, (1977).- "Teoría Política" en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.* Madrid. Aguilar. Tomo 10. Pp. 282-300.

HISTORIA DEL PENSAMIENTO POLÍTICO MODERNO 02

Guillermo Tell Aveledo

La expectativa normativa predominante en el mundo contemporáneo, incluso dentro de las ciencias políticas, es el Estado liberal y democrático. El modo en que este dominio ha sido alcanzado, es consecuencia de los aportes contrastantes de los teóricos políticos en los últimos cinco siglos.

La concepción según la cual existe una entidad que reclama para sí el monopolio de la autoridad y la violencia legítima dentro de un territorio determinado, pero que además ejerce su poder bajo los límites que le imponen normas abstractas y derechos humanos, con el propósito explícito de atender las pretensiones y aspiraciones de la comunidad de gobernados, es una conclusión tan azarosa como sorprendente, dada la tradición milenaria del pensamiento político. Aunque sin duda es consecuencia de la distribución de poder causada por incontables guerras, revoluciones y conflictos, la convicción con la que los líderes políticos asumieron sus causas responde a las razones aportadas por los pensadores políticos.

En el presente capítulo examinaremos los rasgos y modos de comprender el pensamiento político moderno, y recorreremos sus hitos más relevantes desde el renacimiento y la forja del Estado, hasta la edad contemporánea y las dificultades de la democracia liberal. Revisaremos sucintamente a los grandes autores de la tradición occidental, haciendo énfasis en algunas de sus más influyentes obras.

EL PENSAMIENTO POLÍTICO

¿Qué es el pensamiento político?

Cuando nos preguntamos acerca de los fundamentos de los estudios políticos incluyendo de la ciencia política, debemos admitir que esta disciplina general tiene –a diferencia de casi todas las otras ciencias sociales– un asidero normativo y programático recurrente en las preguntas que la historia del pensamiento político le ha aportado. Los conceptos, problemas e inquietudes fundamentales de la disciplina recorren esta historia, no de manera evolutiva, sino entre continuidades y rupturas, e informan desde la antigüedad nuestras discusiones contemporáneas.

El "pensamiento político" sería, entonces, la reflexión y producción *intelectual* de los seres humanos sobre los problemas y procesos *políticos*, registrando estas reflexiones de manera relativamente *sistemática* y *general* a lo largo de la historia. Decimos *intelectual*, por cuanto sus practicantes suelen estar alejados del centro de la práctica política (jurídico-institucional, organizacional o personal), por voluntad propia o resultado de los acontecimientos y estructura social determinada. Decimos *relativamente sistemática*, porque el grado de sofisticación y abstracción será variable; y *relativamente general*, por cuanto pese a estar necesariamente vinculadas a su contexto intelectual, valorativo y político concreto, hay normalmente una aspiración tanto descriptiva como prescriptiva que busca trascender la coyuntura. Y entendemos como problemas y procesos *políticos* a "[…] los fenómenos –individualidades o colectivos: personales y/o institucionales; azarosos y/o previstos; formales y/o informales– relacionados con la aspiración, pugna, acceso, ejercicio, expansión, organización, institucionalización, distribución, conservación, oposición y dejación del poder en las sociedades" (Soriano de García Pelayo, 2000), poder que se proyecta de manera colectivamente vinculante en instituciones reconocidas y/o obedecidas por una comunidad humana dada. Inevitablemente, estas reflexiones colindan y se solapan

con aquellas dedicadas a fenómenos religiosos, morales, domésticos, económicos, culturales, de filosofía natural, etcétera, pero solo serán estas políticamente relevantes en tanto afecten el alcance, propósitos y protagonistas del poder político, las cuales generalmente identificamos con las instituciones y estructuras de gobierno. Con frecuencia, lo que se plantean los pensadores políticos es la respuesta a unas pocas cuestiones fundamentales: ¿Cómo somos los seres humanos y cuál es nuestro propósito? ¿Qué son los gobiernos y por qué son necesarios? ¿Quiénes de entre nosotros han de gobernar? ¿Hasta dónde debe llegar la autoridad de ese gobierno? ¿Cómo se compagina el buen gobierno con la buena vida?

Cuando nos referimos a "pensamiento político", estamos incluyendo a las diversas maneras en que los seres humanos han concebido y comprendido el fenómeno político, lo cual ha tenido diversas acepciones en los programas de estudios humanísticos, políticos y sociales. Aunque –como aclara en este volumen el profesor Diego Bautista Urbaneja– se han sostenido diferencias cruciales entre nociones como "ideas políticas", "conceptos políticos", "teoría política", "filosofía política" (y, en menor medida, "doctrinas" o "ideologías políticas"), su uso alternativo como denominación de cursos con similar contenido y estructura, y con un objeto prácticamente idéntico, refleja una práctica recurrente desde la academia: la lectura de diversos autores y textos dentro de una tradición ordinariamente restringida a Occidente, que van formando el vocabulario usual, no solo de la disciplina académica, sino además de la discusión política en la opinión pública *in extenso*: palabras como ciudadanía, Estado, república, libertad, autoridad, gobierno, democracia, monarquía, soberanía, obediencia, contrato, paz, corrupción, ordenadas sistemáticamente o proferidas asistemáticamente, tienen su procedencia en el amplio campo del pensamiento político, justamente por su naturaleza esencialmente discutible.

Sí creemos que hay creaciones humanas que pueden confundirse inapropiadamente con este canon: el pensamiento político influye, pero no es, la legislación o la jurisprudencia (que tienen su propio vocabulario y lenguaje técnico, aunque dependan en sus alcances de prescripciones políticas precedentes). El pensamiento político tampoco se encuentra en las mentalidades o creencias de la sociedad en general, que suelen tener un grado de sistematicidad o coherencia limitado, y muchas veces irreflexivo. Es inevitable plantearse que la tarea de los pensadores políticos es efectivamente un trabajo elitesco (ya sea de parte de élites actuales o potenciales), que cuentan con las herramientas intelectuales para articular sus reflexiones, y el acceso a los medios para difundirlas.

Pensamiento político y ciencias políticas

Al abordar el pensamiento político como una serie de reflexiones argumentadas por la lógica intrínseca de las premisas, las cuales tienen orientaciones evaluativas, prescriptivas y normativas, asumimos que con frecuencia los pensadores políticos se van a dar a la tarea de plantearse inquietudes 'metafísicas', y difícilmente comprendidas objetivamente, como el carácter de la buena vida, la naturaleza del ser humano, así como el fundamento y alcance del buen gobierno (presumiblemente compatible con la naturaleza humana que se ha descrito). En este sentido, el pensamiento político se diferenciaría de lo que comprendemos contemporáneamente como ciencia política: como insistirá David Hume citando a Alexander Pope, "For forms of government let fools contest, / Whate'er is best administer'd is best".

El desarrollo de la ciencia política contemporánea, con sus corrientes, problemas y lenguaje propios, corresponde a otra sección de este manual. En la medida en que los métodos, lógica de comprobación, inferencias y deducciones, identificación de variables, establecimiento de correlaciones, formulación de modelos y la difusión de paradigmas que informan la ciencia política contemporánea emanan de las ciencias aplicadas y se van generalizando en las ciencias sociales, se manifiesta una creciente influencia de la sociología y la economía sobre aquella, lo cual no ha sido un diálogo poco fructífero. Empero, debemos, para proseguir en el sentido de lo aquí trazado, con una diferenciación

sumaria: entendemos a la ciencia política como estudios esencialmente sostenidos por datos empíricos y mensurables, tanto cuantitativa como cualitativamente, sobre gobiernos y administraciones, la formulación de políticas públicas, la descripción de los sistemas y procesos políticos, la opinión pública y el comportamiento político de los individuos y organizaciones de una sociedad dada. En tanto a su objeto de estudio –el alcance, mantenimiento, distribución y uso del poder– la ciencia política y el pensamiento político son ostensiblemente similares, pero es innegable la diferencia de métodos y preponderancia académica.

Algunos autores han sostenido, normalmente como forma de severa defensa hacia la filosofía política, que la ciencia política es otro tipo de filosofía política, o que contiene implícitamente aspiraciones normativas. No es para menos: la emergencia de una reflexión política crecientemente secularizada, amoral y progresista desde el Renacimiento, especialmente acusada con el surgimiento de la economía política de la Ilustración escocesa en el siglo XVIII –inextricablemente vinculada al empirismo–, y la emergencia de la noción de individuo racional, la frustración con el aparente fracaso de las aspiraciones normativas de las revoluciones Atlánticas (especialmente la Revolución francesa), la respuesta del idealismo alemán en una historia progresiva, y por último el desarrollo de métodos de cuantificación y análisis estadístico correlativo al surgimiento del Estado moderno y su organización administrativa, hicieron inevitable la separación del pensamiento político y las ciencias sociales. Como fuese, el origen de estas es esencialmente un resultado intelectual que corresponde a un *Zeitgeist* normativo particular –la "jaula de hierro" (*stahlhartes Gehäuse*) de la modernidad, a decir de Max Weber– dentro del cual el cientificismo y positivismo se proyectaron a lo largo de las más diversas corrientes. Por otro lado, los principales enfoques de la ciencia política contemporánea, la teoría de los juegos, el conductismo, y el nuevo institucionalismo, tienen una antropología distintiva –el *homo economicus*– y pueden llegar a plantear tácitamente alguna pretensión normativa: la neutralidad valorativa en la descripción y registro de los fenómenos tiende a resaltar *lo que es* frente a *lo que puede ser*, pudiendo en ocasiones elevar la descripción a *lo que debe ser*.

Frente a estas afirmaciones cabe preguntarse si existe realmente distancia entre ciencia política y pensamiento político. Desde la remota antigüedad, diversos pensadores han reclamado para sí la creación de una ciencia política que superase la diversidad de opiniones a las que atribuían la pugna política, y que observase la realidad tal cual es: Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Vico, y contemporáneamente Montesquieu, Madison, Tocqueville, Marx, Engels y Weber, alzaron la bandera de la ciencia política (en ocasiones, la "verdadera" y "nueva" ciencia política), aunque comprendida desde fuentes intelectualmente diversas: desde la filosofía, la biología, la geometría, la historia, la economía o la sociología. En cualquier caso, también se ha planteado –especialmente por Leo Strauss– que el pensamiento político moderno abandonó la aspiración de una vida buena, o, para decirlo mejor, de la persecución de un fin extrapolítico por medio de las instituciones de autoridad colectivamente vinculantes. Si esta pretensión era posible, es secundario, pero Strauss evade el punto que tanto la ciencia política, como la tradición antigua y moderna persiguen un objeto similar –cómo se logra y cómo se pierde el poder– y que las aspiraciones normativas de la reflexión política son esencialmente contingentes y variadas. Quizás con esto debemos asumir que el estudioso del pensamiento político debe partir, no ya de una neutralidad normativa, sino de un atenuado relativismo: no hay doctrina política, no hay observación de la ciencia política, que no tenga algún asidero en la diversidad de la realidad humana, y no hay régimen político que no implique decepciones o renuncias a aspiraciones ideales –o, a decir de la politología contemporánea, costes de oportunidad–.

Características y elementos del pensamiento político

Lo cierto es que los grandes hitos del pensamiento político –que se diferencian de las doctrinas y la jurisprudencia por cuanto estas últimas son manifestaciones rutinizadas y hasta anquilosadas de prescripciones previamente articu-

ladas– tienen unos rasgos propios. De acuerdo a estudiosos como George Sabine (1939) y Sheldon Wolin (1960), las teorías políticas:

- Surgen en momentos de crisis política: normalmente, los pensadores políticos tienen la sensibilidad de percibir cambios sociales profundos, y encuentran que los conceptos e instituciones vigentes no son lo suficientemente robustos para enfrentar alguna contingencia concreta, que debe ser comprendida para la cabal comprensión de su significado. Ante estas constataciones, recurren a la articulación o rearticulación de conceptos y argumentos que justifiquen la acción política.
- Evalúan la realidad circundante: el momento de crisis presenta al pensador político con la ocasión de diagnosticar la realidad, estableciendo una evaluación negativa o positiva de la misma.
- Prescriben medidas de aplicación futura: en ese sentido, la acción política planteada busca afectar, como acto político en sí mismo, las instituciones futuras de una sociedad, reafirmando instituciones atribuladas, o proponiendo su transformación. Esto puede hacerse desde inferencias sobre el pasado o sobre la naturaleza de los seres humanos y sus sociedades.
- Establecen las características y el rol del liderazgo: al prescribir medidas de acción futura, el pensador político suele optar por definir quiénes dentro de la sociedad serían más idóneos para promover ese objetivo, dando razonamientos acerca del modo en que ese liderazgo ha de alcanzar o mantener el poder político, muchas veces reasignando competencias, o creando nuevas figuras e instituciones.
- Pretenden ser aplicables de manera general: a diferencia del tratado dogmático o el panfleto doctrinario, el pensador político suele plantearse que sus observaciones y conclusiones reflejan una verdad esencial de lo político que, dado que los problemas del poder identificados pueden repetirse de tiempo en tiempo y de lugar en lugar, les otorga una pretensión de generalidad. A la vez, superado lo contingente, se incorporan a la tradición más amplia de pensadores políticos y, más allá de las intenciones o pretensiones de sus autores, es recibida y reinterpretada en diferentes contextos.
- Quieren comunicarse, persuadir a su audiencia: el conocimiento planteado por el pensador político, a diferencia de la necesaria rigidez técnica y esoterismo del académico político o el jurista, busca ser persuasiva. En tanto sus implicaciones normativas y de política se pretenden aplicables, se busca convencer a su audiencia potencial (otros miembros de la élite, la vanguardia de un partido, una etnia específica, alguna clase social, el público en general…) de la pertinencia de sus argumentos. Por lo tanto, es un ejercicio intelectual que no está exento de retórica y de expresiones de convicción, en los códigos y criterios comprensibles para sus contemporáneos, y –hay que decirlo– que debe ser registrado en un medio susceptible de ser reproducido repetidamente.
- Son realistas: más allá del carácter revolucionario, conservador o pragmático del diagnóstico del pensador político frente a su tiempo, el pensamiento político no son ensoñaciones, ni literatura fantástica o ciencia ficción. El pensador político tiende a considerar las posibilidades de realización de sus propuestas en el universo material tal cual existe, modificando o defendiendo las instituciones según sea necesario. No se le atribuyen a los individuos capacidades y habilidades fuera de la experiencia efectiva, ni a la naturaleza física reglas más allá de lo comprobable, más allá de la posibilidad de expansión y florecimiento que puedan implicar sus prescripciones sobre las instituciones y la conducta humana.

Orientaciones metodológicas sobre la historia del pensamiento político

Como el pensamiento político se ha desarrollado de múltiples maneras (desde la tradición oral, a la lírica, el epistolario, la narrativa, los grandes textos filosóficos y los ensayos polémicos...) y sin una metodología unificada y consistente, el debate metodológico se ha concentrado en la discusión acerca de la historia del pensamiento político. Siguiendo a Cansino (1998), podemos definir a esta disciplina como aquella dedicada a la reconstrucción e interpretación de las preocupaciones centrales, experiencias e ideas formativas de los seres humanos con respecto a lo político a lo largo de la historia. Sobre el cómo llevar a cabo esta interpretación y esta reconstrucción, se han desarrollado, a lo largo de la extensa historia de la disciplina, varios debates filosóficos y metodológicos. Por ejemplo, los debates entre la continuidad y la discontinuidad de las ideas políticas, entre el objetivismo y el interaccionismo hermenéuticos, entre la descripción y la prescripción por parte de los historiadores de las ideas, y principalmente entre el textualismo y el contextualismo.

Por el textualismo, también conocido como "perennialismo", denominamos el enfoque que asume a los textos políticos como clásicos políticos. Esta es la posición tradicional del estudio de la historia del pensamiento político, en la revisión cronológica y atenta de los grandes textos que conforman el canon de la disciplina. De hecho, es la manera de comprensión usual en las escuelas de ciencias políticas y en los cursos universitarios, pero rara vez es planteada expresamente como un enfoque independiente, como hacen ostensiblemente autores como Leo Strauss, Allan Bloom y Harvey C. Mansfield. El textualismo considera que los grandes textos de la tradición política reflejan potenciales soluciones a las cuestiones perennes que suscita la experiencia humana –ostensiblemente, el problema de lo justo–, las cuales trascienden el contexto inmediato de la vida de los autores. Esto hace que el significado de los textos se haga comprensible por medio de un estudio atento de los mismos de manera hermenéutica, incluso auscultando ideas radicales ocultadas "entre líneas" a sus propios contemporáneos (Strauss, 1952). Dichos textos son, a fin de cuentas, de donde se derivan nuestros conocimientos y opiniones más generalizadas; aunque creamos contemporáneamente que estos criterios son históricamente contingentes, se insiste en el carácter no polémico sino de "verdades atemporales" de estos grandes textos. Cabe añadir que para los defensores de esta corriente interpretativa estos textos suelen ubicarse casi siempre en la tradición occidental clásica, desdeñándose mucho de la filosofía política contemporánea.

El contextualismo, por su parte, se identifica principalmente con la llamada "Escuela de Cambridge" con historiadores y teóricos políticos como John Dunn, J.G.A. Pocock y, fundamentalmente Quentin Skinner. La orientación distintiva de este enfoque radica en que entre las ideas políticas expresadas por un autor y su contexto (intelectual y lingüístico, y no meramente social o económico), hay una determinación imposible de subestimar, so pena de trivializar, distorsionar o malinterpretar las mismas. Los textos políticos tienen un carácter fundamentalmente histórico, y son el resultado de acciones humanas sumamente complejas, donde las circunstancias del autor juegan un papel fundamental, cuyos intereses y objetivos determinados (tanto por sus condiciones personales como histórico-sociales) lo han llevado a escribir del modo en que lo hizo y con unos conceptos determinados. Por lo tanto, los estudiosos deben procurar rescatar los lenguajes políticos con las convenciones convencionalmente aceptadas en su contexto, cuya comprensión se hace primordial. Por lo tanto, el conocimiento del texto es de por sí insuficiente –aunque siempre necesario– para el entendimiento de los ya-no-tan-grandes textos, los cuales están inevitablemente anclados en polémicas coyunturales y enfrentados a textos perdidos o "menores" dentro del canon ordinario. Deberíamos así procurar pensar por nosotros mismos, y no quedarnos atados a una tradición ajena a nuestros significados y orientaciones de valor. Así, este enfoque es más dado a la investigación histórica aplicada, en la cual ha habido considerables desarrollos en las últimas décadas, que a la divulgación en cátedra.

Mutuamente, los partidarios de uno u otro enfoque se acusan con frenesí: a los "textualistas" se les acusa de anacrónicos, por pretender que los textos tienen una significación actual imposible de haber sido concebida fuera de su

contexto histórico, mientras que los "contextualistas" se les acusa de anticuarios, por abandonar las ideas al pasado y evitar que sirvan para nuestras indagaciones presentes. En nuestro criterio ambas acusaciones son caricaturas de las distintas posturas, toda vez que hay hallazgos interpretativos cruciales desde cada una, y que además ninguno de los promotores de estas orientaciones ha asumido de manera pura sus propios preceptos. Pareciera que, en el fondo, esta área de estudio goza de un profundo eclecticismo metodológico.

Otros enfoques han tenido cierta relevancia en la historia intelectual reciente. Uno es la "genealogía del saber" o el "método arqueológico" propuesto por Michel Foucault para recuperar la historia de ideas de autores desconocidos o temas tabú, para así "revelar" el significado innoble o mitificador de los textos e ideas canonizados. El otro, es la Historia Conceptual o *Begriffsgeschichte*, identificado fundamentalmente con el historiador alemán Reinhart Koselleck, que intenta dar cuenta de la transformación de ideas e ideologías a lo largo de la historia, como "libertad", "revolución" o "ciudadano", bajo la premisa que los conceptos son esencialmente mudables, y que en la práctica coincide con varias de las ideas del contextualismo. El trabajo de Koselleck tiene en el período de radical transformación ideológica entre 1750 y 1850, como siglo pivote del cambio hacia el lenguaje político contemporáneo, reflejado en su monumental *Historisches Wörterbuch der Philosophie* editado por Joachim Ritter, y que tiene eco en España y América Latina con el "Diccionario Político y Social del Mundo Iberoamericano" y el proyecto de Iberconceptos.

Lo clave de la diferencia de enfoques estaría más en el ámbito de interpretación del objeto, y no propiamente en la identificación del objeto de estudio que comparten: el *corpus* de pensamiento político. Como fuese, todos los enfoques dominantes de la historiografía del pensamiento político reconocen en la reflexión intelectual su objeto de estudio, y no lo descartan como un epifenómeno de otras facetas de la realidad, como corrientes historiográficas positivistas y marxistas, en las cuales las ideas se subordinan a las relaciones económicas y de clase, por una parte, o son justificaciones indistintas de relaciones de poder.

Los "Grandes Textos" y el problema de los clásicos

Esta discusión nos trae a un último problema de la metodología, el problema de los clásicos políticos, cuyos textos –mayores o menores– sirven de foco al estudio del pensamiento. Ni siquiera el más radical de los contextualistas desmerecería la importancia de *La República*, *El príncipe* o *Leviatán*, por cuanto que, si no basta con los textos en sí mismos, es el debate que cada uno de esos textos reflejan de modo tan importante, que genera las vetas de investigación de cada contexto, y que sí existen autores que marcan hitos en estos desarrollos (aunque no como genios aislados), es decir, "la insoslayable pregunta sobre desde dónde han de empezar nuestras investigaciones históricas" (Skinner, citado por Vallespín, 2002). Hay que admitir, sin embargo, que el reconocimiento general de la disciplina es a un conjunto más bien discreto de libros y autores: un estudiante ordinario leerá a Maquiavelo antes que Guicciardini, Hobbes antes que a Selden y a Marx antes que a Blanqui; y un investigador especializado no podrá evadir a todos los anteriores, pero se verá forzado a partir de las disputas promovidas por las grandes figuras, aún si es para desmentir su autoridad o predominio. No en balde el profesor de la historia de las ideas políticas oxoniense, Alan Ryan (2012) nos recuerda bromeando indicando que los historiadores del pensamiento político se dedican en su vida "a una docena de libros", o como dice la jerga universitaria anglosajona, la lista que va "from Plato to N.A.T.O". ¿Qué tienen de especial esos libros? Se trataría de autores imprescindibles que, si bien no son los primeros en articular un concepto determinado o plantear una orientación particular, se convierten en referentes inevitables en nuestra concepción del recorrido histórico de una idea, pero también de la mutación del lenguaje político. Esto no solo se identifica intrínsecamente –por la sofisticación y relativa novedad de sus argumentos– sino también contextualmente –en el modo en que dicho texto refleja el centro de las preocupaciones intelectuales de su tiempo en torno a la política– y, lo que es más, contemporáneamente, por el

modo en que aún influye para bien o mal nuestra propia discusión y vocabulario, incluso más allá de la comprensión de sus contemporáneos y las intenciones del propio autor.

Si el propósito del pensamiento político es develar, si cabe esa posibilidad, las categorías y conceptos fundamentales que enmarcan el estudio de lo político, no siendo meramente una rama de la ciencia política, sino su tronco matriz. La ciencia política progresa, ciertamente, pero no termina de refutar de manera concluyente los planteamientos que enmarcan la disciplina general de los estudios políticos, aun si se esfuerza en poner en duda sus respuestas. No quiere decir esto que los autores del pasado sean infalibles, sino que nosotros seguimos siendo falibles, y que por lo tanto podríamos encontrar en sus asertos alguna orientación relevante cuando menos para comprender por qué sostenemos aquellos que hoy son nuestras inigualables verdades políticas. Nadie "inventó" el Estado, o la soberanía popular, o los límites al poder político, y de hecho estas concepciones hoy rutinarias podrían ser consideradas anatemas en siglos anteriores, pero justamente en esas nociones ordinarias se manifiestan vivamente los aportes de esos autores, incorporándose lentamente en nuestra escala de valores.

Hacia una tipología de los pensadores políticos

Entre la miríada de autores que conforman el canon del pensamiento político, observamos que hay una multitud de enfoques y respuestas. Los hay igualitarios y partidarios de las jerarquías, pacifistas y violentos, idealistas y realistas, materialistas y metafísicos, etcétera. En rigor, casi todos –salvo la tradición anarquista– presumen que debe haber algún tipo de gobierno y que, si ese gobierno es justo/correcto/adecuado, podrá ejercer algún grado de coerción legítima/necesaria contra quienes transgreden las normas establecidas por ese gobierno. Pero el fundamento de la distinción entre lo legítimo y lo ilegítimo, y por tanto entre lo lícito y lo ilícito, dependerá a su vez del origen de la autoridad existente y su adecuación a una caracterización "correcta" de dicho origen. Es nuestro criterio que esa caracterización del origen depende de dos criterios generales: qué cree el autor de sus semejantes, y cómo califica la sociedad existente.

La concepción del ser humano

De acuerdo a su creencia sobre los otros seres humanos, el autor otorgará más o menos autonomía a los mismos. El pensamiento político que parta desde una antropología negativa tenderá a ser autoritario (concentrando más autoridad y poder en los gobernantes), y si parte de una caracterización antropológica positiva tenderá a ser menos autoritario (concediendo mayor albedrío a los gobernados). Puede ocurrir que el autor considere que una etapa autoritaria temporal –como corrección de una coyuntura negativa para los seres humanos– sea necesaria para lograr un gobierno no-autoritario de manera perdurable (piénsese en Rousseau). Por otro lado, si una situación de extrema libertad lleva a perjuicios que deriven en una necesidad autoritaria, esto no esconde un optimismo antropológico, sino que confirma el pesimismo como actitud definitoria (piénsese en Hobbes). Dicho de otro modo, a mayores vicios, mayor autoridad, y a menores vicios, más libertad, a lo largo de un espectro lleno de matices. En las excepciones totalitaria y anarquista, respectivamente, se considera que el poder debe descansar por completo en uno u otro extremo.

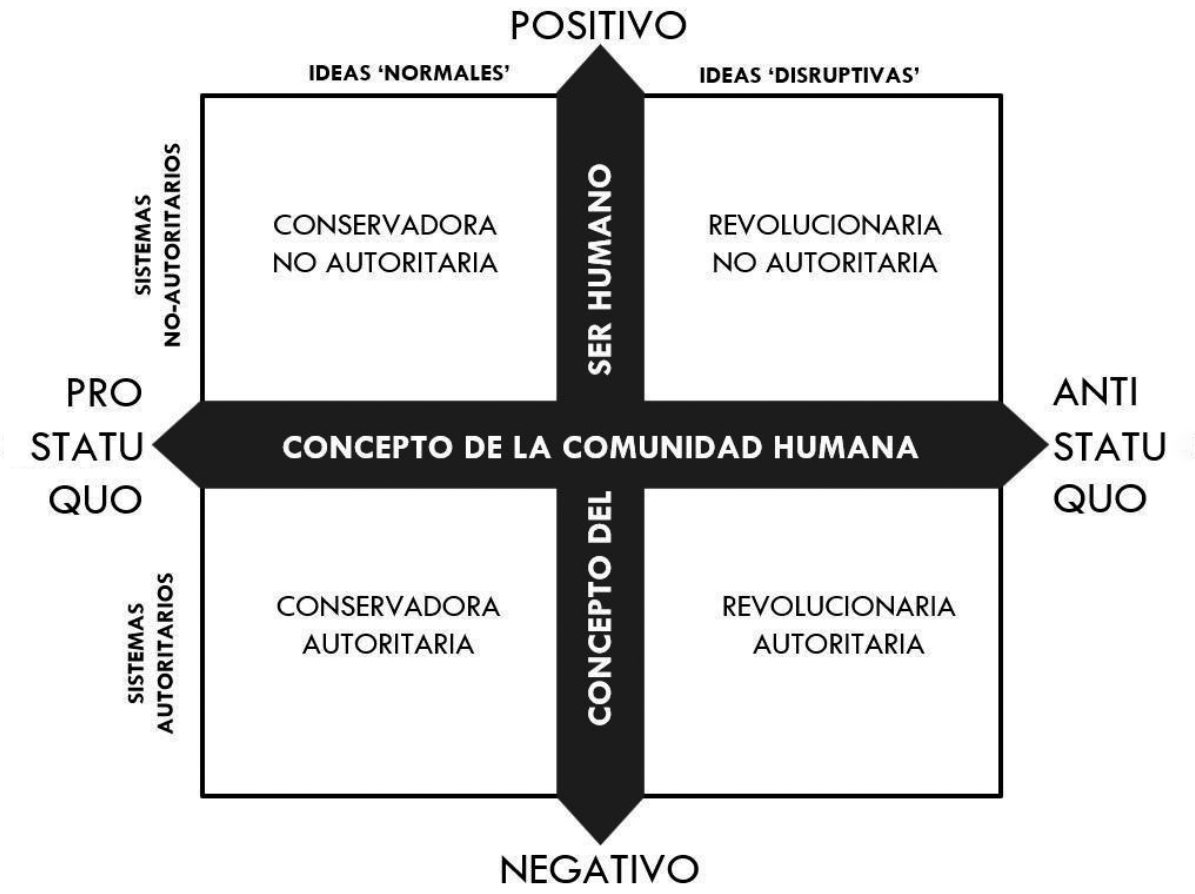
La concepción de la sociedad existente

Hemos indicado que dos de los componentes del pensamiento político son la evaluación de las circunstancias presentes y un llamado a la acción. No existe un pensador político neutral –ni siquiera aquellos ostensiblemente descriptivos y comparativistas, como Aristóteles y Montesquieu–, por lo que no podemos asumir que exista una teoría política neutral. La actitud ante el *statu quo* es reveladora del carácter transformador, o no, del pensamiento político en cuestión. Una actitud conservadora considera al *statu quo* positivo o al menos tolerable, y percibirá a los cambios

potenciales o actuales como peligrosos para los objetivos de la comunidad política. Por su parte, una actitud revolucionaria percibirá la continuidad del *statu quo* como un obstáculo lesivo a los objetivos de la vida humana o de la verdadera comunidad política.

Debemos indicar que no toda teoría política es normalizadora o disruptiva de manera permanente o intrínseca, sino frente a su contexto de aparición; seguramente, un pensador igualitario era repulsivo al orden absolutista del siglo XVIII, pero sus ideas, ya concretadas en normas e instituciones, serían normales y hasta insuficientes siglo y medio más tarde. Por otro lado, como hemos indicado que los grandes hitos del pensamiento político tienden a aparecer en momentos de crisis, es frecuente que sean pensadores de actitud revolucionaria. Basados en el cruce de estas dos categorías (ver gráfico n°1), podemos establecer cuatro tipos básicos de pensamiento político: conservador-autoritario; revolucionario-autoritario; revolucionario-no autoritario; conservador no-autoritario.

GRÁFICO N° 1
TIPOS DE PENSAMIENTO POLÍTICO



EL PENSAMIENTO POLÍTICO MODERNO

¿Por qué "moderno"?

La expectativa normativa culminante de la época contemporánea, incluso dentro de las ciencias políticas, es el Estado liberal y democrático, Estado de bienestar o el Estado social de derecho. Este dominio ideológico –que no efectivo, dada la preponderancia de regímenes autoritarios a lo largo del planeta– ha sido alcanzado, es consecuencia de los aportes contrastantes de los pensadores políticos en los últimos siglos, recorrido que desde la perspectiva de la teoría del Estado realiza en este volumen el profesor Ricardo Combellas.

Es necesario comprender el punto de partida para captar lo extraordinario de esta transformación. Hacia el siglo XV, Europa se encontraba aún en lo que siglos más tarde se denominaría la Baja Edad Media, cuyas características políticas eran la pluralidad –muchas veces inefectiva– de centros de poder y autoridades sobre una misma comunidad, la estrecha conexión –no identidad– entre la autoridad política y la autoridad religiosa, y la persistencia de una humanidad jerarquizada e inmóvil, donde la pertenencia las relaciones feudo-vasalláticas, normalizadas en la sociedad estamental, definía desde su nacimiento la vida de los individuos. Hay que hacer notar que estas sociedades eran ostensiblemente pacíficas y ordenadas, dada la lentitud de transformaciones tecnológicas y la creencia colectiva en su legitimidad. Para la existencia del Estado social de derecho como ideal predominante, como estándar "normal", debemos presuponer una serie de nociones políticas que no eran inevitables en el curso de los acontecimientos históricos: la licitud de la existencia de una entidad que reclama para sí el monopolio de la autoridad y la violencia legítimas dentro de un territorio determinado; la existencia de límites a dicha autoridad bajo normas abstractas registradas en Constituciones, contentivas de derechos políticos a los seres humanos miembros de la comunidad política; y el que esos derechos políticos se expandiesen hasta contener prescripciones económico-sociales con el propósito explícito de atender las pretensiones y aspiraciones vitales de tales individuos. Esto, en suma, requirió de unos largos procesos de transformación intelectual de largo aliento.

La primera de estas transformaciones es la concentración de los poderes gubernamentales en las monarquías nacionales europeas entre los siglos XV y XIX, sobre la base del debilitamiento de sus rivales superiores (el Sacro Imperio y el Papado) e inferiores (ciudades estado, arzobispados, pequeños dominios nobiliarios), hecho posible con los avances tecnológicos y administrativos, y necesario con los conflictos religiosos derivados de la Reforma, reúne la noción de soberanía y Estado que identificamos con autores como Bodin y Hobbes. Otro factor de cambio es la aparición del individuo, derivada del alma indivisa del cristianismo y el debilitamiento de las comunidades particulares gracias a la creciente urbanización europea –y el debilitamiento de guildas y gremios medievales por la progresiva industrialización–, del concepto filosófico del individuo, elevado por el calvinismo su doctrina de la salvación, y que será apreciado secularmente por Hobbes y Locke en sus doctrinas contractualistas, descrito por Hegel y Tocqueville como distintivo de la era, así como en última instancia el anarquismo y el liberalismo más contemporáneo. A su vez, el surgimiento del concepto estatal de soberanía se verá retado rápidamente por la noción de soberanía ascendente –la soberanía del pueblo–, que romperá con el contractualismo del siglo XVII, pero que será elevada a dogma permanente con el enciclopedismo, y hecho práctico con la extensión del sufragio en las olas democratizadoras de los siglos XIX y XX. Paralelamente, el fenómeno de secularización paulatina que emergió desde dos vías: la crítica política hacia el conservadurismo y radicalismo religiosos (alternativamente, con Maquiavelo, Bodino y Hobbes), que devino en una progresiva hostilidad hacia la religión y el clero (en Spinoza, Bayle y los enciclopedistas), y los desarrollos científicos que permitían explicaciones no teológicas del cosmos o de la naturaleza humana. Por último estas corrientes progresivamente menos autoritarias, darán lugar a la noción de igualitarismo que comienza con la abolición intelectual de las diferencias de

todo tipo en la teoría hobbesiana, pasando explícitamente hacia el fin político de las distinciones nobiliarias y el acceso al poder de propietarios, artesanos y comerciantes –burgueses– en las ideas del radicalismo revolucionario inglés, a la denuncia de toda desigualdad económica con Rousseau y las ideas socialistas y cristianas, o doméstica con autores como Wollstonecraft y Mill.

Así, vocablos como Estado, soberanía, libertad igualdad, pueblo, ciudadanía, república, serán elaboradas y/o resignificadas para dar paso a nuestro lenguaje político contemporáneo. La emergencia del Estado será primeramente en su forma absolutista, para ser revolucionada por el Estado liberal burgués, negado por las aspiraciones totalitarias (que maximizan la pretensión de poder más allá del Estado absoluto), y corregido por corrientes socialistas, social liberales y social cristianas en el mundo de finales del siglo XIX hasta la postguerra. Ese lenguaje ilustrado contemporáneo es el lenguaje que se expandirá con Europa, desde sus raíces grecorromanas hacia las familias lingüísticas indoeuropeas, y así sobre el resto del globo en la proyección imperial, económica, tecnológica y cultural de Occidente. El lenguaje de las independencias, las revoluciones y la descolonización será también, en buena medida, una derivación con clarividencia propia desde América, Asia y África.

No es la forma de Estado, ni el concepto de soberanía, aún transformadores en Occidente, los que marcarán una diferencia esencial con la antigüedad. Ya la Persia de los Sasánidas, y la Roma imperial eran ejemplo de un tipo de autoridad soberana relativamente centralizada. La secularización, por su parte, sería un elemento de novedad discutible por cuanto no es la religiosidad –presente de modo crucial en la antigüedad, y en relación cambiante con la ciencia– sino al rechazo de la especificidad de la ética cristiana (la expectativa de que la recompensa divina del más allá pertenece a los débiles y dóciles (el Sermón de la Montaña de Jesucristo, Mt.5:17–48) y al ascenso de lo que hoy llamamos realismo político; pero esto también tiene antecedentes remotos en Tucídides y en la ética romana. Sin embargo, puede afirmarse que el gran cambio de la etapa moderna es la revalorización del individuo y en última instancia la emergencia del poder del pueblo. La legitimidad democrática, con gobiernos "*for the people*" o "*by the people*" es el elemento discursivo más conflictivo de nuestro tiempo. Habiendo durante milenios observado los pensadores políticos la tensión entre οἱ πολλοί y οἱ ὀλίγοι, entre plebeyos y patricios, entre *popolo minuto* y *popolo grosso*, la caracterización de las formas de gobierno populares era fundamentalmente negativa: que los más mandasen a los menos era una imposibilidad moral, puesto que generaría primero desórdenes y luego la concentración de poder en la figura del tirano. Aún en su corrección republicana bajo la teoría política aristotélica y romana, los gobiernos populares eran vistos como riesgos a los fines de una comunidad bien ordenada. Así, el dogma de la igualdad natural, proyectada luego hacia la igualdad política, económica, social y sexual aparece como la más sorprendente –y frágil– consideración de los últimos siglos.

Del Renacimiento al absolutismo

El proceso de formación del Estado democrático liberal tiene como punto de partida inicial la emergencia del concepto de Estado en la primera modernidad. La noción de *stato*, especialmente en el norte de la península italiana, era utilizada para referirse a cualquier régimen e incluso simplemente una situación estable de un gobierno, hasta el muy prosaico estatus o condición de un gobernante.

La tradición altomedieval predicaba que tal *stato* se alcanzaba por las vías ordinarias, tradicionales y legales de transmisión del poder –ya fuese este hereditario o electivo–, y no se esperaba que los gobernantes tuviesen perturbaciones mayores. Esto implicaba que había una expectativa de conducta propia de tales figuras, la cual se consolida en el género político de los *specula principum*, que reunían prescripciones morales para los gobernantes, proyectando la moral clásica y cristiana sobre las tareas del gobierno: el príncipe debía esforzarse por ser la mejor persona de la comarca, y ello garantizaría la paz y la concordia. Esta tradición literaria, de abundantes muestras entre los siglos XII y XV, va

a ser subvertida por el estadista florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527) en los que son generalmente considerados los primeros dos grandes libros de pensamiento político moderno: *El príncipe* y *Los discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Redactadas ambas obras entre 1512 y 1513, durante un amargo exilio de la vida política de la ciudad y en el segundo interregno mediceo de la República Florentina, y tras varias décadas de convulsión política, registran la pretensión de su autor de lograr "nuevos modos y órdenes", basados no en repúblicas ideales sino en la "verdad efectiva" de la política, escribiendo desde las experiencias (histórica o personal), y no desde la prescripción moral o la afectación intelectual. Maquiavelo juega con los referentes tradicionales –evitando abundar en glosas o referencias literarias directas, aunque haciendo numerosas alusiones a hechos y gobernantes concretos, para ofrecer su propio libro de consejos a príncipes.

El núcleo del argumento de Maquiavelo es si las nociones de virtud principesca tradicionales, útiles a príncipes tradicionales, podían servir a un "*principe nuovo*" –a un gobernante sin asidero legítimo en el trono; esto es, uno que no tuviese sino el puro poder– a *mantenere lo stato*. ¿Puede un príncipe "bueno", sometido a la moral cristiana y a la virtud clásica, gobernar? Ser "buenos" no nos hace "buenos príncipes", y los grandes hombres que han de ser imitados estuvieron dispuestos a acometer acciones moralmente censurables para obtener y mantener el poder, lo cual implica no la *studia humanitas* del letrado, sino el dominio del *arte della guerra*. Fiero como los leones, y astuto como las raposas. La crueldad, la mentira, el fraude, la temeridad, son solo vicios si no persiguen un objetivo político, y las acciones que son condenables en las personas ordinarias recibirán el beneplácito de quienes reciben un "*vivere sicuro*", o que ignoran la dimensión efectiva del poder. El rasgo esencial del príncipe sería su *virtú*, noción que combina arrojo, virilidad y decisión, con una difusa autorización a hacer lo necesario para dominar. En efecto, esto encuadra al gobernante en lo que podríamos denominar una ética consecuencialista, y parece que la autonomía valorativa del mismo es considerable: todo podría ser justificado si se mantiene el control, y si con ello se obtienen literatos que escriban nuestra historia. Frente a la *virtú*, no opone Maquiavelo a la bondad, sino a la Fortuna, veleidosa diosa romana pero también metáfora del azar: la *virtú* del príncipe atrae su favor, y cuando esta suerte cambia, esa misma cualidad prepara para la adversidad. Todo el argumento está anclado en la perspectiva particular del gobernante, independientemente de su deber o aspiraciones mayores: la vida del príncipe es esencialmente azarosa, la violencia es la base fundamental del dominio, los adversarios al poder son siempre rapaces, y el pueblo es diletante o incauto (claro, de escoger entrambos, se debe preferencia al apoyo popular, puesto que la gente común no es ambiciosa). Pero Maquiavelo no indica que el príncipe tenga una licencia absoluta para el vicio: al contrario, si los vicios son impolíticos, si debilitan su "*virtú*" o si su despliegue efectivo generase rechazo, debe este guardarse de practicarlos. El príncipe maquiaveliano no es ni un tirano ni un sátiro.

Pese a la supuesta superioridad ética de los *Discorsi* sobre *Il principe*, el argumento sobre las técnicas de mantenimiento del poder es esencialmente el mismo en ambos trabajos. El príncipe fundador de una república (porque incluso un gobierno popular ha de ser creado por un caudillo; la multitud carece de *virtú* por sí misma) cuenta con el mismo catálogo de acciones. La diferencia es que construye un orden político "nuevo" que debe proyectar el amor a la patria –y no a una dinastía o jefe particular– de manera perdurable, promoviendo el amor a la patria por parte del pueblo. La admonición patriótica italiana de Maquiavelo al final de *El príncipe* racionaliza un tanto su consejo fundamental, aunque sí espera conmover la molicie y "afeminamiento" en que encuentra a sus contemporáneos.

Otro autor que se plantea el problema de los consejos a príncipes es el humanista inglés Tomás Moro (1478-1535), con su *Utopía* (1515) en la cual, retomando la ciudad ideal del platonismo, se sirve de la metáfora para proyectar con una ficción las cualidades de la vida monástica cristiana a un gobierno, aboliendo la propiedad privada, la intimidad y la necesidad de disputas públicas. Esconde Moro una fina ironía –su fervor religioso matizado por un ánimo realista– usando la isla de Utopía como excusa para plantear el acuciante dilema del pensador: fuera de la perfección de

los proyectos ideales, ¿vale la pena aconsejar a los príncipes y a la política tal cual ellos son? ¿Es servir al poder un acto de venalidad? Moro declara abiertamente que, pese a las imperfecciones de este mundo, el deber del hombre letrado es servir, con el propósito de influir positivamente sobre tales carencias, aunque no espere lograr transformarlas. Sin dialogar con Maquiavelo, se acerca mucho al desdén hacia las repúblicas imaginadas, pese a la influencia crucial de su propia utopía en todo el género de denuncia de la realidad.

Como fuese, Maquiavelo no es el primer autor que trabaja la política del poder con realismo, pero sí el primero que lo hace en tal grado tras milenio y medio de impronta cristiana. *El príncipe* debía ser un libro privado, pero su publicación póstuma le llenará de infamia entre católicos –por sus ataques a la Iglesia– y protestantes –por ser epítome de la corrupción política italiana. Maquiavelo llega a saber de los primeros años de la Reforma Protestante, y sus planteamientos serán a la vez repudiados y curiosamente relevantes ante la crisis europea.

Aunque los propios líderes religiosos y políticos de las iglesias protestantes no harán una doctrina política enteramente novedosa (Lutero remoza el agustinianismo, y Calvino el viejo gobierno bíblico de los sacerdotes), la enorme perturbación que causan en Europa las guerras religiosas removerá los cimientos tradicionales de la autoridad y hará necesario argumentar a favor de la concentración de poder. Autores como Jean Bodin (1530-1596) y Giovanni Botero (1544-1617) reforzarán la supremacía del *stato*, justificando su acumulación de competencias, retomando la lógica de Maquiavelo mientras denunciaban sus medios. Bodino, ideólogo de la facción *politique* durante las guerras de religión en Francia, con su libro *Los seis libros de la República* (1568), voluminoso tratado jurídico-histórico a medio camino entre la monarquía pluralista y el absolutismo, planteando la noción de *Souveraineté*: la soberanía es el poder absoluto, perpetuo e indivisible de una *res publica* (como comunidad política, y no como asiento personal de poder) que consiste en la capacidad de legislar, juzgar y ejecutar la ley en el soberano, junto con otras numerosas competencias (hacer la paz y la guerra, establecer impuestos, controlar pesos y medidas, acuñar moneda, etcétera). El jurista ligeriense no solo captura funciones que no pertenecían antes a las monarquías medievales en la corona, sino que además deriva a la autoridad real no de la unción religiosa (en ese momento, pretensiones facciosas de católicos o protestantes), sino independiente y por encima de estas: el poder concentrado –solo limitado por tenues barreras– es necesario ante el conflicto social. Botero, por su parte, articula esta necesidad en el libro *Della ragion di Stato* (1589), en el que argumenta que los gobiernos tienen el derecho de actuar por encima de los límites prescritos por el derecho natural y positivo si la integridad de la comunidad política se encontrase amenazada. Aunque superficialmente rechace los expedientes maquiavélicos, su término "razón de Estado" permanecerá como toda noción de justificación supra moral y supralegal de las acciones de la autoridad política de cualquier signo.

La razón de Estado adquiere corporeidad en el pensamiento de Thomas Hobbes (1588-1679), quien en obras como *De cive* (1641), *Elementos del Derecho* (1642) y especialmente *Leviathan* (1651), plantea que dicho Estado es una persona artificial, compuesta por la reunión y el consentimiento de los individuos, quienes ceden su poder particular para instituir un poder común y superior.

Esta visión podría parecer poco original si no prestamos atención al método planteado por Hobbes, que desde una pretensión de crear una "nueva ciencia civil" rechaza explícitamente las descripciones aristotélicas –el hombre no sería un "animal político", con orientación naturalmente sociable–, asume el método de deducción lógica resolutivo-compositiva que la geometría y la óptica habrían utilizado en la revolución científica de los siglos XVI y XVII en figuras como Galileo, Bacon o Mersenne. Si se aspira que la política sea ciencia útil para la paz y no mera opinión para la diatriba, debe alcanzarse correctamente el estudio del todo (la sociedad, el gobierno, los regímenes...) a partir de determinar la naturaleza de sus partes componentes; y el componente básico de la comunidad política son los seres humanos individualmente considerados. Todo el universo es materia, compuesto de "cuerpos", movidos entre sí por factores físicos,

planteaba Hobbes en su *De corpore*, concluyendo en su *De homine* que los individuos responden mecánicamente a los estímulos agradables (que son apetitos, y confundimos con una idea particular de "bien") y los estímulos desagradables (que son aversiones, y confundimos con una idea particular de "mal"). Calculando –por medio de la razón– entre apetitos y aversiones tomamos normalmente una decisión hedonística, que podrá llevarse a cabo si tenemos la capacidad –poder– para ello. No hay un "sumo bien", sino un conjunto agresivamente conflictivo de intenciones particulares y apetitos contrapuestos, y el hombre solo se caracteriza por un deseo constante de obtener sus fines "que solo acaba con la muerte". El mayor apetito individual es vivir, y el mayor temor, morir. Dado que los individuos así planteados son esencialmente egoístas, ansiosos y competitivos, y esencialmente iguales en poder e inteligencia, es imposible establecer un dominio estable entre ellos. Hobbes plantea así la influyente ficción del "estado de naturaleza", describiendo la vida de quienes allí se encuentran como "solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta", y la "guerra de todos contra todos". Los individuos, quienes fuera de la sociedad poseen un "derecho natural" para la satisfacción de todos sus apetitos por cualquier medio a su alcance, entran en inevitable y caótico conflicto entre sí.

Constatando así los individuos, gracias a su razón y a su creciente temor a morir, que es preferible deponer sus aspiraciones de dominio particulares para garantizar su vida y su seguridad, descubren la "ley natural" (es decir, los límites de su "derecho"), que les plantea vivir en armonía, para lo cual no pueden contar meramente con su voluntad mutua. Por ello, resuelven entrar simultáneamente en un contrato a favor de un tercero, superior y colosal –materialización del Estado–, renunciando mutuamente a sus derechos naturales y recursos, y entregándoselos a aquél cuya fuerza y autoridad son superiores a la del conjunto de la multitud y cualquier otra institución alternativa (*Non est super terram potestas qui comparetur*). La verdadera libertad se encontrará no en la apelación a la naturaleza, sino en la definición que desde su autoridad consentida determine el Estado, que goza todos los atributos de la soberanía. Por eso, el *Leviathan* se subtitula "the matter, forme and power of a Commonwealth", siendo la materia los distintos individuos así descritos; la forma, el acuerdo de ceder su satisfacción presente por una satisfacción futura, y el poder, los derechos que así adquiere la nueva persona del Estado. El *Leviatán* es, pues, la *summa* de *Corpore*, *Homine*, y *Cive*.

El contexto inmediato de la obra de Hobbes son las guerras civiles inglesas, que combinaban elementos de diatriba políticos, sociales, étnicos y religiosos, para disolver las pretensiones de autoridad monárquica o parlamentaria. El autor inglés –indiferente a las distinciones entre buenos o malos gobiernos– busca con esta teoría eliminar las posibilidades de rebelión, y las pretensiones divergentes de autoridad en cada sociedad. La eventual influencia de Hobbes sobre la teoría política occidental tiene un doble efecto: por un lado, reforzar la idea de Estado sobre la base de una fundamentación lógica, material (los apetitos y aversiones de los seres humanos) y no metafísica (Dios, el bien, la justicia, etcétera), y por otro, abrir la era de las teorías políticas contractualistas que se proyectará hasta nuestro tiempo. Así mismo, su teoría del Estado absoluto desde una caracterización de los seres humanos como calculadores, se convertirá en el precursor de las teorías del *homo economicus* como sujeto propio de la emergencia de la economía política y la revolución conductista en las ciencias sociales entre dos y tres siglos más tarde.

Paralelamente, el Estado absolutista se apuntalará en una serie de planteamientos aparentemente tradicionalistas, pero que tendrán efectos en la justificación de la concentración de poder de las monarquías europeas: el "derecho divino de los reyes". La sacralización de la autoridad real contra las subversiones religiosas –ora católicas, ora protestantes. El monarca será depositario directo de la autoridad descendente de Dios, y mediador de este ante sus súbditos, por encima de las iglesias y la nobleza. La rebelión no será un error, o incluso una falta de lesa majestad, sino un pecado mortal; noción esta que viene desde la propaganda escocesa Estuardo, hasta las teorías borbónicas en Francia y España y, con el ascendente de esta casa, en toda Europa. El obispo Jacques-Bénigne Bossuet (1627-1704) será el autor más acabado de esta teoría con sus obras *Política sacada de la Sagrada Escritura* (1679) y *Discurso sobre la Historia Universal* (1681). Autores como los de la Escuela de Salamanca (Vitoria, Suárez, entre otros), responderán con una argumen-

tación moral y pactista en contra de la autoridad concentrada, lo que había hecho más de un siglo antes, desde una perspectiva republicana, el francés Étienne de la Boétie (1530-1563) y su *Discurso contra la servidumbre voluntaria*, así como un siglo más tarde entre los ingleses con las ideas democráticas de los *Niveladores* y el republicanismo de James Harrington (1611-1677).

De la Ilustración a las revoluciones atlánticas

Aunque el absolutismo jurídico de Bodino y lógico-material de Hobbes no serán originalmente tan populares como su fundamentación religiosa, la creciente argumentación secular de la política encontrada en ambos tendrá repercusiones inesperadas en el legalismo y racionalismo que inspirará los orígenes del liberalismo. En el heterodoxo Baruch Spinoza (1632-1677) y su *Tractatus theologico-politicus* (1677) encontramos una continuidad con la descripción hobbesiana del hombre natural anárquico, pero concluyendo –en solución de continuidad– en una posición favorable a un gobierno limitado y a la tolerancia religiosa.

La argumentación hobbesiana tendrá una continuidad eminente, y así mismo una orientación mejor argumentada hacia las aspiraciones de autonomía social en John Locke (1632-1704). Aunque sus primeros escritos defenderán la causa absolutista, su trayectoria política lo vinculó a la causa *Whig* y al establecimiento de una monarquía constitucional en Inglaterra. Sus *Ensayos sobre el gobierno civil* (1688) serán a la vez una refutación del modelo absolutista religioso, como un planteamiento de un contractualismo proto-liberal. Locke recrea el modelo de Hobbes (naturaleza-contrato-sociedad/gobierno) pero con variantes que parten de premisas fundamentalmente distintas. El ser humano natural es racional, sí, pero también industrioso, sociable y pacífico; goza de una provisión divina de facultades intelectuales y corporales, así como de una posición preeminente sobre la creación (el mundo natural), que este aprovecha, transforma y cultiva para su beneficio, generando la propiedad. Así, el hombre natural gozaría como derechos su vida, su libertad y su propiedad, prescripciones de la ley natural. El problema es que, en el momento excepcional de caer en conflictos con su prójimo, los hombres no son sino agentes parciales e interesados. Es por ello que necesitan, en esa circunstancia extrema, establecer también una autoridad que legisle, juzgue y ejecute de manera vinculante la ley natural. Para ello convienen tácita o explícitamente en entrar en una sociedad civil, de la cual se genera un gobierno con esas distintas funciones (legislativa y ejecutivo-judicial), las cuales deben estar separadas para evitar el abuso de poder. El concepto de propiedad en Locke es aquí esencial: no solo estriba en la distinción entre la sociedad productiva (pequeños propietarios, artesanos y en menor medida comerciantes) e improductiva (la nobleza) que tanto legitimará las revoluciones burguesas del siglo XVIII, sino que además incluye aquello que "le es propio" a cada individuo como efecto de su intelecto e inclinaciones (sus asociaciones, expresiones, religión…), que serán el germen de nuestra idea moderna de derechos civiles. La vinculación entre propiedad, libertad, separación de poderes y tolerancia (en principio religiosa, propia de su *Epístola sobre la tolerancia* (1693)) hacen de Locke uno de los precursores del liberalismo en los dos siglos siguientes, aunque aún no suficientemente secularizado.

Esto se profundizará en el llamado "Siglo de las Luces", comenzará con el momento de auge de las monarquías absolutas europeas frente a sus rivales eclesiásticos y nobiliarios, y con eso el agresivo despliegue de reformas racionalizadoras y modernizadoras en los países de "Despotismo Ilustrado". Estas reformas se consolidarán en un marco de preferencia por la acción racional y secularizante, como evidencia el laicismo decidido de autores como Pierre Bayle (1647-1706) y su *Diccionario histórico y crítico* de 1697. La influencia de esta obra como explicación de la historia universal y el devenir de los gobiernos (desde una perspectiva crítica a Bossuet y los absolutistas) tendrá un carácter seminal para la historia intelectual de la Europa dieciochesca. Con esas ideas de secularización, libertinismo, racionalismo y optimismo, satirizadas en el siglo XVII por Molière, y resumidas décadas más tarde en el *Cándido* (1759)

de François Marie Arouet, Voltaire (1694-1778). Voltaire, en su *Diccionario filosófico,* su *Tratado sobre la tolerancia* y sus *Cartas sobre Inglaterra*, dará una narrativa general al movimiento del iluminismo francés, como desdén a los argumentos tradicionalistas, la crítica a la cristiandad, la separación de Estado e iglesia, y la libertad de expresión. Aunque Voltaire no será un defensor de la autoridad popular –admirando más bien las instituciones aristocráticas inglesas– su hostilidad hacia la autoridad heredada y religiosa tendrán eco en el gran proyecto ilustrado, la colectiva *Enciclopedia* dirigida por Jean D'Alembert (1717-1783) y principalmente Denis Diderot (1713-1784), con un énfasis materialista e irreligioso, estableciendo en su voz "autoridad política" que " […] no hay hombre alguno que haya recibido de la naturaleza el derecho de gobernar a otros", de modo que el poder político solo podía ser consentido o tiránico. Diderot radicalizará estas posturas en los escritos políticos del final de su vida, pasando de un monarquismo moderado a una defensa audaz de la autoridad ascendente; en sus *Observaciones sobre el Nakaz* (1774) plantea que toda constitución debía comenzar con las palabras "nosotros, el pueblo", como fuente esencial de autoridad. Otro autor contemporáneo de enorme influencia será Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755), cuya obra principal, *El espíritu de las leyes* tendrá una enorme influencia en el desarrollo de todas las ciencias sociales modernas. Montesquieu plantea allí que las formas de gobierno no corresponden a tipos legales abstraídos de sus circunstancias, sino que su idoneidad dependerá de cuánto se adecúen a la suma de condiciones geográficas, climáticas, económicas, culturales y religiosas de una sociedad dada (el "espíritu"…). Para el autor bordelés, los gobiernos se dividen en esencialmente dos categorías: aquellos que fomentan la libertad (la monarquía y las repúblicas aristocráticas y democráticas) y los que no (el despotismo). Pero no es la ausencia de libertad lo que define a un mal gobierno, sino su inadecuación a la realidad concreta de la sociedad sobre la cual impone normas: el despotismo sería adecuado para pueblos que, por razones de su "espíritu", sean más dados a la obediencia y al temor; Montesquieu pone como ejemplos de sociedades proclives al despotismo a los "imperios orientales" como el Otomano y el chino. El mundo Occidental –con excepción notable de España y Rusia– está caracterizado por gobiernos libres, que serán monárquicos o republicanos según las condiciones de su espíritu, y es el talento característico del legislador el conocer la sociedad sobre la que trabaja de tal modo que no imponga innovaciones inútiles o represivas, por lo cual debe ser esencialmente conservador. Renovando a Locke, y siguiendo con atención el modelo inglés que admiraba, Montesquieu plantea la división de poderes públicos en la tríada que hemos heredado hasta nuestros días: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, poderes que se encuentran divididos (aunque con un fundamento peculiar) en los gobiernos monárquicos y republicanos.

Será el polímata ginebrino Jean Jacques Rousseau (1712-1778) quien influirá decididamente en la orientación transformadora de sus contemporáneos ilustrados. Con una vida llena de peripecias, alcanzará fama literaria como crítico de las ciencias y las artes como apuntaladoras de la desigualdad y la autoridad ilegítima en su *Discurso sobre las Ciencias y las Artes* (1749), cuestión que expandirá hacia la propiedad en su *Discurso sobre los orígenes de la desigualdad* (1755). Rousseau va a voltear en sus premisas el modelo contractualista planteado en Hobbes y Locke, indicando que estos han confundido al hombre social –competitivo, propietario y desigual– con el verdadero hombre natural, y que en realidad la sociedad contemporánea sería un contrato establecido para hacer permanente las ventajas de los circunstancialmente poderosos, a costa de la libertad natural del hombre primitivo. Siendo esta libertad primitiva una circunstancia imposible de regenerar, se haría necesario una "nueva naturaleza", que dé a los hombres un gobierno "legítimo y permanente", lo cual plantea en su *Contrato social* (1762). La idea de Rousseau sería abandonar nuestra existencia parcial e interesada a favor de una nueva ética guiada por la "voluntad general", como rechazo a las imposiciones y los particularismos, y como orientación hacia el bien común independiente de inclinaciones individuales, estamentales o facciosas. La "voluntad general" sería el principio orientador de la legislación, la cual a su vez dominaría al gobierno, independientemente de su forma concreta. Aunque se le identifica con una visión radical de la democracia, en efecto Rousseau es relativamente indiferente sobre las formas de gobierno, marcando solo distancia de la idea según la cual el pueblo –normalmente, pero no siempre, detentor de la "voluntad general"– pueda entregar esta voluntad a

sus representantes: la preferencia rousseauniana es a una legislación asamblearia, condición cuyos límites prácticos le eran sin embargo claros al ginebrino. Un gobierno basado en la "voluntad general", por otro lado, requeriría de una relativa igualdad de maneras –no una comunidad de bienes– y una sacralización de dicha voluntad en una "religión civil" que imponga igualdad pública entre los credos y eleve los resultados de la deliberación pública a tener un carácter indiscutible. Los hombres de la sociedad contemporánea no estarían realmente listos para una libertad plena sin un cambio ético sustancial.

La Ilustración, teniendo en el mundo francófono una importante influencia sobre Europa, tendrá una vertiente distinta en el mundo anglosajón. La defensa de la propiedad en Locke, y en general la creciente autonomía económica de la sociedad frente a las monarquías absolutas o constitucionales en el norte de Europa, así como las diferencias intelectuales entre el empirismo inglés y el racionalismo cartesiano, crearán una tradición diferenciada del enciclopedismo. David Hume (1711-1776), quien no será escéptico como los franceses ante las leyes naturales y el derecho divino, planteará de manera prosaica que el fundamento del gobierno no será otro que la utilidad, la convención y el hábito, lo cual plantea en numerosos ensayos cortos como su *Política reducida a una ciencia* aunque también ostensiblemente en su *Historia de Inglaterra*, el cual no es un tratado de filosofía política sino una descripción del devenir de la monarquía inglesa de cuyos avatares deduce conclusiones generales. Aunque rechaza la idea de contrato, asume que sí es la utilidad particular y concreta que los hombres extraen de la acción de sus gobernantes de la cual se deriva su autoridad. En buena medida, su visión empirista hará puente entre el materialismo hobbesiano y la tradición posterior, sobre la cual se fundamentará la noción anglosajona de las libertades esencialmente negativas de los hombres como agentes calculadores e individualistas. En economía política, esto tendrá continuidad en el escocés Adam Smith (1723-1790) en su *Teoría de los sentimientos morales* y su *Ensayo sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* (1776). Para Smith la fuente elemental de la colaboración humana era la simpatía, pero que esta benevolencia era limitada por nuestro propio interés; de este emana un conjunto espontáneo y accidental de esfuerzos (la "mano invisible") que juntos proveen de prosperidad por medio del comercio entre los individuos, sin intervención gubernamental ni plan predeterminado, con lo cual Smith describe los arreglos económicos, crecientemente sofisticados, de su tiempo; el gobierno tendría la tarea de mantener el orden, proteger la propiedad y dirimir las disputas particulares por medio del sistema de justicia. Una generación más tarde, Jeremy Bentham (1748-1632) extenderá estas nociones a la filosofía moral, planteando que la fuente de las decisiones normativas ha de ser la utilidad, es decir, la maximización del placer individual, que llevarían en última instancia al planteamiento de una autoridad representativa sostenida por la conciliación de intereses particulares, en su *Introducción a los principios de moral y de legislación* (1789).

La herencia que la Ilustración tiene sobre las "revoluciones atlánticas" en Europa y las Américas es tan variada como sus diversas corrientes, pero la tendencia histórica fuera de los accidentes de su realización las orienta hacia el desmantelamiento del Estado absoluto, cuando no en el establecimiento del Estado liberal. La Declaración de Independencia de las colonias inglesas en Norteamérica ("*We, the people…*"), así como la Constitución de Estados Unidos, será una amalgama de las nociones de constitución tradicional con reivindicación de los propietarios frente al Rey, de nociones modernas de representación y división de poderes, y del diálogo entre las "antiguas libertades" coloniales, el republicanismo clásico y la idea del individualismo de la sociedad comercial. Pensadores más pro-democráticos, como Thomas Paine (1737-1809), republicanos como Thomas Jefferson (1743-1826) y pro-aristocráticos como Alexander Hamilton (1757-1804) serán pilares en este experimento, que tiene como obra señera a *Los papeles de El Federalista* en defensa de la constitución de 1786, y las diez primeras enmiendas a dicho texto, su "carta de derechos", que conjuga lo tradicional con la argumentación pragmática sobre arreglos políticos. Es particularmente influyente desde la Constitución estadounidense la noción del poder federal, que corrige a Montesquieu planteando que es posible un gobierno en un territorio extenso sin caer en el despotismo, colocándolo como garantía de libertad; con todo, el carácter indirecto de

su sistema electoral, y su noción restringida de pueblo (considerando la existencia de diferencias raciales y económicas), la hacen más republicana que democrática, pulsión esta que se abrirá paso en las décadas por venir.

La otra revolución de incidencia global, la francesa, tendrá diversos aportes de carácter eminentemente popular y anti-aristocrática, con la abolición de los fueros estamentales, la nacionalización del clero, y el sufragio universal masculino, hasta la sublimación de estos en la voluntad general de la nación independientemente de la tradición histórica en la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* (1789), y las teorías de supremacía del pueblo en *¿Qué es el Tercer Estado?* (1789) y *Ensayo sobre los privilegios* (1788) de Emmanuel Sieyès (1748-1836), poniendo a todo el tercer estado como opuesto a los sectores privilegiados. Tanto Girondinos, *Enragés* y Jacobinos desarrollarán sus ejecutorias a partir de estas ideas y, en el caso de los dos últimos, de una lectura democrática –pero variablemente igualitaria– de Rousseau. La disolución súbita de las autoridades y fueros tradicionales producirá una conmoción que solo pretenderá ser resuelta en la moderación liberal de Benjamin Constant (1767-1830), aunque será más bien canalizada por el personalismo racionalizador y modernizador del imperio napoleónico a cuyo vigor se opondrá el autor suizo con su obra *El espíritu de conquista y usurpación* (1814), y especialmente con su ensayo *De la libertad de los antiguos en comparación con los modernos* (1819) donde claramente indica que la apelación a la libertad de los revolucionarios franceses, vinculada a la virtud, patriotismo y entrega cívica, era un anacronismo: la libertad moderna, propia de las sociedades con economías comerciales avanzadas, era una de participación moderada y protegida por derechos como el reconocimiento de la propiedad, la libre asociación y expresión del pensamiento, tolerancia religiosa, que identificamos hoy con la ideología liberal. No es Constant necesariamente un defensor del atrincheramiento individualista, como se le interpretó por muchos años.

El Estado liberal y sus limitaciones

Apenas se formuló como realidad política emergente, el Estado liberal aparecerá como una prescripción conflictiva tanto por sus excesos como por sus defectos. La etapa de las revoluciones, en la cual la aspiración de libertad e igualdad se verá mellada por la percepción de la incompatibilidad de estos valores en la práctica (especialmente por la advertida degeneración de la libertad popular en la tiranía jacobina, primero, y en el despotismo napoleónico, después) tendrá dos tipos de lecturas. La primera lectura será una que acusará los excesos de las revoluciones, epitomizada en un texto de gran influencia en la reacción europea contra los principios de 1789, la tendremos en el *Reflexiones sobre la Revolución en Francia* del parlamentario *Whig* anglo-irlandés Edmund Burke, quien indicará que el énfasis democrático, metafísico y racionalista de los revolucionarios impondrá una nueva realidad inevitablemente tiranizante, por cuanto sería imposible imponer principios abstractos separados de la realidad histórica sin una gran violencia, o porque la disolución de la autoridad tradicional llevaría a la anarquía de la "multitud enardecida", que solo sería dominada por un militar carismático: mientras tanto, el gobierno fanatizado de los filósofos solo generaría cadalsos. Todos los pensadores reaccionarios posteriores, desde De Maistre a Maurrás, seguirán la retórica burkeana acerca de la perversidad y futilidad de cambios súbitos, aunque muchas veces con un celo de defensa del antiguo régimen que superaría las alarmas del británico: la revolución habría sido un exceso que degeneraría todo el poder político europeo, y las sucesivas convulsiones de autoridad decimonónicas solo podrían confirmar este temor.

Paralelamente a la discusión de franceses e ingleses sobre los respectivos méritos y dificultades de sus libertades, en Prusia el profesor de filosofía Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) procuraba hacer una síntesis de la historia y el pensamiento –enmarcado en un proyecto filosófico total cuya complejidad sobrepasa cualquier intento de síntesis– que tiene expresión política directa en su *Filosofía del Derecho* (1821), consideraciones expandidas luego por sus estudiantes en las *Lecciones de filosofía de la Historia*. Siendo el fin último de la existencia humana la libertad –entendida

como la realización y toma de conciencia de su propia naturaleza, no como libertad meramente negativa e individual–, esta solo tiene lugar históricamente en la síntesis de la vida ética del hombre en lo comunitario (su faceta familiar y tribal) con lo individual (su faceta económica o de la sociedad civil): el Estado. La síntesis del colectivismo clásico y el individualismo ilustrado. El Estado es así la "conciliación de lo universal y lo particular" y "la realidad de la libertad concreta". Claro está, este Estado que a veces parece en Hegel ser una lectura moderadamente liberal del régimen prusiano, pero también por extensión al Estado moderno (que puede no ser el punto final de la vida ética del hombre), hará posible lecturas conservadoras, liberales y socialistas de su pensamiento.

Una crítica moderada a las revoluciones burguesas y sus efectos vendrá, empero, de quienes pensaban que los principios fundamentales de las mismas eran esencialmente positivos o cuando menos irreversibles, y que solo sus excesos debían causar prevención. El jurista, historiador y político francés, Alexis de Tocqueville (1805-1859) expondrá esta idea en sus obras *La Democracia en América* (1835 y 1841) y *Del antiguo régimen y la revolución* (1858), la primera de las cuales es el primer intento europeo de tomar dentro de su tradición a sucesos ajenos a su continente. Para el normando, el mundo había sido testigo de medio siglo de ebullición de una "revolución igualitaria" con mayor propensión a la democracia, pero que el mismo era un proceso de siglos imposible de revertir por los mecanismos a mano de la burguesía. Dada la penosa experiencia democrática de Europa, ¿era el peculiar éxito de la democracia norteamericana (ya establecido en ese país el sufragio universal masculino desde la década de 1820), una excepción o un modelo universal? Son las instituciones políticas (federalismo, separación de poderes, elecciones de diferentes grados, etcétera), los rasgos sociales (pluralismo religioso, carencia de aristocracia hereditaria, presión ascendente de las capas medias, etcétera) así como la práctica efectiva de autogobierno que evitan que las mayorías de los Estados Unidos sea abusiva como tendió a serlo en Europa. Tocqueville hablará también de los rasgos intelectuales del hombre democrático –igualitarismo, mediocridad, anti-intelectualismo, conformidad hacia la opinión mayoritaria, inquietud– que tendrán su expresión política en la "tiranía de la mayoría" como presión de la opinión pública hacia el conformismo. Con todo, Tocqueville esperaba que los arreglos institucionales mitigasen esta conducta, de modo de hacer posible una combinación duradera entre democracia y liberalismo, aunque ese optimismo será sobrepasado por su propia inclinación aristocrática, y por las recurrentes perturbaciones políticas francesas. Un gran admirador de sus conclusiones fue el multifacético intelectual inglés J.S. Mill (1806-1873), quien trató de elevar el hedonismo utilitarista hacia una teoría social y política más articulada, aunque con resultados mixtos; sus trabajos sobre filosofía moral, lógica, economía política y gobierno representativo no presentan necesariamente un todo coherente. Será en su ensayo *Sobre la Libertad* (1859) donde hilará la posición de libertades individuales más influyente del liberalismo posterior: el gobierno no debe intervenir en aquellas acciones en las cuales los individuos no se hacen daño los unos a los otros y, por tanto, demarca con amplitud el ámbito de la autonomía particular. Mill defiende los que denomina "experimentos de vida", y es un feroz promotor de la más absoluta libertad de expresión, como mecanismo para el progreso intelectual e incluso el fortalecimiento de buenas ideas ya aceptadas. En su heterodoxia, presenta la estructura de argumentos a los que recurren los defensores contemporáneos de las libertades individuales en casos de la autoridad gubernamental y la opinión mayoritaria sobre la regulación de hábitos privados, habiendo Mill mencionado directamente el consumo de estupefacientes, el juego, el alcoholismo y las relaciones homosexuales.

La segunda lectura sobre la revolución se basa más bien en la insuficiencia de los cambios, que se habrían quedado cortos ante las aspiraciones populares de un cambio de era. El ejemplo inicial de esto está en las propias respuestas a Burke, no solo los "Derechos del Hombre", defensa de Thomas Paine a la política de 1789, sino además en la intelectual inglesa Mary Wollstonecraft (1759-1797), quien expandirá los derechos del hombre hacia el género femenino en *Vindicación de los derechos de la mujer* (1791), estipulando que una verdadera revolución social debía implicar también la modificación de las relaciones de poder domésticas, con una decidida hostilidad hacia los roles sexuales tradicionales:

la mujer debía acceder a la misma educación y por tanto a los mismos derechos que sus pares masculinos. Aunque la reversión política postrevolucionaria no permitirá que tal noción se consolide como tendencia social hasta unas décadas más tarde, la idea de que lo doméstico y personal era el fundamento de las relaciones de poder sociales en general será uno de los elementos fundamentales de los feminismos del siglo XIX y XX, tanto con los movimiento sufragistas, como especialmente luego de las obras *El segundo sexo* (1949) de Simone de Beauvoir (1908-1986) y *La mística de la feminidad* (1964) de Betty Friedan (1921-2006).

Como fuese, la insatisfacción con las derivaciones de 1789, más que con la efímera reacción absolutista, estribará en la percepción de su carácter incompleto o al menos insuficiente en términos de sus promesas de igualdad. Durante la propia época del Terror, François-Nouël Babeuf denunciará el individualismo y anti-igualitarismo de las capas superiores del Tercer Estado. La búsqueda de un arreglo a la situación histórica de pobreza, agravada en su ímpetu por la revolución industrial, será la semilla de las ideologías anarquistas, socialistas y comunistas. El faccionalismo de estas corrientes puede resumirse en las pretensiones comunes (una mayor igualdad material, la comunidad de bienes, la expansión de la autoridad política de los sectores desposeídos, y la crítica a los resultados de la economía industrial y comercial), aunque variaban en cuanto a la centralización o atomización de las autoridades políticas que reemplazaran la sociedad existente, la asunción de métodos de cambio de tal sociedad revolucionarios o graduales, y la aceptación inmediata de la igualdad política o de la dictadura revolucionaria en la sociedad resultante. Figuras como Henri de Saint-Simon (1760-1825), Robert Owen (1771-1858) y Charles Fourier (1772-1837), propondrán la creación de sociedades paralelas, separadas de la sordidez de las relaciones económicas de su tiempo y planificadas con cuidadoso detalle por una élite tecnocrática hacia la producción superavitaria en favor de los sectores obreros. Calificados estos socialistas como escapistas o utópicos por activistas socialistas radicales como Pierre Leroux (1797-1871) y Louis Blanc (1811-1882), así como autodenominados comunistas como Moses Hess (1812-1875) –quien plantearía en su libro *La triarquía europea* (1841) la combinación de la filosofía de la historia alemana, la política francesa y la economía británica, como modelo de emancipación humana– y Wilhelm Weitling (1808-1871), derivarán en críticas más feroces al *statu quo*. Uno de los exponentes filosóficos de esta crítica será el pensador de origen obrero Pierre Joseph Proudhon (1809-1865) con numerosas obras, siendo la más famosa *¿Qué es la propiedad?* (1840), donde denunciaba las realidades económicas vigentes como un expolio permanente, especialmente marcado en las actividades económicas especulativas y no productivas –la propiedad no era, después de todo, el conjunto de posesiones de las cuales sí deriva algún tipo de producto. Su solución para la ineficiencia que beneficiaba al flojo y al obscenamente próspero era la distribución de la autoridad normativa en asociaciones voluntarias "desde abajo", controladas por sus miembros, en una fórmula que denominó "mutualismo", y rechazando el establecimiento de un Estado aun si fuese revolucionario, con importante influencia en la corriente política anarquista, junto con autores como William Godwin (1756-1836), Mikhail Bakunin (1814-1876) y Piotr Kropotkin (1842-1921), entre otros. Antes de la revolución rusa de 1917, la palabra "anarquismo" aparecerá como mucho más amenazante que las palabras "socialismo" y "comunismo", dadas las espectaculares acciones directas de violencia revolucionaria de numerosos cuadros anarquistas, como concebiría Errico Malatesta (1853-1932) en su ensayo *La Anarquía* (1904).

Paralelamente, con un desdén hacia planteamientos socialistas y anarquistas alternativos solo superado por sus reconvenciones contra ideólogos burgueses y conservadores, los alemanes Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895) desarrollarán una teoría política económica y social con pretensión científica y una influyente teleología histórica. Ya en obras individuales como, por parte de Marx, los *Manuscritos económicos y filosóficos* (1844), las *Tesis sobre Feuerbach* (1845), *La miseria de la filosofía* (hiriente ataque a Proudhon de 1847), los *Grundrisse* o *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política* (1857), el *Prefacio de contribución a la crítica de la economía política* (1859) o *El Capital* (1867-1894), y por parte de Engels, como *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1844), *El papel*

del trabajo en la transformación del mono en hombre (1876), *La revolución de la ciencia de E. Dühring* (1878), *Socialismo utópico y socialismo científico* (1880), y *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1884); o trabajos escritos en conjunto en su colaboración directa de la década de 1840, *Sobre la cuestión judía* (1843), *La sagrada familia* (1845), *La ideología alemana* (1845) y de manera determinante su *Manifiesto del Partido Comunista* (1848), se propusieron un desmontaje de las distintas alternativas filosóficas progresistas como carentes de fundamento técnico. Mientras tanto, Marx y Engels aspiraban a fundamentar en argumentos científicos no solo un programa revolucionario, sino la denuncia de la ineficiencia de la economía industrial privada –que denominaron exitosamente "capitalismo"– cuyo declinar era históricamente inevitable. Aunque las obras de ambos son abundantes, permanece como mejor síntesis de su planteamiento político-económico su *Manifiesto…* de 1848, especialmente tras su reedición en 1872 con todo el esfuerzo de Engels de establecer un canon autorizado de filosofía marxista. En el *Manifiesto Comunista* no se encuentra ninguna de las categorías con las que hemos definido a esta filosofía a lo largo del último siglo –materialismo, ideología, alienación, ser-especie, modo de producción, etcétera– pero la premisa central de su corriente es clara: la historia humana es la historia del conflicto entre las clases económicamente dominantes y dominadas, y el progreso institucional, religioso y artístico de cada época depende del avance y la resolución de dicho conflicto, independientemente de las decisiones de "grandes hombres". Marx y Engels se dedican a describir la extraordinaria potencia con que el dominio de la burguesía, sector social que lidera la economía capitalista a escala global, ha transformado las expectativas humanas, allanando el paso para una revolución definitiva de la clase obrera urbana dependiente del salario, que ya no tiene la misma reverencia frente al poder político que imponían sistemas ya superados, y que además sufre una mayor desigualdad, desempleo y precariedad existencial, toda vez que la competencia entre capitalistas les motiva a empeorar sus condiciones, aumentando inevitablemente el antagonismo del proletariado. Indican además que las instituciones políticas dependen de las realidades del poder económico: el Estado moderno –en su forma liberal– no es más que "una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa". Para imponerse, el proletariado deberá imponer "medidas despóticas" sobre los derechos burgueses, específicamente el derecho de propiedad privada y las relaciones de producción de él derivados hacia una propiedad colectiva, idea eventualmente definida como la "dictadura del proletariado". Aunque a lo largo de su trayectoria como activistas Marx y Engels serán hostiles a la forma estatal en cuanto que realización burguesa, su posición sobre la forma de gobierno posterior a la revolución será imprecisa y cambiante, aunque califican las conquistas obreras como la realización de la democracia, en cuyo dominio el Estado "perderá su carácter político".

Desarrollos posteriores del pensamiento marxista tomarán diferentes direcciones, dependiendo también del contexto político inmediato, desarrollando una vasta literatura. Fue enormemente influyente la interpretación del marxismo del ruso Vladimir Ilych Ulianov, mejor conocido como Lenin (1870-1924). Para Lenin, la teoría marxista original adolecía de dos problemas: la dependencia en la conciencia de clase de la clase proletaria, y el carácter restrictivo del proletariado a los trabajadores urbanos de las metrópolis de Occidente. Ante eso, en sus obras *¿Qué hacer?*, *El imperialismo como fase superior del capitalismo* y *El Estado y la revolución*, plantea cuatro aportes sobre el marxismo revolucionario: la necesidad de una vanguardia intelectual y políticamente arrojada para la ejecución de la revolución, la férrea disciplina en ese partido bajo el método de "centralismo democrático", el reforzamiento de la etapa estatal de la revolución socialista en la dictadura del partido –como autoritarismo estatal representante del proletariado, necesario durante la transición al comunismo–, y la prescripción –derivada del carácter global y económico de la dominación capitalista– que la revolución debía estimularse activamente en las sociedades económicamente menos avanzadas. Siendo el ductor de la orientación bolchevique de la revolución rusa de 1917, y dado el original éxito político de la Unión Soviética, sus ideas serán proyectadas como ideología de Estado y como la interpretación oficial del marxismo sobre los partidos comunistas de todo el mundo a lo largo del siglo XX, siendo los enemigos más tenaces de la idea del Estado liberal. Uno de los activistas y pensadores más originales del comunismo será el italiano Antonio Gramsci (1891-1937), que desde una perspectiva de una sociedad a la vez rezagada económicamente pero relativamente abierta políticamente, replan-

teará uno de los criterios esenciales del marxismo; esto es, el lugar de la ideología en la dinámica del poder político. En sus *Cuadernos de la prisión* (1929-1935), no necesariamente un tratado sistemático, elabora la noción de "hegemonía", que es el dominio por la influencia cultural y las creencias y no por el control de los aparatos represivos y económicos. La burguesía era dominante –es decir, era hegemónica– en tanto legitimaba su práctica en las nociones que forjaban el consentimiento de los dominados, por medio del trabajo de los "intelectuales orgánicos". Con una lectura maquiaveliana del deber del revolucionario marxista, Gramsci planteó la necesidad del partido revolucionario y sus intelectuales en penetrar estas creencias por medio de la influencia de su propia ideología –no concebida como "falsa conciencia", sino como doctrina– sobre las organizaciones de la sociedad civil, incidiendo en el cambio de política, preparando el terreno para normalizar nociones radicales.

La constatación de Gramsci revela un par de hechos centrales de finales del siglo XIX y comienzos del XX: las ideas ilustradas habían propagado la noción de soberanía popular, abriendo paso a la expansión del sufragio y con ello a la masificación de la política; y esta masificación había dado lugar al desarrollo de los partidos políticos modernos como actores centrales de la pugna por el poder entre diversas alternativas. Las libertades civiles del Estado liberal y sus formas políticas afines, permitieron el florecimiento de grandes movimientos y organizaciones que actuaron sobre la base de programas diferenciados, de los cuales el marxismo-leninismo sería apenas uno de ellos. Esos programas decantaron en las variantes ideológicas que siguen siendo hilos importantes en nuestro discurso político más allá de sus orígenes históricos: liberalismo, socialismo, anarquismo, comunismo, socialdemocracia, democracia cristiana y fascismo. Todas estas ideologías plantearon comentarios sobre los alcances, reformas y alternativas a la forma liberal clásica de Estado.

Desde una perspectiva liberal, la pulsión por la expresión de la voluntad popular tendrá efecto en los desarrollos de los partidos de esa bandera, asumiendo especialmente el llamado "liberalismo social", con las preocupaciones por el bienestar intelectual y social de las multitudes en el tardío J.S. Mill, así como en Leonard Hobhouse y Lloyd George: la defensa del individuo implicaba para ellos también el bienestar social. Esta vertiente liberal –sobrepasada electoralmente en Europa por el socialismo democrático– tendrá su apogeo en los progresistas norteamericanos y el *New Deal* de los gobiernos de Franklin Roosevelt, así como en el *Reporte sobre seguro social y servicios aliados* de W.H. Beveridge, que demarcarán la forma del Estado de bienestar como continuidad del Estado liberal en la segunda mitad del siglo XX. Defensores de una idea más individualista de la corriente liberal serán los principales críticos de este desarrollo, como se evidencia en obras como *El hombre vs. el Estado* de Herbert Spencer, *Liberalismo* de Ludwig von Mises y *Camino de servidumbre* de Friedrich Hayek, pasando por la filosofía objetivista y el anarcoliberalismo.

Allí donde los movimientos socialistas tenían oportunidades de competencia política, y constatando que las prescripciones de Marx y Engels sobre la inevitabilidad de la revolución comunista no tenían lugar, la orientación igualitaria del socialismo terminó no solo aprovechando, sino admitiendo y promoviendo las libertades constitucionales del Estado liberal y sus variantes, siendo estas necesarias para la instauración de reformas igualitarias: la revolución violenta será innecesaria allí donde los trabajadores gozarán del sufragio, logrando imponer su programa desde los parlamentos y la administración pública ordinarias. El argumento más acabado de esta idea, está en la obra *Las premisas del socialismo y la tarea de la socialdemocracia* (1899), del alemán Eduard Bernstein (1850-1932), así como en el fabianismo y laborismo británicos, y todos los partidos socialistas no comunistas del siglo XX, que tendrán una ecléctica relación con el marxismo, y una amplia experiencia electoral y gubernamental en Europa (especialmente en las democracias escandinavas), Australia y América Latina.

Otra moderación del Estado liberal se verá en las consideraciones sobre "las cosas nuevas" –el cambio cualitativo de la desigualdad derivado de la sociedad industrial y el pauperismo– será la doctrina social de la Iglesia católica y la emergencia de la ideología social o democratacristiana. El catolicismo presentaba hasta mediados del siglo XIX una

posición entre refractaria y moderadamente crítica de las innovaciones secularizantes de la Ilustración, usualmente dirigidas con gran hostilidad hacia la religión y sus instituciones. Siendo uno de los pilares del pensamiento católico a lo largo de los siglos la armonía de la sociedad, las perturbaciones derivadas de la modernidad no podían pasar desapercibidas, y el igualitarismo cristiano debía comentar sobre ellas. La doctrina social de la Iglesia avanzó como modo de alertar a los católicos sobre los deberes en las nuevas democracias electorales: podían organizarse políticamente para buscar el sufragio, con el propósito de influir positivamente en legislación de asistencia y elevación de los sectores más desaventajados de la sociedad ("opción preferencial por los pobres"), reforzando a su vez las organizaciones comunitarias y familiares ("principio de subsidiariedad"). Desde la Iglesia, encíclicas papales como *Rerum Novarum* (1891) de León XIII, *Quadragesimo Anno* (1931) de Pío XI, *Mater et Magistra* (1961) y *Pacem in Terris* (1963) de Juan XXIII, y *Populorum Progressio* (1967) de Pablo VI, señalan los fundamentos de la doctrina y, además, la aceptación católica de la democracia como forma política preferente, sin escatimar en observaciones críticas hacia la economía de libre mercado. Pensadores laicos como Emmanuel Mounier (1905-1950), desde su revista *Esprit*, y Jacques Maritain (1882-1973) en *El hombre y el Estado* (1953), *Humanismo integral* (1935) y *Cristianismo y democracia* (1945) abordarán cómo la democracia efectiva (más participativa que representativa) será la manifestación política de la dignidad de la persona humana, siendo esta idea influyente en documentos tan importantes como la *Declaración de los Derechos Humanos* de 1948 y la actual Constitución alemana. En términos prácticos de política pública, dada la imposición de las filosofías materialistas en el lenguaje del Estado moderno, la democracia cristiana asume pragmáticamente el reformismo gradualista desde el centro, que se refleja en las realizaciones de sus partidos y gobiernos en Europa y América Latina, orientación eficazmente sintetizada en el libro *Especificidad de la democracia cristiana* (1972) del venezolano Rafael Caldera (1916-2009).

El otro "ismo" importante del siglo XX será el fascismo, cuya variabilidad puede hacerle difícil de resumir, extrayendo sus elementos de los partidos e ideologías de Estado de los gobiernos fascistas del período de entreguerras hasta la Segunda Guerra Mundial. Derivada de la decepción de los veteranos de la Primera Guerra Mundial ante la percepción de una traición a sus objetivos patrióticos, lo esencial es el rechazo de los fascismos tanto a la Ilustración (y con ella tanto a liberales como socialistas) y a la restauración del antiguo régimen: la nueva nación debía ser a la vez popular –basada en la voluntad plebiscitaria del pueblo– y autoritaria –interpretada esa voluntad por las directrices de un jefe supremo, en torno a un ultranacionalismo revolucionario–. El fascismo expone una versión radical del elitismo de finales del siglo XIX, asumiendo la incapacidad de las multitudes. Por lo tanto, los fascismos parten de un rechazo abierto a la democracia parlamentaria, la deliberación y el pluralismo político, haciendo promoción de la violencia y la militarización como medio de expresión y organización social, y renovación y expansión nacional. Los rasgos esenciales de este programa se observan en el texto *Doctrina del fascismo* (1932) de Benito Mussolini y Giovanni Gentile. Por su parte, Adolf Hitler, en su autobiografía laudatoria *Mi lucha* (1925), añadiría a la doctrina del fascismo un elemento racial característicamente agresivo –en particular contra el pueblo judío–, en la proyección del nacionalismo alemán hacia el dominio de la "raza aria" y la expansión territorial de tal poder sobre la base de su "suelo y sangre". Con un fuerte componente anti-intelectual, ni el fascismo ni el nazismo se caracterizaron por un ideólogo seminal, aunque pensadores relevantes se vincularon a sus propósitos; uno de ellos sería Carl Schmitt (1888-1985), cuya crítica de la política parlamentaria y la democracia pluralista ya había sido formulada durante la República de Weimar, en obras como *Teología política* (1922) *La crisis de la democracia parlamentaria* (1923) y *El concepto de lo político* (1932) sobreviviría en prestigio a su vinculación con el partido nazi, indicando que la política era en su esencia última un combate existencial antagónico frente a los enemigos, que solo se podía resolver por medio de la homogeneidad de la sociedad resuelta por el soberano, defendiendo en su *Teoría de la dictadura* el voluntarismo político por encima de las instituciones liberales incapaces de actuar en condiciones de emergencia.

Tras la derrota de las potencias del Eje en 1945, y la transición a la democracia de los regímenes sobrevivientes, el fascismo parecía haber quedado completamente desacreditado y circunscrito a los márgenes de la política; pero el auge de la derecha alternativa contemporánea parece anunciar –con una producción intelectual aún poco conocida– un revivir de esta ideología.

En suma, entre las ideologías de comienzos del siglo XX tenemos dos posiciones con respecto al Estado liberal: o se le pretende *corregir* manteniendo sus prescripciones constitucionales y libertades civiles fundamentales hacia una mayor conciencia de la desigualdad y lo social, como se plantea desde el liberalismo social, la socialdemocracia y la democracia cristiana; o se le pretende *suplantar* con la imposición de un Estado totalitario con un poder mayor a los viejos absolutismos, orientado hacia la uniformidad ideológica, como se plantea desde el marxismo-leninismo y los fascismos. La victoria de las democracias aliadas en la Segunda Guerra Mundial facilitó la supremacía ideológica del Estado de bienestar, si bien el fascismo permanece latente en muchas sociedades, y el marxismo-leninismo procuró el dominio de su propia noción de democracia popular a lo largo de la Guerra Fría.

Pensadores políticos contemporáneos

Paralelo al surgimiento de las ideologías contemporáneas forjadas en torno a la expansión del sufragio y la sociedad de masas, emergía también la tecnificación de la economía política, los departamentos universitarios de sociología y de ciencia política, y en general el giro positivista de la intelectualidad occidental. Es así como entre final del siglo XIX e inicios del siglo XX, se hará palpable la influencia de las consideraciones de las ciencias naturales sobre los estudios del hombre y la sociedad de manera más generalizada, lo cual necesariamente tendrá incidencia en el pensamiento político. El consenso emergente entre los estudiosos académicos sobre esta apertura democrática, era que no se debía a las presiones ideológicas, o un cambio en las consideraciones sobre las capacidades políticas de la gente común –como plantearían los igualitarismos liberales y socialistas– debido a mejoras sociales o educativas, o al reconocimiento del derecho de ciudadanía de los adultos, sino a la industrialización y creciente urbanización, a los nuevos medios de comunicación, y, en suma, a lo que se llamará la sociedad de masas. Y en una sociedad así, el apoyo de las multitudes se hacía indispensable, aun si esa voz era considerada como incoherente o distraída. Por otro lado, al poder traducirse en cifras cuantificables –por medio de resultados electorales masivos y los nacientes estudios de opinión, hijos ambos de la idea de la soberanía popular como fuente de legitimación ascendente– se encuadraba más y más el estudio de lo político lejos de lo "metafísico". "Una nueva ciencia política para un mundo nuevo", como reclamaba Tocqueville.

Tras las prevenciones liberales ante la expansión democrática durante el siglo XIX, esto tendría una influyente expresión en las teorías de élite, con los trabajos de Gaetano Mosca (1858-1941) y sus *Elementos de ciencia política* (1886), Vilfredo Pareto (1848-1923) y su *Tratado de sociología general* (1916), y especialmente con Robert Michels (1875-1936) y su *Sobre la sociología del sistema de partidos en la democracia moderna: investigaciones sobre las tendencias oligárquicas de la vida grupal* (1911), donde desarrolla la noción de "ley de hierro de la oligarquía", según la cual –aun en asociaciones democráticas– los elementos más organizados y voluntariosos terminarán predominando. La teoría de las élites no solo presagiará límites prácticos a la acción popular, sino que además regresará a la prescripción de la superioridad de dichos grupos sobre la sociedad toda, mostrada en efecto la medianía de las masas, como plantea José Ortega y Gasset (1883-1955) en su libro *La rebelión de las masas* (1930). Pese a los resultados políticos efectivos de la regresión autoritaria de la primera mitad del siglo XX, lo cierto es que la constatación de la dificultad de una democracia "pura" influirá de modo determinante en la teoría democrática del siglo XX, e incluso en la legitimación de la democracia representativa e indirecta: desde la *Teoría alternativa de la democracia* de Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942), en la que la democracia no es sino un procedimiento de competencia regulada entre éli-

tes (organizadas en partidos políticos) por el apoyo electoral de sectores de las masas; en el *Teorema de la imposibilidad democrática* de Kenneth Arrow (1921-2017), según el cual no había un sistema electoral que produjese decisiones claras y satisfactorias (conclusión que ha sido malinterpretada en diversos sentidos), e incluso en la teoría de la "Poliarquía" en su *Prefacio de una teoría democrática* (1956) de Robert Dahl (1915-2014), en la cual lo que llamamos comúnmente democracias son en realidad sistemas abiertos de negociación entre distintos centros de poder. Claro está, la preferencia general de los politólogos posteriores por las libertades civiles y sus efectos, mitigarán grandemente el autoritarismo de los teóricos de élite europeos de comienzos del siglo XX.

Sin embargo, quizás la postura general sobre lo político más influyente en la forja del lenguaje científico de la política –ciertamente influyentes en la narrativa que aquí presentamos– deriva del estudioso alemán Max Weber (1864-1920), cuya extensa obra abundó en la interacción entre ideas, tecnología, relaciones económicas e instituciones políticas, marcando buena parte de las aspiraciones metodológicas y la agenda de investigación de décadas por venir, en trabajos como *El Estado-nación y la política económica* (1895), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905), y por supuesto la recopilación de sus notas magistrales en *Economía y sociedad* (1922). Weber planteó de manera comparada los motivos del progreso diferenciado entre Europa y el resto del mundo, indicando una progresión política desde las sociedades tribal-tradicionales, a las dominadas por el aparato racionalizado y burocratizado del Estado moderno combinado con el liderazgo carismático de los ejecutivos electos propios de la democracia de masas, sin plantearlos como una teleología inevitable, asumiendo el propósito metodológico –prácticamente inalcanzable– de la objetividad y la ausencia de prejuicios en el análisis. De ello es especialmente revelador, el contraste establecido entre ciencia y política, a la vez que la ilación de la historia de la actividad del político y las instituciones de su despliegue, en sus dos famosas conferencias *Ciencia como vocación* (1917) y *Política como vocación* (1919), dictadas en el contexto de una breve participación política al final de su vida. En la primera, insiste en la necesidad de los académicos de abstenerse de ser promotores de una causa determinada, separando los hechos derivados del estudio científico de los valores políticos particulares. En la segunda, narrando el desarrollo institucional de Occidente hacia organizaciones políticas de mayor capacidad técnica y racionalidad (finalizadas, al tiempo contemporáneo en el Estado, como detentor del "monopolio de la violencia legítima"), y sobre ellas los rasgos de aquellos llamados a ser líderes políticos diferenciando en el político práctico la "ética de la convicción moral" (la inclinación a hacer prevalecer la ideología por encima de los hechos y el orden) y la "ética de la responsabilidad" (la inclinación a contemporizar, dentro de los límites efectivos que impone la realidad, para mantener el orden a expensas de las aspiraciones morales), considerando el grave poder que los políticos detentan. Siendo, en general, un texto pesimista, admite Weber que el mejor político es aquél que, pese a todas las evidencias en contrario, persevera en sus propósitos. Con la obra de Weber, que abrirá campo en casi todas las ciencias sociales y humanas contemporáneas, se da el preludio de la agenda de investigación de la politología contemporánea, pasando de la deliberación sobre doctrinas, derechos civiles y actividad legislativa en los parlamentos, al estudio del liderazgo en los poderes de los ejecutivos, la comunicación política y los procesos electorales, y la ejecución de políticas públicas desde las administraciones y burocracias. No hay que olvidar que la sociedad de masas, ya bajo el Estado democrático y social o bajo regímenes autoritarios y totalitarios, experimentará una extraordinaria expansión en sus funciones y competencias, que derivará en una mayor especialización técnica de su gestión, y además en un aumento de sus recursos humanos y materiales.

En este sentido, el predominio político de la conjunción de autoridad central, liberalismo y democracia en el Estado social, motivará que al menos en Occidente se plantee el ocaso no solo de la filosofía política en general, sino de las ideologías modernas en particular, resaltando el consenso administrativo entre los grandes partidos de masas de la postguerra. El sociólogo norteamericano Daniel Bell (1919-2011) expondrá en su libro *El final de la ideología* (1960), cómo las aspiraciones radicales de transformación social eran ya irrelevantes para los decisores de política, alcanzada

la legitimidad y eficacia democráticas de los Estados contemporáneos dominados por criterios técnicos y ajustes incrementales.

¿Se habían entonces acabado las ideologías y los pensadores políticos? Pese a la influyente aseveración de Bell, las convulsiones de mediados de siglo retarán esta creencia. A fin de cuentas, el Estado social de derecho es una combinación de elementos contradictorios: la soberanía estatal frente a la soberanía popular (individual o colectiva); el liberalismo político (límites constitucionales, representación, derechos civiles, tolerancia a las minorías y las disidencias) y la democracia (participación popular, dominio de la mayoría); el intervencionismo estatal a favor de la procura existencial (en modos que habrían sido calificados como "socialistas" por generaciones anteriores) y la autonomía económica de la sociedad para sostener la distribución de recursos esperada. Esto, en última instancia daba lugar a nociones distintas sobre los valores proclamados de igualdad y libertad. Un autor que examinó este fenómeno de manera aguda fue el historiador intelectual letón-británico Isaiah Berlin (1909-1997), especialmente en su conferencia *Dos conceptos de libertad* (1958), los cuales serían la "libertad positiva" de origen antiguo –la capacidad de participación cívica de los miembros de una comunidad política en los asuntos públicos– y la "libertad negativa" específicamente moderna –la capacidad de que las acciones particulares no fuesen interferidas por un agente externo–. Aunque esto evoca a Constant, y suele así ser leído como una defensa unilateral del segundo tipo de libertad, Berlin hace una descripción más matizada, desde lo que asumirá como un pluralismo valorativo: ambas son ideas fundamentalmente válidas y correctas, a la vez que contradictorias, y su expresión máxima puede llevar a tragedias sociales, siendo su prevención el ciclo de impotencia política y totalitarismo que marcaba tales extremos. Una idea similar había sido expuesta por el filósofo de la ciencia austríaco, Karl Popper (1902-1994) en su libro *La sociedad abierta y sus enemigos* (1945) en la cual señalaba que el riesgo de dicha sociedad abierta –basada en la libertad individual y la tolerancia como valor universal, con un gobierno transparente, no-autoritario y responsable ante sus ciudadanos– era la imposición del historicismo teleológico –las ideologías que señalaban que el ser humano tendría un fin último predecible en el devenir histórico, lo cual las haría necesariamente imponerse de manera autoritaria: por lo tanto, las ideas que atacaran el fundamento de la sociedad abierta debían estar, en sí mismas, fuera del límite de lo tolerable (la "paradoja de la tolerancia").

Mientras que Berlin y Popper se preocupan por los límites ideológicos de la democracia liberal, el economista austríaco Friedrich Hayek (1899-1992) expondría en sus obras *Camino de servidumbre* (1944), *Individualismo y orden económico* (1948) y *Los fundamentos de la libertad* (1960) –ideas consolidadas en los volúmenes de *Derecho, legislación y libertad* (1973-1979)– que la libertad económica pasaba por una limitación de la democracia de mayorías, tendiente a la redistribución económica y con ella, a la ineficiente planificación central del Estado: esta planificación será siempre insatisfactoria –dada la complejidad social– y el descontento de allí derivado generará frustración generalizada y un llamado popular a la autoridad concentrada. En un argumento derivado de las dinámicas de emergencia dictatorial del período de entreguerras en el centro de Europa, cuando débiles democracias parlamentarias fueron avasalladas por los fascismos; Hayek percibe que el Estado de bienestar de postguerra y su centralización económica, y especialmente la noción de "justicia social" que le justifican desde los diversos socialismos democráticos, corre ese peligro porque estas prácticas serían no solo límites moderados a la libertad económica, o incluso solo teorías económicas incorrectas (en su crítica al keynesianismo), sino el preludio de un mayor autoritarismo. La influencia de Hayek como el autor más acabado del nuevo liberalismo –junto con von Mises y Milton Friedman, o el individualismo radical de la filosofía objetivista de Ayn Rand– frente a lo que percibían era la corrupción del liberalismo clásico en las sociedades contemporáneas. Más allá de estas nociones, e inspirado por ellas, se reclamará el retraimiento casi total del Estado en la ideología anarco-capitalista o libertaria (aunque esta voz fue usada también por los anarquistas anticapitalistas del siglo XIX), especialmente de parte del heterodoxo norteamericano Murray Rothbard (1926-1995) en su *Por una nueva libertad: el*

manifiesto libertario (1973), crítico de la colusión entre el aparato gubernamental estadounidense y las empresas capitalistas a expensas de la libertad individual.

Paralelamente, los movimientos sociales de contracultura y crítica política de la década de los sesenta se verán influidos por los trabajos de la Escuela de Frankfurt, quienes también veían continuidad entre los fascismos y totalitarismos europeos en las democracias de la postguerra, pero no desde una perspectiva de libre mercado sino desde una relectura desde el marxismo y el psicoanálisis. Para los teóricos de esta corriente, tanto los Estados Unidos y sus aliados, como la Unión Soviética y sus estados satélites, eran regímenes esencialmente autoritarios, y que el proyecto ilustrado había fracasado. Theodor Adorno (1903-1969) planteó cómo la conducta humana en la sociedad de masas respondía a este patrón en su teoría sobre la "personalidad autoritaria" (1950), esencialmente obediente y falsamente racional, lo cual explicaría la conducta de millones en los regímenes políticos contemporáneos. De modo más influyente en su contexto, Herbert Marcuse (1898-1979) lo planteará en *El hombre unidimensional* (1964), según el cual los individuos estaban sometidos a un estrechamiento de sus posibilidades y capacidades por la sociedad de consumo y los medios de comunicación masiva. Aunque el reclamo subyacente era el procurar una participación trascendente presuntamente en las sociedades modernas, la asociación entre el yugo experimentado dominio dictatorial genuino y el *ennui* del sujeto postindustrial trivializaba las diferencias esenciales entre democracias y autoritarismos. Lo cierto es que la insatisfacción de la generación de los sesenta ocurría en un momento de gran prosperidad económica y consenso político en las élites; esa insatisfacción frente "al sistema" será tratada por el prolífico filósofo alemán Jürgen Habermas (1929), quien en obras como *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública* (1962), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (1973) y *Teoría de la acción comunicativa* (1981), señala las dificultades de legitimación de la sociedad capitalista de masas y propone una reforma de su esfera pública hacia una comunicación menos mediatizada por los aparatos organizacionales tecnocráticos prevalentes, y por tanto más genuina y dialogante, orientándose en los últimos años hacia una perspectiva más reformista que revolucionaria de la democracia liberal, defendiendo los valores de la Ilustración.

Otra autora cuyo descontento con la democracia tal cual se estableció en el Occidente de la postguerra es la también filósofo alemana Hannah Arendt (1906-1975), quien es difícil de ubicar en una escuela de pensamiento particular. Su obra política más famosa y polémica, *Los orígenes del totalitarismo* (1951), plantea cómo este fenómeno se diferencia de los autoritarismos y cesarismos de siglos anteriores, basado en la imposición de una ideología y la burocratización del terror (tema que desarrollará ante el caso del Holocausto judío y su despliegue organizacional en el libro *Eichmann en Jerusalén: un reporte acerca de la banalidad del mal* (1965): el totalitarismo es la versión extrema de visiones erradas de la existencia humana que habrían caracterizado todo el pensamiento político Occidental. Su planteamiento positivo de una teoría política distintiva comienza en *La condición humana* (1958), en donde expresa que los seres humanos desarrollan tres tipos de actividad, de la más ordinaria a la más transformadora: labor, trabajo y acción, siendo esta última el ámbito de la política genuina, de participación activa en los asuntos de la comunidad y en la discusión pública. Para Arendt, existe una distancia entre la condición humana, así planteada, y las instituciones de la democracia representativa modernas, que manifiesta en obras como *Sobre la revolución* (1963) y *Crisis de la República* (1972), sin ser demasiado clara en el arreglo político alternativo. En cualquier caso, junto con Habermas y Arendt, la filosofía política crítica de lo que es percibido como indiferencia individualista en el ciudadano de las democracias representativas se encuentra en teóricos del neo-republicanismo (como Quentin Skinner, Phillip Pettit y Cass Sunstein) y el comunitarismo (como Charles Taylor, Michael Sandel, Alasdair MacIntyre, Michael Walzer y Amitai Etzioni), y también en desarrollos dentro de la ciencia política como los de Robert Putnam, aunque en todos los casos hay un respeto por los logros alcanzados en cuanto a límites constitucionales y participación política en las democracias contemporáneas, si bien se plantea una expansión de sus posibilidades.

Pero mucho de esta discusión habría estado impropiamente relegada al margen de los estudios políticos sin la obra del estadounidense John Rawls (1921-2002), quien para muchos revitalizó el campo de las ideas políticas con su *Teoría de la justicia* (1971), cuyas tesis serían ampliadas en *Liberalismo político* (1993), *El derecho de gentes* (1999) y *Justicia como equidad: una reformulación* (2001). Los trabajos de Rawls han retado, especialmente en el mundo politológico anglosajón, la tendencia a desmerecer los problemas filosóficos. Rawls replantea la tradición contractualista moderna en el contexto del Estado de bienestar, con su noción de "justicia como equidad", preguntándose cómo lograr conciliar la defensa de los derechos de los más desaventajados con las libertades de todos los miembros de la sociedad. Una sociedad justa no puede excluir a ningún miembro de sus beneficios (que no son solo oportunidades socioeconómicas, sino también –y esencialmente– libertades civiles), de modo que cada miembro de la comunidad tenga la oportunidad de alcanzar un desarrollo pleno, pero además manteniendo derechos que eviten el abuso por parte de gobiernos minoritarios o mayoritarios. El modo en que esto se manifiesta en cada uno es si asumimos una "posición original" –una especie de estado de naturaleza idéntico– desde un "velo de ignorancia" –el desconocimiento de nuestra posición y capacidades en cualquier arreglo político-social eventual–. Los seres humanos debemos entonces procurar un arreglo que permita que cada cual tenga un derecho igual a la mayor libertad posible, y donde las desigualdades socioeconómicas estén resueltas de modo que beneficien a los menos aventajados y les permitan efectivamente el ejercicio de sus libertades. El crítico más destacado de la defensa de Rawls a la equidad fue Robert Nozick (1938-2002), quien en su *Anarquía, Estado y utopía* (1974) defiende la idea de un Estado mínimo y una anarquía basada en la propiedad individual en común con Rand o Rothbard, pero desde una posición académica.

Ciertamente, fuera de los desarrollos del marxismo-leninismo durante la Guerra Fría, así como de la marginalización de la derrotada ideología fascista, no se presentaron argumentos que cuestionaran los elementos normativos de la democracia representativa y el Estado social de manera completa, puesto que la idea fuerza de la concepción contemporánea de democracia liberal –que no era la democracia directa de la limitada práctica ateniense– permanecía como un referente de valor difícil de desmontar ante el reciente pasado autoritario, y adquiriendo las voces de "democracia" y "libertad" un cariz positivo distinto al de casi toda la historia del pensamiento político. De manera más o menos pugnaz, se buscaba corregir sus defectos como la ineficiencia económica o el intervencionismo estatal, aumentar la participación política frente al elitismo y la representación, o procurar una ampliación de su aspiración democrática separándola de la sociedad jerarquizada de masas y la economía capitalista sobre la cual sucede estar establecida. El desplome súbito de su rival existencial –las democracias populares del socialismo real– sepultó temporalmente esas críticas, amalgamando durante un tiempo a la democracia representativa con la libertad de mercado como el último paso de la civilización humana.

El pensamiento político más allá de Occidente

Hemos indicado que, a medida que los reinos europeos fueron expandiendo su presencia política, religiosa, económica y cultural sobre dominios ultramarinos, el proceso de implantación, transculturización y adaptación del lenguaje político europeo será indetenible. Claro está: esta implantación necesariamente forzosa sobre culturas y tradiciones políticas distintas creará diversos problemas de legitimación y justificación intelectual, en los que la dinámica de competencia entre los países europeos, la búsqueda de argumentos para el derecho de conquista o las ventajas del comercio, y en última instancia una creencia en la inevitabilidad del progreso, las estratificaciones seudocientíficas basadas en ideas de "raza", la superioridad de los conquistadores y su *mission civilisatrice*, serán indagaciones importantes del pensamiento político moderno, no siempre en armonía con las creencias hacia el estatus político de las metrópolis (piénsese cómo autores políticamente conservadores como Vitoria o Burke quisieron racionalizar y limitar la coloniza-

ción, mientras que autores más bien revolucionarios como Mill o Marx defendieron la influencia de los europeos sobre sociedades menos avanzadas).

Como fuese, la forma de las emancipaciones políticas de los últimos dos siglos –desde la revolución norteamericana (normalmente asumida dentro de los manuales occidentales como parte de la misma heredad) hasta los estados revolucionarios derivados de la descolonización del siglo XX– asumirán aspiraciones prescritas en conceptos y lenguajes elaborados en Occidente (o traducciones similares hacia lenguajes vernáculos), dentro del proceso de estatización, constitucionalización, democratización y secularización, cuyas variantes obedecen a motivaciones políticas de contexto (como por ejemplo, el declive del Estado liberal clásico en el siglo XX y las circunstancias de la Guerra Fría, como el socialismo de la India independiente), como a adaptaciones a la cultura nativa (o a la peculiar interpretación de los actores revolucionarios, como la idealización del imperio Angkor y su conexión con el comunismo agrario en los Jemeres Rojos). La realidad esencial de la relación entre Occidente y el resto del mundo era, en la etapa histórica que estudiamos, una de dominio y falta de autonomía política que generará ambivalencias que aún nos acompañan.

Parte de esta dinámica obedece al desdén occidental hacia la tecnología y filosofía foránea, y a la sensación de superioridad de colonizadores y potencias por encima de pueblos considerados menos civilizados e incapaces de modernidad (aun aquellas culturas que habían alcanzado altos niveles de civilización preindustrial). A su vez, la necesidad de reconocimiento por potencias rivales a los poderes coloniales, implicaba el uso de vocabularios y proyectos en guisa europea, toda vez que estos podían también ser asumidos con convicción por los líderes emancipadores por cuanto correspondía fielmente a sus objetivos de transformación social. Esto no necesariamente implicaba un complejo periférico, sino a la constatación de una diferencia entre las poblaciones coloniales y colonizadoras (lo cual se vería a su vez afectado por la composición racial de esos países, y la relación problemática de los nativos de origen europeo con esa circunstancia).

Como fuese, no es difícil identificar la adaptación y apropiación de concepciones de origen occidental para la emancipación y modernización de naciones fuera de Europa. En las naciones hispanoamericanas, la lectura de los derechos naturales, la tradición contractualista, derivará en clivajes similares a la política europea, con interpretaciones propias del liberalismo, el constitucionalismo, y el republicanismo a lo largo de sus revoluciones de independencia y guerras civiles en el siglo XIX. La justificación de la independencia tiene una lectura esencialmente contractualista y radicalmente anticlerical en el *Triunfo de la libertad sobre el despotismo o las confesiones de un pecador arrepentido* de Juan Germán Roscio (1763-1821), muy influyente sobre el liberalismo modernizante de Benito Juárez (1806-1872). Líderes, ideólogos y estadistas como Simón Bolívar (1783-1830) en sus *Cartas de Jamaica* y su *Discurso de Angostura*, Andrés Bello (1781-1865) en sus principios de legislación civil e internacional, Simón Rodríguez (1769-1854) en sus *Sociedades americanas*, Juan Bautista Alberdi (1810-1884) en sus *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, debatirán los problemas de instauración y organización federal o unitaria del Estado en estas nuevas naciones, así como la extensión y práctica de los derechos civiles y políticos, normalmente como extensión de la fórmula liberal. Los problemas prácticos de instauración de un Estado liberal fueron atribuidos a nuestras diferencias culturales y raciales con Europa, como en el libro *Conflicto y armonías de las razas en América* de Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888), y en las versiones del positivismo criollo manifestadas en José Ingenieros (1877-1925) y sus libros *El hombre mediocre* y *Evolución de las ideas argentinas*, o Laureano Vallenilla Lanz (1870-1936) y su *Cesarismo democrático*, asumiendo la decepción con las ideas de la ilustración europea, retadas luego por una renovación democrática en las ideas de Francisco Madero (1873-1913), Rómulo Betancourt (1908-1981), Rafael Caldera (1916-2009) y Eduardo Frei (1911-1982). En Asia, las revoluciones de corte democrático liberal y aspiración republicana tendrán muestras en la narrativa del filipino a José Rizal (1861-1896) y el líder revolucionario chino Sun Yat Sen (1866-1925), con su proyecto democrático de los *Tres principios del Pueblo*.

Las nociones de anticolonialismo, y posteriormente antiimperialismo también serán una idea fuerza en las emancipaciones nacionales, tanto en argumentos de corte nacionalista como en Bolívar, José Martí (1853-1895), Augusto César Sandino (1895-1934), Mustafa Kemal Ataturk (1881-1938) y sus *Seis flechas* (el nacionalismo laico y republicano tras el derrocamiento de Imperio Otomano), Mohandas Gandhi (1869-1948), Gamal Abdel Nasser (1918-1970) o la Pancasila de Sukarno (1901-1970), como en nociones de corte marxista-leninista identificables en versiones marxistas y en el pensamiento de revolucionarios comunistas como José Carlos Mariátegui (1894-1930), Mao Zedong (1893-1976), Ho Chi Minh (1890-1969), Fidel Castro (1926-2016), Ernesto Guevara (1928-1967), o una amalgama de ambos, como Muamar el Gadafi (1942-2011) con su *Libro verde* y la Gran Yamahiriya Árabe Libia Popular Socialista, o Nelson Mandela (1918-2013) y su *Carta de la libertad*. El problema de la sumisión política y económica derivadas del tráfico de esclavos Atlántico, la relación colonial o la económica transnacional, y más generalmente en las asimetrías entre Occidente y el Sur Global, persisten como temas relevantes en la proyección mundial de los Estados de estas regiones, dirigidas tanto a antiguos poderes coloniales metropolitanos como a los Estados Unidos de América en el siglo XX. El marxismo-leninismo es un caso particular, dada la heterodoxia maoísta y guevarista que promovían una guerra de guerrillas campesina y el dominio de las bases revolucionarias frente a la vanguardia del partido.

Otro tipo de movimiento característico del Sur Global son los movimientos pan-regionalistas de autonomía política frente a las potencias de Occidente, como por ejemplo la peculiaridad latinoamericana frente a la idea del pan-americanismo, en *Ariel* de José Enrique Rodó (1871-1917) y José Vasconcelos (1882-1959) en *La raza c*ósmica. Ideas panregionales en África se tienen con el panafricanismo de Edward Wilmot Blyden (1832-1912) y Ekra-Agiman (1866-1930), el panarabismo secular de Nasser, y el panasianismo de Shumei Ōkawa (1886-1957), en apoyo a un imperio de cooperación anticolonial dominado por Japón como potencia regional.

Ciertamente, casi todas las ideologías europeas han tenido referentes fuera de Occidente. Más allá del republicanismo liberal o del marxismo-leninismo, corrientes como el socialismo democrático nacionalista representadas por Betancourt, Víctor Raúl Haya de La Torre (1895-1979), Mohamad Mosadeq (1882-1967) o Jawāharlāl Nehru (1889-1964); la democracia cristiana, especialmente en países de América Latina y en países asiáticos de preeminencia cristiana, como el ya mencionado Caldera, Manuel Gómez Morín (1897-1972). El fascismo, como militarismo ultranacionalista y antiliberal, en la medida que tuvo ascendente fuera de comunidades inmigrantes europeas, puede notarse en las ideas y prácticas del japonés Seigo Nakano (1886-1943), el indio Subhas Chandras Bose (1897-1945), el exclusivismo étnico Afrikáner en Hendrik Verwoerd (1901-1966) y Johannes Gerhardus Strijdom (1893-1958), y de manera heterodoxa en los regímenes de populismo militar personalista de Getulio Vargas (1882-1954) o Juan Domingo Perón (1895-1974) y su *Tercera posición* (explícitamente rechazando el comunismo y el capitalismo, aunque el peronismo argentino ha abrazado múltiples corrientes ideológicas). Tendencias desarrollistas, así como económicamente liberales, han tenido menos expositores destacados de relevancia regional, al ser más proclives a la reproducción de las doctrinas y prescripciones de política europeas y norteamericanas; una excepción podría ser el venezolano Carlos Rangel (1929-1988), en su narrativa histórica de las relaciones Norte-Sur y su crítica hacia las ideologías anticolonialistas y marxistas del "Tercer Mundo", con su *Del buen salvaje al buen revolucionario* y *El tercermundismo*.

Mientras que en las Américas, la existencia de pensamiento político pre-colonial fue prácticamente obliterada por las conquistas europeas, lo cual implicó la adaptación de un discurso político más vinculado a las tradiciones occidentales, en el Asia y el mundo Islámico mucho de la robusta tradición de reflexión de siglos anteriores sobrevivió con relativa autoridad (el Budismo y el Brahmanismo, los principios jurídico-sociales de Confucio (551-479 a.C.) y sus *Analectas*, Ibn Khaldun (1332-1406) y su narrativa de la historia universal en la *Muqaddima*), pero sería imposible establecer una "especificidad cultural" no occidental u "oriental". La variabilidad de civilizaciones, etnias y desarrollos históricos dan cuenta de múltiples tendencias que serían imposibles de ubicar bajo una sola corriente ideológica. Lo

cierto es que cuando suelen ser referidos estos fundamentos antiguos en el discurso político contemporáneo, suele hacérselo desde una visión socialmente conservadora y de sociedades rígidamente jerarquizadas, como la polémica en torno a los "Valores Asiáticos" de finales del siglo pasado, aunque autores como el economista indio Amartya Sen (1933) han resaltado la existencia de corrientes democráticas en la antigua India, en su trabajo *La democracia como valor universal*, siguiendo sus prescripciones sobre el desarrollo sostenible.

Otro de los problemas recurrentes del pensamiento político fuera de Occidente es el de la "autenticidad", con el contraste entre élites herederas de los colonos (especialmente África del Sur, Australasia y América Latina), o élites nativas occidentalizadas en Asia y África, manteniendo la desigualdad social, jurídica y política tras sus respectivas independencias. Movimientos culturales y estéticos como el Indigenismo, Etiopianismo y la "Negritude", o la "Nueva Cultura" china, entre finales del siglo XIX e inicios del XX, tuvieron limitadas reverberaciones políticas antes del período de entreguerras. En general, se manifestaba una decepción con los resultados de la adopción de fórmulas políticas de Occidente, ya fuesen estas socialistas o democrático-liberales, incluyendo críticas hacia las inconsistencias de las demandas igualitarias de esas ideologías con las aspiraciones de libertad y reconocimiento de las poblaciones sometidas dentro de sociedades multirraciales y en imperios coloniales, como por ejemplo en la obra del intelectual afroestadounidense W.E.B DuBois (1868-1963). Más recientemente, las alternativas han estado en el fundamentalismo religioso islámico, promovido por ideólogos como Sayyid Qutb (1906-1966) o el abandono de la modernidad por parte de los líderes camboyanos. Destacan por su diálogo con la filosofía occidental los trabajos del psicólogo franco-argelino nacido en Martinica, Frantz Fanon (1925-1961) y sus obras de crítica a la relación entre colonizados y colonizadores, *Piel negra, máscaras blancas* y *Los condenados de la Tierra*, estableciendo los rasgos de la actitud colonial y el complejo del colonizado como una patología, y estimulando la lucha violenta como modo de expurgar estos vínculos, nociones tremendamente influyentes en la política de lucha armada de los sesenta y setenta, como en los estudios sobre el mundo no desarrollado en los centros académicos de Occidente.

A la par de Fanon, otros trabajos de crítica social, cultural y política que desde el mundo no desarrollado han tenido proyección sobre la academia –en menor medida la política– contemporánea han sido *Orientalismo* y *Cultura e imperialismo* del palestino-estadounidense Edward W. Said (1935-2003), la filósofo india Gayatri Spivak (1942) y su *¿Pueden hablar los subalternos?*, y los trabajos articuladores de la "Teoría de la Dependencia" de pensadores sociales y económicos suramericanos como Raúl Prebisch (1901-1986) con su muy influyente noción de centro-periferia en las relaciones económicas internacionales, así como Enzo Faletto (1935-2003), Celso Furtado (1920-2004) y Fernando Henrique Cardoso (1931).

¿EXISTE HOY PENSAMIENTO POLÍTICO?

Muchos de los pensadores políticos a los que hemos aludido fueron, en su tiempo, políticamente fracasados. Al encontrarse fuera del *statu quo*, o ser parte de una élite políticamente emergente, su influencia quedó para la posteridad. Muchos no fueron testigos del éxito de sus ideas o de influencia política en vida, más allá de su fama –o infamia– coyuntural.

Hacemos esta advertencia porque con los ojos del presente es difícil adivinar qué será, de entre la enorme producción intelectual de hoy, trascendente hacia el futuro, ni qué texto será el más representativo de esta era. ¿Es posible sostener la apelación a clásicos cuando el sujeto político de la modernidad parece haberse disuelto, y cuando la fragmentación cultural, legitimada por una política también fraccionada fuera de los partidos tradicionales, reta nuestros usuales referentes? ¿Será posible ser testigos de un nuevo "Gran Texto"?

Es difícil imaginarse, incluso cuáles de los más destacados pensadores políticos del siglo XX sobrevivirán fuera del estudio contextual. El texto político más famoso de las últimas décadas sigue siendo *Teoría de la justicia* de John Rawls, que para muchos sirvió como la salvación de la filosofía política en tanto que disciplina intelectual y no objeto de estudio histórico. Aun así, de la lista de autores cuyas obras son más frecuentemente asignadas –no necesariamente leídas, como sucede con mucha frecuencia– entre estudiantes universitarios de Occidente, permanecen incólumes Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes y Rousseau, acompañados ocasionalmente por San Agustín, Locke, Kant, Marx, Weber, Foucault o el propio Rawls. Tocqueville, ha sido reportado, parece ser de especial interés para las élites chinas.

Con todo, la crisis de la forma democrático-liberal, pese a su imperativo normativo, obligará a replanteamientos. Luego del pretendido fin de la historia, el retorno de los integrismos religiosos y étnicos, la crisis económica global de 2008, y enmarcados en las realidades de la globalización y sus descontentos populistas, ¿hemos tenido un libro que defienda de manera tan convincente la democracia liberal como modelo para el futuro? No hay –hasta ahora– argumentos convincentes para el cambio, pero pueden estar acechándonos desde los márgenes del debate académico prevaleciente.

En este punto, debemos salir de la neutralidad académica que nos impone dar a cada ideología y corriente un trato respetuoso, y plantear que de todas las alternativas políticas posibles, solo las basadas en el establecimiento de una sociedad abierta y con respeto a la dignidad humana serían las preferibles para atender los retos que implica la redefinición de nuestra relación con el medio ambiente, de nuestras identidades individuales, de nuestros patrones de consumo y desarrollo, y por supuesto, de autoridad política. Es difícil plantear que no haya alguna respuesta en las advertencias del pensamiento político –tiendo a pensar que toda futura creación cabrá en la tipología que hemos planteado anteriormente–, y que nuestro optimismo o pesimismo sobre las capacidades de la humanidad siempre resultarán circunstanciales. La inconformidad constante muestra que la estabilidad aparente no da razones para el optimismo: la distancia creciente entre los promisorios datos globales de desarrollo humano, y las angustias de las multitudes que protestan de Santiago a Hong Kong, de Barcelona a Beirut, de Caracas a París, pueden reflejar o un agotamiento de nuestros paradigmas normativos, o una expectativa con que sus promesas sean finalmente cumplidas. ¿Acaso estamos arrastrando el *Legitimationsprobleme* al que se refería Habermas hace cuarenta años?

Tomemos además la crítica general al proyecto ilustrado y sus efectos: una más penetrante dependencia de la tecnología nos permite la especialización del trabajo y la difusión exponencial de conocimientos e ideas, pero es indiferente a nuestro uso abusivo de ella. El desarrollo vertiginoso de la inteligencia artificial, la atomización de nuestro espacio público, y la crisis del ecosistema que sirve de base material a nuestra vida, son retos que generan tensiones para las cuales nuestras instituciones no necesariamente responden más allá de lo incremental. Lo que han previsto los filósofos políticos ya se asoma en el resto de las áreas disciplinarias: prosperidad sin libertad, libertades con frustración existencial, e incapacidad de los Estados como agentes individuales de responder más allá de los confines de su legitimidad.

Lo cierto es que los clásicos del pensamiento son un repositorio de buenas ideas, cuyas consecuencias no siempre son del todo satisfactorias. La pretensión de un pensamiento político nuevo que llegue a una verdadera y perenne naturaleza humana puede ser más bien aterradora, por lo que parece preferible la modestia y la moderación institucional. Si la naturaleza humana es imperfecta parece preferible evitar la instauración de un poder sin trabas que pretenda imponer una "nueva naturaleza", una perfección inalcanzable. A la vez, esta prevención puede ser irrelevante: cada generación ha creado su propio proyecto de perfección, y quizás los textos políticos trascendentes de este tiempo pueden estar esperando aún por ser leídos.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Deseo culminar con unas recomendaciones bibliográficas generales. Muchos de los textos que he mencionado –especialmente si son sus autores europeos o norteamericanos– suelen tener excelentes traducciones al castellano. Sin orden de preferencia, las colecciones de clásicos más prolíficas en nuestro idioma son las de las españolas Alianza Editorial –con sus "libros de bolsillo" y algunas series dedicadas a autores especiales– y Editorial Tecnos con sus clásicos extranjeros, las cuales tienen además un aparato crítico que no solo hace un sumario de las obras, sino que suele recoger a sus principales comentaristas. Editoriales como Espasa, la mexicana Porrúa, entre otras, no tienen colecciones tan abundantes o ediciones prácticas para uso del estudioso, pero sí accesibles al estudiante o lector ocasional. Gredos ha publicado algunos clásicos modernos, pero su fuerte queda en la literatura griega y latina. Algunos vacíos son notables, especialmente en autores de la patrística o católicos del medioevo a la modernidad, que suele llenar la Biblioteca de Autores Cristianos de la Editorial Católica de España. El Fondo de Cultura Económica de México, y las editoriales Paidós y Gredos de Barcelona han recogido a muchos de los clásicos modernos, pero también a contemporáneos como Rawls, Schmitt y Arendt. Fuera de nuestro idioma, destacan las ediciones de clásicos en lengua francesa de Éditions du Seuil y Gallimard; las colecciones de Mondadori, Einaudi y la *Biblioteca Universale* de Rizzoli en italiano; o las colecciones alemanas *Universal-Bibliothek* de Reclam (que publica además clásicos universales en su idioma original), la *Taschenbuch Wissenschaft* de Surkamp y la *Klassiker Auslegen* de Gruyter. Sin embargo, la mejor colección de textos del pensamiento político –con clásicos al menos de hasta mediados del siglo XX– son los llamados *blue books* de la colección de historia del pensamiento político de Cambridge University Press, que revisan bibliografía auxiliar más allá de lo tradicional y de lo publicado en inglés, apoyados además por las profusas investigaciones de dicha universidad.

Claro está, el enfoque que uno tendrá con los textos políticos como *corpus* de estudio dependerá de las orientaciones metodológicas que asuma el estudioso. Sobre metodología e historia del pensamiento político, el libro *Historia de las ideas políticas*. *Fundamentos filosóficos y problemas metodológicos* del politólogo César Cansino sigue siendo la mejor referencia general en castellano a esos problemas, sin orientarse por una sola corriente de investigación. Aunque leer a Strauss o a Skinner es casi irreemplazable, el reciente manual colectivo dirigido por George Klosko, *The Oxford handbook of the history of political philosophy*, es una obra que ningún especialista en el área debe desestimar.

En cualquier caso, el enfrentar directamente a los textos políticos –ya traducidos o en su idioma original– puede ser una tarea abrumadora para un principiante, aunque sea una tarea inescapable para quienes nos dedicamos al trabajo de analizar el pensamiento político: todos los textos tienen nociones, referencias históricas y políticas que pueden escapar al lector que los enfrenta sin una orientación previa. En ese sentido, recomendar el uso sobrio de los manuales y textos de referencia es importante; aun tomando en cuenta los sesgos de cada autor o grupo de investigadores, provee al estudioso un mapa iniciático, un relativo orden que, a medida que se vaya haciendo un lector más sofisticado, irá dejando atrás como parte de su acervo intelectual. Ello amerita entonces una última palabra de recomendación acerca de los manuales y textos de referencia, que no es una literatura escasa. Algunos de los mejores trabajos contemporáneos no han gozado de traducción al español: *Klassiker des politischen denkens*, de Maier; *On politics: a history of political thought: from Herodotus to the present*, de Ryan; el breve pero sustancioso ensayo *A student's guide to political philosophy*, de Mansfield; y por supuesto la ambiciosa obra colectiva *History of political thought*, en monumentales seis volúmenes de la Universidad de Cambridge, publicada a lo largo de tres décadas, dirigidas por especialistas como Terence Ball, Mark Goldie, Gareth Stedman-Jones y Gregory Claeys, entre otros. Diccionarios de referencia como el *Dizionario di política*, de Bobbio, Matteucci y Pasquino, o el *Dictionnaire de philosophie politique*, de Raynaud y Rials, son inescapables. En español, el *Manual de historia de las teorías políticas* de Fernando Prieto es una obra ambiciosa, pero corresponde el honor libro de referencia más completo la *Historia de la teoría política* coordinada por el español Fernando Vallespín,

convenientemente anclada en la colección de traducciones de su editorial, y con recurrentes menciones al mundo hispanoamericano.

Sin embargo, como nos hemos referido a clásicos, dejo de inmediato la lista de libros infaltables entre los estudiosos del pensamiento político, cuyas numerosas reimpresiones demuestran su validez como referencia para profesores y estudiantes. Sabine, Touchard, Strauss y Wolin, añadiendo al trabajo de Vallespín que mencionamos arriba como referente en castellano. El manual de George Sabine fue el primer clásico universal en esta materia, y con su mezcla de historia social y del pensamiento, dotaba un contexto –a veces un poco economicista, y tristemente detenido en la década de 1930– de las grandes teorías políticas. Jean Touchard es a la vez mucho más sintético y enciclopédico, mencionando, aunque sea superficialmente, algunas de las más oscuras variantes de las ideas políticas, evitando lo que es un defecto de casi todo manual: una suerte de teleología cronológica (lo que, dada su audiencia original, nos lleva por los recovecos del pensamiento francés de un modo que a ratos distrae de su historia general). La historia de Strauss y sus colaboradores hace un énfasis en los grandes autores que, con todos los límites del textualismo, puede ser una muy buena introducción a sus argumentos más nítidos. El trabajo de Sheldon Wolin, por su parte, tiene el valor de ser escrito desde la perspectiva de un científico político, y su muy polémico capítulo sobre el liberalismo da cuenta del origen intelectual de la separación entre pensamiento político y ciencia de un modo elocuente. Esta es, pues, nuestra bibliografía mínima recomendada:

SABINE, George H. (1939/1945): *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph (comps., 1993): *Historia de la filosofía política.* México: Fondo de Cultura Económica.

TOUCHARD, Jean (1964): *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Editorial Tecnos.

VALLESPÍN, Fernando (1990-1993): *Historia de la teoría política*. 6 vols., Madrid: Alianza Editorial.

WOLIN, Sheldon S. (1960): *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

MODELOS TEÓRICOS DE LA CIENCIA POLÍTICA 03

Ángel E. Álvarez

INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es presentar resumidamente algunos de los principales modelos elaborados por los politólogos para describir, explicar y prescribir modos contemporáneos de organización y ejercicio del poder. Los modelos más fructíferos y conocidos son los elaborados principalmente a partir de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado. No obstante, este capítulo incluye elaboraciones teóricas de finales del siglo XIX y comienzos del XX que impactan el desarrollo de la ciencia política contemporánea. El capítulo puede ser leído como un mapa simplificado que ayuda a los estudiantes e investigadores a avanzar en el camino del conocimiento de la ciencia política contemporánea.

La ciencia política se ocupa del poder político y los hechos que condicionan o son condicionados por su ejercicio.[1] El poder es un concepto relacional. Hay relación de poder entre al menos dos personas (o entidades) si una de ellas es capaz de lograr que los demás hagan algo que de otra manera no harían. Tal logro puede ser resultado de la imposición gracias al uso o amenaza del uso de la fuerza. También puede ser la consecuencia de la asignación de beneficios o de la persuasión que lleva al otro a aceptar como propias determinadas creencias que antes no tenía. Ejerce el poder quien se hace obedecer tras vencer la resistencia de los demás, quien logra convencer a cambio de algún pago (material o simbólico) y quien persuade a otros de valorar lo que antes no creían o no sabían. El poder político es, entonces, la capacidad que tiene alguien de hacer que otros se vean obligados, incentivados o convencidos a acatar una determinada distribución de bienes públicos. Se entiende por "bienes públicos" aquellos no-excluibles (disponibles a todos) y no-rivalizados (cuyo uso por una persona no impide el uso a otros).[2]

¿Qué entendemos por "modelo"? La definición más precisa está basada en la teoría del isomorfismo. Un objeto (real o conceptual) y un modelo son isomórficos si (1) existe una correspondencia biunívoca (uno a uno) entre sus elementos; y (2) el modelo preserva las relaciones fundamentales que caracterizan al objeto. No obstante, son pocos los modelos políticos que intentan ser isomórficos con los objetos de la vida política. En la práctica, es difícil establecer una diferencia tajante entre el concepto de modelo y el de teoría política. Adoptando una postura pragmática, la diferencia que acá importa más se refiere exclusivamente a sus niveles de generalidad. Los modelos tienden a ser específicos y delimitados en relación con su ámbito de validez. Tienen aplicación directa y generalmente se construyen con base a un subconjunto de proposiciones pertenecientes a una teoría.[3] Por ejemplo, como veremos en breve, el modelo de sistema político se construye sobre la base de la teoría de los sistemas generales. La teoría económica de elección racional ha permitido elaborar modelos de cambio y estabilidad política, sistemas de partidos y comportamiento electoral. No obstante, como ocurre con muchos otros conceptos en ciencias sociales, los límites entre teoría y modelo resultan a veces borrosos.

Los modelos de ciencia política, más que isomorfismos, tienden a ser analogías que combinan argumentos teóricos y evidencias empíricas. Algunos se basan en generalizaciones inductivas y teorías de alcance medio, mientras que otros son elaborados deductivamente a partir de premisas generales acerca del comportamiento político que son formalizadas a través de estructuras matemáticas. Algunos modelos son representaciones parsimoniosas (simples, con pocos

1 GARCÍA-PELAYO, Manuel (1983: *Idea de la política y otros escritos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
2 BUCHANAN, James M. (1999): "The demand and supply of public goods". Vol. 5 (edición original de 1965). En: *The collected works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund Inc.
3 COPPEDGE, Michael (2012): *Democratization and research methods*. Cambridge University Press. Pp. 49-52.

supuestos y factores explicativos) y otros son estructuras complejas y multicausales. Algunos modelos pretenden establecer relaciones de causalidad, mientras que otros solo establecen correlaciones probabilísticas. Hay incluso autores que prescinden de modelos para estudiar la política, prefiriendo la compresión a-teórica de las peculiaridades de cada caso asilado. Este capítulo, sin embargo, no dirá nada a quienes renuncian a la elaboración de modelos nomotéticos y prefieran la pura ideografía.

Las principales corrientes teóricas de la ciencia política contemporánea parten de lo que comúnmente es llamado "viejo institucionalismo" o enfoque jurídico-formal y del elitismo de comienzos del siglo XX. Estos dos serán los dos primeros enfoques presentados en este capítulo. De ellos se derivan, por elaboración o crítica, otros enfoques: la crítica participativa al elitismo y a la democracia liberal, el conductismo sistémico y funcionalista, el pluralismo, los modelos de acción racional y el neo-institucionalismo. Estas escuelas de pensamiento han dialogado y se han enfrentado entre sí. Su desarrollo histórico no ha sido lineal ni en etapas claramente diferenciadas. Al final de este tour en el paisaje de la ciencia política, se ofrecen algunas conclusiones. Si bien no existe un único enfoque teórico y metodológico para el estudio de la política, la ciencia política contemporánea comienza con el estudio de las instituciones y se encuentra de nuevo en un punto en el que ha redescubierto que las instituciones importan como estructuras que producen constricciones e incentivos para los comportamientos de los involucrados en relaciones de poder político.

EL "VIEJO" INSTITUCIONALISMO: NORMAS JURÍDICAS E HISTORIA

El estudio de las instituciones políticas es parte fundamental a la identidad de los estudios políticos como disciplina académica. Si hay un tema que los estudiosos de la política pueden reclamar como exclusivo y propio de su quehacer, este es el de las instituciones políticas legales-formales. Para su estudio, los politólogos no requieren tomar prestadas herramientas analíticas de otros campos. El estudio de las instituciones fundamenta exitosamente la autonomía de los estudios políticos. No obstante, hasta mediados del siglo XX, el institucionalismo fue mucho más fructíferamente cultivado en Europa continental (Alemania, Francia, Italia y España) y América Latina que en los países anglosajones.

Los institucionalistas jurídico-formales estudian el impacto de reglas jurídicas en la política de dos maneras diferentes. De un lado, analizan las normas como variables independientes que explican el funcionamiento de los regímenes políticos. Es este el caso de Maurice Duverger, quien estudia el efecto de las leyes electorales sobre el sistema de partidos y concluye que la representación proporcional fragmenta y socava la democracia representativa.[4] La llamada "ley de Duverger" establece la existencia de una correspondencia entre la elección de los miembros de cuerpos legislativos (congresos, asambleas) por mayoría relativa y en jurisdicciones uninominales y la existencia de sistemas bipartidistas. Argumenta también que existe una tendencia a que los sistemas multipartidistas correlacionen con sistemas de representación proporcional. Al margen de las críticas y modificaciones que ha recibido desde sus publicaciones de mitad del siglo pasado, el trabajo de Duverger ha tenido el mérito de destacar el efecto político de las instituciones, contribuyendo al desarrollo de una ciencia política no funcionalista y conductista. [5]

El enfoque no reduce la política al derecho constitucional, como sostienen algunos de sus críticos.[6] Las leyes son prescripciones de conductas políticas o de incentivos para que un determinado comportamiento ocurra.[7] El término "constitución" no se limita al texto constitucional y su interpretación. El enfoque incluye el análisis de la norma escrita,

4 DUVERGER, Maurice (1951): *Les partis politiques*. Paris: Librairie Armand Colin.

5 DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*

6 ECKSTEIN, Harry (1963): "A perspective on comparative politics, past and present". En: *Comparative politics: a reader*. H. Eckstein y D. E. Apter (editores). London: Free Press of Glencoe. Pp. 3-32. ECKSTEIN, Harry (1979): *On the "science" of the state*. Daedalus, 108 (4). Pp. 1-20.

7 Duverger emplea el término "sistema político," pero su concepto de sistema mantiene la atención en las instituciones y organizaciones. El sistema político, para Duverger, no es más que una entidad analítica usada para el estudio de los aspectos políticos del conjunto del sistema social, mientras que las instituciones son las partes integrantes de un subsistema político denominado régimen político. Ver DUVERGER, Maurice (1955) : *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France.

pero también su interacción con las creencias, prácticas y costumbres políticas relacionadas (incluso, opuestas) a ellas.[8] Las instituciones surgen y cambian en correspondencia con los ideales o normas que prevalecen en la política. En una sociedad en la que prevalezcan ideas de igualdad política y el acuerdo en que el gobierno surge de todo el pueblo, sería de esperar que se adoptaran normas sobre referéndum y otras instituciones de participación. La relación de los valores y las instituciones no es siempre así de clara. Puede haber conflictos de valores o conflictos sobre qué arreglo institucional es mejor para implementar los valores compartidos. Por ejemplo, en una sociedad democrática puede haber desacuerdos de importancia en torno a si el referéndum es o no la mejor forma de asegurar el principio de gobierno popular. La situación es aun más compleja si se toma en cuenta que las instituciones pueden cambiar a lo largo del tiempo por variaciones en la composición sociodemográfica, étnica y cultural de la población, difusión de nuevos valores e ideas desde otros países, cambios tecnológicos entre otras. Predecir el cambio institucional, sin embargo, no fue uno de los aportes más relevantes del institucionalismo jurídico-formal.

Siguiendo la larga tradición de la teoría política clásica, el "viejo" institucionalismo construye modelos inductivos sobre la base de estudios históricos y comparativos. En lugar de basarse en grandes constructos teóricos, los autores más destacados pretenden hacer que los hechos históricos "hablen por sí mismos." Desde esta perspectiva, el uso del método comparativo no es solo indispensable, sino inevitable. Si bien es cierto que en la historia política ningún acontecimiento se repite de forma idéntica, no es menos cierto que todos los eventos políticos ocurren y cobran sentido determinados marcos institucionales susceptibles de comparación. Las instituciones son regularidades que hacen posible describir comparativamente la estabilidad y el cambio.[9]

El método comparativo tiene su base en los modelos lógicos de John Stuart Mill sobre la concordancia y la diferencia.[10] De acuerdo con el método de la concordancia, si dos o más circunstancias de un fenómeno bajo investigación tienen solo un factor en común, este único factor presente en todas las circunstancias es la causa (o efecto) del fenómeno estudiado. Supongamos que en dos países hay elección mayoritaria de los miembros de la legislatura pero uno de ellos es presidencial y el otro parlamentario, uno es una república y el otro una monarquía constitucional, uno es federal y el otro es centralizado, uno es altamente desarrollado y el otro es un país en desarrollo, pero en ambos el sistema de partidos (en concreto, por ejemplo, el número efectivo de partidos)[11] tiende al bipartidismo, se concluye que la regla de elección mayoritaria es la causa del bipartidismo.[12] Por otro lado, el método de la diferencia permite concluir que cuando se investiga un fenómeno en dos o más casos, siendo que en todos los casos todas las circunstancias son iguales salvo una, si el fenómeno ocurre en un primer caso y no en otros, la circunstancia que está presente en el primer caso y ausente en el o los demás, es la causa o una condición necesaria de la causa del fenómeno estudiado. Por ejemplo, los teóricos de la polarización ideológica sostienen que esta explica el colapso de las democracias. Si se observa que en dos o más democracias que comparten similares diseños institucionales y características socioeconómicas (digamos, por ejemplo, dos democracias latinoamericanas presidenciales, centralistas, con nivel bajo o medio de desarrollo económico y social) aquellas con intensos niveles de polarización ideológica colapsan (como Brasil en 1964 o Chile en 1973) mientras las otras no (como, digamos, Venezuela o Costa Rica en los sesenta y setenta), se concluye que la polarización explica o es condición necesaria para la crisis del régimen político democrático.[13] Es oportuno

8 LOWELL, Abbott Lawrence (1908): *The government of England*. 2 vols. New York: Macmillan. Lowndes. La importancia de la relación entre normas formales, aunque también otras no escritas consideradas "informales," y los comportamientos observados será luego retomado por el llamado neo-institucionalismo. Ver HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (2004): "Informal institutions and comparative politics: a research agenda". En: *Perspectives on Politics*. Vol. 2, No. 4 (December 2004). Pp. 725-740.

9 BLONDEL, Jean (1972): *Comparing political systems.* New York: Praeger Publishers, Inc. P. 9.

10 MILL, John S. (2012): *A system of logic, ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence, and the methods of scientific investigation*. (Primera edición de 1843). New York: Cambridge University Press.

11 Para el concepto de número efectivo de partidos véase LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein (1979): "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". En: *Comparative political studies* 12:1. Pp. 3–27.

12 El razonamiento arriba resumido permitiría fundamentar la llamada Ley de Duverger sobre los partidos políticos. Vale aclarar que tal ley ha sido severamente cuestionada y, a lo sumo, es hoy en día aceptada como una tendencia (ver WILDAVSK, Aaron B. (1959): "A methodological critique of Duverger's Political Parties". En: *The Journal of Politics* Vol. 21, No. 2 (May, 1959). Pp. 303-318.

13 VALENZUELA, Arturo (1978): *The breakdown of democratic regimes*. Chile. Baltimore: The John Hopkins University Press.

aclarar que no solo el institucionalismo hace uso del método comparativo. El funcionalismo politológico también dedica un gran esfuerzo a establecer conclusiones sobre la base de estudios comparados. No obstante, es justo decir que el método comparativo tiene un lugar central en los estudios institucionalistas.

El institucionalismo adopta también una visión histórica. Los institucionalistas hallan en la historia una invaluable fuente de saber que amplía el horizonte y mejora la perspectiva de análisis pues, cercanos al historicismo, tienden a creer que las raíces del presente yacen enterradas en el pasado. La historia es vista como política pasada y la política como historia contemporánea. El enfoque histórico resulta esencial en sus modelos, tanto en el análisis de casos individuales como el estudio comparativo, pues las instituciones políticas son como "arrecifes de coral" que no obedecen a ningún diseño consciente, sino que crecen por "lentas acumulaciones." [14]

En uso del método comparativo, Herman Finer estudia las instituciones de distintos países, pero no país por país sino institución por institución y en el marco de la teoría del Estado. Como Weber, define al Estado por su característica central: el monopolio legítimo del poder coercitivo.[15] Las instituciones son "instrumentos" que encarnan la "relación de poder entre los constituyentes individuales y asociados del Estado."[16] Su análisis incluye la organización estatal, las formas de democracia, la separación de poderes, las constituciones, relaciones entre poderes centrales y locales, el federalismo, el ejecutivo, el gobierno parlamentario y el poder judicial. No obstante, dedica también un esfuerzo considerable al estudio de la ciudadanía, el electorado y los partidos políticos. Examina las instituciones políticas "no solo en su forma legal, sino en su funcionamiento y evolución."[17] Jean Blondel también hace importantes contribuciones al estudio comparativo de las instituciones de gobierno.[18] Aunque define la política en los términos de David Easton, se enfoca en el estudio de los gobiernos, elaborando inductivamente tipologías y modelos para guiar el hallazgo de regularidades en los distintos sistemas. Por su parte, el teórico fundamental del derecho, Hans Kelsen, elaboró también acerca de la importancia de los partidos políticos como instituciones del Estado. Para él, el partido es el único ente con capacidad de participar en la formación de la voluntad política del Estado. A su juicio, tanto la ficción conservadora acerca de la existencia de una voluntad metafísica o "metapolítica" colectiva, "orgánica" y "suprapartidista", como el principio liberal acerca de la voluntad política del ciudadano individual resultan falsas:

> [...] Es patente –afirma Kelsen–que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos. Así no puede dudarse que el descrédito de los partidos políticos por parte de la teoría y la doctrina del derecho político de la monarquía constitucional encubría un ataque contra la democracia. Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere de un Estado de partidos.[19]

La importancia de las instituciones no está reñida con el análisis de la acción política desde una perspectiva no puramente conductista. Max Weber, quien dedicó buena parte de su vida intelectual al estudio del Estado y de la burocracia, ve a la política como una "empresa de interesados" (políticos profesionales):

> Queremos decir con esto –afirmó Weber– que los primariamente interesados en la vida política, en el poder político, reclutan libremente a grupos de seguidores, se presentan ellos mismos o presentan a sus protegidos como can-

14 McCHESNEY SAIT, Edward (1938): *Political institutions: a preface*. New York: Appleton-Century-Crofts. P. 16.
15 FINER, Herman (1932): *The theory and practice of modern government*. 2 vols. London: Methuen. Pp. 20-22.
16 FINER, Herman. *Op. Cit.*, p. 18.
17 FINER, Herman. *Op. Cit.*, p. viii.
18 BLONDEL, Jean (1972): *Op.Cit.*
19 KELSEN, Hans (1980): "Formación de la volutdad en la democracia moderna" (publicado originalmente en 1929). En Kurt Lenk y Franz Neumann (editores). *Teoría y sociología de críticas de los partidos políticos*. Editorial Anagrama. P. 198.

> didatos a las elecciones, reúnen los medios económicos necesarios y tratan de ganarse los votos. No es imaginable que en las grandes asociaciones puedan realizarse elecciones prescindiendo de estas empresas, en general adecuadas a su fin. Prácticamente esto significa la división de los individuos con derecho a voto en elementos políticamente activos y políticamente pasivos y como esa diferenciación arranca de la voluntad de cada cual es imposible eliminarla por medios tales como el voto obligatorio o la representación "corporativa" o cualquier otro que explícita o implícitamente se proponga ir contra esta realidad, es decir, contra la dominación de los políticos profesionales[20]

Para Weber, las organizaciones partidistas son "[…] hijas de la democracia, de la necesidad de hacer propaganda y organizaciones de masas y de la evolución hacia una dirección más unificada y una disciplina más rígida."[21] El monopolio de la política por los partidos es el resultado del proceso de ampliación de los derechos a la participación política. No obstante, la democratización resultante es "formal." En coincidencia con Robert Michels, Weber concluye que las tareas claves como "la elaboración de los programas" y la "proclamación de los candidatos", que están reservadas a las asambleas de los partidos, terminan en las manos de "la maquinaria," es decir, de aquellos miembros del partido que realizan el "trabajo continuo" o en las manos de quienes estos dependen personal o financieramente.[22]

El realismo político de muchos de los padres del enfoque jurídico-institucional tiene sus raíces en la teoría política de tradición maquiavélica y del elitismo político. No obstante, sus aportes no se centran tanto en los atributos personales del político y sus acciones como en las instituciones y organizaciones que condicionan sus decisiones individuales.

EL ELITISMO

El concepto de élite tiene una larga tradición en ciencia política. La palabra que designa a un grupo minoritario, selecto y rector de personas en una determinada área de la acción social. La palabra "elite" proviene del latín "eligere" (elegir). La etimología de la palabra sugiere la idea de que las elites son los elegidos, pero no el sentido democrático de seleccionado por el *demos*, sino en el de ser los predilectos o favoritos por sus virtudes o capacidades personales, biológicas, sociales o éticas. El término es usado por la ciencia política contemporánea, pero en el sentido de actores especializados, no necesariamente privilegiados a ningún respecto.

Vilfredo Pareto, en su *Tratado general de sociología general* de comienzos del siglo XX, desarrolla una teoría de estratificación sociopolítica basada en el supuesto de la natural desigualdad física, psicológica, moral e intelectual de los individuos en toda sociedad humana. En todo orden social existe una reducida clase de personas que destaca sobre al resto debido a la combinación de cualidades innatas ("residuos") que los llevan al éxito económico y a posiciones jerárquicamente superiores. Las élites no son homogéneas. En ellas hay personas habilidosas, con menos poder, pero muy arriesgados (los "zorros" de Maquiavelo) y otras con mucha fuerza, pero conservadoras (los "leones'). Las elites luchan entre sí y se reemplazan las unas a las otras, en un proceso de "circulación de las elites." La historia es un cementerio de numerosas elites fracasadas y un ciclo de surgimiento y declive de elites nuevas. Los inferiores (no-elites) son políticamente irrelevantes. De ellos no depende el inicio, la conducción o la obstrucción del cambio de elites. Su papel es el de seguidores de las elites que están o aspiran al gobierno.[23]

Gaetano Mosca, también italiano de comienzos del siglo XX, elabora sobre la base de las tesis de Pareto, pero subraya la importancia de la cohesión, organización y superioridad moral de la clase gobernante frente a la desorganización e inferioridad de la mayoría gobernada, con independencia del nivel de desarrollo de la sociedad. La minoría gobernante (más pequeña mientras más grande sea la comunidad política) está siempre a cargo de todas las tareas políticas,

20 WEBER, Max (1967): *El político y el científico.* Madrid: Alianza editorial. Pp.122-123.
21 *Ibid.,* p. 128.
22 *Ibid.*, p. 129.
23 PARETO, Vilfredo (1916): *Trattato di sociologia generale (4 vols.)*. Florencia: G. Barbéra.

monopolizando cargos y ventajas asociados a ellos. La elite ejerce el poder de un modo mayor o menormente legal, arbitrario o violento, según las necesidades del "organismo político." Mientras más grande es la comunidad política, más difícil le será a la mayoría dominada organizarse para retar políticamente a la elite gobernante. En ocasiones, la clase gobernante puede perder sus capacidades y actitudes de mando, lo cual crea la posibilidad para que una nueva elite le reemplace. Sin embargo, pequeñas y oportunas reformas políticas pueden prevenir situaciones en las que una elite emergente gane el favoritismo de la mayoría y rete con éxito a los gobernantes.[24] Como afirmó Giuseppe Tomasi de Lampedusa en *Il Gattopardo* (novela póstuma de 1958): "[…] si queremos que todo se mantenga como está, es necesario que todo cambie."

La importancia del rasgo organizativo de las elites, ya mencionado por Mosca, es sometida a minucioso escrutinio por Robert Michels en su obra de 1911. Sobre la base del caso del Partido Socialdemócrata Alemán (en su momento, el partido más grande del mundo) Michels construye su teoría sobre la elite partidista como la "ley de hierro de la oligarquía." Su argumento para elegir ese partido en especifico como caso de estudio es muy ilustrativo de la importancia metodológica de los estudios de casos para la elaboración (aunque no comprobación) de teorías políticas. Debido a su ideología jerárquica y clasista de los partidos conservadores, es de esperar que no sean internamente democráticos sino aristocráticos. Habría sido un error seleccionar un caso que sesgaría la validez de su estudio pues, de entrada, se sabría la conclusión. Para probar el argumento sobre la primacía de las elites, Michels elige estudiar el caso de una organización que expresamente proclamaba por la necesidad de alcanzar igualdad política y social en Alemania.

Según Michels, la formación de una oligarquía partidista no es una decisión *a priori* de las elites ni tampoco es, como pensarían los autores elitistas italianos, resultado de las virtudes personales de los dirigentes. Al contrario, no es más que la consecuencia inevitable del proceso a través del cual llegan al poder los líderes y de las acciones que ellos están obligados a emprender para mantenerse en control de las posiciones superiores de las organizaciones. Es decir, las elites no dirigen porque sean superiores, sino que al ser dirigentes se convierten en elites que ocupan y se mantienen en posiciones superiores de poder.

Los líderes, según Michels, poseen tres recursos fácticos, no confundir con virtudes morales o físicas que las masas no tienen: en primer lugar, un conocimiento superior de los asuntos políticos por estar más informados, lo que les permite mantener control acerca de la agenda de asuntos políticos y de las soluciones o estrategias políticas para abordarlos; en segundo lugar, control de los medios y vías de comunicación con los miembros de la organización (por ejemplo, la prensa del partido y de los medios económicos de la organización, que puede usar, por ejemplo, para comunicarse, viajar y entrar en contacto con distintas audiencias) y, por último, mayor entrenamiento y formación política profesional que les permiten desarrollar mayores habilidades de acción y comunicación.[25]

Las elites políticas democráticas no son representantes con mandato impuesto por las masas. Los intereses de la elite partidista no solo pueden diferir de los intereses de una colectividad, sino que por lo general se le oponen. Ello no significa que los intereses de las elites políticas coincidan con los de otras elites. Por el contrario, distintas elites compiten por el control del poder. Por ejemplo, la aristocracia y la burguesía, en Europa, o los militares, líderes de partidos, los empresarios, terratenientes y el capital extranjero, en América Latina han sido históricamente protagonistas de conflictos intensos e incluso sangrientos. La política no es más que la lucha por el poder entre la minoría que lo controla y las minorías que lo ambicionan. La obtención y permanencia en el poder es la primera prioridad de toda elite. En el caso de las elites partidistas, el control del poder dentro de la organización del partido es una necesidad impostergable y, por

24 MOSCA, Gaetano (1923): *Elementi di scienza politica*. Torino: Fratelli Bocca Editori, (segunda edición).
25 MICHELS, Robert (1915): *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Hearst's International Library Co. (traducido de la primera edición en alemán, 1911).

ello, resisten todo intento de democratizar los mecanismos de selección del liderazgo y ejercicio del poder al interior del partido. El control de la organización es una condición necesaria para conservar al partido unido y así presentar un frente único en la lucha contra poderosos "enemigos de clase."

Michels aporta fuertes argumentos en contra las tesis de la democracia directa, participativa y popular. La dominación política no es el resultado de déficits de "conciencia de clase," de los bajos niveles educativos de las masas o de la escasez de oportunidades de participación. Tampoco es explicable por el insuficiente desarrollo económico de un determinado país o el control capitalista de los medios de comunicación y formación de la opinión. La dominación que ejercen los partidos sobre el resto de los ciudadanos es una característica presente en todas las sociedades complejas, en las que la mayoría de los procesos políticos tienen lugar en burocracias y organizaciones jerárquicas y de gran escala (el Estado, las iglesias, los partidos y sindicados). Puesto que tales organizaciones son controladas por una elite u oligarquía que se perpetua en el poder. Al tope de tales estructuras organizativas, la democracia no es más que una competencia entre elites poderosas.

Pretendiendo lo contrario a lo descrito por Michels, el partido marxista ideado por Lenin lleva el elitismo al extremo de su teoría y praxis política. En el *Manifiesto Comunista* (publicado por primera vez en 1848), Karl Marx y Friedrich Engels sostienen que la Liga de los Comunistas, partido del que formaban parte, era la sección más avanzada y resuelta de los partidos obreros en todos los países. Era el único partido de proletarios capaz de conducir a todos los demás partidos y sindicatos.[26] Esta idea es desarrollada más orgánicamente por Vladimir Ilyich Ulyanov, mejor conocido como Lenin (su seudónimo en la clandestinidad). Lenin ve al partido revolucionario como la vanguardia intelectual obrera, como el grupo de proletarios más altamente comprometidos con los "intereses objetivos" de la clase. Tal compromiso se debe a su nivel de "conciencia de clase" basado en la "compresión científica" de la historia y la sociedad a la luz de los principios marxistas. El común de los proletarios no puede elevar su nivel de conciencia revolucionaria espontáneamente, como creyó la también marxista Rosa Luxemburgo. Para hacerlo, el proletariado requiere de la conducción del partido. Solo así pueden pasar de la lucha economicista por mejores salarios y reducción de la jornada laboral, a la lucha revolucionaria por la toma del poder del Estado. La conducción política, en consecuencia, no es asunto de masas sino de un grupo disciplinado y profundamente cohesionado de líderes. Lenin no usa palabra elite, pero su idea de "vanguardia revolucionaria" es de hecho el de una elite aventajada. La "dictadura proletaria," la forma de gobierno "más democrática" según los marxistas, es vista por Lenin como una forma de gobierno en la que el poder no puede ser ejercido directamente por los trabajadores, sino por la vanguardia de la clase proletaria. Solo los líderes del Partido Comunista conocen realmente los "intereses objetivos" y la "tarea histórica" de la clase. La idea leninista del partido impacta la práctica organizativa de otros partidos de masas socialdemócratas, socialcristianos e incluso anticomunistas de Europa y América Latina.

Como se ha visto hasta ahora, pese a la falta de unanimidad, los elitistas coinciden en reducir la política a una actividad altamente especializada de un grupo de personas dedicadas profesionalmente a su ejercicio. Y si bien es cierto que esta tesis fue inicialmente postulada por autores críticos de la democracia liberal, en realidad no resulta del todo incompatible con un modelo de democracia como método competitivo como el pensado por Joseph Schumpeter.

Al igual que Michels, Schumpeter cuestiona las teorías participativas y representativas de la democracia basadas en el supuesto de racionalidad de los electores y búsqueda del bien común por los gobiernos. Los ciudadanos carecen del juicio político necesario para comprender las cuestiones de política nacional y extranjera, debido al carácter especializado de la actividad política. Aún las personas instruidas que actúan con éxito en profesiones distintas a la política son

26 MARX, Karl y ENGELS, Frederick (1969): "Manifesto of the Communist Party" (tradución al inglés en1888 de la edición en alemán de 1948, por S. Moore en colaboración con F. Engels). En Marx/Engels, *Selected Works*, Vol. 1. Moscú: Progress Publishers. Pp. 98-137.

especialmente ingenuas e ignorantes en el plano político. Peor aún es la ignorancia política de aquellos poco instruidos y de condición humilde. La política, como cualquier otra profesión, exige la obtención de información y el desarrollo de habilidades específicas que no se superan con la asistencia a conferencias, clases o grupos de discusión. Los resultados de actividades de difusión masiva de información política no son nulos, pero son escasos. Por mayor que sea el esfuerzo, la información no permite al público remontar del todo la escala de ignorancia política:

> [...] el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo. Su pensamiento se hace asociativo y afectivo [...][27]

Schumpeter destacó el carácter esencialmente competitivo de la democracia.[28] Niega toda posibilidad de que la democracia pueda asegurar la consecución del bien común. Más aún, rechaza que sea materialmente posible hablar de bien común pues no hay manera de que todos los electores estén de acuerdo en relación con lo que le interesa a la totalidad del pueblo.[29] Distintos grupos e individuos definen el interés general de formas diferentes y muchas veces incompatibles. La decisión por mayoría no resuelve este importante escollo: "Evidentemente, la voluntad de la mayoría es la voluntad de la mayoría y no la voluntad 'del pueblo.' La segunda constituye un mosaico que la primera no 'representa' en absoluto. Equiparar ambas por definición no es resolver el problema..."[30]

La representación proporcional de las minorías tampoco es la solución. En la práctica, este método conduce a la creación de gobiernos ineficientes y fraccionados. Si la verdadera función del voto del electorado es elegir al gobierno, por democracia solo puede entenderse que las riendas del gobierno estén en manos de la elite de individuos o equipos que dispongan del mayor apoyo electoral.

Aunque las elites compiten entre sí por el poder y la influencia, existen entre ellas intereses interconectados que las mantienen cohesionadas. Este aspecto de la teoría elitista de la política fue ampliamente desarrollado en sociología política por C. Wright Mills en los años cincuenta del siglo XX.[31] Las elites corporativas, militares, y académicas (en las Ivy League) controlan el sistema político, concentrando el poder y manteniendo estrechos vínculos (incluso familiares) entre sí. Mientras, el resto de los ciudadanos carece de organizaciones, tienen una influencia reducida en la toma de decisiones políticas complejas y especializadas y son relativamente impotentes frente a la elite del poder. La elite del poder no necesariamente está consciente de su condición elitista, según Mills, pero ciertamente constituye una especie de casta cuasi-hereditaria. Ante la pregunta de "¿Quién gobierna en una democracia?" a la que la tradición democrática responde "el pueblo," los elitistas replican que el pueblo es solo una entelequia abstracta y que la democracia es un gobierno competitivo-cooperativo de elites.

La concepción elitista de la política tiene, en suma, una implicación crucial para el diseño de instituciones. No pudiendo ser el pueblo quien gobierna y no existiendo una sola y única "voluntad general," la construcción de instituciones democráticas consiste en el desarrollo de métodos y procedimientos que permitan que tal competencia sea la más libre y justa posible. Esta línea de pensamiento es retomada por los autores pluralistas, en especial Robert Dahl, de quienes hablaremos en la sección "El pluralismo" de este capítulo. Antes de ello nos pasearemos por los méritos y debilidades de enfoques que sacan la política del contexto de las instituciones y la colocan en las estructuras de comportamiento de la sociedad.

27 SCHUMPETER, *Op. Cit.*, p. 262 (traducción propia).
28 SCHUMPETER, Joseph A. (2003) *Capitalism, socialism and democracy.* (Pimera edición inglesa en 1943). Routledge Publishers.
29 Esta idea schumpeteriana es congruente con la demostración matemática del teorema de Arrow sobre la imposibilidad de la democracia, sobre el cual se hablará más adelante en este mismo capítulo.
30 SCHUMPETER, *Op. Cit.*, p. 272 (traducción propia).
31 MILLS, C. Wright (1956): *The power elite*. Oxford y New York: Oxford University Press.

LA POLÍTICA COMO PARTICIPACIÓN

En las antípodas del elitismo hallamos un enfoque de la política vista como hecho participativo. Mientras los elitistas consideran la política como una actividad profesional, altamente especializada, desempeñada por elites capacitadas y entrenadas, otros autores (regresando, a su manera, a las ideas clásicas de *polis* y *res publica*) ven la política como una actividad que supone la participación de los ciudadanos en la determinación de las decisiones colectivas. Esta visión de la política la comparten autores con posturas muy diversas. En su mayoría, por no decir todos, los modelos participativos de la política son más normativos que empíricos. No obstante, se les incluye en este capítulo debido al gran impacto que han tenido en el desarrollo de polémicas fundamentales de la ciencia política contemporánea.

La semilla de la idea contemporánea de política como participación de los oprimidos por el poder, la siembra Karl Marx, quien a diferencia de Lenin, asigna un papel más activo los proletarios que al partido del proletariado. Marx era poco dado a la especulación sobre las formas políticas del socialismo. Nunca hizo una descripción minuciosa de lo que sería el gobierno del proletariado. Consideraba que "[…] los obreros no tienen ninguna utopía lista para implantarla *par décret du peuple*[…]" [32], pero vio en la Comuna de París el germen de la democracia participativa proletaria. Aunque aceptó el sufragio universal como mecanismo de selección de los gobernantes, lo condicionó a la exigencia de que los representantes cumplieran el mandato imperativo y revocable del pueblo proletario. De acuerdo con su descripción de la Comuna, la democracia proletaria consistiría en: (a) un gobierno descentralizado (b) ejercido por representantes responsables, (c) electos mediante sufragio universal, y (d) obligados a cumplir mandato imperativo y revocable. [33]

Rosa Luxemburgo pretende desarrollar las ideas marxistas no-leninistas de la democracia proletaria como democracia participativa. Para ella, la dictadura del proletariado (verdadero modo de aplicar la democracia) no es la dictadura de un partido, sino la dictadura de una clase. Al llegar al poder, el proletariado debe imponer una dictadura que, en realidad, debe ser una democracia sin límite en su forma más amplia, esto es, la participación, ilimitada, de la masa del pueblo.[34]

La idea marxista de democracia participativa presupondría la existencia de un elevado nivel de consenso ideológico y la supresión de la desigualdad económica. Solo así sería posible la formación de una comunidad de intereses a la cual se subordinarían los intereses individuales. El modelo de democracia participativa incluye, en lo esencial, mecanismoss representativos, pero con reformas de los partidos a fin de des-oligarquizarlos, asi como la adopción de mecanismos de consulta popular de decisiones políticas, la incorporación del pueblo en la planificación y la democratización de instituciones no políticas como la escuela, las empresas o las fuerzas armadas.[35]

Crawford Brough Macpherson, uno de los más destacados politólogos canadienses, elabora sobre la base de Marx, un modelo teórico de democracia participativa a partir de la crítica al modelo liberal, pero sin postular la supresión de la competencia entre partidos ni una completa homogeneidad de clases. Su tesis básica es que la política no puede reducirse a la competencia electoral. Tal reducción, dejaría sin resolver el problema de la desigualdad. La política como mercado competitivo, no es tan democrática como sus defensores opinan pues el equilibrio que produce es el de la desigualdad y la pretendida competencia conduce al oligopolio político.[36] En un oligopolio no se necesita responder a la demanda y, en gran medida, esta última no es autónoma, sino creada por el propio oligopolio. Según Macpherson, el carácter de oligopolio de la democracia liberal no es cuestionada por los mismos que favorecen el mercado libre y

32 MARX, C. y ENGELS F. (1973): "La guerra civil en Francia". En: *Obras escogidas en tres tomos.* Tomo II. Moscú: Editorial Progreso. P. 237.
33 *Ibid.,* pp. 233-234.
34 LUXEMBURG, R. (1940): *The russian Revolution* . New York: Workers Age Publishers, (Primera edición en 1922).
35 MACPHERSON, *Op. Cit*., p. 137.
36 MACPHERSON, C. B. (1977): *The life and times of liberal democracy.* Oxford University Press.

critican los oligopolios en la economía (como Schumpeter) porque ven la política de partidos como una competencia entre elites. Los partidos "manufacturan" las demandas de cuestiones políticas y la formación de tales cuestiones por los partidos es parte esencial de la democracia de partidos[37].

Los críticos de la democracia participativa objetan, con evidencias, que la mayor parte de los ciudadanos en las democracias contemporáneas, tienen escaso interés en participar. Su apatía es simplemente el resultado de un cálculo de costos versus beneficios. La mayoría de los ciudadanos no está dispuesto a sufragar los costos de participar sin recibir algo especial a cambio (o dicho en términos de Mancur Olson, un "incentivo selectivo") distinto al que recibiría por el mero hecho de ser parte de una colectividad en la que otros se ocupan de lo público.[38] La participación asidua obligaría a los ciudadanos a invertir en lo público buena cantidad de tiempo y otros recursos que no todo el mundo posee en abundancia. Más aún, aquellos que los posean no tendrían necesariamente que estar dispuestos a sacrificarlos por el interés público. El simple hecho de informarse sobre los temas en discusión en la agenda de asuntos políticos tiene un costo demasiado alto para la mayoría. Más costosa aún es la labor de entrenamiento de la que resultaría la competencia necesaria para ejercer tareas políticas.

Macpherson respondería a estas críticas diciendo que la apatía política no es independiente de la desigualdad en la distribución de la riqueza y de las oportunidades para obtenerla:

> Quienes por su educación y ocupación experimentan muchas más dificultades que otros para adquirir, dominar y sopesar la información necesaria para una participación efectiva se hayan en clara desventaja: una hora de su tiempo consagrado a la participación política no tendrá tanto efecto como una hora de uno de los otros. Lo saben y por eso son apáticos. Así, la desigualdad económica crea la apatía política. La apatía no es un dato independiente.[39]

En realidad, según Macpherson, lo que ocurre es que el modelo de democracia competitiva incentiva y necesita la apatía. Al estimular la coincidencia programática, reducir el compromiso de los partidos con un grupo determinado de electores y difuminar las diferencias ideológicas desincentiva la participación política y electoral. Alguien que no pueda discriminar entre dos opciones políticas y sus efectos, difícilmente tendrá incentivos para preferir una u otra y, en consecuencia, votar por alguna de ellas. Pero además, el modelo necesita de la apatía pues una excesiva participación pondría en riesgo la gobernabilidad del sistema político.[40]

El británico David Held, por su parte, siguiendo de cerca los pasos de Macpherson, concibe que la democracia es un proceso "de dos caras", cuyo principio rector es el de autonomía que, para desarrollarse adecuadamente, exige la combinación del ideal liberal de limitación legal del poder político y el ideal marxista de igualdad económica.[41] Held se pronuncia a favor de la promulgación de una constitución y una declaración de derechos que desarrolle su "principio de autonomía". Aunque parece tomar distancia del utopismo, se atreve a adelantar algunos de los rasgos de su sistema de democracia participativa.[42] El diseño constitucional de este tipo de democracia supondría (a) igualdad de derechos, no solo el derecho al voto, sino del derecho a disfrutar de las condiciones de una participación efectiva; (b) derechos sociales y capacidad real, es decir, "justicia igual para todos" (incluyendo los derechos "ligados a la reproducción, el cuidado de los niños, la sanidad y la educación") no como mera enunciación de derechos formales, sino como derechos concretos cuyo cumplimiento pueda ser exigido al Estado; (c) adopción de "estrategias para acabar con los viejos patrones de poder de la sociedad civil" incluyendo, por ejemplo, empresas de propiedad social, medios de comunica-

37 MACPHERSON. *Op. Cit.*, pp. 109-110.
38 Sobre M. Olson y el problema de la acción colectiva se volverá más adelante en este mismo capítulo, cuando se aborden los modelos de acción racional.
39 MACPHERSON, B.C. *Op. Cit.*, p.107.
40 *Ídem*.
41 HELD, D. (1991): *Modelos de democracia.* Madrid, Alianza Editorial. P. 340 y s.s.
42 Held afirma que "[…] la 'música del futuro' solo puede ser compuesta en la práctica. La naturaleza y la foma de los distintos tipos de democracia, y su pertinencia respecto a las distintas condiciones sociales y políticas, precisan un examen muy cuidadoso" (*Ibíd.*, p. 345).

ción independientes y centros de salud que permitan a sus miembros el control de los recursos a su disposición, sin la interferencia directa del Estado, de las organizaciones políticas o de terceros, a fin de hacer "prosperar" la democracia directa.[43]

El equilibrio con el cual se satisfacen los teóricos de la democracia liberal solo responde a la "[…] demanda *efectiva*, es decir, a la demandas que cuentan con una capacidad adquisitiva suficiente para respaldarlas […]" lo cual reproduce la desigualdad preexistente porque en política, como en economía, la "capacidad adquisitiva" significa dinero:

> […] el dinero necesario para apoyar a un partido o a un candidato en una campaña electoral, para organizar un grupo de presión o para comprar espacio a tiempo en los medios de comunicación social (o para poseer algunos medios de comunicación social).[44]

En política, tal capacidad adquisitiva, además de dinero, "[…] también incluye el gasto de energía, las campañas, la organización y la participación de diversos modos en el proceso político."[45] En la medida en que la capacidad adquisitiva significa dinero, difícilmente el equilibrio del mercado político es democrático en una sociedad en la que existan importantes desigualdades en la distribución de la riqueza y en las oportunidades de adquirir riqueza.

Desde una postura postmarxista, Anthony Giddens propone una transformación profunda de la sociedad liberal. No bastaría con ampliar, mejorar o desarrollar la democracia liberal. Es necesario construir un orden político sustancialmente diferente, incluso en esferas distintas y mediante procedimientos distintos a los imperantes en las instituciones y comportamientos políticos:

> Los fallos de la democracia liberal en un orden social universalizado y reflexivo indican la necesidad de impulsar formas más radicales de democratización. Aquí subrayo [dice Giddens] la importancia de la *democracia dialogante.* Entre los numerosos aspectos y formas de la democracia que se debaten en la literatura actual pueden distinguirse dos dimensiones de un orden democrático. Por un lado, la democracia es un vehículo para la representación de intereses. Por otro, es un modo de crear un terreno público en el que –en principio– se puedan resolver o, al menos, abordar cuestiones controvertidas a través del diálogo, y no mediante formas preestablecidas de poder [...] [46]

Giddens acepta una dimensión representativa, pero propone su "democratización" mediante prácticas que van más allá del terreno de las instituciones políticas y que abarcan el plano de las relaciones interpersonales, incluso al nivel más primario; por ejemplo, las "[…] relaciones entre padres e hijos, relaciones sexuales, relaciones de amistad"[47]. Pretende alcanzar lo que él denomina la "democracia de las emociones". Giddens encuentra ejemplos prácticos de su prédica en los movimientos sociales y grupos de apoyo (como las feministas, los ecologistas y los pacifistas) que, según él, proliferan en la sociedad actual y agrupan un número mayor de personas que los partidos políticos.

Más radical aún es la crítica de Cortina a la democracia liberal. Para esta autora española, una de las "razones profundas del participacionismo" es ayudar a liberar a la humanidad "[…] de las patologías del representacionismo, que condena a un hombre a ser votante en todos los ámbitos de la vida social" y al Estado a ser "electorero"[48]. Una democracia "a la altura de los tiempos" añade a los requisitos "procedimentales" de las democracias vigentes, en primer lugar, una noción de "un hombre autónomo" que busca desarrollarse en solidaridad; es decir, no el "individuo poseedor" de la democracia liberal, sino un sujeto no subordinado ontológica, sociológica ni éticamente al grupo social, sino "inscrito

43 *Ibid.,* p. 342-345.
44 CORTINA, A. (1993): *Ética aplicada y democracia radical.* Madrid: Editorial Técnos. P.106.
45 Ídem.
46 GIDDENS, Anthony (2000): *Más allá de la izquierda y la derecha.* Madrid: Ediciones Cátedra. P. 25.
47 *Ídem*.
48 CORTINA, Adela. *Op. Cit.*, p. 99.

en una comunidad" de un modo que para él "la autonomía es imposible sin la solidaridad," abarcando la dimensión internacional del concepto.[49] La voluntad del pueblo debe ser "des-sustancializada" y vivida en solidaridad. [50]

Cortina postula una radicalización de la democracia a partir de la redefinición del "sujeto moral". Sus tesis, que se apoyan en los trabajos de Habermas sobre la ética discursiva, tienen poca o ninguna consecuencia sobre el diseño de las instituciones de participación directa de los ciudadanos porque, para ella, los mecanismos políticos de participación siguen siendo representativos. De lo que proponga la necesidad de fomentar "[…] en el ámbito de la publicidad informal, espontánea y no institucionalizada, una voluntad y una opinión 'democrático-radical', es decir, decidida por intereses universales." Se trata de "[…] animar a los ciudadanos que tienen la posibilidad de entrar en los discursos públicos, a que favorezcan en ellos intereses generalizables." De este modo, los políticos acabarán tomándolos en cuenta a la hora de justificar sus acciones políticas concretas.[51]

Tanto la "democracia de emociones" de Giddens, como la "democracia a la altura de los tiempos" plantean cambios radicales en las bases éticas de la política y en las relaciones interpersonales, pero nada o casi nada concreto en el plano de las instituciones y de las relaciones sociales. Sus propuestas no bajan desde el plano de la abstracta reflexión filosófica y ética, demasiado distante del estudio empírico de los comportamientos, los valores y las instituciones democráticas que realmente existen.

LA "REVOLUCIÓN CONDUCTISTA:" MODELOS SISTÉMICOS Y FUNCIONALISTAS

El conductismo, en sus versiones sistémicas y estructural-funcionalistas, es una reacción al institucionalismo, al elitismo y al marxismo. Los modelos conductistas y funcionalistas pretenden redefinir el objeto de la disciplina, pasando de las reglas formales y la competencia de elites, al plano de los comportamientos empíricamente observables de los gobernantes y gobernados. Su búsqueda ha sido para la elaboración de generalizaciones "de alcance medio," tipologías y listas de condiciones y resultados observables, con el fin de separarse tanto de la gran teoría deductiva como del empirismo a-teórico.[52] La llamada revolución conductista comienza con el intento de David Easton de elaborar un esquema general de análisis político centrado en comportamientos comúnmente observables. Los modelos conductuales y funcionalistas dieron un gran empuje al desarrollo de la ciencia política como disciplina autónoma y al progreso de los estudios comparativos para dar cuenta de la política en países de bajo nivel de desarrollo y estabilidad política. No obstante, tal como se verá más adelante, sus aportes rápidamente mostraron limitaciones de importancia.

David Easton, politólogo estadounidense nacido en Canadá, elabora el más conocido modelo sistémico de la política en 1953, apoyándose en la teoría de los sistemas generales de Ludwig Von Bertalanffy.[53] *The political system* de Easton fue complementado en 1965 por otras dos obras que muy pronto se hicieron parte de la literatura académica convencional: *A framework for political analysis* y *A system analysis of political life*. Aun después de más de medio siglo de haber sido formulado, el término "sistema político" sigue siendo ampliamente usado pero casi nunca con la rigurosidad pretendida por Easton.

Easton define la política como un "sistema conductual" de interacciones que generan "asignaciones autoritarias de valores" en un sistema social.[54] Por "asignación autoritaria" se entiende que "[…] las personas que hacia ella se orientan,

49 *Ibíd*., p. 101.
50 Ídem.
51 *Ibíd*., p. 121.
52 MERTON, Robert K. (1968): *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
53 Von BERTALANFFY, Ludwing (1968): *General system theory foundations, development, applications*. New York: George Braziller, Inc.
54 EASTON, David (1969): *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. P. 221.

se sienten obligadas por ella".[55] Las personas obedecen en respuesta a tres tipos de razones: la coerción impuesta por quien ordena, el interés propio de quien obedece o la legitimidad asignada a la autoridad que toma la decisión. Cualquiera que sean los motivos de la obediencia, el carácter político de una distribución de valores se deriva del hecho de que cuenta con el respaldo de la autoridad y, por tanto, es obligatoria. No solo los sistemas políticos propiamente dichos efectúan distribuciones autoritarias. Otros sistemas y subsistemas hacen lo mismo, pero en ámbitos más restringidos como el de la familia, organizaciones religiosas, castas, instituciones educacionales o unidades económicas. Estos "sistemas parapolíticos" o "sistemas políticos internos" son de menor amplitud, pero presentan analogías con el "sistema político societal."

El sistema es análogo a una "caja negra" de insumos (demandas y apoyos) y genera productos (decisiones y respuestas sobre la asignación de valores materiales o simbólicos) con impacto en el "ambiente" que se traduce en retroalimentación del sistema. El sistema está en equilibrio homeostático con el ambiente. El equilibrio se logra gracias a la "retroalimentación negativa" y la minimización de la "retroalimentación positiva." La estabilidad no es resistencia al cambio, sino capacidad de adaptación, pero aun así el enfoque de sistemas tiene un fuerte sesgo conservador.

Por otro lado Karl Deutsch, politólogo estadounidense emigrado desde Praga, intenta dar precisión teórica al concepto de sistema político usando un modelo "cibernético" del gobierno. Representa la política como un complejo diagrama de flujo con "receptores" que captan, seleccionan y procesan la información interna y externa que fluye hacia su centro decisorio.[56] Este centro elige cursos de acción sobre la base de la información reciente, la memoria archivada y los valores del sistema. Las decisiones se traducen en resultados que realimentan el flujo de información. Easton y Deutsch formulan muchas analogías y metáforas inspiradas en la teoría e ingeniería de sistemas, pero sus modelos han tenido poco desarrollo empírico, tras décadas de haber sido propuestos.[57]

Jean-William Lapierre,[58] sociólogo político francés, trata de resolver el problema de aplicabilidad del modelo redefiniendo el *sistema político* como el conjunto de procesos de decisión que conciernen "la totalidad de una sociedad global." Para este autor, el sistema político se ocupa de dos grandes categorías de decisiones: las relativas a la coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares y las correspondientes a las acciones colectivas que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad global. En consecuencia, el *sistema político* no se define ni por la asignación de valores (pues hay otros sistemas sociales, como el mercado, que realizan una función similar) ni por el carácter autoritario de tales asignaciones (pues hay sistemas parapolíticos que imponen sus decisiones a sus miembros). Lo que caracteriza al sistema político según Lapierre es que sus decisiones atañen a la totalidad de la sociedad, pero como Easton, no deja claro qué significa que las decisiones conciernan a ese conjunto. Es evidente que no todas las decisiones del sistema político afectan o involucran siempre a toda la sociedad y que ciertas organizaciones privadas e individuos son capaces de imponer decisiones con consecuencias sobre el conjunto de la sociedad.

Eugene J. Meehan, politólogo estadounidense, advierte muy tempranamente sobre las debilidades del modelo sistémico a la hora de describir y explicar la realidad política.[59] Al reconocer la existencia de "sistemas parapolíticos" Easton acepta que la *política* ocurre en todos los ámbitos de la sociedad, incluso los más privados. No obstante, al definir la *política* como el sistema conductual con autoridad de asignar valores, sin especificar ámbito de validez de tales asignaciones, ni identificar a los miembros del sistema sujetos a tales obligaciones, el concepto de sistema político queda definido de un modo muy vago. Cuando se le define de forma operacional, invariablemente termina haciéndose

55 EASTON, David (1969): *Esquema para el análisis político.* Buenos Aires: Amorrortu Editores. P. 80.
56 DEUTSCH, Karl. W. (1963): *Los nervios del gobierno.* Barcelona: Editorial Paidós. P. 124.
57 YOUNG, Oran R. (1968): *Systems of political science*. N. J.: Prentice-Hall. Englewood Cliffs.
58 LAPIERRE, J. W. (1976): *El análisis de los sistemas políticos.* Barcelona: Editorial Península. Pp. 38-45.
59 MEEHAN, Eugene J. (1968): *Contemporary political thought. A critical study.* Illinois: The Dorsey Press. Homewood.

referencia a las instituciones políticas nacionales, regionales, locales o supranacionales que los conductistas dicen haber abandonado como objeto de estudio. En la práctica, el "sistema político societal" de Easton ha terminado no siendo otra cosa sino un cambio de terminología para referirse a las instituciones que el enfoque jurídico-formal define con mucha más precisión.

William Mitchell auguró un futuro promisorio al enfoque de sistemas en ciencia política, en su conocido trabajo sobre el tema en la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales de 1968. No obstante, la teoría sistémica en sus diferentes versiones se estancó muy prematuramente, poco antes de la década de los setenta del siglo XX. Su estancamiento se debe, al menos en parte, a que los sistémicos reducen la importancia de los procesos históricos y las coyunturas de ruptura que "desequilibran" los sistemas, dejando de lado el hecho de que el cambio, radical o gradual, es parte sustantiva de la historia, especialmente en los países en desarrollo. Es inoficioso hacer ciencia política en América Latina, por ejemplo, sin estudiar revoluciones sociales, golpes de Estado, quiebres de la democracia, democratizaciones fructíferas, fallidas y estancadas, así el surgimiento y transformación de formas híbridas e inestables de gobierno. El poco éxito del modelo sistémico más allá de su impacto inicial y de la popularidad del término "sistema político" se debió en gran medida a lo que David E. Apter caracterizó como aparatosidad del modelo y su lejanía de la realidad.[60] Es por esta razón que los funcionalistas prefirieron emplear el término "sistema" de una manera mucho más laxa.[61]

El auge del funcionalismo en ciencia política se produce alrededor de 1960, con gran impacto en los estudios comparativos y de cultura política. Los modelos funcionalistas de ciencia política se nutren de desarrollos teóricos en antropología, sociología y biología. Sin constituir una ruptura con la visión sistema de la política, lo reformula y aporta bases empíricas a su desarrollo. Coloca énfasis en el estudio de especificidades culturales que explican que ciertas estructuras desempeñen determinadas funciones políticas.

Después de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto de la Guerra Fría, la descolonización de África y Medio Oriente, la expansión del comunismo en Asia y la inestabilidad política en América Latina, el análisis de la modernización política cobra una especial importancia en Norteamérica y Europa. En ese contexto, los funcionalistas introducen con éxito los comparativos de los países no desarrollados en la agenda académica de los países avanzados. Su esfuerzo intelectual se centra en los estudios de campo, la recolección de datos sobre las sociedades del tercer mundo, la construcción de generalizaciones inductivas, tipologías y crear listados de características de los países estudiados. El estudio de instituciones formales pasa a un segundo plano y se extiende la convicción de que las normas jurídicas tienen poca relevancia, si acaso alguna, en la explicación de decisiones y comportamientos políticos en los países subdesarrollados.

Gabriel Almond,[62] tal vez el más destacado de los politólogos funcionalistas estadounidenses, sostiene que en toda sociedad independiente hay un "sistema político" que, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima, desempeña funciones políticas. Del lado de los insumos, los sistemas realizan las funciones de socialización política, articulación de intereses políticos, agregación de intereses políticos y comunicación política. Del lado de los productos, realizan las funciones de creación de reglas, implementación de reglas y adjudicación de reglas. Cumplen además funciones de conversión y de mantenimiento de patrones básicos, junto a diversas capacidades distributivas y simbólicas.

En realidad, las funciones listadas por el lado de los productos (la elaboración, implementación y adjudicación de reglas) no son más que una paráfrasis de la teoría de Montesquieu sobre la división tripartita del poder, pero Almond

60 APTER, D. (1970): *Estudio de la modernización.* Buenos Aires: Amorrortu Editores. P. 250.
61 *Ibid.,* pp. 16-17.
62 ALMOND, Gabriel (1960): "A functional approach to comparative politics". En: G. Almond y J.S. Coleman: *The politics in the developing areas.* Princeton: Princeton Press. P. 7.

aduce que estas tres funciones no son necesariamente desempeñadas por estructuras políticas diferentes. Hay que decir que los estudios históricos de las formas e ideas políticas habían dejado esto bien establecido mucho antes del auge del funcionalismo.

Para Almond, no obstante, la diferenciación estructural y la especialización funcional indican el nivel de desarrollo político del sistema social y es la cultura política la variable clave para explicar tal desarrollo. En *Cultura cívica*, Almond y Verba desarrollan su modelo con base en la teoría culturalista de Parsons y Shils. La cultura es definida como el conjunto de orientaciones sicosociales que expresan la dimensión cognitiva, afectiva y evaluativa de la sociedad hacia objetos políticos tales como el sistema en su conjunto, sus insumos, sus productos y uno mismo como participante. Los insumos del sistema incluyen los ocupantes de los roles políticos (gobernantes, monarcas, representantes electos) y las estructuras del sistema (como las burocracias y legislaturas). Los productos son las decisiones y políticas que implementa y hace cumplir el sistema. [63]

Todas las sociedades alcanzan un determinado nivel de desarrollo político que correlaciona con ciertas pautas de actitudes políticas y el estrato subyacente de actitudes sociales. Con base a tales pautas sociopolíticas, Almond y Verba modelan tres tipos ideales de cultura: la parroquial, la de súbdito y la de participante. En la primera, ejemplificada por las sociedades tribales tradicionales de África, los individuos poseen bajos niveles de conocimiento, afecto y valoración de lo político. La especialización política y las expectativas de cambio son muy bajas. El bienestar individual y familiar es el objetivo de la acción. La política se concibe en términos de relaciones familiares. En la cultura de súbdito, el conocimiento, afecto y valores hacia el sistema y sus productos son canalizadas por vías en las que el individuo no está activamente involucrado, sino con las que tiene una relación pasiva. Sus actitudes políticas se caracterizan por la obediencia con bajo involucramiento activo en la toma de decisiones políticas. Finalmente, en la cultura participante los miembros de la sociedad están altamente informados, mantienen relaciones afectivas con los objetos políticos (por ejemplo, el amor a la patria) y poseen valores y creencias bien definidas hacia todos los objetos políticos: el sistema en su conjunto, los insumos, los productos y a sí mismos como sujetos activos e involucrados en política.

Las culturas políticas realmente observadas no se corresponden exactamente con los tres tipos ideales previamente mencionados, sino con mezclas de unos y otros. Más aún, no siempre existe una relación funcional entre cultura política y estructuras sociales. En algunos casos, puede haber altos niveles de congruencia entre cultura y estructura, lo que genera lealtad política; en otros casos, la congruencia puede ser débil produciéndose apatía política y, en otros más, puede observarse incongruencias entre cultura y estructura, lo que produce alienación política.

La cultura cívica que soporta la democracia y es congruente con ella es mixta. Es una fusión de elementos parroquiales, de súbdito y de participantes. Los ciudadanos democráticamente activos y participativos mantienen al mismo tiempo nexos parroquiales (con sus familias, comunidades locales e iglesias, por ejemplo) y con frecuencia juegan un rol pasivo al aceptar decisiones políticas en las que no han participado y que son tomadas por las elites (por ejemplo, decisiones basadas en conocimiento técnico altamente especializado y ajeno al ciudadano común). Esta mezcla es funcional al manejo de contradicciones propias del régimen democrático liberal. Los elementos súbdito-parroquiales de la cultura cívica aseguran la moderación política (impiden el radicalismo participativo). El ciudadano democrático, según Almond, no es entonces un permanente activista sino un miembro de la sociedad potencialmente activo. Esto facilita la gobernabilidad y la toma de decisiones. No obstante, el componente participativo (el potencial involucramiento activo de los ciudadanos) sirve para mantener a los políticos bajo control de los ciudadanos que, llegado el caso, participan activamente para hacer valer sus intereses y valores.

63 ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney (1970): *La cultura política. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones.* Madrid: Editorial Euroamericana, (traducción de la primera edición en inglés de 1963).

Las sociedades modernas comparten como rasgo común la "cultura de la participación" que crea la idea de que "[…] el individuo corriente es políticamente importante –de que debe ser un miembro activo del sistema político." No obstante, las "naciones nuevas" se enfrentan a un dilema respecto de dos modelos diferentes de participación política: el democrático, representado por los Estados liberales occidentales, y el totalitario al estilo socialista soviético. Mientras el primero se fundamenta en la cultura cívica de los miembros de la sociedad, el segundo ofrece al individuo el papel de "súbdito participante."

Desde la perspectiva de la modernización, Apter clasifica los sistemas con base en la relación entre valores y autoridad. La noción de Apter de autoridad difiere de la Easton. La entiende como el modo en el que organiza la responsabilidad de los dirigentes con los dirigidos. La autoridad puede ser ejercida jerárquicamente de forma piramidal. Los valores son socialmente definidos de dos maneras opuestas: la "consumatorios" (apego a valores sagrados) y la instrumental (uso de valores secularizados).[64] A partir del cruce de las dos variables, Apter genera una tipología de cuatro sistemas políticos: sistemas de movilización, teocráticos, burocráticos y de conciliación.

Los sistemas políticos de movilización poseen una *ideología política* consumatoria, incuestionable y en ese sentido casi sagrada, impuesta y aceptada de un modo que permite que las cuestiones de interés se resuelvan con base en sus valores. La autoridad se ejerce jerárquicamente desde un centro único de poder sobre el resto de la sociedad. El líder carismático o profético, en lugar de una autoridad burocratizada, que moviliza a las masas con una ideología proselitista y que tiene que enfrentar el problema que Weber identificó como "ritualización del liderazgo" que conduce, a su vez, a la declinación de las creencias y la búsqueda del interés personal sobre el comunitario. Un ejemplo típico es el de la China de Mao, especialmente durante la "revolución cultural," pero un sistema no tiene que ser marxista para ser considerado de movilización. El populismo latinoamericano (en su versión peronista en Argentina y chavista en Venezuela hasta 2012) puede ser visto como un sistema de movilización.[65]

Los sistemas de conciliación son representativos, aunque no necesariamente democráticos. La categoría incluye casos de sistemas de un solo partido muy representativo, como sería la dictadura del PRI hasta el 2000. La vida pública es entendida en términos de transacciones instrumentales. Por ello, estos sistemas enfrentan el problema de la pérdida de significación de la política para las masas y la aparición de conflictos que violentan tanto el marco legal como los mecanismos de negociación de los que depende la estabilidad del régimen político.

Los sistemas burocráticos son el resultado del cambio de alguno de los dos sistemas previamente descritos como consecuencia de la búsqueda de soluciones al problema de la responsabilidad política de las elites. Tienden a favorecer los reclamos de representación basados en intereses y regulan los conflictos de interés de acuerdo con patrones institucionalizados y reconocidos. Por último, los sistemas teocráticos son solo casos históricos, cuyo ejemplo típico para Apter es el feudalismo europeo.

Almond y Apter no excluyen del todo a las instituciones, pero le asignan un rol insignificante en sus análisis. En contraste, Samuel Huntington, en su obra seminal de 1968, se separa parcialmente de la tendencia anti-institucionalista del funcionalismo. La definición de Huntington de sistema político incluye tanto instituciones formalmente identificadas en el ordenamiento jurídico, como conductas empíricamente observadas en el ejercicio práctico de la política.[66] Estudia la modernización sobre la base de un modelo que cruza dos dimensiones: la institucionalización y

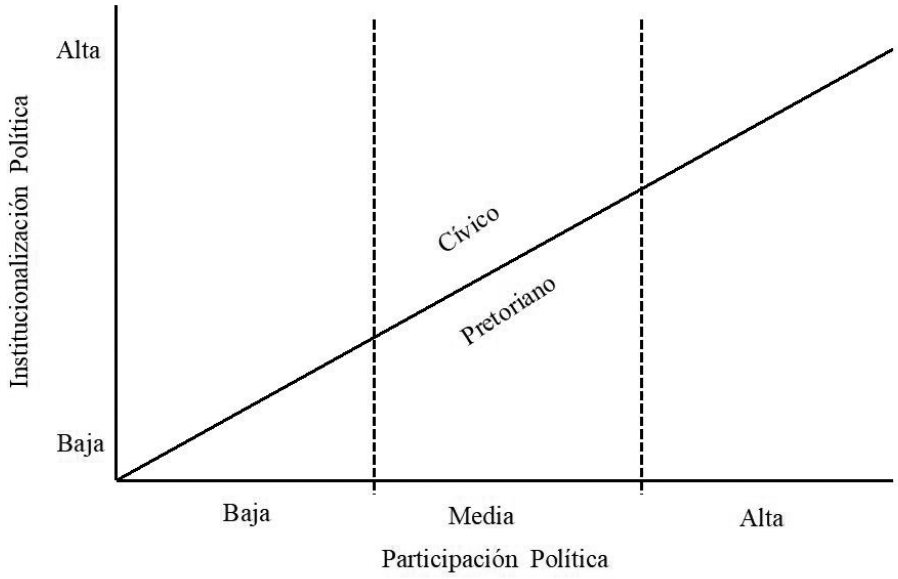
64 APTER, D. (1965): *The politics of modernization*. Chicago: The University of Chicago Press.

65 REY, J. C. (1976): "Ideología y cultura política. El caso del populismo latinoamericano". En: *Politeia 5*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela. Pp. 123-127. ARENAS, Nelly (2009): "El populismo de Hugo Chávez: ¿revirtiendo la democracia venezolana? (2004-2007)". En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 11. Pp. 152-185.

66 HUNTINGTON, S. (1968): *Political order in changing societies.* New Heaven: Yale University Press.

la participación. En el nivel más bajo de institucionalización, el sistema político es gobernado de forma personalista. En el nivel más alto, el sistema está gobernado por leyes impersonales. La participación puede estar restringida a un pequeño grupo de personas pertenecientes a la elite burocrática o la aristocracia tradicional, puede ser media, cuando grupos de clases medias acceden a la política, o puede ser alta, si los sectores populares están incluidos. La estabilidad del sistema depende de los niveles de institucionalización y participación. En la medida que aumenta la participación política y crece la institucionalización, hay estabilidad. De lo contrario, el sistema pierde estabilidad. De esta relación (ver Figura 1) entre institucionalización y participación, Huntington deduce las diferencias entre los sistemas cívicos y los pretorianos.

Figura 1. Institucionalización y Participación Política, según Samuel Huntington



Fuente: tomado de Samuel Huntington. *Political order in changing societies.* P. 79.

Huntington reconoce que su clasificación se nutre de la diferencia clásica (de Platón y Aristóteles) entre regímenes políticos según el número de gobernantes (uno, pocos y muchos) y según el gobierno se ejerza de forma legítima (en función del interés público) o corrupta (en función de los intereses de los que gobiernan más que en función de la *polis*). El número de los que gobiernan corresponde, en sentido muy amplio, al concepto de participación, mientras que la diferencia entre cívico y pretoriano correspondería, también en un sentido amplio, a la diferencia entre formas de gobierno rectas y desviadas.

Las sociedades modernas se diferencian, hasta cierto punto, de las tradicionales por sus niveles de participación política. Las sociedades desarrolladas, a su vez, se distinguen en cierta medida de las subdesarrolladas por sus niveles de institucionalización política. No obstante, hay sociedades en las que el nivel de participación es alto con relación al nivel de institucionalización y otras en las que, al contrario, el nivel de institucionalización es mayor que el de participación política. En aquellos sistemas en los que la participación excede el nivel de institucionalización, las fuerzas sociales hacen uso de sus propios métodos para actuar directamente en la esfera política. Este tipo de sistemas son denominados

por Huntington "polities pretorianas." Los sistemas que gozan de un alto nivel de institucionalización relativo al nivel de participación, de forma que canalizan adecuadamente altos niveles de participación, son llamados "polities cívicas."

Una importante implicación del modelo de Huntington es que el pretorianismo y el civismo no se reducen a un nivel de participación. Es decir, como se nota en la Figura 1 ya mencionada, a un mismo nivel de participación política puede haber un sistema pretoriano o uno cívico, dependiendo del valor que tome la fracción institucionalización/participación. La combinación entre esta razón (división) y el nivel de participación lleva a la tipología del Cuadro 1. (Los ejemplos en el cuadro corresponden a los indicados por Huntington en 1968).

Cuadro 1:
Participación política y razón entre institucionalización respecto de participación, según Samuel Huntington

Participación política	Razón entre institucionalización respecto de participación	
	Alta: cívica	Baja: pretoriana
Baja: tradicional	Orgánica (Etiopía)	Oligárquica (Paraguay)
Media: transicional	Liberal* (Chile)	Radical (Egipto)
Alta: moderna	Participatoria (Unión Soviética)	De masas (Argentina)

*Huntington usa el adjetivo "whig."

Fuente: tomado de Samuel Huntington, *Political order in changing societies.* P. 80

Desde una perspectiva que enfatiza más la estructura económica, aunque sin dejar de lado los factores socioculturales, Seymour Martin Lipset desarrolla un modelo de democratización y una teoría de los sistemas de partidos que aun hoy sigue teniendo un gran impacto. Su modelo pretende establecer las condiciones sociales, culturales y económicas que explican el surgimiento de la democracia y su estabilización en el tiempo. Las dos variables explicativas fundamentales en el modelo son el nivel de desarrollo económico y el grado de legitimidad del sistema político.[67] Por otro lado, junto a Stein Rokkan, explica el surgimiento y estabilización de los sistemas de partido a consecuencia de líneas fundamentales de división sociopolítica (*cleavages*) como las diferencias religiosas, de clase, de lengua y la relación entre el centro nacional y las regiones del país.[68] Los partidos emergen y se consolidan a partir de decisiones de los políticos de explotar políticamente alguna o algunas de las líneas que dividen la sociedad. Los partidos dan forma de competición política a tales divisiones sociales preexistentes.

Lipset define con claridad el tipo de democracia en la que centra su estudio. La define partiendo de Schumpeter y Weber, como un sistema que ofrece, de manera regular y constitucional, oportunidades para cambiar a los gobernantes. La democracia no es más que un mecanismo para resolver el problema de la toma de decisiones colectivas entre grupos de intereses contrapuestos, mediante participación e influencia de la mayor parte posible de la población en la elección de candidatos en competencia. Para que el mecanismo funcione se requiere tanto modernización socioeconómica como eficacia y legitimidad política.

La democratización correlaciona positivamente con la modernización. La democracia emerge como efecto del desarrollo económico, entendido como industrialización, urbanización, instrucción elevada de la población y crecimiento

67 LIPSET, S. M. (1959): *Political man: the social bases of politics*. London: Heinemann.
68 LIPSET, S. M y ROKKAN, S. (1967): *Party systems and voter alignements*. New York: Free Press.

económico sostenido. No obstante, la estabilidad democrática no depende solo de su eficacia económica, sino también de la eficacia y la legitimidad política. Eficacia política es la medida en la que el sistema político cumple las funciones básicas de gobierno, de acuerdo con las expectativas de la mayoría de los votantes y de grupos poderosos en la sociedad (por ejemplo, los militares). Una democracia políticamente eficaz se caracteriza por poseer una burocracia eficiente y un sistema de toma de decisiones capaz de resolver problemas políticos. Es decir, la eficacia política depende, para Lipset, de los que más contemporáneamente llamamos "capacidades estatales." No hay democracia estable sin Estado eficiente. No obstante, Lipset aclara que la eficacia de la sociedad es tan importante como la del Estado. El fracaso del funcionamiento de la sociedad en su conjunto influye en la del sistema político. Por otro lado, la legitimidad política es la capacidad del un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad. La legitimidad política democrática depende, en gran medida, de los medios empleados para resolver temas clave que dividen históricamente a la sociedad.[69]

Lipset presenta la relación entre diferentes grados de legitimidad y eficacia en los sistemas políticos concretos mediante el modelo bastante sencillo presentado en el Cuadro 2, para el cual luego halla evidencia empírica tanto cualitativa como cuantitativa.

Cuadro 2:
Tipos de sistemas políticos como resultado del cruce entre sus niveles de eficacia y legitimidad políticas

		Eficacia	
		+	-
Legitimidad	+	A	B
	-	C	D

Fuente: tomado de Lipset "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy" (*The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, 1959. P. 90).

Las sociedades en la casilla A tienen los sistemas políticos más estables. Lipset ejemplifica con los casos de Estados Unidos, Suecia e Inglaterra, que satisfacen las necesidades de sus ciudadanos, poseen burocracias eficaces, sistemas políticos legítimos, apoyados en una continuidad prolongada de sus símbolos fundamentales (la monarquía o la constitución) y no existen minorías importantes cuyos valores básicos sean contrarios a los del sistema. La casilla D corresponde a regímenes ineficaces e ilegítimos que, por definición, son altamente inestables a menos que se mantengan por la fuerza (como las dictaduras comunistas de Europa oriental). La casilla C y D son ejemplificadas con los casos de Alemania, Austria y España. Antes de los años treinta, los gobiernos de estas sociedades carecían de legitimidad pero exhibían cierta eficacia que les proveía de estabilidad. La severa crisis económica que arranca en 1929 hizo colapsar a los gobiernos con baja legitimidad en esos tres países europeos, mientras que los países europeos y norteamericanos altamente legítimos, aun perdiendo eficacia, no colapsaron políticamente. Mientras en Alemania y Austria emergió el nacionalsocialismo y en España estalló la guerra civil que ganó el franquismo, en los países de la casilla D, pese a la severidad de la crisis, se mantuvo la democracia. En América Latina, África y Asia, según Lipset, las repúblicas democráticas no han desarrollado símbolos de legitimidad y, en consecuencia, dependen para mantenerse de prolongados periodos de eficacia que les permitan satisfacer las necesidades materiales de la población.

69 Ver LIPSET, S. M. (1959): "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy." En: *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1 (Marzo). Pp. 69-105, y (1994): "The social requisites of democracy revisited: 1993 presidential address." En: *American Sociological Review*, Vol. 59, No. 1. (Febrero). Pp.1-22.

Los sistemas políticos altamente legítimos tienen más probabilidades de sortear una crisis severa de eficacia que los menos legítimos. Un sistema inicialmente ilegítimo puede llegar a legitimarse en el tiempo tras periodos de eficacia prolongada. No obstante, en toda democracia existe el riesgo permanente e intrínseco al sistema de que el conflicto entre distintos grupos se desarrolle a un punto de provocar desintegración social. Por ello, además de eficacia, la democracia requiere de condiciones que permitan moderar la lucha partidista.

No obstante, Lipset advierte en contra del optimismo liberal de que el aumento de la riqueza, del tamaño de la clase media, educación y otros factores socioeconómicos correlacionados entre sí, necesariamente conducen a la propagación o estabilización de la democracia. Aunque sus datos sobre diferentes países de distinto nivel de modernización y diferentes formas de gobierno validan la tesis de Aristóteles sobre la relación entre las formas políticas y la estructura social, Lipset sostiene que no basta con que existan condiciones objetivas favorables. Para que la democracia emerja y se mantenga, también se requieren actos de voluntad política:

> La democracia no se logra solo mediante actos de voluntad; pero la voluntad de los hombres, a través de la acción, puede dar forma a las instituciones y los eventos en direcciones que reducen o aumentan las posibilidades de desarrollo y supervivencia de la democracia.[70]

De este modo, Lipset adelanta la discusión abierta por los modelos de acción racional para el análisis político y se conecta con los estudios de ciencia política centrados en la acción intencional de los decisores. El origen y estabilidad de la democracia son condicionados por factores objetivos de la estructura socioeconómica y de las capacidades del sistema político, pero la voluntad política (entendida como la acción intencionalmente dirigida a un fin) juega también un papel fundamental.

El estructural-funcionalismo puso la mirada a los efectos políticos de variables socioculturales, con independencia de los diseños institucionales formales. La relación es obviamente más evidente mientras menos institucionalizado es el comportamiento político o cuando existe un divorcio en el ámbito formal de la política y ámbitos reales, no regulados de la misma. Por estas razones, los distintos modelos funcionalistas proporcionan marcos útiles para categorizar y comparar datos de sistemas políticos de los países de escaso desarrollo institucional y económico.

No obstante, las tipologías resultantes de los estudios funcionalistas son esencialmente estáticas. Los mecanismos y procesos de cambio son oscurecidos por la metodología orientada principalmente a clasificar y comparar tipos de estructuras y desempeños de funciones, en lugar de procesos históricos. Apter no llega mucho más allá de afirmar que el desarrollo político es función de la diferenciación estructural y la secularización cultural. La política, para el funcionalismo, no es un ámbito de acción autónoma sino un epifenómeno resultante, dependiente o subordinado del contexto social y cultural. El funcionalismo, más que ciencia política propiamente, resulta ser sociología política concebida como un área en la que los hechos socioculturales tienen preeminencia sobre los hechos políticos o, a lo sumo, viendo a la política como una entre muchas formas de acción social. El funcionalismo tiende a reducir la política a mecanismos eficientes orientados a obtener equilibrios, sin contemplar rigurosamente la posibilidad de mal-adaptación y de especificad en el desarrollo histórico.[71]

70 LIPSET, S. M. (1959): "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy." *Ob. Cit.,* p. 103 (traducción propia).
71 MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1984): "The new institutionalism. Organizational factors in political life." En: *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (September,). Pp. 734-749.

EL PLURALISMO

Los autores pluralistas se nutren de los elitistas, conductistas y funcionalistas. Colocan el foco sobre aquellos aspectos conductuales pero también consideran las variables institucionales que influyen en la competencia por el poder entre elites. Adicionalmente, mientras los elitistas asignan a los miembros de las elites una supuesta superioridad moral, intelectual o profesional (e incluso física, en el caso de Pareto), los pluralistas adoptan una definición descriptiva (no normativa) del concepto de elites. Estas son entendidas como aquel conjunto de individuos que ocupan los cargos de dirección de los grupos, organizaciones e instituciones, sin suponer ninguna superioridad en otros ámbitos. Los elitistas teorizan acerca de los conflictos, desplazamientos o "circulación" de las elites, pero finalmente conciben la elite como un conjunto de individuos semejantes entre sí, que mantienen lazos de mutua cohesión. Los pluralistas, por el contrario, describen la existencia de diversas elites, no necesariamente cohesionadas sino más bien en oposición y compitiendo entre sí.

En *¿Quién gobierna?*, Robert Dahl pone las bases de la teoría pluralista de la política. Su trabajo parte del estudio de un caso de política local: la ciudad de New Haven, Connecticut, a comienzos del siglo XIX.[72] Cambios demográficos y económicos debidos a la urbanización e industrialización llevan a un progresivo proceso de modernización de la ciudad. Los recursos de poder, inicialmente en manos de una sola elite, se dispersan entre distintos grupos. Cada elite logra controlar diferentes recursos útiles para influir en los votantes y, como resultado, mientras unos grupos son capaces de imponerse sobre el resto en algunas decisiones, otros grupos se imponen en otros asuntos. Ninguna elite domina a toda la sociedad todo el tiempo y, por tanto, el gobierno no está en manos de una sola y única elite. La competencia y la división de las elites crea oportunidades para diseñar instituciones que minimizan el riesgo de que un sector oprima permanentemente al resto. Las instituciones democráticas, aun estando en manos de elites, favorecen que el poder se mantenga fragmentado social y geográficamente, impidiendo la dominación de la sociedad en su conjunto por una sola elite de poder. En última ratio, los modelos pluralistas ofrecen argumentos de realismo político a favor de la democracia liberal y sus variantes (incluyendo sus versiones sociales y participativas).

Dahl subraya la importancia de tener en cuenta las diversas líneas de división existentes en la mayoría de las sociedades, democráticas y no democráticas, que generan los múltiples patrones de conflicto político que caracterizan al "pluralismo conflictivo."[73] El conflicto bipolar, de clases o entre elite y masas, como único eje de división socio-política es un fenómeno excepcional y propio de sociedades muy homogéneas en las que otras diferencias sociales y culturales (étnicas, religiosas o de lenguaje, por ejemplo) son muy poco manifiestas. Por el contrario, mientras más autonomía organizacional exista en una sociedad, mayores niveles de pluralismo. La extensión del "pluralismo organizacional" dentro de un sistema político depende del nivel de pluralismo conflictivo latente en la sociedad, el grado de centralización o no de las decisiones económicas (y no necesariamente de la propiedad pública o privada de las empresas), del nivel de liberalización y democratización del régimen político, y la estructura concreta de las instituciones (el número y autonomía del sistema de partidos; la descentralización, federalismo y separación de poderes, y grado de autonomía de las organizaciones sociales y corporaciones económicas). Cuán pluralista o elitista es un sistema político, en consecuencia, no es tanto una opción normativa como una cuestión empírica.

En *Poliarquía*,[74] Dahl distingue dos dimensiones de los sistemas políticos que ayudan a entender los procesos de democratización: la participación política (entendida como la medida en que los ciudadanos son incorporados y movilizados para tomar parte de los procesos políticos) y oposición política o contestación (entendida como la medida en

72 DAHL, Robert (1961): *Who governs? Democracy and power in an american city*. New Haven: Yale University Press.
73 DAHL, Robert A. (1978): "Plulalism revisited". En: *Comparative Politics* 10, nº 2. P.191.
74 DAHL, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.

que es posible retar las decisiones y la permanencia en el cargo de quienes ocupan el gobierno). Dahl describe cuatro tipos de sistemas políticos, correspondientes a los extremos del espacio definido por el cruce de estas dos dimensiones cuantitativas: las hegemonías cerradas (con niveles mínimos de tolerancia a la oposición y de participación política), las hegemonías incluyentes (con niveles muy altos de movilización política de la población, pero casi nula tolerancia a la oposición), las oligarquías competitivas (donde el nivel de participación de la población es muy bajo, si alguno, mientras las distintas elites compiten entre sí por el poder de forma libre) y las poliarquías (correspondientes a lo que comúnmente se conoce como democracias, en las que hay un alto nivel de inclusión de la población en la escogencia del gobierno y otras decisiones políticas, así como un alto nivel de tolerancia a la competencia por el poder). La tipología de Dalh es susceptible de ser usada para medir los regímenes políticos de forma continua, según niveles variables de participación y contestación.[75] El enfoque de Dahl ha sido fructífero y ampliamente reconocido en la ciencia política contemporánea, teniendo una clara aplicación en el estudio de la democratización y los procesos que llevan a las transiciones democráticas.[76]

El enfoque pluralista, en suma, pretende explicar por qué en democracia no existe una clase o elite hegemónica que domine a todos los demás, en todas las decisiones, todo el tiempo, y cómo la progresiva fractura de las elites favorece la democratización. En este sentido, Giovanni Sartori define la democracia "mínima" como "[…] el procedimiento y/o el mecanismo que: 1) genera una poliarquía abierta en donde la competición por el poder político tiene lugar en el mercado electoral; 2) atribuye poder al pueblo, y 3) impone específicamente la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de los elegidos frente a los electores."[77] Por mínimas que sean estas tres condiciones, ponen de relieve un problema fundamental del modelo pluralista: ¿hasta qué punto un sistema político pluralista es democrático? Entre los teóricos han existido y siguen existiendo profundas diferencias en torno a qué significa la palabra democracia ¿Cuánto poder tiene el pueblo y cuán capaz es de ejercerlo? Dicho en términos de Sartori, nadie pone en cuestión el principio de legitimidad que instituye la democracia como poder del pueblo. El problema es que una cosa es la titularidad del poder y otra muy distinta es el ejercicio del poder. El pueblo soberano es titular del poder, pero difícilmente y solo excepcionalmente lo puede ejercer directamente.

Dahl propone resolver el problema de la teoría democrática del modo siguiente: hay dos métodos para dar forma a una teoría democrática: el de la maximización y el de la minimización o descriptivo. El primer método incluye los modelos que postulan como meta maximizar la república no tiránica (modelo Madisioniano) o la soberanía popular y la igualdad política (modelo populista). Segundo método consiste en considerar "[…] a todos los estados, naciones y organizaciones que comúnmente los científicos políticos llaman democráticos" como miembros de un mismo conjunto de fenómenos a fin de identificar "[…] las condiciones necesarias y suficientes para que una organización social sea democrática."[78]

Sin embargo, con pesimismo, Norberto Bobbio observa que la democracia es una promesa incumplida. El modelo ideal de democracia representativa presupone una sociedad centrípeta (con un solo centro de poder, el Estado nacional), pero la sociedad actual es "centrífuga." En ella abundan poderes fácticos nacionales, supranacionales y subnacionales, legalizados o de facto, que condicionan y limitan la soberanía del Estado sobre el territorio. El pueblo o la nación no son unidades políticas sino conjuntos de grupos con poder y objetivamente divididos por intereses contrapuestos y en competencia, con autonomía relativa con respecto al gobierno central. La idea monista de soberanía

75 COPPEDGE, Michael, ÁLVAREZ, Ángel E. y MALDONADO, Claudia (2008): "Two persistent dimensions of democracy: contestation and inclusiveness" En: *Journal of Politics* 70, nº 30.
76 LINDBERG, Staffan I. (ed.) (2009): *Democratization by elections*: *a new mode of transition.* Baltimore: John Hopkins University Press.
77 SARTORI, Giovanni (1992): *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial. P. 43.
78 DAHL, Robert (1956/1987): *Prefacio a la teoría democrática*. P. 87.

popular, construida a semejanza de la soberanía monárquica del Príncipe, se enfrenta a una sociedad "policrática". Dicho de otro modo, no existe un pueblo o nación soberana, unitaria o indivisible, sino una pluralidad heterogénea de grupos en competencia. Las grandes asociaciones de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones empresariales, las grandes corporaciones) y los grandes partidos son los sujetos de interacción política con el Estado, y no los individuos como presupone el modelo de democracia representativa. Las poliarquías, entonces, parecen lejos de ser democracias si se pretende que el concepto implique algo más allá de sistema de competencia entre las elites por el voto popular; ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, un sistema de representación de los intereses de todo el pueblo. Lejos de existir control popular sobre el ejercicio del poder, tal ejercicio se ha hecho cada vez más secreto y menos traslúcido a la ciudadanía. El Estado, por su parte, tiene cada vez mejores medios técnicos de control de la vida privada. Y, finalmente, las elecciones, por el predominio de las estrategias publicitarias de venta de imágenes, carecen del carácter educativo que le adjudicaron los teóricos de la democracia liberal. La cultura política del ciudadano contemporáneo es más de súbdito que de ciudadano participante. La conclusión de Bobbio es que la democracia representativa ha sido sustituida por dos mercados políticos. En uno, el "gran mercado," las negociaciones son de mayor monto se llevan a cabo entre los partidos y otros grupos de poder; el otro, de menos monta, es el "pequeño mercado", el de las elecciones, en las cuales el elector es un cliente de las maquinarias electorales. La fuerza de los partidos en el gran mercado dependerá, en parte, de los votos que obtiene cada uno en el pequeño mercado, aunque también de su ubicación en el sistema de alianzas. [79]

¿Significa esto que Schumpeter tiene razón y Dahl está errado? ¿Lo que hoy llamamos democracia no es más que un método para elegir los miembros de la elite política que gobernarán por determinado lapso? En las democracias contemporáneas, las oportunidades de participación directa del pueblo en decisiones políticas son infrecuentes, reducidas a algunas materias y están permitidas solo en reducido número de países o entidades subnacionales. No obstante, según Sartori, en un contexto electoral competitivo, tanto el gobierno que pretende ser reelegido, como la oposición que busca ser electa, estarán condicionados en sus decisiones por la anticipación de las reacciones del electorado. El hecho de que los electores tengan el mínimo poder de votar por una opción o por su competidora, hace que los políticos tengan que considerar ese mínimo poder a la hora de tomar sus decisiones políticas y de política pública.[80]

La democracia pluralista supone aunque no se reduce a elecciones. La disputa periódica por los cargos de gobierno no es tan importante como el hecho de que no haya impedimentos para acceder a la competencia. Vista como "regla de juego," la competencia democrática supone la inexistencia de impedimentos al ingreso de nuevos aspirantes a cargos políticos. La distinción entre competencia (como regla que permite a todos aspirar a los votos) y competitividad (como un estado específico de la competencia en un momento dado) es sutil pero importante (Sartori, 1980: 259-264). La competitividad del sistema es una variable que puede ir desde la "subcompetitividad" (situación en la que existe un solo candidato, pero en la que está permitido que haya oponentes) hasta la "competitividad excesiva" (aquella en la que el número de oponentes es tal que, según Sartori, es capaz de "recalentar el sistema").

MODELOS DE ACCIÓN RACIONAL

Dos de los supuestos fundamentales de los modelos de acción racional son, en primer lugar, el llamado "individualismo metodológico." El individuo es la unidad de análisis. Toda construcción "holística" de unidades orgánicas de toma de decisiones, superiores a la suma de los individuos que las componen (como "el pueblo", "la nación" o "la sociedad") resulta no solo infundada empíricamente, sino teoréticamente arbitrarias y engañosas. Dicho de otro modo, no son las sociedades ni las comunidades las que eligen a los gobiernos, sino la suma de votantes individuales. No es

79 BOBBIO, Norberto (1986): *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
80 Ver SARTORI, Giovanni (1988): *Teoría de la democracia 1.* Madrid: Alianza Editorial. Pp. 197-198 y (1992): *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial. P. 43.

"el país" ni el "el Estado" el que implementa una política, sino los políticos colocados en posiciones de gobierno. Los grupos no toman decisiones con autonomía de las que toman sus miembros. Solo los individuos deciden. El problema es, en consecuencia, cómo modelar las formas en que se expresan, equiparan y agregan las preferencias diversas y a menudo conflictivas de individuos centrados en sus propios intereses.

Cabe señalar que el supuesto de que los individuos están centrados en sus propios intereses no implica una visión pesimista de los humanos como seres egoístas y materialistas. Personas altruistas, dispuestas a sacrificarse por otros, también están centradas en su interés de servir a los otros (lo que algunos llaman "pasión"). No obstante, no existe un solo y único modo de servir al público, ni todos los altruistas están de acuerdo entre sí a la hora de elegir cuál es la mejor forma de servir. Mientras hay quienes dirán, por ejemplo, que la mejor forma de servir a los carentes es, digamos, orando y haciendo caridad, otros dirán que la mejor es armando un ejército revolucionario, un partido de masas reformista o un movimiento social de protesta. Innecesario es decir que, altruistas, egoístas y neutrales difícilmente coinciden en qué es lo mejor para cada cual y para todos.

El segundo supuesto es que los procesos de elección racional pública y privada difieren entre sí no solo (ni principalmente) porque las motivaciones en la esfera de los asuntos públicos sean diferentes a las de la esfera privada. Son diferentes principalmente debido a la desigualdad en los incentivos y limitaciones a la búsqueda del interés propio en los dos entornos. Digamos, por ejemplo, que un comprador de un auto elige entre las alternativas disponibles a la luz de sus gustos personales. La decisión de comprar o no es voluntaria. Comprador y vendedor asumen los costos de sus respectivas decisiones y se llega a un acuerdo solo si tanto uno como el otro satisfacen sus expectativas. Por el contrario, si un político propone un referéndum para la regulación de las emanaciones de CO_2 que cobrará impuestos diferentes a los propietarios de vehículos según sus emanaciones a fin de proteger el ambiente. La aprobación de la norma depende de que al menos la mayoría de los votantes voten a favor. Debido a que los beneficios y costos del proyecto serán compartidos pero los costos no, no hay garantía de que todo el mundo sea satisfecho.

Uno de los modelos mas conocidos de acción política racional es presentado por Anthony Downs en su *Teoría económica de la democracia*. Partiendo de la visión empírica de la política y elaborado sobre la base del realismo schumpeteriano, Downs diseña un modelo de competencia política entre partidos políticos (el gobierno y la oposición) que, durante y entre elecciones, buscan maximizar sus votos en las próximas elecciones. Los votantes, a su vez, también actúan racionalmente. Deciden votar por el gobierno, por la oposición o abstenerse, exclusivamente con base al beneficio que cada opción tiene para ellos. El cálculo que cada votante hace para decidir su voto es un diferencial entre los flujos de utilidad derivados de la actividad del gobierno y aquellos que hubiera recibido si la oposición estuviera en el poder.

La racionalidad de los partidos (gobierno y oposición) es hacer todo lo políticamente adecuado para maximizar sus votos porque de eso depende la conservación o consecución de los cargos políticos de los cuales obtienen poder y recursos. Las políticas no son fines en sí mismos, sino medios para ganar votos. El gobierno tiene incentivos electorales para decidir a favor de la mayoría, especialmente en los sistemas bipartidistas y cuando una mayoría respalda decididamente una política determinada. La oposición, por su parte, tiene el incentivo de formar coaliciones de minorías descontentas con el gobierno con el propósito de derrotarlo, lo cual logra si no existe un decidido consenso de los votantes.

El gobierno, al implementar políticas o dejar de hacerlo, beneficia o afecta negativamente a los votantes al proveerles o no de cierto bienes y servicios (seguridad, salud pública, electricidad, agua, educación, vialidad, protección de derechos individuales o del ambiente, para mencionar solo algunos de los muchos beneficios que el gobierno puede o efectivamente produce). Tales bienes no necesariamente son provistos directamente por el gobierno. Algunos de ellos pueden estar en manos del sector privado, pero el elector se beneficia de las inspecciones o regulaciones que ejerce el

gobierno sobre estas empresas y, en caso extremo, un elector partidario del libre mercado contaría como un beneficio que el gobierno se abstuviese de intervenir, mientras que otro pro-Estado estimaría que la desregulación le perjudica.

Por otro lado, el elector incluye en sus cálculos no solo consideraciones referidas a su bienestar material, sino también a sus valores. Un votante puede preferir un partido sobre otro con base a la forma en la que cada uno se comporta respecto a temas como el aborto, los derechos humanos o los derechos de minorías de las que el elector no forma parte. Más aún, si se toma en consideración la probabilidad de que un elector individual determine el resultado electoral solo con su voto, lo racional es abstenerse porque la utilidad esperada de votar o $\mathbf{E(U_v)}$, sería el resultado de multiplicar esa probabilidad ($\mathbf{p_v}$) por el beneficio de votar ($\mathbf{U_v}$). Como $\mathbf{p_v}$ (probabilidad de que un solo voto individual afecte el resultado) tiende a cero, entonces:

$$\mathbf{E(U_v) = p_v * U_v = 0 \ [Ecuación\ I]}$$

Como no todo el mundo se abstiene, alguna razón tendrán para votar aquellos que lo hacen. Esa razón puede ser el sentido del deber, los valores, la convicción de que la democracia y la participación política tienen importancia intrínseca y no solo instrumental. De ser así, representando ese sentido del deber con la letra **D**, votar cobra sentido para algunos electores pues la utilidad de votar con apego a las normas y valores es mayor que cero:

$$\mathbf{E(U_v) = p_v * U_v + D > 0 \ [Ecuación\ II]}$$

Los beneficios materiales y no materiales que espera obtener cada individuo al votar varían de persona a persona. Las políticas que satisfacen a unos votantes perjudican a otros.

Downs comienza por limitar los cálculos del elector al periodo electoral en curso (al cual llamaremos **t**). $\mathbf{A_t}$ es el partido de gobierno en el periodo **t** y $\mathbf{B_t}$ es la oposición en el mismo lapso. Estos partidos pueden ser coaliciones pero en la medida en que tengan mecanismos para definir públicamente una posición unificada frente a los distintos temas de la agenda política, pueden ser considerados como equipos políticos unitarios. $\mathbf{U^i}$ representa el valor más alto de utilidad que una votante espera que pudo haber recibido durante el período **t** del gobierno, para ese votante, ideal. El concepto de valor esperado es representado por la letra **E**. Se supone que el ciudadano actúa como si realzara este cálculo y vota por el partido que cree que le proporcionará una mayor utilidad en el próximo período electoral, es decir, **t+1**). En un sistema bipartidista, la forma preliminar de representar la decisión sería aquella resultante de comparar los programas de gobierno y realizar una simple resta entre la utilidad esperada de reelegir al gobierno y la utilidad esperada de que gobierne el otro partido:

$$\mathbf{E(UA_{t+1}) - E(UB_{t+1}) \quad [Ecuación\ III]}$$

No obstante, si el elector es realmente racional, sabrá que ningún partido hará todo lo que dice que hará en el gobierno. Por ello, tanto es irracional votar sobre la base de comparar promesas, plataformas y programas electorales. Lo racional es estimar lo que el gobierno ha efectivamente hecho en el período **t** y lo que los opositores hipotéticamente harían de estar en el poder en ese mismo lapso. Esto supone que el elector está informado de las posiciones de los distintos partidos sobre hechos de la actualidad digamos, por ejemplo, siguiendo los debates en los parlamentos y congresos y sabiendo cómo votan los distintos partidos en los temas que son de interés del elector. En pocas palabras, el elector actúa en condiciones de certeza. Visto así, algebraicamente, le ecuación para representar el cálculo de un votante racional (eficiente) es la diferencia entre la utilidad (positiva o negativa) recibida del gobierno del partido A menos la utilidad esperada de que el partido B estuviese en el poder en el período **t**:

$$\mathbf{UA_t - E\,(UB_t) \quad [Ecuación\ IV]}$$

Adicionalmente, muchos votantes no comparan lo que está haciendo el gobierno con lo que haría otro partido si estuviera en el poder, sino que más bien compara el impacto de la gestión que está realizando el gobierno actual (**a**) con la utilidad que recibirían si el gobierno ideal (*i*) estuviera en el poder en el mismo periodo (**t**). Por supuesto, no todas las personas coinciden al estimar las políticas que implementa el gobierno. Sin embargo, cada cual puede usar su concepción personal de gobierno ideal para asignar una calificación de desempeño al gobierno actual o a cualquier otro partido político. Downs etiqueta este concepto como una medida de "calificaciones de desempeño" del gobierno o de cualquier otro partido y lo define como la comparación (razón) entre la utilidad del gobierno actual y la utilidad del ideal para un determinado individuo:

$$\mathbf{U^i_t / U^a_t \ [Ecuación\ V]}$$

Idealmente, los votantes se comportarían como describe la ecuación IV. Comparan la gestión del gobierno con las posiciones de la oposición sobre las mismas políticas. Por ejemplo, si a un votante le beneficia un salario mínimo alto y el gobierno eleva por decreto su remuneración mientras la oposición la rechaza, digamos, por los efectos inflacionarios de la decisión, ese votante en ese tema en concreto favorece al gobierno. Por el contrario, si el gobierno aprobase la legalización del aborto con el voto en contra de la oposición y ese mismo votante considerase que ello constituye una violación del derecho a la vida, en esa decisión el votante será más favorable a la oposición que al gobierno. El día de las elecciones, el elector en cuestión votará por el partido cuyas posiciones, en promedio, hayan estado más cercanas a las propias.

Sin embargo, hay situaciones en las que no es posible distinguir entre las posiciones de los partidos. En sistemas en los que la mayoría de los electores coinciden en la mayoría de los asuntos, los partidos tienden a borrar sus diferencias de programa y propuestas y coincidir en el abordaje de temas relevantes para el votante mediano. En estas circunstancias, el votante usa calificaciones de desempeño del gobierno actual en comparación con el gobierno ideal representadas por la ecuación V. Sin embargo, cuando el elector percibe que los dos partidos tienen plataformas y políticas idénticas, ignora qué cambios específicos (si alguno) ocurrirá si la oposición gana las elecciones. Por lo tanto, el votante tiene que basar su decisión en su actitud hacia el cambio en general, comparando cada partido con su gobierno ideal. Esto requiere un monto de información extra sobre cada partido y el desempeño de sus gobiernos anteriores que difícilmente pueden ser obtenidas a bajo costo y en breve tiempo por la mayoría de los electores. En el mundo real, estos actúan en condiciones de incertidumbre.

La falta de información impide que incluso el votante más inteligente y mejor informado se comporte exactamente de la manera que hemos descrito. Dado que no puede estar seguro del valor del diferencial de utilidades entre los partidos, la probabilidad de abstención es alta. Para impedir la abstención, cada partido suministra información adicional pero, no pudiendo diferenciarse de forma substancial respecto de sus posiciones en políticas públicas, lo hacen cultivando lealtades afectivas a la historia del partido y promoviendo las imágenes personales de los candidatos. Es decir, tratan de inducir irracionalidad política en los electores. Así, al final, Downs termina por aceptar la tesis de Schumpeter acerca de la imposibilidad de la racionalidad del votante. El modelo de Downs, de una gran rigurosidad en condiciones de certeza, se desdibuja bastante y se hace más especulativo cuando se supone, realistamente, que los electores actúan en condiciones de incertidumbre.

El enfoque de acción racional ha logrado sus más fructíferos desarrollos en ciencia política gracias al uso de modelos matemáticos que formalizan la interacción entre dos o más decisores con un determinado nivel de información. El de la teoría de juegos radica en la simplicidad de los supuestos sobre los jugadores, sus preferencias y su nivel de información,

lo cual hace que tales modelos sean parsimoniosos y que de ellos puedan deducirse hipótesis contrastables y susceptibles de ser generalizadas.

La palabra "juego" es usada prescindiendo de su connotación lúdica. En esta teoría, la palabra "juego" significa solamente un conjunto de reglas que definen las interacciones estrategias entre los participantes. Cada jugada de las posibles en un juego para un determinado jugador es considerada una estrategia. Las estrategias son acciones cuyos efectos dependen no solo de lo que haga quien las despliega, sino también de las decisiones de los demás jugadores. Se supone que todos los involucrados conocen esta mutua interdependencia. Los jugadores o "personas" pueden ser individuos, grupos de individuos o corporaciones (partidos, empresas, estados y otras entidades colectivas). Los participantes corporativos pueden ser tratados como actores unitarios si y solo si todos sus miembros tienen las mismas prioridades o, al menos, comparten y aceptan las consecuencias de algún mecanismo para agregar sus preferencias y, en consecuencia, actuar cohesivamente. Es realista esperar que los partidos, por ejemplo, tienen tendencias y facciones internas, pero pueden ser considerados actores unitarios si sus miembros actúan como equipo en relación con sus adversarios y colaboradores. Si este supuesto no puede satisfacerse, entonces cada grupo dentro del partido debe tratarse como un jugador diferente. Los resultados del juego son producto de la interacción estratégica de los jugadores y, para cada resultado, cada jugador recibe un determinado "pago" (es decir, una ganancia o una perdida). Los pagos generalmente son representados por números positivos (ganancias) o negativos (pérdidas). Ello no quiere decir que todo pago es siempre exclusivamente material. Los pagos pueden ser simbólicos también. Pueden medirse en una escala ordinal o cuantitativa. Lo que realmente importa es que los pagos tengan sentido y sean valorados positiva o negativamente por los jugadores.

Los juegos pueden ser clasificados según varios criterios. En primer lugar, según el tipo de relaciones entre los jugadores, los juegos pueden ser cooperativos, no cooperativos e híbridos. Un juego es cooperativo si los jugadores pueden llegar a compromisos obligatorios que se cumplen voluntariamente (contratos, por ejemplo) y, en caso de disputa, pueden recurrir a alguna institución o tercero (mediadores y tribunales, por ejemplo) para lograr la cooperación y obtener resultados óptimos. Eso no ocurre en juegos no cooperativos. En ellos, los jugadores están en conflicto. En ellos, los jugadores toman decisiones por su propio interés particular, sin contemplar los resultados generales del juego. Los juegos híbridos contienen elementos cooperativos y no cooperativos. Por ejemplo, las coaliciones (por ejemplo de partidos) y los carteles (por ejemplo, la OPEP) son creados cooperativamente porque sus miembros comparten intereses comunes, pero a su interior, sus integrantes compiten entre sí por la distribución de lo logrado en cooperación (por ejemplo, los cargos en las legislaturas o el gobierno, en caso de coaliciones políticas, o porciones del mercado en caso de un cartel como la OPEP).

Los juegos también pueden ser simétricos y asimétricos. Si los pagos dependen solo de las estrategias empleadas y no de quién las está jugando, el juego es llamado simétrico. En uno asimétrico, la distribución de pagos cambia si varían las identidades de los jugadores. Los juegos mas comúnmente modelados en ciencias políticas (como el dilema del prisionero y el juego de la gallina) son simétricos. Comúnmente, en los juegos asimétricos más conocidos los conjuntos de estrategias disponibles para cada jugador no son idénticos (como en los casos de los juegos del dictador y del ultimátum).

Aunque hay quien habla de juegos "unipersonales" o "contra la naturaleza", en los que participa solo un actor racional frente a algún mecanismo aleatorio que no juega intencionalmente ni en contra ni a favor del jugador, la mayoría de las aplicaciones relevantes en ciencias políticas son aquellas en las que participan dos o más personas. Estos son comúnmente conocidos como juegos de n-personas (siendo n igual o mayor que 2).

Según la forma de distribución de los pagos entre los jugadores, los juegos pueden ser suma-cero, suma-variable o suma-constante. En los juegos suma variable, el balance de ganancias y perdidas para cada resultado es diferente de cero y variable de un resultado a otro. Por el contrario, en los juegos suma constante, la suma de ganancias y perdidas de cada jugador en todos los resultados posibles es la misma. Los juegos suma-cero son un caso especial de juegos suma constantes, en los que para cada resultado del juego, la suma de las ganancias (pago positivo) de un jugador es exactamente igual a la pérdida (pago negativo) de otro jugador. Los juegos suma-cero son altamente conflictivos, mientras que en los juegos suma-variable hay posibilidades de negociación y cooperación.

Sin entrar en las complicaciones matemáticas de la teoría de juego, como el calculo de equilibrios, es importante sin embargo introducir los rasgos generales de uno de los juegos mas comúnmente usados para modelar situaciones políticas: "dilema del prisionero." Se trata esencialmente de un dilema entre cooperación y conflicto que muestra que la racionalidad individual no lleva necesariamente a las mejores decisiones colectivas. Hay muchas narrativas del dilema del prisionero, acá se usa una que se inspira en situaciones en las que la política se acerca a la confrontación violenta, tal como tantas veces ocurre en la historia de los países de escaso desarrollo. No es la forma más común de narrar el juego pero es, sin dudas, una que puede resultar atractiva a los estudiantes latinoamericanos de ciencia política. En lugar de los dos presuntos delincuentes y el sheriff que usualmente protagonizan la ilustración del dilema del prisionero, imaginemos dos grupos políticos que, en un mismo territorio, reclaman la legitimidad del ejercicio del poder. Digámoslo así: dos gobiernos en un mismo Estado. A uno de estos grupos le podemos llamar "rebeldes" (R) y el otro "leales" (L). Estos dos grupos están en abierto conflicto por el control de los recursos del país, necesarios para poder implementar políticas: población, territorio, riquezas materiales y simbólicas. Los dos grupos tienen las mismas opciones. Cada cual puede decidir pactar con el adversario el sometimiento de un gobierno único, con participación y apoyo de ambos. La alternativa al acuerdo mediado por un arbitro internacional es arremeter violentamente contra el enemigo a fin derrotarle y suprimirle. El dilema de cada cual es, resumidamente, entre someterse a un gobierno común o combatir en una guerra civil.

Si ambos jugadores deciden pactar, ganarán la paz ambos pero pagarán el costo de cooperar (***C***) en un solo gobierno al que se someten política y militarmente. Si ambos eligen enfrentarse, la guerra (***G***) que representará pérdidas importantes de recursos. Peor aún, la guerra puede llevar a la muerte o encarcelamiento de los líderes de estos dos grupos, pero quien gane, obtiene el control total de lo que quede después del conflicto armado. Si, una vez concluidas las negociaciones, los rebeldes deciden combatir a los leales que han depuesto las armas, obtienen una victoria completa (***V***) sobre sus enemigos. Los leales pagarán el alto costo de ser derrotados (***D***) sin haber podido resistir adecuadamente por haberse desarmado. De manera similar, si los rebeldes se someten y los leales les atacan, pagarán el mismo costo ***D*** de su error y los leales obtendrán ***V***. Ambos jugadores obtienen más beneficio de la victoria que de cooperar, aunque ambos también prefieren cooperar a entrar en guerra civil. Obviamente, lo que nadie quiere es ser derrotado sin poder resistir. El orden de preferencias de todo jugador en dilema del prisionero satisface la siguiente condición:

V> C> G> D

Ambos jugadores poseen igual capacidad de provocarse daños. Nadie sabe quién prevalecerá en caso de guerra civil. Solo saben que ambos tienen chances razonables de ganar la guerra, pero a un alto costo para todos. Para lograr un acuerdo que asegure la convivencia pacífica de los dos grupos en el mismo territorio, ambos tienen que renunciar a la intención de destruir al adversario y someterse al poder de un gobierno comúnmente constituido y aceptado. No obstante, ninguno de los dos grupos puede confiar plenamente en que el otro respetará pactos de coexistencia. Por el contrario, ambos tienen razones para mentir, diciendo que se someterá para luego traicionar el acuerdo. Atacando por

sorpresa al adversario desarmado, cada uno espera obtener la victoria definitiva. Para mejor comprensión de la lógica del juego, los resultados (llamados "pagos") para cada jugador se representan con valores ordinales en el Cuadro 3.[81]

Cuadro 3:
Forma normal del dilema del prisionero con pagos ordinales

		R: Someterse	R: Combatir
L	Someterse	C, C	D, V
	Combatir	V, D	G, G

Usando valores numéricos, la explicación del juego puede resultar más sencilla. Representemos el poder de cada jugador, antes de la negociación, con la unidad: 1. Cada cual tiene total e igual control sobre su poder. Al pactar, los dos partidos enfrentados tienen que entregar todo el poder a un nuevo gobierno apoyado y obedecido por ambos, así que el resultado para ambos es 0. Si uno se somete y el otro ataca, el primero pierde todo el poder (-1) y el segundo se queda con el suyo y gana el del contrario (2). Si ambos deciden a la vez que lo mejor es combatir al contrario, van a una guerra en la que ambos tienen el mismo chance de destruir al contrario. Ambos van a sufrir grandes pérdidas aunque menos de las que sufrirían si se someten al contrario sin combatir. Podemos representar este resultado como una perdida de al menos la mitad de sus recursos (-0.5).

Cuadro 4:
Matriz de pagos, forma normal, del dilema del prisionero con pagos numéricos

		R: Someterse	R: Combatir
L	Someterse	0, 0	-1, 2
	Combatir	2, -1	-0.5, -0.5

Ambos jugadores son igualmente racionales. De manera que, tanto rebeldes como leales harán exactamente el mismo cálculo: combatir al adversario para evitar obtener el peor resultado individual y esperando una victoria definitiva. Como resultado, aunque cada cual espera el mejor pago individual (la victoria), terminan obteniendo el peor pago colectivo. El juego tiene un único equilibrio de Nash, una solución de equilibrio no cooperativo que no puede ser

81 La forma de representar el juego que aparece en el Cuadro 3 es convencionalmente llamada "normal." Las filas son usadas para el jugador 1 y las columnas para el jugador 2. Los valores en las cuadrículas representan los "pagos" de cada jugador separados por una coma. Los pagos del jugador 1 son los que anteceden a la coma y los del jugador 2 son los que están detrás de la coma. Esa coma no debe confundirse con la usada para separar la parte entera de la parte decimal de un número. En otras notaciones se usan barras o diagonales para separar los pagos de cada jugador.
Se recomienda leer: McCARTY, Nolan y MEIROWITZ, Adam (2017): *Political game theory. An introduction*. New York: Cambridge University Press. Pp. 57-150.

mejorada: la guerra como resultado del cálculo racional. En un juego de este tipo, la negociación siempre fracasa y los acuerdos, si alguno, son traicionados.

El juego pone de manifiesto que sin la existencia de instituciones políticas que impongan la solución cooperativa a situaciones de conflicto en las que cooperar es la mejor opción colectiva, la racionalidad individual no produce los mejores resultados para los individuos involucrados. Las instituciones políticas sirven a los fines de coordinar acciones y hacer cumplir acuerdos a individuos que, de otra manera, actuarían ineficientemente. Un serio problema aún sin solución es, sin embargo, explicar cómo surgen y se mantienen las instituciones. Partiendo exclusivamente de la racionalidad instrumental y el principio de maximización de utilidades esperadas, no se hallan soluciones cooperativas a los problemas de acción colectiva y coordinación política.

En los años ochenta, Robert Axelrod halló una forma de probar que sí es posible alcanzar una solución cooperativa al dilema del prisionero, aunque cambiando un supuesto del juego: la iteración.[82] En su versión original, los decisores juegan el dilema una sola vez. Una vez que deciden no cooperar, se alcanza el equilibrio y no se repite el juego. No obstante, son pocas las situaciones reales en política en las que se juega un mismo juego una sola vez. Por lo general, los juegos políticos son de múltiples iteraciones y los jugadores son capaces de aprender a jugar en el futuro sobre la base de las experiencias pasadas. Bajo ciertas circunstancias, jugadores racionales y egoístas (centrados en sus propios intereses particulares) pueden llegar a soluciones cooperativas que resultan mejores para la sociedad aunque no sean óptimas desde el punto de vista individual.

En general, en política, es casi imposible que haya decisiones que satisfagan a todo el mundo al mismo tiempo. A menos que las reglas de votación requieran unanimidad (cosa poco frecuente, por decir lo menos) permitiendo así que cualquier individuo vete una propuesta que le perjudicaría, las decisiones colectivas se toman por mayoría. En consecuencia, la mayoría termina por imponer sus preferencias sobre la minoría. La regla de la mayoría está tan interiorizada que muchos no ven problema en que la mayoría se imponga, pero es claro que si la decisión es mayoritariamente impuesta, no se puede hablar de interés público sino del interés de la mayoría –como se vio arriba al resumir las ideas de Schumpeter.

EL "NUEVO" INSTITUCIONALISMO: RACIONALIDAD DE LA ACCIÓN COLECTIVA

El análisis político del comportamiento racional y del papel de las instituciones ocupa un papel muy relevante en la ciencia política y económica del momento. El campo ha sido tremendamente fructífero en términos de creación de modelos formales y la generación de evidencias empíricas. En él, la teoría política y la teoría económica tienden a confluir en un área compartida por los académicos de ambas disciplinas.

Esta breve sección no pretende ofrecer una revisión completa de la literatura neo-institucionalista. Se busca simplemente mostrar al lector que se inicia en el estudio de la política, algunos hitos que le ayuden a orientarse en este inmenso bosque de publicaciones y debates teóricos. Existen tres grandes corrientes neo-institucionalistas: la sociológica, la histórica y la de acción racional (llamada *rational-choice,* en inglés). Esta sección se dedica especialmente a presentar algunos de los principales modelos y aportes teóricos de la tercera de las tres, que ha sido la de mayor desarrollo en ciencias políticas contemporáneas. No obstante, al final de este apartado se dirán algunas palabras sobre las otras dos corrientes, principalmente con el propósito de contrastarlas con el enfoque de acción racional. Por el carácter introduc-

82 AXELROD, Robert (1980): "Effective choice in the prisoner's dilemma". En: *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 24, No. 1 (Mar.,). Pp. 3-25.

torio de este capitulo, se presentan los modelos formales despojados de toda su riqueza argumental para hacer que la lógica sea más fácilmente comprendida por aquellos que carecen de la formación matemática.

El "nuevo" institucionalismo, también llamado "teoría positiva de las instituciones," combina modelos de elección social y el análisis económico para describir e intentar predecir cómo las instituciones resuelven problemas de acción colectiva. Las instituciones son vistas como acuerdos sobre la acción e interacción de individuos. Las instituciones son endógenas. En sí mismas, resultan de decisiones políticas e interacciones estratégicas entre actores racionales. Al igual que otras políticas públicas, una institución es un "[…] medio autorizado por el cual algunas personas pueden obligar legalmente a otras personas a aceptar resultados que nunca aceptarían voluntariamente." Las instituciones son expresiones formalizadas de relaciones de poder. [83]

Tal como lo describió Mancur Olson, la acción colectiva es realmente un problema central de la política.[84] Muy pocos están dispuestos a cooperar automáticamente para promover sus intereses colectivos, pero tampoco es imposible que haya acción colectiva dirigida a fin compartido. De hecho, dependiendo de las condiciones, pueden esperarse en diferentes esferas de acción colectiva. Por ejemplo, el tedio de formar parte de un condominio residencial no es comparable al riesgo personal de participar en una protesta política o en una revolución violenta. Hay distintos tipos de problemas del lado de la demanda que surgen en la acción colectiva y diferentes soluciones del lado de la oferta. Tanto los problemas como las soluciones están interrelacionados y se retroalimentan.[85]

Un problema común asociado a la acción colectiva es el aprovechamiento individual del esfuerzo colectivo por parte de alguien que no participa en el esfuerzo común. Se le conoce como el problema del *free-rider*.[86] Este problema se genera cuando no puede haber exclusiones de aquellos que no han pagado o contribuido al esfuerzo de proveer un bien colectivo. Una solución por el lado de la oferta es convencer a los aspirantes a *free-riders* de que si no contribuyen, el bien no será provisto y, por tanto, nadie se beneficiará.

Otro problema común en la acción colectiva es la identificación del interés propio. La teoría de la acción racional supone que todo decisor (sea votante, gobernante o candidato) tiene un orden de preferencias bien definido sobre cada asunto relevante de la agenda de problemas públicos económicos y políticos. En consecuencia, la teoría supone que todo decisor conoce sus propios intereses.

No obstante, este supuesto resulta paradójico ante la evidencia de que políticos y anunciantes gasten tanto dinero en campañas para convencer a las personas de apoyar causas, consumir o hacer algo que les interesa. Tales evidencias apuntan a dos conclusiones que retan los supuestos del modelo de acción racional: si las personas tienen preferencias propias, los anunciantes y políticos actúan irracionalmente al gastar en campañas de persuasión o, por el contrario, si tales campañas son racionales, entonces los consumidores y votantes no siempre tienen información y preferencias definidas sobre todos y cada uno de los asuntos.

Cuanto más homogéneo sea el grupo, más fácil será descubrir las preferencias compartidas, habrá menos divisiones transversales y, por lo tanto, menos fuentes de conflicto dentro del grupo. Sin embargo, en una sociedad económicamente heterogénea, puede ser más fácil asegurar la acción colectiva, porque los miembros ricos pueden proporcionar los bienes (por medio del pago de impuestos o a través de acciones de caridad) y permitir que los miembros más pobres sean *free-riders*.

83 MOE, T. M. (1990): "Political institutions: The neglected side of the story". En: *Journal of Law, Economics, and Organization* 6. Pp. 213-253.
84 OLSON, M. (1965): *The logic of collective action: public goods and the theory of groups.* Cambridge: Harvard University Press.
85 Ver DOWDING, Keith: "Collective action problem". En: *Encyclopedia Britannica* (Disponible en: https://www.britannica.com/topic/collective-action-problem-1917157
86 El término *free-rider* es traducido a veces como "polizón," "parásito," y "oportunista." En Venezuela, se usa la palabra "coleado" para referirse a un concepto similar al que implica el de *free-rider*.

La homogeneidad es mucho más relevante que el tamaño del grupo. Ciertamente, cuanto más grande es el grupo, menos importante luce cada contribución individual, lo que hace más racional el comportamiento de los *free-riders*. Ya se comentó esto cuando, arriba, se analizó la racionalidad del voto. No obstante, el grado de interacción directa entre los miembros del grupo es más importante que el tamaño del grupo en sí mismo. La interacción cara a cara puede conducir a la movilización de subgrupos, sin importar cuán grande sea el grupo más amplio. En tiempos de redes sociales, la interacción interpersonal genera grupos con intereses comunes de tamaño relativamente grandes. Las redes simulan virtualmente la comunicación cara a cara y, gracias a sus algoritmos, incentivan el contacto entre grandes números de personas que, pese a su dispersión geográfica y falta de experiencias personales compartidas, comparten intereses y contactos comunes.

Finalmente, otro problema crucial es el de la imposibilidad de generar funciones de bienestar social a partir de ordenes de preferencias individuales. Kenneth Arrow, premio Nobel de Economía, demostró el teorema que lleva su nombre y que permite concluir que no existe procedimiento alguno que permita derivar preferencias colectivas a partir de la agregación de preferencias individuales, si se satisfacen algunos supuestos mínimos sobre la autonomía de los individuos y la racionalidad (transitividad) de sus preferencias.[87] Arrow elabora su teorema sobre la base de la "paradoja del voto," descrita en el siglo XIV por el Marqués de Condorcet, filósofo y matemático francés, el escritor inglés del siglo XIX Lewis Carol (autor de *Alicia en el país de las maravillas*) y Duncan Black (economista escocés).

Arrow establece las siguientes cinco condiciones simples y muy razonables de la decisión colectiva: (1) condición de "no dictadura:" es decir, nadie puede imponer su voluntad al resto de los ciudadanos; (2) "eficiencia de Pareto," es decir, deben respetarse las preferencias individuales unánimes: si cada votante prefiere la opción (o candidata) A sobre la B, A debe ganar a B; (3) "independencia de alternativas irrelevantes," lo que quiere decir que si se elimina una opción de las múltiples en disputa, el orden de preferencia sobre las demás cambia; si existen tres opciones: A, B, y C, y la opción (la política o candidata) A es preferida a B, la A aún debe ser preferida a B, incluso si una tercera opción C deja de existir; (4) "dominio sin restricciones:" todas las preferencias de todos los ciudadanos deben ser incluidas en el mecanismo de toma decisión colectiva, y finalmente (5) la condición de "orden social" que exige que cada individuo puede ordenar las opciones y establecer vínculos entre ellas de cualquier manera, de acuerdo a sus propias preferencias.

Un simple ejemplo que incluye solo tres opciones y tres personas muestra la llamada paradoja colectiva resultante de la aceptación de las condiciones establecidas por Arrow. Considérese que se pide a los votantes X, Y y Z que establezcan sus preferencias por las opciones A, B y C. Para darle sustancia al ejemplo, supongamos que, X es de derecha radical y prefiere el orden natural que surge espontáneamente del capitalismo de libre mercado (A). Y es socialista y prefiere un estado de bienestar con economía de mercado regulado y reformas laborales y sociales (B). Z es marxista radical y prefiere la vía revolucionaria al comunismo (C). Supongamos que los órdenes de preferencias son los siguientes:

- X prefiere el capitalismo liberal (A) sobre el estado de bienestar (B) y considera al comunismo la peor opción (C). Lógicamente las preferencias de X son A>B>C.
- Y prefiere el estado de bienestar (B) sobre el comunismo (C), pero considera al capitalismo liberal el peor de los mundos. Sus preferencias son B>C>A.
- Z el comunismo (C) sobre el capitalismo, pero siendo que el capitalismo de libre mercado agudiza las contradicciones de clases, acortando el tiempo histórico para la inevitable revolución proletaria, mientras que la

87 ARROW, K. J. (1950): "A difficulty in the concept of social welfare". En: *Journal of Political Economy*, 58. Pp. 328–346; ARROW, K. J. (1963): *Social choice and individual values*. New York: Wiley. 2nd ed.

socialdemocracia retrasa la revolución con sus políticas reformistas, prefiere el capitalismo liberal (A) al estado de bienestar (B). En consecuencia, sus preferencias son C>A> B.

Si se comparan los tres ordenes de preferencia (X: A>B>C, Y: B>C>A, Z: C>A> B), se observa que dos individuos racionales (que conocen sus ordenes de preferencia y que son cada uno de ellos lógicamente consistentes) prefieren A sobre B (el liberal y el comunista). Por mayoría, en las preferencias colectivas respecto de este par de opciones es tal que el capitalismo liberal es colectivamente preferido al estado de bienestar (A>B). Igualmente, dos personas prefieren B a C (el socialista y el liberal). En consecuencia, el orden de preferencias colectivas (o función de bienestar social) debería ser A>B>C; es decir, el capitalismo es preferido al socialismo, el socialismo al comunismo y, en consecuencia, el capitalismo al comunismo. Pero y he aquí la paradoja, la mayoría también prefiere C sobre A (el comunista y el socialista). En consecuencia, la función de bienestar social no es coherente sino internamente contradictoria: la mayoría prefiere el capitalismo al comunismo pero también el comunismo al capitalismo. Esto es lógicamente contradictorio. En consecuencia, resulta imposible derivar un orden racional de preferencias colectivas sobre la base de ordenes de preferencias racionales individuales.[88]

Los académicos de elección pública han identificado la importancia del estudio de las instituciones como normas que hacen posible que existan soluciones cooperativas a problemas colectivos. Las instituciones, definidas en términos de Douglas North, economista estadounidense, son estructuras de incentivos y limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) adoptadas con el fin de crear orden y reducir la incertidumbre. Ellas definen las opciones abiertas en los procesos de toma de decisión y, por tanto, determinan los costos de transacción y producción y, por lo tanto, la rentabilidad y la viabilidad de participar en la actividad. Evolucionan gradualmente, conectando el pasado con el presente y el futuro: la historia es, en gran medida, un proceso de evolución institucional. A medida que la estructura de incentivos evoluciona, da forma a la dirección del cambio.[89]

Un modelo que ha influido significativamente en el desarrollo del llamado *rational-choice neo-institutionalism* es el teorema del votante medio de Duncan Black.[90] Anthony Downs, en la obra arriba resumida, utiliza el modelo del votante medio para explicar la tendencia a la superposición de las propuestas programáticas cuando la distribución de las preferencias de los votantes es unimodal. El modelo supone las siguientes condiciones: los votantes poseen información completa; sus preferencias se pueden agregar a lo largo de una única distribución de preferencias (por ejemplo, de izquierda a derecha); cada votante tiene un resultado único más preferido, y las decisiones se toman por mayoría simple. Bajo tales axiomas, las elecciones del votante serán decisivas. Cualquier propuesta a la izquierda o derecha del punto medio de la distribución de preferencias logrará menos respaldo que una más cercana a las preferencias del votante mediano. Debido a que las propuestas extremas pierden ante las propuestas centristas, los candidatos y partidos en un sistema bipartidista se trasladarán al centro y, como resultado, sus plataformas y promesas de campaña diferirán solo ligeramente.

Puesto que la racionalidad de las decisiones de los votantes se pone en entredicho (principalmente por Downs) debido a la superposición de las propuestas y el papel de las ideologías y otros atajos (*short-cuts*) para evitar el costo de estar plenamente informado, los estudiosos de la elección pública han puesto la mira en otras instituciones diferentes al voto popular. Una de estas instituciones ha sido la legislatura. En ellas, uno de los temas mas fructíferos ha sido el análisis

88 Si se desea ver un ejemplo más complejo, con más opciones y decisores, ilustrado con las preferencias sobre distintos sistemas de votación, se recomienda ver el video de PBS-Infinite Series, *Infinite Series, Arrow's Impossibility Theorem* Infinite Series, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=AhVR7gFMKNg

89 NORTH, Douglass C. (1991): "Institutions." En: *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1). Pp. 97-112.

90 BLACK, D. (1948): "On the rationale of group decision-making". En: *Journal of Political Economy.* Vol. 56, No. 1 (Feb.,). Pp. 23-34.

de los incentivos de los políticos para aprobar gastos del gobierno nacional. Debido a que los legisladores generalmente son electos en un determinado distrito geográfico, tienden a tener fuertes razones para apoyar programas y políticas que brinden beneficios a los votantes en sus distritos o estados de origen, sin importar cuán irresponsables puedan ser esos programas y políticas desde una perspectiva nacional. Tales proyectos, llamados en inglés *pork-barrel* ("barril de cerdo") tienen una mayor probabilidad se ser apoyados por un determinado representante cuando son financiados por los impuestos que pagan los contribuyentes en general, que en su mayoría residen y votan en otros distritos.[91] Recientemente, Andrew H. Sidman ha mostrado que ese tipo de gastos tienen mayor influencia en el comportamiento electoral cuando la política alcanza niveles altos de polarización política.[92]

La satisfacción de los intereses de la minoría a expensas de la mayoría en la legislatura es un resultado de la lógica de la acción colectiva. Los grupos pequeños y homogéneos con intereses fuertemente compartidos ejercen presión mas efectiva y proveen más eficientemente de apoyo político a los legisladores (votos, contribuciones de campaña y acceso a los medios) que grupos más grandes con intereses difusos. Los miembros de grupos pequeños y bien organizados pueden controlar con mayor éxito a los *free-riders*. Su primacía sobre los demás grupos, que sumandos son la mayoría, conduce a la tiranía de una minoría con intereses especiales y altamente eficientes en la aplicación de presión política sobre los legisladores.

Otra institución abundantemente estudiada es la burocracia. Los primeros estudios sobre este tema, desde la perspectiva de la elección pública, desarrollan el modelo de la burocracia maximizadora de presupuesto de William Niskanen. La legislatura delega la responsabilidad de implementar las políticas a agencias con burócratas de carrera no electos, sino designados para el cargo –es decir, no están directamente obligados a responder a las preferencias de una determinada clientela de votantes–. Las burocracias aprovechan su relativa indiferencia respecto de las preferencias de los votantes, la información acumulada que poseen y su experiencia técnica, para extraer del gobierno la mayor cantidad de recursos posible, dada la relativa inexperiencia y desinformación de los legisladores que elaboran o aprueban el presupuesto. Con ello, las agencias logran una mayor discrecionalidad administrativa, mayor prestigio y mejores oportunidades de promoción para los burócratas.[93] Sin embargo, otros autores, empleando el modelo de "dominación del Congreso" aducen, con base en evidencias, que las agencias burocráticas no son libres de perseguir sus propias agendas. Por el contrario, según este otro enfoque desarrollado a partir de los trabajos de Terry M. Moe, las agencias del ejecutivo reflejan las preferencias de los miembros de los comités legislativos clave que le supervisan.[94]

El institucionalismo de acción racional es un enfoque en el que cohabitan y se enfrentan distintas escuelas, pero además, como se adelantó en los primeros párrafos de este apartado, existen otras dos corrientes que, a su vez, contienen en su interior diversas escuelas. La primera de estas otras dos escuelas es el institucionalismo histórico, caracterizado por la pluralidad de tendencias metodológicas a su interior. Pese a las importantes diferencias, los institucionalistas históricos comparten algunas ideas comunes. Buscan definir y explicar los resultados políticos de procesos singulares del mundo real (por ejemplo, una determinada elección en un determinado país y un momento especifico) con base en el legado histórico de las estructuras institucionales existentes. Ven la política como una competencia por recursos escasos y destacan las diferencias de poder político de las distintas instituciones (como, por ejemplo, la corte vis-a-vis la legislatura). Analizan árboles de decisión e identifican las trayectorias de acciones pasadas de las que depende la reducción de las opciones disponibles a futuro por los decisores (*path-dependancy*). Los institucionalistas históricos toman

91 FIORINA, M. P. (1977): *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven, CT: Yale University Press. SHEPSLE, K. A y WEINGAST, B. R. (1981): "Political preferences for the Pork Barrel: a generalization". En: *American Journal of Political Science*. Vol. 25, No. 1 (Feb.,). Pp. 96-111.

92 SIDMAN, A. H. (2019): *How government spending determines elections in a polarized era*. New York: Columbia University Press.

93 NISKANEN, W. (1968): "The peculiar economics of bureaucracy." En: *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, (may). Pp. 293-305 (Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association).

94 MOE, T.M. (1987): "An assessment of the positive theory of 'Congressional Dominance'". En: *Legislative Studies Quarterly*, 12 (november). Pp. 475–520.

en consideración la importancia de la ineficiencia de las instituciones, debido a que fueron diseñadas en el pasado, y los problemas y resistencias al cambio de estas pese en tales ineficiencias.[95]

Finalmente, existe una tercera y última corriente del nuevo institucionalismo, más fructífera en sociología, antropología y teoría de la organización que en la ciencia política contemporánea. El neo-institucionalismo sociológico enfatiza la idea de las culturas institucionales. Sus autores no prestan tanta a atención a las reglas, normas y organizaciones en tanto que estructuras de incentivos para decisiones racionales de actores individuales, con base a consideraciones de optimización y eficiencia, sino como construcciones culturales que explican tales decisiones. De hecho, explícitamente se alejan de los enfoques de acción racional, a los que critican por ser excesivamente simplificados, abstractos, conductitas y funcionalistas.[96] Se enfocan en cuestiones tales como la cultura organizacional, mitos, símbolos, ceremonias, guiones cognitivos y esquemas morales, creadas y preservadas en las instituciones. Pese a las diferencias metodológicas y teóricas, los estudiosos de decisiones racionales y los analistas de procesos históricos de creación y reforma de las instituciones pueden hallar ideas útiles en los trabajos del institucionalismo sociológico, a los fines de afinar sus modelos de *rational-choice* y los análisis de *path-dependency*.

En resumen, la premisa fundamental del neo-institucionalismo es que las instituciones no son meros espejos de la sociedad, sino resultado de decisiones políticas de actores que eligen cursos de acción en base a sus intereses. Al mismo tiempo, las instituciones políticas configuran las decisiones y conductas en la sociedad y les proporcionan un marco en el que cobran sentido. No obstante, el institucionalismo no ofrece un esquema argumental sistemático y único, como el modelo sistémico de Easton. Mientras el conductismo, funcionalismo, como también el marxismo, se caracterizan por una excesiva sencillez, al ver la política en función de relaciones sociales relativamente simplificadas entre individuos, grupos y clases, las explicaciones neo-institucionalistas se basan en observaciones empíricas que muestran la complejidad institucional del Estado e identifican la enmarañada interconexión entre las instituciones, organizaciones, individuos y los eventos políticos. El neo-institucionalismo destaca la importancia de estudiar no solo las reglas formales, sino también la política práctica no formalizada, aunque si canalizada por instituciones informales que incentivan comportamientos políticos determinados. Las organizaciones (los partidos, burocracias y legislaturas), las reglas (los sistemas electorales, los regímenes políticos, y las formas de gobierno, por ejemplo) son colocados de nuevo en el foco de análisis pero con el instrumental teórico derivado de los modelos de acción racional.

CONCLUSIONES

La ciencia política contemporánea es un terreno fértil, polémico y diverso. Aunque pueden hallarse hilos que conectan algunos de sus más importantes desarrollos teóricos, hay también discontinuidades, reacciones y rupturas. Los modelos de acción racional y los análisis de elección pública tienen sus raíces en la visión que de la acción política tuvieron autores elitistas como Schumpeter, pero incorporando, por ejemplo, las revisiones y aportes de Dalh y los pluralistas más destacados.

La pretensión de la "revolución conductista" de Easton y el esfuerzo de los funcionalistas por identificar patrones comparables de comportamiento, desligados de las organizaciones formales del gobierno y de la política, así como las normas e instituciones que las regulan, simplemente fracasaron. El conductismo y su revolución en ciencia política pretendió liberar a esta de sus anudaduras al derecho constitucional comparado y la historia (marxista y no marxista), acercándola a la sociología funcionalista y al análisis de sistemas. Su principal logro fue colocar en el foco de la cien-

95 Se recomienda leer MAHONEY, J. (2001): *The legacies of liberalism: path dependence and political regimes in Central America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
96 MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1984): "The new institutionalism: organizational factors in political life". En: *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep.). Pp. 734-749.

cia política los comportamientos. En el ámbito metodológico, incorporó en la ciencia política académica el análisis cuantitativo con base en modelos estadísticos elaborados para someter a prueba hipótesis de regresión y correlación de variables cuyos datos son recogidos usando técnicas estadísticas. Tales aportes han sido de importancia para el desarrollo de la disciplina. No así su pretendida ruptura con el estudio de las instituciones formales, retomadas por el nuevo institucionalismo.

No obstante, el nuevo institucionalismo, tan fructífero como variado, no es la reedición ciega de los viejos estudios jurídico-formales e históricos, sino que se centra en el estudio de las decisiones de actores individuales, incentivadas y limitadas por las normas institucionales (formales e informales). Más aun, para muchos de sus autores está claro que tales instituciones no son exógenas a las interacciones políticas de actores racionales, sino que por el contrario, son creadas y transformadas como resultado de relaciones de poder entre ellos. Su metodología (tanto en la formalización de modelos como en el análisis econométrico del planteo y testeo de hipótesis) es más cercana a la economía que a otras disciplinas que en el pasado estuvieron emparentadas con la ciencia política (el derecho, la historia y la sociología). No obstante, pese al alto nivel de abstracción y formalización de muchos de los modelos de acción racional, el institucionalismo histórico aporta por su lado el estudio de procesos secuenciales y trayectorias de dependencia de eventos históricos (*path-dependency*) que permite añadir una dimensión diacrónica al análisis formalizado. En ese sentido, el nuevo institucionalismo formalizado ha sido más eficiente en la producción de conocimientos acumulables y la generación de modelos relativamente generalizables que otras reacciones al funcionalismo, como los enfoques neo-marxistas y posmarxistas de la participación política o el institucionalismo histórico.

El mapa de corrientes, escuelas, autores y modelos que se resume en este capítulo es obviamente limitado e incompleto. El mismo sirve solo de introducción y, como tal, es una invitación al lector a profundizar y llenar los vacíos que hay en este capítulo por limitaciones de espacio y de enfoque. El mapa, no obstante, es una herramienta útil para cualquiera que quiera iniciarse en el estudio de la ciencia política contemporánea sin sentirse extraviado en un mar de autores y sin saber por donde comenzar.

HISTORIA, POLÍTICA Y CIENCIA POLÍTICA 04

Tomás Straka

LA HISTORIA EN LA TEORÍA POLÍTICA

Unidas desde el nacimiento, crecidas juntas, retroalimentadas entre sí, sometidas a las mismas tormentas y preocupaciones, pocas cosas en el quehacer humano están tan relacionadas como la historia, en cuanto conocimiento, y la política, en cuanto pensamiento y práctica. Siendo la primera un fenómeno político y la segunda un fenómeno histórico, su influencia es mutua, y no pocas veces fundamental en su configuración. En el pensamiento político, en la teoría política, en la ciencia política (tres cosas parecidas, pero que no son necesariamente lo mismo), la historia es una pieza clave de sus engranajes. Casi pudiera extrapolarse para ellas la imagen bíblica de la luz del mundo y la sal de la tierra[1], y decir que la historia es la que permite dar sabor (y saber) e iluminar a la política. Sin ella, esta ciencia política no podría ser lo que es, por lo menos no de forma completa. Y sin la política, la historia no sería lo que ha venido siendo desde hace dos mil quinientos años. Manuel García Pelayo lo explicó de la siguiente manera:

> La importancia decisiva de la historia para la construcción de la teoría política deriva, por lo pronto, de dos razones fundamentales. La una, de que la realidad histórica es con respecto a la política lo que naturaleza es con respecto a la ciencia física, es decir, el material, la *empirie*, sobre la que construye su sistema de conceptos, pues la política es una realidad creada por el hombre y la revelación de lo que el hombre ha hecho se manifiesta en la historia. Por su parte, la teoría política, en unión con las demás ciencias culturales, le proporciona a la ciencia histórica el sistema de conceptos con los que puede apresar intelectualmente a la realidad objeto de su estudio. La otra razón fundamental radica en que, como dice Voegelin, 'la existencia del hombre en la sociedad política es una existencia histórica; y la teoría política, si ha de penetrar hasta los principios, ha de ser, al mismo tiempo, una teoría de la historia'. Así pues, tanto desde el punto de vista del objeto como desde el punto de vista del sujeto, y tanto por motivo mental como por motivo existencial, el estudio de la historia es inexcusable para la formación de la ciencia política.[2]

Por su parte, en una conferencia dictada en 2005, J.G.A. Pocock, extrae todavía más implicaciones sociales y teóricas de esta relación. Al hablar de "política de la historiografía", la define como "[…] una teoría política que nos diga qué significa tener historia, qué *Lebensform* (si se me permite la expresión) debemos adoptar para tener historia, qué tipo de historia se supone que debemos tener…"[3] No se trata, afirmaba, de la vieja conseja de que "la historia es la política del pasado y la política es la historia del presente", que en la actualidad tiene tanto de falso como de cierto, porque la historia se dedica a bastante más cosas que a estudiar la política; sino de entender "a la historiografía como un fenómeno político en sí mismo."[4] Las siguientes páginas tienen por objetivo seguir esta propuesta de Pocock. La idea es consignar, a través de un panorama general (tal vez demasiado general), esos múltiples niveles de relaciones existentes entre la actividad política y lo que los historiadores y otros "administradores de la memoria"[5] hacemos. En este sentido, el texto será en gran medida una especie de "antropología de la historia", y en gran medida también una historia intelectual de la historia. Se puntualizará su condición de producto cultural, con fines sociales específicos, definido por las circunstancias, universos mentales y necesidades de las personas que la producen y que la consumen. Especialmente, en relación con el fenómeno de organizar la vida social y ejercer el poder que llamamos política.

1 Mateo 5: 13-16.
2 GARCÍA PELAYO, Manuel: "Sobre la significación de la historia para la teoría política" [1960], *Obras completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991. P. 2.493.
3 POCOCK, J.G.A. (2011): *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método*. Madrid: Ediciones Akal. P. 270.
4 *Ibidem*, p. 271.
5 Lo de "administrar el pasado" es una categoría de Pierre Nora. Véase su: *Les lieux de mémoire* (1984-1992): Paris: Gallimard. Tres tomos.

Partiendo del nacimiento de la disciplina, al menos tal como la conocemos, en la Grecia del siglo VIII a. C., se irá avanzando en la relación, valga la redundancia, *histórica*, con la política. A través de casos emblemáticos se espera demostrar su función como legitimadora de sistemas, o al menos proyectos políticos, y como herramienta de pedagogía política. El papel que la Filosofía de la Historia adquirirá en esto, con consecuencias enormes para millones de personas, y en particular del *historicismo*, ocupará un segmento importante del texto. Finalmente se hablará de la relación entre la historia y el Estado nación, que en gran medida moldeó a ambos. Relación en la que el historicismo se hizo concreto, afectando (y la mayor parte de las veces de forma trágica) a las vidas de millones de personas.

Sabemos que hay asuntos que merecerían haber sido estudiados con más detenimiento, y otros que no fueron nombrados. Por momentos, algunos podrán sentir que se abunda demasiado en lo historiográfico, mientras otros quedarán con ganas de más detalle en cuanto a lo específico de la teoría y el método de la historia. Trataremos de caminar en el filo de ambas cosas. Se hablará de lo histórico-historiográfico en la medida en la que ayude a entender la relación con la política, así como de la política de acuerdo a cómo sea relevante para iluminar lo histórico-historiográfico. También se hablará, porque es imposible eludirlo para comprender el contexto, de la historia en sí misma (de hecho, es con un enfoque histórico que se desarrolla el trabajo) y bastante de filosofía. Pero en ninguno de los dos casos, sin embargo, sin profundizar más allá de lo necesario para los fines de este texto, que no aspiran más que a la visión panorámica e introductoria del fenómeno.

LA HISTORIA, HIJA DE LA POLÍTICA

Partamos de dos tesis para delimitar a la historia en cuanto disciplina y a su relación estructural con la política. La primera es que de la historia se puede decir lo que el filósofo Juan David García Bacca dijo de la filosofía: "[…] tanto por su nombre como por su contenido y problemas, es una invención de los griegos"[6]. La segunda, también relacionada con la filosofía y con la antigua Grecia, es que al igual que la primera, es resultado directo de los cambios que se desencadenaron en Jonia hacia el siglo VII a. C.[7] En alguna medida, historia y filosofía son dos disciplinas hermanas, hijas de un mismo fenómeno y destinadas a un mismo objetivo: la comprensión racional de la realidad, basada en el sentido crítico y autónomo de los humanos. O, como lo ha definido el historiador Germán Carrera Damas: la historia ha sido "un largo y difícil combate contra la credulidad"[8]. Y en gran medida las dos son hijas de la política. Pudiera afirmarse que la historia nació de la política y que por mucho tiempo existió básicamente para ella. Aunque en la actualidad eso ha cambiado en gran medida, la vocación política de muchas investigaciones históricas, como la utilización de la historia para comprender a los fenómenos políticos, legitimar proyectos y doctrinas, y formar políticamente a los ciudadanos, continúa siendo muy común.

Tanto la filosofía como la historia se rebelan ante las explicaciones del mundo basadas en la fe y en los criterios de autoridad. En el caso de la historia el gran principio epistemológico es la evidenciación: de entrada, el historiador no cree en nada que no haya sido respaldado con evidencias, con hechos concretos demostrables. La naturaleza de su disciplina, que tiene por objeto de estudio acontecimientos y fenómenos a los que no puede acceder de modo directo, obliga a redoblar el esfuerzo por determinar la veracidad de los testimonios[9] con los que aprehende, *imagina* e interpreta aquel pasado. Ese esfuerzo se conoce con el nombre de *crítica*, que es justo lo contrario a la credulidad: el historiador

6 GARCÍA BACCA, J.D. (1981): *Elementos de filosofía*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. 6ta. Edición. P. 7.
7 Nombre que se le daba a la costa de la península de Anatolia, en la actual Turquía, donde existían numerosas e importantes ciudades griegas.
8 CARRERA DAMAS, Germán (1995): *Aviso a los historiadores críticos.* Caracas: Ediciones Ge. P. 17.
9 Generalmente se les llama *fuentes*, y constituyen la totalidad de las evidencias que un proceso, sociedad, personaje o período determinado legó, desde sus representaciones artísticas y cultura material, hasta las tradiciones orales, sus documentos escritos y, ya en la modernidad, audiovisuales.

es por naturaleza incrédulo, crítico de cualquier versión e incluso evidencia del pasado que recibe, hasta no determinar su autenticidad.

Pues bien, esa incredulidad tiene sus primeras muestras en la Grecia del siglo VII a. C., cuando el pensamiento comienza a desacralizarse, al menos entre ciertos sectores de la sociedad. La necesidad de tomar decisiones para administrar la esfera de lo que era común a todos, así como la actividad comercial que alimentaba gran parte de la vida, les demostró a muchas personas que el destino estaba en gran medida en sus manos, y no en los designios del Olimpo. Por eso era necesario saber de las decisiones de aquellos hombres, de qué les había dado resultado y qué no, y en ambos casos por qué había sido así. Si los dioses habían intervenido en su fortuna, en todo caso era necesario entender qué cosas se habían hecho en este mundo para que el Olimpo hubiese actuado de un modo o de otro. Además, el siglo VII a. C. no fue uno cualquiera en las polis: profundos cambios sociales habían desencadenado tensiones políticas en todas partes, aunque especialmente en Jonia. Nada de lo que parecía inamovible demostró serlo. Había rebeliones populares, se derribaban monarquías, se les quitaba el poder a las aristocracias, se redactaban nuevas constituciones y, en medio de la inestabilidad, se erigía el poder de los tiranos. Explicarse cómo se había llegado a esta situación, cuáles eran las tradiciones que, según los bandos, había que acabar, reformar o mantener; cuáles eran las bases históricas de los regímenes, resultaba clave para los debates en las asambleas. Y es así que los hombres que habían recopilado la mejor información posible del pasado secular, político, y no legendario, y la habían sistematizado, comenzaron a jugar un papel importante en la polis, en la política. Más aún: es por eso que muchos hombres comenzaron a estudiar ese pasado político[10].

Ese es el núcleo de la diferencia entre los griegos y otros pueblos contemporáneos. No es que otras culturas no hayan estado ante retos políticos o que no hubieran desarrollado una visión muy pragmática y profana en el modo de enfrentarlos, aun siendo profundamente religiosas, como en el caso de los egipcios y los hebreros, por solo nombrar dos muy conocidas en la actualidad. Es que la dinámica de la polis a partir del siglo VII a. C. adquirió un camino distinto, definido por la deliberación, la libertad individual (en los términos de la época) y la democracia, que inventan entonces. Así, mientras en la comercial y cosmopolita polis de Mileto, en Jonia, hombres como Tales, Anaxímenes y Anaximandro empezaron a buscar explicaciones del Cosmos solo por el concurso de su razón, y no de los mitos sobre los dioses, inventando lo que en poco tiempo se llamó filosofía, otros siguieron el mismo criterio para recolectar la información existente acerca del pasado de sus polis y de darle una explicación racional a las leyendas y los mitos. Fueron los logógrafos. Aunque sus textos solían asumir mucho de lo mítico, realizaron un primer gran esfuerzo de sistematización y racionalización. Ya en el siglo V a. C, uno de ellos, Hecateo de Mileto, trató de determinar qué podía ser cierto y qué falso de todo ese universo de cuentos. Hecateo desacralizó, *profanó*, el pasado. No era un asunto de verdades de fe, o no solo de eso, sino de hechos comprobados. Los logógrafos son para los historiadores lo que los sofistas para los filósofos, de modo que su prestigio ha corrido una suerte similar: muy desacreditado entre los que estudian la historia, no se les reconoce plenamente su aporte abriendo un camino con respecto a lo anterior. Pero si el pasado dejó de ser cosa solo de los rapsodas (algunos siguen existiendo en el siglo XXI[11]), fue en gran medida por los logógrafos.

Otro jonio, Heródoto de Halicarnaso, terminó de ponerle nombre a lo que se acaba de inventar: Ἱστορίαι, *historias*, es decir, *investigaciones* en dialecto jonio[12]. El incrédulo no se conforma con lo que le cuentan: trata de averiguar por sí mismo cómo ocurrieron las cosas. De tal modo que al titular su libro *Historias*[13] (alrededor del 430 a. C.), no decía

10 Sobre el tema, véase: CHATELET, François (1978): *El nacimiento de la historia*. México: Siglo XXI.

11 El *Ramayana* (रामायणम्) se sigue interpretando en la India y todos los sitios en los que el hinduismo ha tenido gran influencia, incluyendo algunas islas del Caribe. Bien a través de cantores tradicionales, con títeres o con puestas en escena, este canto épico es uno de los grandes elementos vinculantes de la comunidad india en el mundo. Los cuentos épicos sobre Alejandro Magno, o Iskandar en persa, continúan siendo narrados en el mundo de habla persa, muchas veces francamente por rapsodas. En la actualidad el arte de los ashiqds en Azerbaiyán y dastangoi en Irán, son considerados también como símbolos nacionales, siendo algunos de ellos incluso muy populares en los medios y las redes. En la África subsahariana las historias épicas transmitidas oralmente, son hasta la actualidad una fuente fundamental para la identidad y la memoria de las sociedades.

12 Viene de *ἵστωρ*, histor, investigar, indagar, en singular.

13 Convencionalmente se le titula *Los nueve libros de la Historia*.

otra cosa que lo que presentaba era el resultado de lo que había podido averiguar por su cuenta. Ya para un hombre de la siguiente generación, como Tucídides, Heródoto era demasiado crédulo de las leyendas, pero además del mérito de haber impuesto el nombre de la disciplina, generó un parte aguas lo suficientemente grande en el pensamiento como para que desde entonces la historia fuera considerada una cosa muy distinta de los mitos. Así sería de grande el cambio generado, que ya Tucídides, unos veinte años menor, estaba en un grado mucho más avanzado de incredulidad, de sentido crítico.

El primer párrafo de las *Historias* de Heródoto marcaron hasta la actualidad el ámbito esencial del historiador:

> Heródoto de Halicarnaso presenta aquí los resultados de su investigación para que el tiempo no abata el recuerdo de las acciones humanas y que las grandes empresas acometidas, ya sea por los griegos, ya por los bárbaros, no caigan en olvido; da también razón del conflicto que enfrentó a estos dos pueblos.

Parte desde su individualidad: "Heródoto de Halicarnaso presenta aquí…", es decir, es el hombre que se enfrenta solo a la búsqueda de la verdad. No es "Canta, ¡oh Musa!"[14] No, ya no es el rapsoda como intérprete –como *materia* se diría en el espiritismo popular venezolano– a través de la cual la Musa canta. Es Heródoto de Halicarnaso. Después conecta con algo profundamente existencial del ser humano: evitar el olvido. Y por último, pero en modo alguno menos importante, lo político como segunda gran motivación: entender el conflicto entre los griegos y los extranjeros. Como los logógrafos surgieron en un momento de conflictos internos, Heródoto, como todos los de su tiempo, estaba impactado por las Guerras Médicas, y a ello dedica lo fundamental de sus investigaciones (Ἱστορίαι). Una generación después, Tucídides, enfrentado a un nuevo derrumbe de su mundo, comenzó a escribir su *Historia de la Guerra del Peloponeso* ya mientras el conflicto se desarrollaba (431-404 a. C.). A medio camino entre lo que hoy llamaríamos un reportero y un politólogo, su esfuerzo se centró en rescatar e interpretar lo que pasaba a su alrededor. Así, rescató una gran cantidad de discursos y otros documentos, al tiempo que narraba el conflicto que calcinaba Grecia. Apegado a los hechos, extremadamente racional en sus análisis, crítico del método de Heródoto, un poco al estilo en el que los jóvenes suelen serlo de los más viejos, le parecía demasiado crédulo (¡llegó a denominarlo *logógrafo*, con todo el peso despectivo de la palabra!). Y así sentó las bases de lo que en adelante sería la historia. En gran medida fue él y no Heródoto, el verdadero padre de la disciplina.

Es necesario hacer mención acá a Sima Qian (司馬遷, 145-86 a. C.), autor de los llamados *Recuerdos del gran historiador* (*Shiji* o *Los tres reinos,* 史記, c. 91 a. C.). Si bien la tradición griega es la que moldeó la disciplina para la mayor parte del mundo (incluyendo la China contemporánea), no se le puede regatear el mérito de haber escrito un estudio basado, tanto como pudo, en fuentes de archivo y en sus viajes, separando en alguna medida el rol de astrólogo del de historiador, en la Corte imperial[15]. Como suele suceder, a Sima Qian le tocó la otra cara de esa relación estrecha de la historia con la política: enfrentarse al poder. Aunque la posteridad lo recuerda como el "padre de la historia china", en su vida sufrió las condenas de castración y prisión. De un modo u otro, averiguando en las cortes de la Dinastía Han o en las dinámicas polis de Jonia si lo que se tiene por memoria es verdad, queda claro que la política fue la partera de la historia. Bien los logógrafos, bien Heródoto o bien Tucídides, o bien Sima Qian, en cada momento fueron los sacudimientos de la política los que motivaron el estudio *incrédulo* y racional del pasado. Muy pronto el presente político se dio cuenta de la utilidad que esas Ἱστορίαι tenían para su desenvolvimiento, y las empleó a fondo. La historia se convirtió en una de las piezas claves de la pedagogía política y en general del pensamiento político.

14 "*Canta*, oh Musa, la cólera del Pélida Aquiles…", es el primer verso del Canto I de la *Ilíada*.
15 *Tàishǐ* 太史

MAGISTRA VITAE: LA HISTORIA COMO PEDAGOGÍA POLÍTICA

El ciudadano que quería hablar con propiedad en el foro y triunfar en las asambleas de las polis como en los comicios romanos, debía saber al menos tanto de la descreída historia, como de las historias míticas. Tenía que convencer con argumentos, fundamentarse en hechos, demostrar de algún modo sus verdades. No podía solo esperar a que la musa bajara y se expresara a través suyo. Lo resumió muy claramente Cicerón en su *De Orotare* (cerca de 55 a. C.), con su famoso aserto de que es la *Historia vero testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, nuntia vetustatis.*[16] Maestra de la vida, con ella, entonces, se aprende a vivir. En lo esencial, es un principio que mantiene su vigencia.

Por supuesto, no lo hace sola, aunque tal haya sido su aspiración. Como se mencionó más arriba, las rapsodias continuaron cumpliendo una labor importante cohesionando a las sociedades, ofreciéndoles una versión sistematizada y heroica de su pasado común y ofreciendo legitimidad al poder, o a quienes lo disputaban[17]. "Puesto en el trance de creer o no creer, el hombre se inclinará hacia lo primero", aún se lamenta Carrera Damas dos mil años después[18]. En la *memoria colectiva* la credulidad es la que impera y es justo lo que parecía saber Augusto cuando, en el trance de refundar la república romana bajo nuevos criterios en el principado, entendió la necesidad de dotar al nuevo régimen de un pasado mítico que no poseía. Para tal fin le encargó al poeta Virgilio la redacción de una épica que de algún modo conectara los orígenes romanos con el ciclo homérico de la Guerra de Troya. El resultado fue la *Eneida* (escrita, según se dice, entre el 29 a.C. y el 19 a. C). Pero el acto de inventar deliberadamente un canto épico ya habla de una toma de consciencia, de una pérdida de la inocencia, de una distancia que habla de que ya entonces estaba consumado un divorcio entre la historia, en cuanto disciplina, y la memoria colectiva. Ha sido un divorcio a medias, porque ambas tienden a retroalimentarse, sobre todo en la modernidad cuando los sistemas escolares se encargan de llevar mucho de la historia a todos los ciudadanos, pero lo establecido con la *Eneida* en esencia se mantiene: para la propaganda de los regímenes y las convicciones de las personas de a pie, la Guerra de Troya; para la formación del orador, la Guerra del Peloponeso. Es decir, el poema de Virgilio o el libro de Tucídides. La historia busca explicaciones racionales, es incrédula, profana, se basa en lo que una persona averigua y puede verificar; la memoria no necesita ser verídica para cumplir con su rol social. La historia, si se apega a sus principios, ayuda a formar personas que asuman la conducción de su vida con libertad, como algo que responde a sus decisiones; la memoria, en tanto más mítica, más deja a las personas con sus destinos en manos de los dioses, o de quienes de un modo u otro los encarnan o interpretan. Y entre ambos extremos, hay todo un universo de puntos intermedios.

En cuanto a la historia, tradicionalmente su aprendizaje ha sido considerado importante por dos razones: porque explica la formación y el devenir de los sistemas políticos, existentes o ya desaparecidos; y porque presenta y explica las decisiones de los actores que participaron en esos sistemas. Ello implica desde conocer sus biografías, el universo de las ideas dentro del que funcionaban y los hechos concretos en los que actuaron. Quien tenga esas referencias, no solo podrá extraer aprendizajes de las mismas (de ahí lo de *magistra vitae*), y con ellas ayudar a tomar las decisiones más efectivas posibles en lo político, pero también lo personal. La pedagogía política es en gran medida una formación ética: formar en determinados valores. Y ello tradicionalmente se ha presentado a través de héroes y antihéroes que van indicando cuáles son los valores que hay que emular, y cuáles los que se necesitan rechazar o combatir. Ya cuando el dramaturgo Esquilo dibujaba a los persas como un ejemplo de la híbris (la desmesura), por oposición estaba señalando los valores que los griegos no debían asumir. Esquilo actuaba ante las Guerras Médicas, salvando las distancias, un poco como lo hicieron los directores de Hollywood de mediados del siglo XX con la Segunda Guerra Mundial,

16 *La historia es la testigo del tiempo, la luz de la verdad, la vida de la memoria, la maestra de la vida, el mensaje de la antigüedad.*
17 Al respecto existen muchos trabajos. En español tenemos la traducción de algunos clásicos: VANSINA, Jan *La tradición oral*. Barcelona: Editorial Labor. S/f, c. 1968; SAHLINS, Marshall (1997): *Islas de historia.* Barcelona: Editorial Gedisa y Pierre Nora, *Op. Cit.*
18 CARRERA DAMAS. *Op. Cit.* P. 17.

creando personajes arquetípicos del bien y el mal. Pero quienes actuaban desde esa hermana de la historia que es la filosofía, debían hacerlo entonces –y han tenido que seguirlo haciendo hasta hoy– con base en argumentaciones más estructuradas. Aristóteles es el caso emblemático. Aunque en la *Poética*, al comparar la historia con la poesía se decanta a favor de la primera, a la hora de analizar lo específicamente político, no tiene mejor opción que echar mano del conocimiento histórico.

> […] difieren en que el uno narra lo que sucedió y el otro lo que va a suceder. Por eso, la poesía es algo más filosófico y serio que la historia; el historiador y el poeta no difieren por el hecho de escribir en prosa o en verso, la una se refiere a lo universal; la otra, a lo particular. (9, 1451b) [19]

Cuando compara los distintos regímenes en la *Política*, esencialmente hace lo que los politólogos continúan realizando en la actualidad: registrar el mayor número de casos posibles, identificar tendencias con ellos y proponer una teoría como resultado. Es decir, la *empirie* de la que hablaba García Pelayo. Pero también hace otra cosa, que demuestra la otra cara de la relación entre historia y política: determinar, con base en ese registro y análisis histórico, cuál es "el régimen ideal", como titula Aristóteles al "Libro Séptimo" de la obra. Ello tiene varios efectos, pero tal vez el más importante es el de darle una legitimidad a aquel régimen que aparece como "ideal". Por otra parte, toda pedagogía política debe pasar por una exposición de esas historias, para que haga suya la conclusión a la que llegó quien promueve esa enseñanza. Incluso cuando se enseña para la libertad en términos liberales, se hace lo mismo: uno de los grandes argumentos del liberalismo contra el comunismo, por ejemplo, es la evidencia histórica de sus resultados.

Esa ruta en la que se insertó Aristóteles es la que llevó al *magistra vitae* de Cicerón. Roma se ocupaba de registrar sus grandes acontecimientos a través de los *Annales*, que en principio llevaba el Pontífice Máximo y después siguieron otros escritores. Se trataba de una simple consignación de datos, pero constituyen la base de lo que se sabe acerca de la historia de romana. Con la progresiva helenización que arranca hacia el siglo II a. C., se va asumiendo tanto la mitología griega, hasta llegar a los extremos de tratar de conectarse con ella (he ahí la *Eneida*), como la historia. Un griego de la elite llevado como rehén a Roma, Polibio, escribe unas *Historiae* (traducción literal de Ἱστορίαι), que entre otras cosas se distingue por su descripción de la constitución romana. Tito Livio, ya en el siglo I a. C. redactó unas *Décadas de historia romana* de enorme influencia hasta la modernidad. Y por solo nombrar uno más, Tácito, en el siglo II d. C., escribió unos *Anales* y unas *Historias*, como rindiendo tributo a ambas tradiciones, los primeros referidos a los primeros emperadores, y las segundas a la etapa que va desde Nerón hasta Domiciano. Se ha señalado que el uso de los dos nombres puede deberse a que *Anales* se refiere a lo que está escrito con base en el registro, mientras que las *Historiae*, a lo que pudo averiguar por su cuenta, como quiera que son hechos contemporáneos a su vida.

No es asunto de abundar más en la historiografía romana ni en los clásicos. Estas historias, básicamente centradas en los conflictos políticos, en las leyes (no podía ser de otra manera en un pueblo que estaba ordenando a su mundo con el Derecho), las guerras y los grandes discursos y personajes, serán la base de las formación política de las elites por varios siglos, primero en la Antigüedad, y después cuando fueron recuperados, desde el Renacimiento hasta el siglo XIX. A partir de entonces paulatinamente fueron ocupando un lugar cada vez más subordinado frente a una nueva historiografía que reescribió lo que se sabía del mundo clásico. Es en ellos –e incluso en sí mismo, porque también escribió de historia– en quienes piensa Cicerón cuando habla de *Magistra vitae*. Si se quería aprender de los asuntos públicos, de las relaciones de poder, de la formación de las constituciones, el camino usual era abrevar en aquellos textos.

Pueden haber cambiado los autores y, por supuesto, la historiografía. Pueden haber cambiado los destinatarios de esa formación política, pasando de las elites a un espectro cada vez más amplio de personas, hasta llegar a la situación

19 Aristóteles (1998): *Poética*. Caracas: Monte Ávila Editores. P. 11.

actual de sistemas escolares para todos los ciudadanos. Y puede que la historia haya perdido el rol central en cuanto "maestra de la vida". Pero la ecuación sigue siendo la misma: está estrechamente relacionado con la pedagogía política, ya que es la *empirie* en la que el pensamiento político fundamenta sus tesis.

LA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA

Por muy importante que haya sido la historia en el mundo clásico, hubo que esperar al cristianismo para que adquiriera su potencia definitiva como herramienta de la política: una idea de sentido. Un romano, para más señas obispo, Agustín de Hipona o San Agustín, sería, como cabría esperar, quien hizo la combinación definitiva. Preocupado porque la idea de que Roma había sido saqueada por los bárbaros como castigo por el abandono de los dioses, sentó, nada menos, que las bases de lo que en la modernidad sería llamada *filosofía de la historia*. Las cosas no pasan solo por la decisión de los hombres, sino que forman parte de un fenómeno más amplio que las integra y da sentido. Incluso que moldean esas decisiones. Lo cual se tradujo fundamentalmente en dos cosas: que el estudio de la historia es importante porque nos ayuda a descifrar ese sentido; y que descifrando ese sentido podremos saber lo que es éticamente correcto y cuál es el "régimen ideal". Ello debido a que el sentido se lo da Dios, en el pensamiento cristiano, o la naturaleza y sus leyes físicas, en el pensamiento materialista que surge mucho tiempo después. Y según cada caso, lo que esté conforme a Dios o a la naturaleza es lo que es correcto hacer.

Cuando San Agustín escribe la *Ciudad de Dios* entre el 421 y el 426 (es decir, quinientos años después de un Tito Livio y casi mil de un Tucídides), no solo estaba haciendo un gran mentís a los paganos, sino que explicaba el asunto como la lucha entre el bien y el mal y su *dirección* es el triunfo del primero. El argumento de los paganos es el propio de la historia clásica: la culpa, al final, es nuestra, es un asunto de nuestra poca piedad, de nuestra inmoralidad frente a los dioses (como se ve, no se abandonan las deidades, pero ya no son las homéricas: el centro está en nosotros). San Agustín mantiene el fin moralizante y pedagógico, pero ahora dándole un sentido a la historia: el de la Providencia de Dios. Es la Providencia la que rige la historia en una eterna lucha entre el bien y el mal, que culminará con el triunfo del bien, la llegada de la Nueva Jerusalén, la Ciudad de Dios, una polis espiritual y cristiana, que sustituya a las polis paganas y ahora destruidas por los bárbaros, como Roma. El libro es mucho más complejo y los argumentos del obispo de Hipona no son tan esquemáticos, pero en lo fundamental el libro produce una verdadera revolución. La historia con San Agustín se torna profética, porque sus verdades nos ayudan a dilucidar el futuro con base en lo revelado de la voluntad del Señor. Eso habría dejado bastante sorprendido a los escépticos y muy profanos historiadores grecorromanos.

La *Filosofía de la historia* es (o casi mejor sería decir que *fue*, porque en la actualidad está muy en entredicho y para muchos es asunto muerto) la disciplina filosófica que tiene por objetivo determinar los principios que rigen la historia de la humanidad. Es decir, descubrir qué nos tiene prometido Dios y cómo esa promesa se ha venido cumpliendo a lo largo de la historia; o, ya a partir del siglo XVIII, qué nos ha deparado la naturaleza, dicha de forma amplia, a través de leyes universales y necesarias, como las de la física ("Newton moral", llamó Kant a Rousseau). El historiador ha de ser como un exégeta que descubre en la historia el plan divino, o como un físico que busca principios universales en los fenómenos. Por otra parte, el filósofo ha de leer los libros de historia como quien lee a la Biblia o el Corán, para hallar en esta historia profana, algo parecido a lo que se halla en las historias sagradas: una promesa de porvenir.

La Filosofía de la Historia llevó el matrimonio entre la historia y la política mucho más lejos de lo que nunca se hubiera imaginado nadie en la Antigüedad. A tal punto, que la historia dejó de ser una referencia para la formación del político o un inventario de referencias útiles, para convertirse en la inapelable base de legitimación de movimientos y regímenes, acercándose cada vez más a las funciones del mito en contra de las que se habían rebelado Hecateo y Heródoto. La historia como sustento de profecías, adquirió la tarea de demostrar que un orden de cosas estaba *necesa-*

riamente destinado a desaparecer o a consagrarse, lo que tuvo consecuencias tan grandes que es casi imposible entender la política de los siglos XIX y XX, sin la filosofía de la historia que sustentó a gran parte de los programas para tomar el poder o para mantenerlo.

A esta visión del mundo se la llama, en términos muy generales, *historicismo*. Se trata de un concepto que ha dado tanto de qué hablar, con implicaciones tan grandes en la vida de millones de personas, que es necesario delimitarlo con calma. Hay al menos dos acepciones de *historicisimo*. Una, se refiere a las teorías y filosofías de la historia que ven en ella la explicación fundamental de la vida social, lo que incluye desde la escuela rankeana de historiografía[20] hasta el filósofo liberal Benedetto Croce. La otra acepción, que es la más difundida por las consecuencias prácticas que tuvo, entiende al *historicismo* como:

> […] un punto de vista sobre las ciencias sociales que supone que la *predicción histórica* es el fin principal de éstas, y que supone que este fin es alcanzable por medio del descubrimiento de los 'ritmos' o los 'modelos', de las 'leyes' o las 'tendencias' que yacen bajo la evolución de la historia[21].

La primera acepción se asocia fundamentalmente a lo que los historiadores hacemos, sobre todo en la actualidad. Como señaló Marc Bloch en su célebre *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien* (escrito entre 1940 y 1943, pero aparecido póstumamente en 1949), el objetivo del historiador es *comprender* (ni siquiera juzgar) algún problema en perspectiva histórica. Con la segunda, el historiador, el filósofo, pero sobre todo el político (más si este se considera a sí mismo filósofo e historiador, como en los casos de Lenin y Stalin), creerá:

> […] comprender el significado de la comedia representada en el Escenario Histórico y las leyes que rigen el desarrollo histórico. Claro está que si logra hacerlo será capaz de predecir las evoluciones futuras de la humanidad. Podrá, asimismo, dar una base sólida a la política y suministrarnos consejos prácticos acerca de las decisiones políticas que pueden tener éxito o que están destinadas al fracaso[22].

Inclusive más: legitimar determinadas decisiones, por desastrosas o trágicas que se muestren en un primer momento. Ya nos detendremos en esto y en sus consecuencias. Sus tremendas, trágicas consecuencias.

Naturalmente, ambas acepciones se han interrelacionado mucho, de modo que no pueden considerarse estancos completamente separados. Los filósofos de la historia y los teóricos sociales y políticos suelen basarse en las investigaciones históricas para elaborar sus tesis; al tiempo que los historiadores tienden a sostener sus interpretaciones de los hechos y procesos, con base en una visión global de la historia tomada de algún filósofo o pensador político y social. De hecho, en muchas ocasiones los historiadores inician sus trabajos con el objetivo teórico o político (o una combinación de las dos cosas), de verificar determinada corriente de pensamiento o de apoyar una causa política. Es lo que se ha llamado la *historia militante* o *historia operativa*, que por lo general crea verdaderos problemas con respecto a la objetividad –tanto como esta sea posible en las ciencias sociales y las humanidades– e incluso con la honestidad intelectual. La tentación de esconder documentos o suprimir cosas que vayan en contra de la causa es muy alta en estos casos. En ocasiones fuerzan análisis para llevar las cosas adonde les conviene a sus ideas, o al Partido, o al Estado, cuando no es que hacen simples pasquines que pasan por textos históricos para la mayor parte de los lectores, sobre todo si son estudiantes. El marxismo, acaso la más influyente y elaborada de todas las corrientes historicistas, ofreció numerosos ejemplos al respecto. Dicho esto sin menoscabo de los grandes aportes que también produjo. Ya se volverá sobre el tema más adelante. Volvamos a San Agustín: ¿cómo fue que un argumento contra los paganos pudo terminar en todo esto?

20 Referido a Leopold von Ranke (1795-1886), quien consolidó el método de investigación histórica que básicamente es el que se mantiene en la actualidad.
21 POPPER, Karl (1996): *La miseria del historicismo*. Séptima reimpresión. Madrid: Alianza. P. 17.
22 POPPER, Karl (1998): *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós. P. 23.

Para decirlo de forma muy general, puede afirmarse que durante la llamada Edad Media básicamente no se reflexionó sobre la historia, más allá de la aceptación de que el mundo tenía un destino trazado por la promesa de la Parusía, o Segunda Venida de Cristo, que llegó a generar verdadera conmoción en el año 1000, cuando se supuso el fin del mundo. Joaquín De Fiore (c. 1130- c. 1210) es una clara expresión de esto: su visión de la historia dividida en tres eras es, en esencia, una explicación milenarista y profética con base en la Biblia[23]. En este contexto, la historiografía se retrotrajo a la era de las crónicas confundidas con leyendas. Por sorprendente que sea el Tapiz de Bayeux, importante el *Cantar del Mío Cid* o su contemporánea *Saga de Erik El Rojo* (*Eiríks saga rauða*), es imposible equipararlos en sentido crítico y racional con un Tucídides. Si fuera cuestión de compararlo a algo, el panorama era parecido al de Grecia antes de la revolución intelectual que se dio en Jonia durante el siglo VII a. C., con la memoria en manos de sacerdotes, rapsodas y logógrafos. Como en la corte china, un historiador y un astrólogo no tenían grandes diferencias en sus cometidos.

Ahora bien, la llamada Edad Media abarca un período muy amplio, que hace imposible meter a todo en un mismo saco. Casi desde el principio se escribieron *historias* en el sentido inicial de indagaciones incrédulas, al menos tanto como era posible hacerlo entonces. La *Historia Brittonum*, atribuido al monje Nennius del siglo XI, es una mezcla de la *Eneida* con leyendas locales, que unió la historia británica con la gesta troyana y la romana, al poner a un nieto de Eneas, Brutus, como rey de Gran Bretaña. En el mismo libro aparece por primera vez registrada la leyenda del Rey Arturo. Pero hay que subrayar que ya tres siglos antes un San Beda, *El Venerable* (c. 672-735), conocido con bastante razón como el "padre de la historia inglesa", escribió una mucho mejor documentada *Historia ecclesiastica gentis Anglorum* (c. 731). En todo caso, para la época de gran florecimiento cultural del gótico, ya en casi todas partes comienzan a escribirse obras como la *Estoria de España* y la *General Estoria*, que produjeron los letrados de la corte de Alfonso X. Se trataba de textos que si bien tomaban muy en cuenta a la Historia Sagrada, no se atrevían a hacer profecías, por lo menos no fuera de lo que la Biblia indicaba, y procuraban basarse en la mejor y más confiable información posible. En el mundo árabe, ya en el siglo XIV un intelectual y político como Ibn Jaldún se propuso analizar la historia de la humanidad en función de sus características sociales, su *Kitāb al-'Ibar* o *Libro de lecciones, registro de los inicios y eventos de los días de los árabes, persas y bereberes y sus poderosos contemporáneos*. Hay consenso en que se trata de un trabajo pionero de la visión moderna de la historia, que tardará mucho tiempo en tener un equivalente real en Occidente.

Pero a la pregunta de cómo eso había arrancado con San Agustín solo puede responderse con los grandes cambios que se desencadenan con la modernidad. Primero, el redescubrimiento de las fuentes clásicas y posteriormente la arqueología y el encuentro con sociedades inimaginadas por los europeos, amplió el universo de la historiografía, pero también las reflexiones acerca del destino humano. Esto hizo que la idea de *cambio* entrara con fuerza en el pensamiento de Occidente, lo que a su vez se tradujo en el deseo de descifrar si el mismo tenía alguna dirección, es decir, de acabar con la incertidumbre de lo que deparará el futuro. Tercero, ya que ni la astrología, ni las versiones míticas, ni la Biblia parecían explicar bien cómo sería el porvenir, más allá de la idea vaga de que algún día sería la Parusía, la explicación comenzó a buscarse en las ciencias naturales, que parecían tener el poder de explicarlo todo. Para decirlo de forma simplificada, la idea tomista de las *leyes naturales* que rigen la vida de los hombres, comenzaron a ser buscadas, efectivamente, en la naturaleza. Y la historia pasó a ser lo que el laboratorio o el trabajo de campo para el físico o el botánico, es decir, la *empirie* del pensamiento político. Eso cambió la forma de entender y en gran medida de hacer la política en los siguientes quinientos años. Dos de sus motores fundamentales, el republicanismo y la revolución, nacieron de este proceso.

23 Sobre todo su *Expositio in Apocalypsim* (c. 1184).

FILOSOFÍA DE LA HISTORIA Y FILOSOFÍA POLÍTICA[24]

Durante los siglos XV y XVI ocurren muchas cosas, especialmente en Italia. Las artes y la filosofía clásicas son redescubiertas y convertidas en canon, en lo que se conoce como Renacimiento. El capitalismo termina de adquirir lo fundamental de sus características y, con él, aparece un nuevo tipo de humano, el burgués. Muchos de los más ricos Estados de Italia son repúblicas, ciudades-Estado que se parecen bastante a las polis, en ocasiones porque no hubo una completa solución de continuidad con respecto a esta tradición, pero ahora, con la lectura de los clásicos empiezan a tener consciencia de ello. Así, el matrimonio entre la historia y la política adquirió una dimensión y profundidad nunca antes vista.

Nicolás Maquiavelo (1469-1527), como era de esperarse, es el protagonista más destacado. Hombre renacentista como pocos, al defender el modelo republicano en sus *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* (1517), estaba haciendo una doble revolución, o en todo caso poniéndose a la cabeza de la que estaba surgiendo entonces en varios sitios: la del rescate de la plena historia profana e incrédula, sin alusiones bíblicas, y la de la resurrección del republicanismo. Lo que sus libros generaron a partir de entonces en Europa, sobre todo *El príncipe* (1513) y la *Historia de Florencia* (1525), fue la lenta resurrección del republicanismo en el que una nueva y dinámica clase social, la burguesía, hallaría un modelo de "régimen ideal", libre de las aristocracias, que ya en el siglo XVII produjo las primeras repúblicas modernas fuera de Italia, como la de Holanda o, por un tiempo y sin atreverse a llamarse así, la de Inglaterra[25]. La *revolución*, una de las grandes banderas políticas de la modernidad, será en adelante republicana. En pocos casos se puede ver con más claridad la relación entre la historia y la política: fue en gran medida sobre la base de unas lecturas (y sus respectivas interpretaciones) de la historia clásica, que se edificó el republicanismo moderno.

Pero una cosa es concluir que las virtudes de la república son superiores a las de la monarquía después de leer a Tito Livio, y otra es asegurar que eso sea una ley histórica. Es decir, que es un destino inevitable. Maquiavelo no es Joaquín De Fiore, pero pronto habrá muchos candidatos a serlo. Excede los límites de este trabajo dibujar todo el itinerario que llevó al pensamiento ilustrado, pero baste señalar que entre Maquiavelo y Gian-Battista Vico ocurrieron cosas tan importantes como la gran expansión europea en el Atlántico y su inicio en Asia, con el terremoto que significó en la consciencia europea; los enormes cambios políticos que desata la Reforma, el desarrollo de la ciencia y finalmente Newton y su revolución en la forma de entender al mundo. De ese modo, Vico intenta, en 1725, determinar las leyes que rigen la historia en su célebre *Principi di una scienza nuova intorno alla natura delle nazioni per la quale si ritrovano i principi di altro sistema del diritto naturale delle genti* (*Principios de una ciencia nueva en torno a la común naturaleza de las naciones*). Según Vico, el desarrollo de la humanidad es histórico, va por ciclos y contra-ciclos (*corsi e ricorsi*) evolutivos –etapas divina, heroica y humana, dominadas sucesivamente por la religión, el mito y la razón– y la ley que define cada una de estas etapas es la búsqueda de la justicia (la eterna impronta agustiniana: el fin es el triunfo del bien). Con Vico la moderna Filosofía de la Historia terminaba de nacer.

En adelante, el pensamiento de la Ilustración se aplicó en serio en buscar las *leyes* que rijan la vida social y la forma en la que ellas permitan crear un mundo mejor. Una y otra vez, los *philosophes* buscaron en la historia y en las noticias que obtenían del mundo no europeo, la explicación del mundo que los rodea y unas referencias para transformarlo. Montesquieu publica unas *Considérations sur les causes* de la grandeur des r*omains et de leur décadence* (*Consideraciones sobre las causas de grandeza y decadencia de los romanos,* 1734) que en buena medida, con sus otros trabajos, le ayudan a

24 Algunos párrafos de este acápite han sido tomados, aunque con modificaciones importantes, de nuestro trabajo "La historia como reflexión ética, teología y memoria a inicios del siglo XXI". En *ITER-Humanitas*, No. 3. Caracas: Instituto de Teología para Religiosos/Universidad Católica Andrés Bello, enero-junio 2005. Pp. 31-57.

25 Un libro fundamental en la historiografía política se dedica a esto: POCOCK, J.G.A. (1975): *The machiavellian moment: Florentine political thought and the atlantic republican tradition*. Princeton: University Press.

elaborar una teoría general sobre las sociedades cincuenta años después en el *Espíritu de las leyes* (1754); Turgot llama a lo que vio Vico con un nombre que a partir de entonces marcará el pensamiento de Occidente: el *progreso* como sentido del devenir humano en su famoso *Esquisse d'un tableau historique des progrès* de *l'esprit humain* (*Esquema de un cuadro de los progresos del espíritu humano,* 1750); Voltaire hace lo propio en su *Essay* sur *l'histoire generale et sur les moeurs et l'esprit des nations* (*Ensayo sobre la historia general y sobre el espíritu de las naciones,* 1756), y ya había inventado la historia cultural con su aún deslumbrante *Siècle de Louis XIV (Siglo de Luis XIV*, 1751); Rousseau sacude las conciencias del mundo con su *Contrato social* (1762), dice que el hombre es bueno por naturaleza pero que la sociedad lo pervierte, que hay que volver al orden primitivo (el del "buen salvaje") y que en él no habrá sino armonía: una nueva versión del camino al bien.

Pero es en Alemania donde la filosofía de la historia agarra plena forma. Kant en su *Idee zu einer allgemeinen geschichte in weltbürgerlicher absicht* (*Idea de una historia universal sobre un plan cosmopolita*) de 1784, planteó la tesis fundamental de lo que en adelante será la Filosofía de la Historia: hay un plan a priori, un *plan oculto* como lo han llamado algunos, que dirige la historia. El objetivo del filósofo es, entonces, descubrir ese plan. Y, disciplinado como era, decidió predicar con el ejemplo. Tanto en este texto como en otros trabajos, sobre todo su famoso *Sobre la paz perpetua* (*Zum ewigen frieden*, 1795), llega a algunas conclusiones: la sociedad progresa hacia mejor, ello se contempla en la medida en la que el hombre va alcanzando la autoconciencia moral (recuérdese que se trata del creador de los imperativos categóricos y considera a la Ilustración como la consumación del autocontrol) y por eso el sentido de la historia es el alcance de un Estado donde las leyes impuestas por coacción sean sustituidas por otras fundamentadas en la autonomía de los hombres y la paz perpetua entre los pueblos. Así, la Ilustración es el camino para la liberación humana. Kant sostiene que la libertad es el fin de la historia (como la justicia para Vico, como la Jerusalén Celestial para San Agustín). Frente a él, su discípulo Herder en los volúmenes de sus *Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad* (*Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit***,** 1784) –de hecho, es el texto al que responde el filósofo de Königsberg en sus artículos– emprende una crítica cristiana (se trata de un pastor pietista) de la Ilustración. Asegura que la Ilustración no es la consumación de los tiempos, sino que el pueblo (los pueblos) son el plan de Dios, y que por eso su *espíritu* particular es el que ayuda a entender su destino.

Pero la síntesis vendrá por otro alemán, *Georg* Wilhelm *Friedrich* Hegel. El Espíritu[26] dirige la historia y el destino es la libertad. En sus obras, pero sobre todo en su *Fenomenología del espíritu* (1806), habla del modo por medio del cual el espíritu dirige la sociedad: mediante la superación entre las contradicciones a través de un proceso para cuyo nombre toma el de una técnica de exégesis medieval: la dialéctica. La dialéctica es la oposición entre los contrarios que se consuma en una síntesis que es la que permite los saltos históricos. La historia tiene tres estadios: el de Oriente, donde nace la civilización, pero no hay libertad; el de Occidente (Grecia y Roma), donde se desarrolló la civilización, pero solo algunos son libres, no obstante que con el cristianismo se siembra la conciencia de la libertad; y el de los pueblos germánicos (su Prusia de entonces), donde se ha consumado la libertad, o autorrealizado el Espíritu, a través del Estado. Su objetivo es garantizar la libertad para todos los hombres.

En definitiva: el camino de Maquiavelo a Hegel produjo un conjunto de conclusiones que demostrarían ser muy poderosas. Primero, que la historia se mueve según unos patrones discernibles científicamente. Segundo, que ese movimiento es un avance hacia estadios superiores (el *progreso*). Tercero, que el Estado moderno es la consumación de ese movimiento. Hoy ya no creemos en nada de eso, o en muy poco, pero quienes diseñaron los principales movimientos políticos del siglo XIX sí lo hicieron, y mucho, dándole forma al mundo, muchas veces con consecuencias trágicas.

26 Aunque en alguna medida puede interpretarse como Dios, Hegel lo entiende como la unidad entre la autoconciencia de la humanidad y su realización en las acciones.

HISTORICISMO Y POLÍTICA

La idea de *progreso* hizo concluir que las leyes históricas encaminaban a la sociedad hacia formas cada vez más elaboradas de bienestar, de libertad y de justicia social, de modo que el papel de lo que después se llamó el *sujeto histórico*[27], es quitar los obstáculos para que ese progreso avance, para que se llegue al "régimen ideal". Con base en el análisis de la historia, pero también en lo que hoy sabemos que fueron muchas creencias y utopías, a mediados del siglo XIX un grupo de pensadores concluyó que ese régimen ideal es el socialismo.

En efecto, los cambios desencadenados por la Revolución Industrial y la agudización de las tensiones sociales que ya se habían manifestado en la Revolución Francesa, hizo de la búsqueda de un remedio a lo que se llamó entonces la *cuestión social* una tarea perentoria. Si se lograba determinar una forma científica de acabar con las desigualdades, la pobreza y la inestabilidad, así como la medicina estaba hallando el modo de batir ciertas enfermedades; si se podía aprovechar el conocimiento de las leyes históricas del modo en el que el conocimiento de las leyes físicas permitió crear máquinas de vapor, entonces la soñada *paz perpetua*, la *Nueva Jerusalén*, serían finalmente posibles. Y hay que subrayar lo de las leyes físicas: el Espíritu de Hegel es, como se ha dicho, una entidad más o menos metafísica, pero centrada en la consciencia de los hombres y su libertad. La mayor parte de los pensadores posteriores serán materialistas. Lo que hay es la materia, incluyendo lo que los humanos sentimos y pensamos, por lo que la historia, la sociedad, sus problemas y sus soluciones son susceptibles de ser entendidos como un enfoque parecido al de cualquier ciencia natural.

De ese modo, el Conde de Saint-Simon (1760-1825) propuso crear una *física social*, en poco tiempo llamada *sociología*, ciencia dedicada en específico a remediar la *cuestión social*. Identificó en la *lucha de clases* el núcleo de los conflictos, por lo que la sociología debía hallar un modo de evitar sus causas, a través de un orden dirigido por científicos e industriales, un poco como el gobierno de los filósofos soñado por Platón, pero que crearía un orden regido por la ciencia. No en vano su obra más famosa lleva por título *Le nouveau christianisme* (*El nuevo cristianismo*, 1825), en la que todo aquello que se prometía con la Segunda Llegada de Cristo, se alcanzaría en este mundo, con ayuda de la ciencia. Saint-Simon no solo basó sus trabajos en la observación de su tiempo y en investigaciones históricas, sino que trabajó estrechamente con Augustin Thierry. Auguste Comte (1798-1857) fue asistente de ambos y en gran medida fue bajo su tutela que comenzó a elaborar sus tesis. El cometido de construir una ciencia social para acabar con los males del mundo, se convirtió con Comte en una de los sistemas filosóficos más influyentes del siguiente siglo, el positivismo.

Firmemente basado en la convicción de que existen *leyes históricas*, Comte creyó identificar un destino para la sociedad: la historia avanza progresiva y evolutivamente, cosa que ocurre a través de tres estadios o Ley de los Tres Estadios: uno dominado por la religión (el teológico), otro por la filosofía (el filosófico) y el último por la ciencia positiva (el positivo), en el cual una sociedad reorganizada por la ciencia vivirá feliz. Estas teorías tuvieron un gran impacto en el pensamiento político. Particularmente en las jóvenes naciones latinoamericanas, el atractivo de lo que parecían ser las claves para *progresar* no tardó en ganar numerosos adeptos. Brasil incluso incorporó a su bandera el lema positivista de "orden y progreso", mientras en México se organizó un "partido científico", la Unión Liberal (1892), que propugnaba por el gobierno de una tecnocracia que gracias a la ciencia positiva hiciera progresar al país. La comprensión de la historia del país, sobre todo de la social, era considerada indispensable para delinear un proyecto político ajustado a sus características. No en vano dos de los *científicos* más importantes fueron también historiadores, como Francisco Bulnes y Justo Sierra. En Venezuela, Laureano Vallenilla-Lanz elaboró con base en su análisis más o menos positivista de la historia, toda una doctrina política, la del *Cesarismo democrático* (1919).

27 Toda aquella persona, clase social o institución capaz de transformar a la sociedad. Se trata de una categoría fundamental, aunque no únicamente, marxista.

El positivismo latinoamericano tuvo un carácter bifronte. Por una parte, impulsaba reformas sociales, culturales y económicas profundas; pero por la otra, tendió a ser antidemocrático y conservador, apoyando a dictaduras como las de Porfirio Díaz en México y Juan Vicente Gómez en Venezuela, como las únicas posibilidades de que hubiese un mínimo de paz que les permitiera a los tecnócratas implementar el progreso. No es irrelevante que lo que arrancó como un deseo de conseguir unas bases científicas para la felicidad, haya desembocado en tiranías. Tal será una constante en el historicismo. Si la filosofía positivista fue uno de los desarrollos del pensamiento saintsimoniano, el socialismo fue otra corriente que se alimentó de sus ideas. De hecho, hoy recordamos a Saint Simon fundamentalmente como un socialista. Por supuesto, convertirlo en un precursor de Stalin es tan forzado como hacerlo con Comte con respecto a Gómez. Lo cual obliga a hacer algunas precisiones.

La primera, que existen muchas acepciones de socialismo y no todas condujeron a sistemas como el soviético ni fueron unos completos fracasos. Hay una diferencia importante entre lo logrado por las socialdemocracias europeas, y los países comunistas, que no solo fueron incapaces de producir lo que prometieron, sino que llegaron justo a lo contrario: en vez del bienestar y la libertad sin límites, hundieron a sus sociedades en la escasez y la opresión política. Por otra parte, no todos los socialistas fueron unos historicistas que creyeron en leyes inexorables. Pero el más influyente de todos, Karl Marx, sí lo hizo, y en su famoso *Manifiesto del Partido Comunista* (1848), escrito con Friedrich Engels, combina un análisis de la historia en términos socioeconómicos que aún mantiene mucha de su vigencia, con francas profecías que ellos creyeron ver en esa historia. De hecho, su tesis es básicamente una síntesis de la idea de lucha de clases de Saint-Simon con la idea de dialéctica de Hegel, por decirlo de alguna manera:

> Toda la historia de la sociedad humana, hasta la actualidad, es una historia de luchas de clases.
>
> Libres y esclavos, patricios y plebeyos, barones y siervos de la gleba, maestros y oficiales; en una palabra, opresores y oprimidos, frente a frente siempre, empeñados en una lucha ininterrumpida, velada unas veces, y otras franca y abierta, en una lucha que conduce en cada etapa a la transformación revolucionaria de todo el régimen social o al exterminio de ambas clases beligerantes.
>
> En los tiempos históricos nos encontramos a la sociedad dividida casi por doquier en una serie de estamentos, dentro de cada uno de los cuales reina, a su vez, una nueva jerarquía social de grados y posiciones. En la Roma antigua son los patricios, los équites, los plebeyos, los esclavos; en la Edad Media, los señores feudales, los vasallos, los maestros y los oficiales de los gremios, los siervos de la gleba, y dentro de cada una de esas clases todavía nos encontramos con nuevos matices y gradaciones.
>
> La moderna sociedad burguesa que se alza sobre las ruinas de la sociedad feudal no ha abolido los antagonismos de clase. Lo que ha hecho ha sido crear nuevas clases, nuevas condiciones de opresión, nuevas modalidades de lucha, que han venido a sustituir a las antiguas.
>
> Sin embargo, nuestra época, la época de la burguesía, se caracteriza por haber simplificado estos antagonismos de clase. Hoy, toda la sociedad tiende a separarse, cada vez más abiertamente, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases antagónicas: la burguesía y el proletariado. [28]

Estos famosos párrafos nos presentan las dos caras que el marxismo sigue teniendo para el historiador. Una es, digamos, la profética, política, que da pie a más polémicas: la de la combinación de leyes históricas (la lucha de clases como motor de la historia) con su promesa de un desenlace (ahora les tocará a los proletarios ocupar el lugar de los burgueses y crear un nuevo orden), que no llegó a ocurrir. Por lo menos no en la forma y las consecuencias que se esperaban. La otra es la de un análisis de la historia que pone las decisiones humanas en las relaciones económicas. A esta, como Filosofía de la Historia, pero también como enfoque epistemológico, es el *materialismo histórico*. Aunque eso condujo

28 MARX, Karl y ENGELS, Friedrich. *Manifiesto del Partido Comunista*, https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm (Consultado el 29 de noviembre de 2019).

en algunos a un economicismo extremo, en general sacó las interpretaciones históricas de los impulsos de los grandes hombres, para comenzar a verlos como expresiones de fenómenos sociales, lo que significó un verdadero avance. Pero Marx no escribía como historiador, sino como un político que quería alcanzar la Nueva Jerusalén o, como lo definiría en su famosa carta a Ludwig Kugelmann, en la que define, entusiasta, a los insurrectos de la Comuna de París como hombres "prestos a asaltar el cielo"[29]. La única forma de que la lucha de clases desapareciera, es que lo hicieran las clases, en una sociedad sin desigualdad, la sociedad comunista, en la cual, según el famoso aserto, "a cada cual según sus necesidades, a cada cual según sus capacidades"[30]. Para eso debe eliminarse la propiedad privada, que es la que hace desiguales a los hombres, dividiéndolos en poseedores y trabajadores, explotadores y explotados. Dejando la propiedad de los medios de producción en manos del Estado, que es el que desde una gran ingeniería social sería capaz de saber y satisfacer las necesidades de todos, y de aprovechar sus potencialidades. La convicción es que la Revolución Industrial garantizaba abundancia, que el problema era la distribución.

Ahora bien, ¿cuál podría ser el camino para *tomar el cielo por asalto*? La Revolución. Lo que inicialmente se había entendido como la sustitución de un orden tiránico para la restitución de la legalidad, pasó a ser, a partir de la Revolución Francesa, la promesa de dar un gran salto adelante[31]. De acelerar la historia. Impresionados por el cataclismo que acabó con lo que se creía inamovible[32], y convencidos de la idea de *progreso*, es decir, de que lo nuevo es por naturaleza mejor que lo viejo, la Revolución pasó a verse como la solución que permitía llegar a ese futuro superior, al cielo, por la vía expresa. Aquello de que "he visto el futuro y funciona", que escribió John Reed después de haber estado en la Unión Soviética, era un parecer muy generalizado: con la Revolución Rusa, concluyó, los comunistas habían llegado al futuro antes que el resto de la humanidad. El asunto era encontrar cuál era la Ley Histórica que podría usarse como viento para que ocurriera esa Revolución. O, mejor, demostrar que la revolución sería *necesaria*, inevitable. Marx, basándose sobre todo en las revoluciones del siglo XVIII, lo vio en la Lucha de Clases. Así como la burguesía desplazó a la nobleza, los proletariados habrán de desplazar a la burguesía. El punto era determinar cuándo eso ocurriría, cuál era la *ley histórica* que permitiría predecir ese momento.

Marx supuso, con bastante sentido común, que el momento sería aquel en el que se agudizaran las contradicciones de clase, pero se equivocó completamente en dos cosas: al creer que ello habría de darse en los países donde el capitalismo estaba más avanzando, por cuanto las masas proletarias serían mayores; y que al darse, el capitalismo sería sustituido por el socialismo. Marx no podía prever la capacidad del capitalismo para aumentar su productividad y mejorar las condiciones de vida del proletariado, aminorando las tensiones de clase, más allá de que eso ya empezara a verse a finales del siglo XIX, sobre todo en Alemania, y de que sus discípulos más inmediatos pronto lo entendieran así, decantándose por un programa de reformas, como lo hicieron Karl Kautsky y Eduard Berstein.

No obstante, en una de las ramas más bien laterales del movimiento socialista, la rusa, Vladimir Lenin hizo una apuesta arriesgada: comoquiera que las teorías de Marx no auguraban una revolución en su país, tomó las leyes de la historia y las llevó hasta su patria. Para eso, entre otras cosas, ideó una teoría sobre la toma del poder, que en gran medida sigue demostrándose muy eficiente; y otra sobre qué hacer una vez que este se haya alcanzado, con el objetivo

29 Karl Marx a Ludwig Kugelmann, Londres 12 de abril de 1871, https://www.marxists.org/espanol/m-e/cartas/m12-4-71.htm (consultado el 29 de noviembre de 2019). De ahí viene el famoso *slogan* comunista de "Tomar el cielo por asalto".

30 Vaya acá otro párrafo célebre: "[…] en una fase superior de la sociedad comunista, cuando haya desaparecido la subordinación esclavizadora de los individuos a la división del trabajo, y con ella, el contraste entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; cuando el trabajo no sea solamente un medio de vida, sino la primera necesidad vital; cuando, con el desarrollo de los individuos en todos sus aspectos, crezcan también las fuerzas productivas y corran a chorro lleno los manantiales de la riqueza colectiva, sólo entonces podrá rebasarse totalmente el estrecho horizonte del derecho burgués y la sociedad podrá escribir en sus banderas: ¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!". MARX, Karl (1875): *Crítica del Programa de Gotha* (*Kritik des Gothaer Programms*. Consultado en https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/gotha/gothai.htm, 8 de diciembre de 2019).

31 El texto fundamental para estudiar este proceso intelectual es el de Hannah Arendt, *On revolution*, aparecido en 1963. Hay una traducción española de Alianza Editorial, que lleva, hasta donde sabemos, tres ediciones. La última de 2013.

32 El texto de Alexis de Tocqueville *L'Ancien régime et la révolution* (1856), no es solo una de las mejores reflexiones sobre el punto, sino uno de los que expresa mejor el asombro que aún setenta años después producía el hecho.

de saltar desde casi cualquier tipo de sociedad, por ejemplo una precapitalista como la rusa (o al menos en gran medida precapitalista), al socialismo. El marxismo-leninismo, como se llama a su interpretación de Marx, considera que no había que esperar a que el proletariado se rebelara espontáneamente. Basta que un partido, fuertemente centralizado y organizado, casi como si fuera un ejército, se pusiera a la *vanguardia del proletariado*, para que generara la consciencia necesaria para la Revolución, y después lo liderara al poder cuando hubiera una oportunidad. Solo había que esperar a las *condiciones objetivas* para eso, un conflicto político y social lo suficientemente grande que le impidiera a los regímenes controlar la situación, para que ese partido bien engranado y combativo, encabezara a las masas y se hiciera con el control. Una vez allí, comenzaría a implementar un programa socialista, en gran medida ya esbozado por Marx y otros socialistas, aunque para inicios del siglo XX ya bastante más radical que lo que Kautsky (considerado entonces la gran autoridad marxista del mundo) o Berstein pensaban. Hay que poner toda la economía en manos de un Estado dirigido solo por ese proletariado, la "Dictadura del Proletariado", categoría que ya venía de antes entre los socialistas. Dictadura que con Lenin adquirió todo su sentido pleno: inspirados en el Terror jacobino, se la diseñó como un gobierno centralizado que simplemente impondría a machamartillo la revolución a las otras clases. Un partido único, funcionando con *centralismo democrático*, en el cual supuestamente se discutían libremente las cosas, pero que una vez tomadas las resoluciones no admitía disidencia, es el que habría que crear el mundo socialista de felicidad.

Lenin imaginó que al dejar de existir la propiedad privada sobre los medios de producción, desaparecerían las desigualdades y con ellas los conflictos. Eso, en última instancia haría que el Estado –debido a que lo entendía solo como un mecanismo de opresión de las clases explotadoras– terminaría desapareciendo[33]. Si se hacía todo eso, la Revolución podría estallar en Rusia. Incluso pensó que bastaba que la Revolución estallara en algún lado, por periférico que fuera, para que se desencadenara en todo el mundo. Si vemos bien, sus tesis en gran medida contradecían a Marx, poniendo a la voluntad por encima de las *leyes históricas*, casi en un hegelianismo que en la Unión Soviética se hubiera considerado "desviacionista de derecha": la autorrealización sería al cabo la decisión de una vanguardia. Lenin creía haber descubierto el modo de acelerar la historia, del modo en el que, por ejemplo, un agrónomo usa su conocimiento de botánica para obtener cosechas más rápidas y abundantes. Como es de esperar, esto generó grandes discusiones dentro del marxismo, sobre todo con Kautsky, pero en auxilio de Lenin vino el éxito político. Cuando menos se lo esperaba, tomó el poder sobre la cuarta parte del planeta. Sus teorías parecieron ser las correctas, en menoscabo de todo lo que habían pensado el resto de los socialistas.

En efecto, las condiciones objetivas finalmente llegaron en Rusia cuando el régimen zarista colapsó en 1917, lo que le permitió a los comunistas (a la vanguardia) tomar el poder a finales de aquel mismo año. El asombro y el entusiasmo que eso generó, así como las realizaciones espectaculares de la república que sustituyó al Imperio Ruso, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), convirtieron al marxismo-leninismo en la versión más extendida del socialismo y de las ideas de Marx. En todas partes aparecieron quienes soñaron con emular la hazaña. Por setenta años el sistema se mantuvo, y en buena parte de los cuales pareció estar a punto de triunfar, como ocurrió entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la derrota norteamericana en Vietnam. La conversión de la URSS en una superpotencia mundial, su gesta sobre el nazismo, la Revolución China, que puso al segundo país más grande del planeta en manos de los comunistas (el primero era la URSS), el satélite *Sputnik*, la sucesión de países del Tercer Mundo que vieron en la experiencia de Lenin un camino para el desarrollo y asumieron su modelo, los triunfos que naciones pequeñas, pero socialistas, como Vietnam del Norte y Cuba, tuvieron sobre la principal potencia capitalista. Sí, el futuro parecía funcionar y era comunista.

33 Al respecto es fundamental leer los trabajos de Lenin ¿Qué hacer? (1902) y *El Estado y la Revolución* (1917), ambos de fácil acceso en Internet.

Por supuesto, todo eso ocultaba otras cosas que ya el mismo Lenin comenzó a identificar en los años veinte, pero que se mantuvieron bien ocultas o en todo caso opacadas por los éxitos. El Estado en vez de desaparecer, se hizo el más grande que jamás se hubiera visto; la desigualdad, aunque aminorada en comparación con la zarista, se recondujo a la de los líderes y operadores de ese Estado con respecto al resto de la población; la bonanza, más allá de algunas mejoras en los primeros años y el crecimiento en industria pesada, nunca se alcanzó realmente y al final llevó a la ruina económica; la libertad incluso retrocedió con respecto al zarismo, comoquiera que se trataba de un Estado con poderes totales (totalitario) que hablaba en nombre de leyes históricas, necesarias e inapelables. Cuando Stalin sustituyó a Lenin en el poder en 1924, extremó las ideas del control del Estado sobre la economía y la vida de las personas. Eso le permitió grandes obras colectivas, como la industrialización masiva o el triunfo sobre la invasión nazi, pero al costo de millones de vidas y bajo un régimen que aún hoy hace de la palabra estalinismo sinónimos de tiranía.

Lo dicho sobre aquello que terminó siendo la URSS, nos dice bastante de las consecuencias éticas y políticas de la forma de ver la historia que estaba en la base del marxismo-leninismo. En primer lugar, por sus consecuencias directas para la libertad. Al sostener que la historia se mueve por leyes, ¿qué papel cumplen las decisiones de los individuos? ¿Cuál es *el papel del individuo en la historia*, como se conoce a este problema teórico? Sorprendentemente, el mismo Marx, lo explicó en su *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* (1852), con un párrafo que se ha convertido en uno de los grandes principios de la historia como disciplina:

> Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidos por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos aparentan dedicarse precisamente a transformarse y a transformar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado, toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal.[34]

Hasta este punto, la libertad humana queda bien parada: la humanidad es libre, pero en ciertas condiciones, frente a las cuales actúa. Las decisiones que toma se basan en el bagaje de su universo cultural. Su conocimiento de las cosas, grado de desarrollo tecnológico, pero también visiones del mundo y valores para determinar qué es lo correcto, moldean lo que van a hacer. Esa tradición de los muertos que oprime a los vivos, como la llamó Marx, o el utillaje mental, como lo definió Lucien Febvre, o *mentalidades*, o *tradiciones intelectuales*. Son categorías que no significan exactamente lo mismo, pero que en general definen al mismo fenómeno desde ángulos distintos. El modo en el que estas visiones del mundo se manifiestan en decisiones políticas ha sido muy atendido por las ciencias políticas. Un teórico liberal que no en vano comenzó su carrera en el marxismo, Thomas Sowell, ha construido con esto toda una teoría en su muy influyente *A conflict of visions* (1987), uno de los nietos lejanos y sorprendentemente liberales de *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*.

Pero Sowell y, como vemos, hasta el mismo Marx de 1852, están en un extremo del historicismo que defiende, en última instancia, la libertad. Tal no era el caso de Lenin y sus seguidores. La famosa pregunta de "¿libertad para qué?", que le hizo Lenin a Fernando de los Ríos en 1920[35], es la mejor expresión de lo que el comunismo piensa acerca de este punto, con las excepciones del caso. Si se parte de la premisa de que hay leyes inexorables que rigen el desarrollo social,

34 MARX, Karl (2003): *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Fundación Federico Engels, [1852]. P. 13.

35 En el transcurso de una entrevista, el líder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), le había preguntado si el sistema soviético podría traer libertad a la clase obrera. Lenin le respondió con otra pregunta: ¿libertad para qué? En su "Tesis e informe sobre la democracia burguesa y la Dictadura del Proletariado", presentado ante el I Congreso de la III Internacional (1919), Lenin explicó ampliamente su poca valoración por las libertades "burguesas" (liberales).

y que este desarrollo conduce a alguna forma de "régimen ideal", entonces ni la disidencia ni ningún tipo de cortapisa para empujar las cosas en la dirección *correcta*, *necesaria*, son posibles.

Después de la Revolución Rusa, que llevó a los marxistas-leninistas a controlar la cuarta parte del mundo y así a imponerse y en gran medida unificar en torno a sí a gran parte del socialismo del planeta, se establecieron dos principios comunistas: se puede tener derecho a casi todo, pero no a oponerse a la historia, es decir, al sistema comunista; y en nombre de los indescriptibles beneficios del comunismo, era ético hacer lo que fuera necesario para imponerlo. Eso se tradujo en un *consecuencialismo moral* que sirvió de legitimación de todos los regímenes comunistas. Las razones por las que policías secretas como la Statsi o la KGB podían dormir en paz, por la que era legítimo manipular de forma orwelliana a los medios de comunicación, por la que los Gulag eran legítimos, por la que el sufrimiento del pueblo ruso por la industrialización forzada, no en vano llamado "Plan Gengis Khan" por Bujarin, era intrascendente. El hecho de que hubiera que aceptar que algunos camaradas fueran "más iguales que otros". Aunque no fuera lo correcto, era necesario para evitar la contrarrevolución, para lograr la construcción del socialismo. Como escribió el filósofo Jonathan Glover:

> […] el optimismo sobre el cambio en las personas condujo a un despiadado consecuencialismo –la justificación de las consecuencias– que rechazaba restricciones morales. Cuando el fin es tan vasto como la transformación de la naturaleza humana, todos los medios necesarios pueden parecer aceptables.[36]

En su famosa *La sociedad abierta y sus enemigos* (1957), Karl Popper demostró que lo de Lenin no era una excepción, sino una consecuencia directa de la forma de ver el mundo impulsada por los historicismos:

> Se halla ampliamente difundida la creencia de que toda actitud verdaderamente científica o filosófica, como así también toda comprensión más profunda de la vida social en general, debe basarse en la contemplación e interpretación de la historia humana. En tanto que el hombre corriente acepta sin consideraciones ulteriores su modo de vida y la importancia de sus experiencias personales y pequeñas luchas cotidianas, se suele decir que el investigador o filósofo social debe examinar las cosas en un plano más elevado. Así, desde su ángulo, ve al individuo como un peón, como un instrumento casi insignificante dentro del tablero general del desarrollo humano. Y descubre entonces que los actores realmente importantes en el Escenario de la Historia son, o bien las Grandes Naciones y sus Grandes Líderes, o bien, quizá, las Grandes Clases, o las Grandes Ideas[37].

Los casi cuatro millones de muertos de la Hambruna de Ucrania (1932-1933), los quince millones de muertos de la Gran Hambruna China de 1958-1961, los otros dos millones (o seguramente más) de muertos directos por la Revolución Cultural China (1966-1976) y los dos millones de muertos del Genocidio de Camboya (1975-1979), los millares de fusilados o confinados a campos de concentración, las naciones enteras que vivieron con hambre, con frío y con miedo, pueden decir bastante de los resultados de estas interpretaciones extremas del historicismo. Fueron simples peones sacrificados por el tablero general, por la Gran Nación, por la Gran Clase, por la Gran Idea. A tanto pueden llegar las aparentemente inicuas –para las personas de a pie– historia y filosofía.

Hay que insistir en que ni todos los socialismos conducen necesariamente a un régimen estalinista, ni todos los historicismos desembocan en un Lenin. He ahí a los espantados Kautsky y De los Ríos, marxistas y socialistas, frente a la URSS. También hay que subrayar que ni el historicismo ni el totalitarismo están restringidos al socialismo: los doce millones de muertos del nazismo también pueden dar cuenta de ello. Pero estos matices no suprimen lo central: la suerte de peligrosa bomba de neutrones que es el historicismo en las manos de ciertos políticos.

36 GLOVER, Jonathan (2001): *Humanidad e inhumanidad. Una historia moral del siglo XX*. Madrid: Cátedra. P. 351.
37 POPPER. *La sociedad abierta y sus enemigos…. Op.cit.,* p. 23

LA HISTORIA NACIONAL Y LAS *POLÍTICAS DEL PASADO*

Las víctimas de los nazis y de los comunistas tienen, además del historicismo, otro aspecto en común: su gran victimario fue el Estado moderno. Cuando Marx o sobre todo Lenin quisieron poner en sus manos todo el destino de la humanidad, al menos hasta que el cielo terminara de ser tomado, estaban actuando como hombres de su tiempo, fascinados por el poder que este constructo, más o menos reciente, había alcanzado, y por las potencialidades que veían en él. De hecho, Estado e Historia pasaron a ser, y no solo en el marxismo, el acoplamiento más definitivo de la inveterada relación entre la historia y la política. El Estado se convirtió en el principal promotor (y con eso controlador) de la actividad historiográfica, con el objetivo de alimentarse de ella, de abrevar de su capacidad para legitimar y para formar hombres y mujeres leales a él.

Sima Qian, Ibn Jaldún, Maquiavelo o nuestro José Manuel Restrepo[38] fueron lo que hoy llamaríamos hombres de Estado, que escribieron como parte de sus preocupaciones por lo público. Voltaire vivió de mecenas –que a veces eran reyes– y de sus libros. Pero ya hombres como Kant y Hegel fueron lo que en adelante han solido ser todos los historiadores: profesores universitarios. No en vano se trataba de súbditos de Prusia, primer Estado del mundo en establecer un Ministerio de Educación en 1817. Y de establecerlo como parte de un todo mayor: de la creación en sí misma del Estado moderno, de llevar adelante una nueva idea que surge en entonces, la de Nación, y de ver a la educación –la historia como parte esencial de la misma– como una de las punteras de este proceso. Hegel al ver en el Estado la consumación del Espíritu y al buscar en la historia una explicación para ello, estaba encarnando como pocos lo que entonces comenzó a definirse como *zetgeist*[39], o como él mismo lo definió: la filosofía es la propia época aprehendida en el pensamiento.

A su modo, todos los Estados quieren su Hegel. Todos quieren su *Guerra de Troya* y su *Eneida*. A veces directamente, como hicimos los venezolanos con la *Colombiada*, poema épico publicado por Felipe Tejera en 1878, o con *Venezuela heroica*, de Eduardo Blanco (1881). Pero en la modernidad, con una idea de verdad asociada a la ciencia, con historiografía. Por eso promueven lo que los alemanes llaman las *Vergangenheitspolitik*[40], o *políticas del pasado*. Algo así como una "administración pública del pasado", si nos basamos en la tesis de Pierre Nora de los "administradores de la memoria". Pero lo diferenciamos de las *políticas de la memoria*, ya que estas son solo una parte de las mismas (recordemos que memoria e historia no son lo mismo), y generalmente están asociadas a los procesos de transición, reparación y reconciliación después de guerras o dictaduras (o, demasiadas veces, ambas a la vez)[41]. Y también ya de la administración de la historia por parte del Estado, las políticas de la historia (*Geschichtspolitik*). Las políticas del pasado incluyen la redacción de discursos históricos en un sentido amplio, su enseñanza en el sistema educativo, su recordación en fiestas cívicas y la gestión del patrimonio cultural. Pueden ir desde situaciones de transición hacia la democracia hasta los procesos de *nation building*; desde la construcción de una *contrahistoria* rebelada frente a la *Historia oficial*, al diseño de una versión del pasado por y para el poder; desde la gestión del patrimonio histórico, a las fiestas cívicas; del diseño de programas escolares a las apelaciones a la historia en los discursos políticos. Por algo el Estado impulsará como nunca el estudio de la historia. Como señala el historiador Jorge Bracho: "[…] el estudio de la historia encontró justificación debido a los prejuicios patrióticos y banderías políticas, interpuestos entre el pasado y el presente"[42].

No fue, en este sentido, casual que la época de oro de la historiografía, en el sentido de la influencia social y política que llegó a tener, fuera precisamente la del nacimiento del Estado asociado a su otra gran variable: la *nación*. Nacida en

38 Autor de la *Historia de la revolución de la república de Colombia* (1827).
39 Espíritu del tiempo.
40 GARTON ASH, Timothy (1999): "La verdad sobre la dictadura". En: *Historia y política*, No. 1. Pp. 25-47.
41 Aunque la *Vergangenheitspolitik* suele usarse también con esta acepción.
42 BRACHO, Jorge (2014): *Lo que de la nación nos queda. Configuraciones y argumentaciones de una definición moderna*. Caracas: Universidad Pedagógica Experimental Libertador. P. 112.

su acepción moderna entre finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, en gran medida acicateada por la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas. De algún modo siempre existieron pueblos que se diferenciaban unos de otros por lengua, religión y costumbres, y la verdad es que ya en países como Francia o España hubo un esfuerzo serio por unificar y homogenizar a todos los habitantes al menos en la lengua y la religión, pero fue solo cuando las posibilidades técnicas de la modernidad (vías de comunicación, reproducción industrial de libros y periódicos, un mercado y una poderosa burguesía nacional) se juntaron con una nueva idea de soberanía, que esto se pudo lograr, al menos en gran medida. En efecto, cuando la soberanía pasó de los reyes a los pueblos, y el antiguo régimen fue sustituido por el Estado moderno más centralizado, que la idea de que todos los pueblos, en el sentido inicial de las diversas comunidades, pasaran a ser el pueblo, una sola comunidad. Como la definió Benedict Anderson, una comunidad *imaginada* en el sentido de que escapaba a la capacidad de ser aprehendida por los ojos, por lo que solo puede ser concebida con la cabeza, imaginándola[43].

Así las cosas, hubo de buscarse algo que la uniera y la historia y la geografía se convirtieron en dos de las herramientas más eficaces para ello. Hablamos de dos de los más grandes productos culturales con efecto político que se han inventado jamás, la *historia nacional* y la *geografía nacional*[44]. El nacionalismo es en alguna medida un producto tan historicista y moderno como el marxismo. Además de unas raíces comunes, comparten su glorificación del Estado y su deseo de cambiar desde arriba a los pueblos, para meterlos dentro de un redil prevalido por razones que se buscan en la historia. Tal vez en este empeño no haya matado tanta gente como los comunismos, pero no por eso ha dejado de ser fuente de tragedias, que van desde guerras como la de los Balcanes (tanto las del siglo XIX como las del XX), democidios de comunidades enteras a través de limpiezas étnicas y, cuando se le ha combinado con ideas de supremacía racial, pudo producir cosas como el nazismo. Y eso sin contar que la combinación del nacionalismo y el socialismo, que los nazis proclamaron en el nombre de su partido, no fue, ni de lejos, inusual.

Dicho en pocas palabras: los pueblos, cuyo vínculo fundamental había estado en ser súbditos de un mismo rey y, en ciertas ocasiones, formar parte de una misma Iglesia, como la anglicana o la escocesa, o la católica en Irlanda y Polonia[45], ahora debían ser un solo pueblo, una misma comunidad tan homogénea como fuera posible. Los sistemas escolares establecidos, o en todo caso controlados por los Estados, se encargarían en gran medida de ello. Las escuelas enseñan un idioma común en sustitución de los viejos dialectos e idiomas locales. Los ejemplos sobran: el castellano, como no en vano aún llamamos a la asignatura en Venezuela, o el italiano estándar o el *Hochdeutsch* en Alemania, que usaban los italianos y los alemanes de diversas regiones para hablar entre sí, para ir a la escuela y para ver la televisión, pero que no hablaban en sus casas (aunque eso ha cambiado mucho). El caso del hebreo en Israel también es emblemático: hubo de esperarse a una nueva generación para que lo que era un idioma litúrgico para la mayor parte de los judíos del mundo sustituyera al yiddish, al ladino, al persa, al alemán y hasta al árabe, que fueron las lenguas maternas de la mayor parte de los inmigrantes que fundaron la nación. Los sistemas educativos también se encargaron de hacer que ese nuevo idioma común, convertido en *lengua nacional*, primero desplazara al latín como lengua académica, y ya en el siglo XX, como en el caso del alemán en Europa Central y oriental después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente después de la expulsión de las poblaciones de habla alemana y la supresión de sus instituciones[46].

43 "Es *imaginada* porque aun los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión". ANDERSON, Benedict (1997): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica. P. 23.

44 Un trabajo iluminador es el de FERRO, Marc (1995): *Cómo se le cuenta la historia a los niños en el mundo entero*. México.

45 Estas iglesias, pronto llamadas "iglesias nacionales", fueron el antecedente más firme, sobre todo en el sentido de estar sometidas a autoridades locales, separadas de Roma (en el caso de las protestantes) o de Moscú (en el caso de ciertas ortodoxas *uniatas*, que prefirieron la lealtad al Papa); y en el uso de la lengua vernácula. La importancia de Lutero para la formación del alemán estándar es reconocida.

46 A lo que se sumó la casi eliminación de la población judía, que solía ser de habla alemana, durante la ocupación nazi. No obstante la división de la Universidad Carolina de Praga en dos universidades, una checa y otra alemana, en 1882, ya marcaba esta tendencia. Naturalmente, la alemana desapareció con expulsión de la mayor parte de los checoslovacos de habla alemana entre 1945 y 1946.

Pero la lengua es solo una parte del asunto: lo otro es lo que se transmite con esa lengua. Los miembros de la comunidad imaginada se comunicaban en la lengua nacional, sobre todo, a través de la lectura[47]. Y de esas lecturas, después de los periódicos, las más importantes eran las leyes y las *historias oficiales* de estos Estados, o *historias nacionales*. Los sistemas escolares se encargaron de enseñar una constitución nacional, que abolía a los fueros locales, pero sobre todo se han encargado de la gran justificación de esa constitución e idiomas comunes: una *historia nacional* que creaba un pasado común para poblaciones que muchas veces no lo tenían. En España, Portugal e Hispanoamérica la *Historia Patria*, como se ha llamado a este tipo de historiografía oficial, remite a la específica función de fomento del patriotismo[48], con una asociación inmediata entre Patria y la ideología del régimen. Servir a Dios y a la Patria era lo que enseñaban los libros españoles en la era del franquismo, tales como el muy editado *La patria española*, de Ezequiel Solana[49]. En México, Justo Sierra, como ya se dijo de los *científicos* del porfiriato, lo dirá sin rodeos en la dedicatoria de su *Primer año de Historia Patria*: "[…] el amor a la patria comprende todos los amores humanos. Ese amor se siente primero y se explica luego. Este libro, dedicado a vosotros todos los niños mexicanos, contiene esa explicación."[50] En este caso el amor a la Patria no era religioso, sino que iba de la mano con el liberalismo. Otro tanto podemos decir de la historiografía liberal argentina, sobre todo la muy influyente obra de Bartlomé Mitre[51]. En Venezuela, donde el *historicismo político bolivariano* ha sido, según Luis Castro Leiva, la única filosofía política del Estado venezolano[52], la escuela ha jugado un papel central en la difusión del bolivarianismo, al punto de que llegó a existir una Cátedra Bolivariana obligatoria. Los ejemplos se suman a lo largo de todo el mundo de habla española, desde sus inicios como Estados independientes hasta la actualidad[53].

En todo caso, lo que hicieron las naciones hispanoamericanas para legitimarse y formar a sus ciudadanos en los nuevos valores del Estado, no estaba lejos de lo que se hizo en Europa más o menos al mismo tiempo. Cuando el Estado venezolano decretó en 1839 la composición de un mapa y la redacción de una historia de la república recién nacida[54], estaba sentando dos de las bases esenciales de todo proceso de *nation-building*. Los alemanes ocuparon en esto un lugar prominente, comoquiera que su proceso de unificación nacional fue uno de los más largos, complejos e influyentes del siglo XIX. La idea de que cada colectividad tiene un carácter distinto ya se había planteado desde la Ilustración, pero Hegel le dio nombre y rango plenamente filosófico: *Volkgeist.* Si el Estado es la encarnación del Espíritu, ese Espíritu no es uno indiferenciado, sino propio de una comunidad y su manera de realizar la libertad. El romanticismo terminó de construir esa idea de un espíritu nacional propio, buscando en el lenguaje y las tradiciones. Como señala Anderson: las naciones son productos de la modernidad, pero siempre se sueñan como muy antiguas[55]. Así, también se imaginará (o, mejor, inventará) una antigüedad que no existe. Por tal motivo, durante la era de las grandes historias nacionales, toda Europa buscará dos cosas: demostrar el lejano origen de las naciones en la Edad Media o incluso antes, cosa que en los Estados con ambiciones imperiales se combinó con un intento de demostrar su filiación, siquiera espiritual, con Roma. No todo lo que se consignó se demostró falso a la larga, pero en el ínterin se inventaron tradiciones y símbolos patrios a los que se les atribuyó un falso origen histórico[56]. Los nuevos descubrimientos de la arqueología y la lingüística

47 ANDERSON. *Op. Cit*. P. 115.
48 BOYD, Carolyn P. (1997): *Historia Patria, Politics, History, and National Identity in Spain, 1875-1975*. Princeton: Princeton University Press.
49 ABÓS SANTABÁRBARA, Ángel Luis (2003): *La historia que nos enseñaron (1937-1975)*. Madrid: Foca.
50 SIERRA, Justo (1894): *Primer año de Historia Patria*. París/México: Librería de la Viuda de Ch. Bouret. P. 3.
51 *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina* (1859) y la *Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana* (1888).
52 Castro Leiva, Luis, "El historicismo político bolivariano: una puntualización" [1986], Obras, vol. I, Caracas, Fundación Empresas Polar/UCAB, 2005, pp. 316-347
53 Véase: HARWICH VALLENILLA, Nikita (2003): "La historia patria". En: Antonio Annino y François-Xavier Guerra (Coord.). *Inventando la nación*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 533-549.
54 Decreto del 16 de abril de 1839. Esto se tradujo rápidamente en el *Atlas físico y político de la República de Venezuela* (1840) y *Resumen de la Geografía de Venezuela* (1841), de Agustín Codazzi, y en el *Resumen de la Historia de Venezuela*, de Rafael María Baralt y Ramón Díaz (1841).
55 ANDERSON. *Op. Cit*. P. 22.
56 Véase: HOBSBAWM, Eric y RANGER, Terence (1983): *The invention of tradition*. Cambridge University Press; BILLIG, Michael (1995): *Banal nationalism*. SAGE Publications Ltd.

permitían una revisión crítica (y no pocas veces hipercrítica) de todo lo que se había dicho hasta el momento, cuando no la escritura, desde el principio, de toda una nueva historia no conocida hasta el momento.

De ese modo, el desarrollo del moderno método histórico llevado adelante por Gustav Droysen (1808-1884) y Leopold von Ranke (1795-1886), encontró en los nuevos imperativos políticos un campo propicio para el desarrollo. Ser a un mismo tiempo hija de legendarios eslavos y la Tercera Roma, era un objetivo clave para la nación imperial rusa. Así, por ejemplo, un Jules Michelet escribió sus muy influyentes *Histoire de France* (1833-1867), *Histoire romaine: république* (1839) e *Histoire de la Révolution française* (1847-1853); mientras un Thomas Macaulay publicó su *The history of England from the accession of James II* (1848) y, jugando un poco a Virgilio, sus *Lays of ancient Rome* (1842). Ranke sacó a la luz su muy importante *Geschichten der romanischen und germanischen Völker von 1494 bis 1514* (1824, *Historia de los pueblos latinos y germánicos de 1494 a 1514*) y un verdadero manual de historia nacional: *Neun Bücher preussischer Geschichte* (1847, *Nuevos libros de historia prusiana*). Theodor Mommsen se haría acreedor del Nobel por su *Römische Geschichte* (1854-1856), que se convirtió en una referencia para todos los que querían informarse sobre *cómo construir una república*. En todos los casos, se trata de obras de indicutible valor académico, al menos para su momento, pero en todos es también imposible sustraerlos del contexto político. En las naciones que pugnaban por ser independientes, el deseo de identificar su propio *Volkgeist* era aún más urgente, ya que era una de las bases de la legitimidad de su independentismo. Los historiadores fueron en ellas unos ideólogos esenciales. No en vano a František Palacký (1798-1876), por ejemplo, se le conoce nada menos que como uno de los padres de la nación checa. Su *Geschichte von Böhmen* (1836, en alemán como correspondía aún entonces), será una de las fuentes del nacionalismo checo, sobre todo después de su traducción (*Dějiny národu českého v Čechách a v Moravě*). Escribe al respecto Jorge Bracho:

> Conteste a lo expresado por Hobsbawm (1997), el nacionalismo puede leerse desde dos situaciones desemejantes. Una resulta de un nacionalismo anterior a la consolidación de los Estado nación, por lo menos para el caso europeo, cuyo objetivo primordial gravitó en la necesidad de expresarse en una voluntad colectiva diferente, la que demandó la creación y desarrollo de un Estado soberano, en que aquella voluntad encontrara expresión. La segunda situación floreció como un efecto natural, como fue el de defender la independencia, consagrar la identidad nacional, enaltecer los valores nacionales y resolver todo lo que implica la cuestión nacional (Florida, 1998). De igual forma, el nacionalismo, tal como lo ha resaltado Partha Chatterjee (2000), superó la alegada inferioridad de los pueblos víctimas de coloniaje. Esto se logró configurar al tomar elementos de la cultura occidental, en aras de la modernización de los países que habían sido víctimas de la colonización desde el siglo XVI. Aquí entró en juego la mundialización cultural, al ser conjugados principios provenientes de la civilización occidental para con ellos desafiar la dominación colonial. Con lo que se debe convenir que el nacionalismo se ha dilatado, especialmente, por dos vías paralelas. Una, como expresión ideológica. Otra, como movimiento socio cultural masivo[57].

Es acá donde el marxismo se combinó con el nacionalismo. Inicialmente, el marxismo, con su vocación internacionalista y su enfoque centrado en las clases, y no en las naciones, generó a nivel académico la división entre la "historia política de la derecha", tan llena de reyes y el "mito de los orígenes", como lo llamó Bloch, y la "historia social de la izquierda". Esto, junto a la verdadera revolución historiográfica que produjo la revista *Annales d'histoire économique et sociale* (1929) o Escuela de los Annales, hizo que la historia política haya sido dejada de lado por la mayor parte de los historiadores profesionales por casi un siglo. Aunque esto pretendía demoler la gran cantidad de mitos y simplificaciones de las *historias patrias*, en los países coloniales donde la construcción del Estado nación estaba por hacerse, la solución no era tan sencilla. En primer lugar, se trataba, sobre todo en Asia y África, de pueblos que tomaban de la cultura de sus dominadores la idea moderna de Estado, que ellos vivían por primera vez por las administraciones coloniales.

57 BRACHO. *Op. Cit.* Pp. 73-74.

Sí, del mismo modo que tomaron de los europeos la burocracia y el ejército, también lo hicieron con la *historia nacional*, que sus elites habían aprendido en los sistemas escolares europeos, a veces incluso con historias *ad hoc* creadas para las colonias. Así como en Asia Central la creación de repúblicas socialistas con partidos comunistas propios, integrados a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, fue la base de los Estados-nación que surgieron en la región durante la década de 1990, muchos países africanos comenzaron a pensarse como nación con base en los límites, las cartografías y las historias dentro de las que los europeos metieron a diferentes etnias y reinos (aunque a veces con resultados tan complejos como los de Ruanda). Pero al mismo tiempo, un sector de estas elites europeizadas que buscaban liberarse de los europeos con discursos, instituciones y ejércitos venidos de Europa, se hizo marxista. La idea de Lenin de poder saltar etapas de la historia a través de una revolución, era demasiado atractiva. Así como lo eran los éxitos iniciales de la URSS. La explicación leninista del imperialismo, como fase superior del capitalismo, daba un sentido claro a las luchas: salirse de los imperios era enfrentarse al capitalismo. Y si quedaban dudas, ahí estaba la ayuda militar, tecnológica y económica de los soviéticos o de los chinos. El socialismo era en algún grado otra forma de occidentalización, pero una controlada por las elites locales.

Basta ver la importancia del marxismo en la India y en China para compulsar lo que esto significó. Tanto en África y Asia, como en los países de Europa central más bien independizados recientemente, no se hizo más que integrar el nacionalismo con el marxismo. Si en la misma URSS un hombre como Mikhail Pokrovsky (1868-1932), de los primeros historiadores de la Academia de Ciencias de la URSS, pudo esbozar una interpretación de la historia rusa apartada del nacionalismo, e incluso crítica del imperialismo ruso, esto no duró demasiado. Fue relegado para dar paso a versiones rusófilas, incluso eslavófilas. Es notable que en la historia oficial soviética, no se subrayara a la Segunda Guerra Mundial como un gran triunfo del socialismo, que sin duda lo fue en muchas partes, sino como la *Gran Guerra Patria*. La Cuba revolucionaria ha sido tan marxista como martiana en su historia oficial, ya que la construcción del socialismo (de su versión del socialismo) ha sido vista más como un camino para consolidar al Estado-nación, que un fin en sí mismo[58]. Los Jemeres Rojos siempre fueron tan comunistas como nacionalistas, que combinando su lectura radical del estalinismo con la idealización de Angkor, decidieron cambiar a la fuerza la vida de toda la sociedad. Cuando fueron sacados del poder por los vietnamitas, terminaron por abandonar al comunismo, centrándose en el nacionalismo.

HISTORIA Y CIENCIA POLÍTICA, A MODO DE CONCLUSIÓN

El papel de la historia para el pensamiento y la praxis políticos queda bastante delineado con los ejemplos dados hasta el momento. Hay, naturalmente, muchos más, por lo que lo consignado no son más que unos casos, tal vez emblemáticos, pero que ni de lejos agotan el tema. Dicho esto, sin embargo, queda algo más por plantear ¿qué puede significar todo lo dicho para el politólogo? ¿Cómo la ciencia política compulsará este fenómeno político que es la historia? Más aún, ¿de veras lo ha compulsado alguna vez?

Lo primero, viene otra vez a nuestro auxilio nada menos que García Pelayo con aquello con lo que comenzamos: la historia como *empirie* con la que se construye su sistema de conceptos y que, por lo mismo, toda teoría política es en alguna medida una teoría de la historia. Sin conocimiento de historia, es casi imposible que se atisben tendencias para elaborar hipótesis, diseñar estrategias (si es el caso), pronosticar escenarios probables. Por eso la historia en cuanto *res gestae* debe verse como un fenómeno político en sí a estudiar por el politólogo, como un conocimiento en cuanto *rerum gestarum* indispensable e indisoluble de las ciencias políticas. No es casualidad que después de un largo período

58 La tesis de que José Martí fue el "autor intelectual" de la Revolución, fue sostenida por Fidel Castro desde antes de que se proclamara comunista, y después la recondujo. Según esta tesis, la Revolución no es más que el cumplimiento de lo que Martí soñó y no pudo hacer en vida. Algunos de sus textos pueden leerse en CASTRO, Fidel (1983): *José Martí, el autor intelectual*. La Habana: Centro de Estudios Martianos.

de relativo desinterés por los historiadores, una de las corrientes más potentes de renovación de la historia a finales del siglo XX haya estado muy influida por lo politológico, como ha sido la historia intelectual y su *giro lingüístico*[59]. Por otro lado, el estudio en específico de las políticas de la historia es un tema muy importante para comprender otros procesos políticos. No obstante, ¿se ha hecho? O más aún: de hacerse, ¿cómo tendría que ser? Nos tememos que desde el costado politológico de momento no podemos pasar del planteamiento.

Aunque la ciencia política y el Derecho han dicho algo de casos como el de Léon Mugsera, aquel académico de la Universidad de Ruanda que soliviantó a los Hutus con base en la falsa historia de que los Tutsi eran de Etiopía, y había que hacerlos regresar allá; es necesario un detenimiento mayor en el dispositivo, en el discurso, que hizo posible la tragedia. Sus ideas fantasiosas del pasado de los Tutsi son equivalentes a la pseudociencia nazi sobre los arios. Y con un poco menos de fantasía, a la particular interpretación del marxismo de los Jemeres Rojos en Camboya. O a las conclusiones, también particulares y fantásticas, de Lenin después de leer a Marx. Definitivamente, los usos de la historia en la política no deben pasarse por alto. Las *history wars*, como se ha llamado en el mundo anglosajón a los debates sobre temas muy polémicos, no suelen ser sutilezas metafísicas, sino asuntos de alto interés público, capaces de afectar la vida de millones de personas. El caso de la interpretación sobre la colonización de Australia, de donde surgió el nombre, es el ejemplo más claro.

En Venezuela hemos visto mucho de todo esto. Desde que llegó Hugo Chávez al poder en 1999, en gran medida la legitimidad que los venezolanos le otorgan o no al proyecto, se fundamenta en su visión de la historia. Lo que se evalúe de todo el pasado independiente desde 1830 –aunque más concretamente del período democrático establecido en 1958– justifica o no a la *revolución bolivariana*. Si se lo ve como dos siglos de atraso, dominación de elites oligárquicas y sometimiento al imperialismo, la propuesta de romper con todo y aplicar un socialismo que más o menos se presenta como la continuación del sueño trunco de Bolívar, en la misma línea en la que comunismo cubano es martiano y el camboyano es jemere[60]. Pero si por el contrario se señala que no todo fue malo, que Venezuela vivió un siglo básicamente definido por la paz desde 1903, que a partir de 1930 no hizo sino mejorar sus indicadores y que la democracia, a pesar de su crisis y colapso final, en general representa cuarenta años de estabilidad y alternabilidad republicana, las conclusiones pueden ser muy distintas. No es de extrañar, entonces, que tanto Chávez en lo individual, como el Estado en general se aplicaran a fondo en la creación de un discurso histórico y su difusión por todos los medios posibles. En la acera de enfrente, el sostenimiento de otra versión de la historia ha sido una de las formas de resistencia más importantes. De tal manera que las polémicas histórico-historiográficas que se han hecho bastante populares en los medios y academias venezolanas, son algunos de los espacios de discusión política e ideológica más importantes con los que cuenta la sociedad[61].

No obstante, lo venezolano aún entra dentro de la tardicional "virgiliana" de utilizar la historia, real o ficticia, para dotar de legitimidad a un régimen y para la pedagogía política. De hace unas décadas ese rol se ha expandido a aplicaciones aún más específicas. Los procesos de *memoria y justicia* que deben acompañar las transiciones hacia la democracia, o los procesos de paz, requieren de la investigación histórica para establecer responsabilidades, en ocasiones penales, y sobre todo para buscar una nueva narrativa que permita la reconciliación. Durante los procesos de democratización en América Latina en las décadas de 1980 y 1990, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay establecieron comisiones de

59 Se trata del análisis de la historia intelectual y política a través de los lenguajes de sus actores. Su epicentro estuvo en la llamada Escuela de Cambridge, cuyas principales figuras son Quentin Skinner y sobre todo J.G.A. Pocock con su muy influyente *The machiavellian moment* (1975).

60 Sobre el socialismo bolivariano, véase: TORRES, Ana Teresa (2009): *La herencia de la tribu*. Caracas: Alfa; y STRAKA,Tomás (2017): "Leer el chavismo. Continuidades y rupturas con la historia venezolana". En: *Nueva Sociedad*, No. 268, marzo-abril. Pp. 77-86.

61 Véase: QUINTERO, Inés (Coord.) (2011): *El relato invariable: independencia, mito y nación*. Caracas: Alfa.

la verdad, que a veces eran también de reconciliación. Se trataba de países que venían de décadas muy traumáticas, caracterizadas por dictaduras, guerras civiles (a veces las dos cosas) y en un par de casos (Haití y Panamá), invasiones internacionales. Reconstruir qué había pasado y determinar las responsabilidades era clave para poder seguir adelante. Sudáfrica también tuvo su Comisión de la Verdad y la Reconciliación después de suprimido el Apartheid, así como la tuvo Yugoslavia después de las guerras y genocidos de los años noventa. La lista es larga y abarca todos los continentes. Aunque en ningún caso las comisiones lograron satisfacer a todo el mundo, en general fueron de gran ayuda para el difícil parto de la democracia y de la paz, en medio de décadas de resentimiento, desconfianza y muchas veces crisis económica. Los historiadores no han solido estar entre sus miembros principales, pero la labor que desempeñan es en gran medida historiográfica. Acopiar documentación es clave para determinar responsabilidades, por lo que Centros de Documentación como los de Sarajevo y Camboya no son archivos históricos cualesquiera: son fuentes para la justicia. Viendo el papel que la historia y sobre todo su enseñanza (porque todo lo dicho tarde o temprano llega a la escuela y es en ella donde lo tomará la siguiente generación), se ha impulsado la *historia de la paz*, una visión que sin negar la existencia del conflicto, hace énfasis en el modo en el que los humanos hemos podido resolverlos y lograr la convivencia pacífica, si no siempre la mayor parte del tiempo, sí en largos e importantes períodos[62].

En todo esto, nuevamente, Alemania ocupa un lugar central. La distancia de más de medio siglo, ha hecho del nazismo un asunto en el que los historiadores ocupan un lugar importante. De todas las *history wars* que ha habido, probablemente la más famosa es la *Historikerstreit*, ocurrida en la República Federal Alemana entre 1986 y 1989 acerca del modo en el que interpretar el Tercer Reich. Mientras algunos intelectuales e historiadores consideraban peligrosa la "normalización" y relativización de aquel pasado, otros pensaban que había llegado el momento de pasar la página, e incluso de revaluar el alcance real de la "culpa" alemana en los crímenes nazis. La caída del Muro de Berlín y el fin de los socialismos reales relegó estos problemas en medio de un triunfo, en apariencia definitivo y contundente, de la democracia liberal; pero basta ver la resurrección de los movimientos de extrema derecha, xenófobos y no pocas veces antisemitas, para compensar la vigencia de la *Historikerstreit* y su impacto político inmediato.

Son todas cosas que entran en la agenda del politólogo. No solo debe estar atento a la historia como la data sobre la que basar sus análisis, sobre todo si son a largo plazo, sino también a las ideas, intencionalidades e interpretaciones que se hacen de ella. La *res gestae* le es fundamental para la formación de la teoría y del pensamiento político, pero la comprensión de la *rerum gestarum* también lo es, y mucho. El politólogo debe, entonces, tener conciencia de ello y poseer al menos las herramientas básicas para enfrentarlo. La afirmación de García Pelayo con la que abríamos: el estudio de la historia es inexcusable para la formación de la ciencia política. Es su luz y su sal.

PARA LEER UN POCO MÁS

A lo largo del texto se citaron una multitud de libros y artículos. Tal vez a algunos lectores las citas les resultarán prolijas, pero los especialistas acusarán no pocas ausencias. Es un riesgo que siempre se corre cuando se intentan visiones resumidas de un tema, en especial de uno tan amplio y complejo. Quien quiera continuar leyendo sobre la materia podrá, no obstante, sentir dudas sobre qué otros textos buscar o en cuales detenerse de los muchos citados. En su auxilio se presenta acá una lista mínima. Son pasos con los que puede comenzar un buen camino:

BERMEJO BARRERA, José Carlos (1994): *Entre filosofía e historia*, Madrid: Ediciones Akal.

BRACHO, Jorge (2014): *Lo que de la nación nos queda. Configuraciones y argumentaciones de una definición moderna*. Caracas: Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

62 MUÑOZ, Francisco A. y LÓPEZ MARTÍNEZ, Mario (Eds.) (2000): *Historia de la paz. Tiempos, espacios*. Granada: Instituto de la Paz y los Conflictos/Universidad de Granas.

CARRERA DAMAS, Germán (1995): *Aviso a los historiadores críticos.* Caracas: Ediciones Ge.

CORCUERA DE MANCERA, Sonia (1997): *Voces y silencios de la historia. Siglos XIX-XX*. México: Fondo de Cultura Económica.

FERRO, Marc (1995): *Cómo se le cuenta la historia a los niños en el mundo entero*. México.

GARCÍA PELAYO, Manuel (1991): "Sobre la significación de la historia para la teoría política" [1960]. En: *Obras completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

HISTORIA Y POLÍTICA (revista). Universidad Complutense de Madrid, desde 1999.

POCOCK, J.G.A. (2011): *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método*. Madrid: Ediciones Akal.

POPPER, Karl (1996): *La miseria del historicismo*. Séptima reimpresión. Madrid: Alianza.

ROLDÁN, Concha (1997): *Entre Casandra y Clío. Una historia de la Filosofía de la Historia*. Madrid: Ediciones Akal.

EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA 05

Ricardo Combellas

INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL

Sobre el Estado moderno

Intentaré seguir como consejo las siguientes palabras de un cultor del léxico de la política, (Matteucci, 2011, p. 15): "La tarea de la ciencia –en política– consiste en tratar de aportar claridad al lenguaje común, el lenguaje de todos." El cometido no es nada fácil para nuestros dos conceptos, Estado y democracia, pues se trata de conceptos cargados de historia, y por ende necesitados de revisar en cada época, sino además por la circunstancia de tratarse de conceptos polémicos, instrumentos que manejan las ideologías para imponer sus puntos de vista en el debate político. Tratándose este ensayo de un esfuerzo de clarificación, en la tónica del autor antes citado, me propongo ofrecer alguna luz a su pasado, presente y eventualmente a su posible futuro.

La definición del Estado es menos compleja que la democracia, no solamente porque su carga polémica sea menor, sino también porque existe un consenso básico sobre los elementos que lo integran, recogidos en la célebre definición de Weber (1967, p. 83): "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima." Weber escribió el texto de lo que fue primero una conferencia (*La política como vocación*) el año 1919. Aunque la definición sigue siendo ampliamente citada, algunos de sus elementos en la actualidad se discuten, o por lo menos se relativizan. Por una parte, el territorio como espacio físico donde ejerce su poder el Estado se ha convertido en un concepto más complejo, dada la amplitud del orden internacional y la sociedad trasnacional, imposibles de aprehender y dominar por el poder del Estado, aparte de que el poder del Estado es un poder definido como político, no fácil de aislar hoy en la práctica del poder económico, dada la realidad intervencionista del Estado en la economía; a lo que se agrega que el deslinde del Estado de la sociedad es en nuestra época borroso, motivado al entrecruzamiento de ambas esferas, fenómeno que García-Pelayo (1991, Vol. II, pp. 1597 y ss.) denomina como de socialización del Estado y estatización de la sociedad. Por último, y es el punto más polémico de la definición del Estado, se refiere a la legitimidad, la violencia física legítima. En un siglo de la atrocidad del siglo XX, con regímenes totalitarios y dictaduras autoritarias de cuestionable legitimidad, fuertemente represivos y ajenos al consentimiento de sus ciudadanos, repugna el incorporar la nota legítima a la definición del Estado, derivado de la problematización en torno a sugerir como una evidencia que siempre los gobernados asumirán positivamente la creencia de que los gobernantes tienen justos títulos para gobernar.

El Estado como realidad histórica surgió en Europa entre los siglos XV, XVI y XVII, derivado de un largo proceso con diferentes ritmos y peculiaridades a su consolidación en cada país. Existe un consenso básico en torno a que su definitiva implantación ocurrió una vez finalizadas las guerras de religión, y con más precisión tras la firma de la Paz de Westfalia el año 1648. En palabras de Heller (1961, p. 143): "La Reforma trajo como consecuencia, la emancipación definitiva y total del poder del Estado respecto a la Iglesia, incluso en los Estados católicos." El Estado entonces es un concepto moderno, es decir, unido al proceso de secularización y racionalización del poder cónsono con el desarrollo del capitalismo mercantilista, concentrado en la figura del monarca como soberano, garante del orden en el territorio donde ejerce su autoridad, por lo cual identificamos al concepto del Estado con el Estado moderno, y en consecuencia lo deslindamos de otras formas de dominación, como son los casos en Europa de la polis griega, la *civitas* romana, las *signorias* de la Italia renacentista y el feudalismo medieval. En suma, el Estado fue desde sus orígenes un fenómeno

ampliamente exitoso que terminó imponiéndose sobre otras formas de dominación, al lograr consolidar el rey el monopolio del poder en su territorio, tanto frente a los poderes interiores como en su reconocimiento como poder único e igual en jerarquía a los poderes exteriores, que pasaron a constituir la organización de Estados que desde entonces rige la comunidad internacional. El concepto central que define el Estado moderno, tal como lo conocemos todavía hoy, es el de soberanía, teorizado en el siglo XVII tanto por Bodino como por Hobbes, y definida por el primero como poder absoluto y perpetuo, y que en la actualidad entenderíamos más bien como relativo y hasta contingente, para autores que vislumbran una refeudalización del Estado como expresión protuberante de su crisis.

El Estado moderno se concibe entonces como un artificio, una construcción humana, con el propósito de lograr las metas que pretende alcanzar, por encima de todo la preservación del orden en la sociedad. Guiado por la razón instrumental (la adecuación de los medios a los fines), impone su dominio a través de la ley, expresión de la voluntad del soberano que se sobrepone a la tradición y la costumbre imperantes en la sociedad, en función del bien supremo de garantizar el orden social. En palabras de Matteucci (2011, p. 35):

> El concepto de soberanía es un poderoso instrumento teórico para el afianzamiento del Estado moderno: es el arma más refinada para vencer todas las posibles resistencias desde abajo, pero también sanciona la separación del Estado respecto a la sociedad, que ya no es dueña de su *ius*.

Para último, es de señalar en esta introducción que el concepto del Estado recibirá una profunda transformación, producto de la deslegitimación de la figura del monarca como soberano y la destrucción del Estado absoluto, consecuencia del surgimiento de la idea de nación, obra de las revoluciones liberal-burguesas de fines del siglo XVIII, y de forma particular con la Revolución francesa, pues los gobernados como súbditos pasan a ser ciudadanos, sujetos de derechos ahora interpretados como anteriores y superiores al Estado, donde en consecuencia se ha trasladado la soberanía, ahora soberanía nacional, base de legitimidad del nuevo Estado. Es el moderno Estado-nación, independientemente de que la nación asuma diversos derroteros definitorios en torno a las ideas de pueblo, de etnia, de lengua común, de historia o de destino compartido, que se conjugan en un nosotros identificado frente a los otros, y sus pretensiones legítimas a construir su propio Estado. Nos topamos así con el nacionalismo, fuente fundamental de los conflictos que dividirán a las naciones en su pretendido derecho a construir su propio Estado.

Sobre la democracia

Seguramente la democracia sea el concepto político de uso más frecuente y más debatido de la época actual. Pese a todos los esfuerzos por dotarlo de rigor, el concepto de democracia se resiente a la uniformidad. Como lo señala Dunn (1996, p. 3):

> La teoría democrática es el Esperanto moral del actual sistema de Estados nacionales, la lengua en que verdaderamente están unidas todas la naciones, la jerga pública del mundo moderno. Moneda en verdad de dudoso valor, que sólo un completo imbécil aceptaría por su valor nominal, tomaría al pie de la letra.

Así como a Maquiavelo se le considera el introductor de la idea del Estado en el mundo moderno, el concepto de democracia hay que remitirlo a la Grecia clásica, y su apogeo en el siglo V a. C., el llamado Siglo de Pericles, en reconocimiento al líder político con el que se identifica su mayor esplendor. Democracia es la forma política donde gobierna el pueblo (el Demos), siendo Clístenes (h. 560 a. C. – h. 508 a. C.) el padre de la democracia, pues a él se le reconoce unánimemente como el autor de la constitución democrática de la polis ateniense. Inevitablemente a partir de entonces la democracia se identificará con el pueblo, independiente de los mecanismos que utilice el pueblo para gobernar. La democracia que conoció Atenas y el resto de las polis que adoptaron su constitución, la denominamos hoy como democracia antigua, para diferenciarla de la democracia que empieza a abrirse camino bajo la influencia de las ideas ilustradas en la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX, que llamamos democracia moderna.

La democracia antigua se distingue de la moderna pues en ella gobernaba directamente el pueblo, a cuyas decisiones se sometían los magistrados, a diferencia de la democracia moderna, donde el gobierno del pueblo se ejerce a través de los gobernantes que el pueblo designa, independientemente de que sea a través del sorteo o de cualquier forma de elección. Dos ideas medulares de la democracia ateniense forman, por así decirlo, el genuino meollo de toda democracia: lo que ellos llamaban *isegoria*, el derecho de todos a hablar en la asamblea soberana, que en la actualidad podríamos traducir como el derecho de todos a participar en las decisiones políticas, y la *isonomia*, que asociamos a la idea de igualdad de los ciudadanos, independientemente de su nacimiento o la posesión de bienes de fortuna. Tucídides, pone en boca de Pericles (en la célebre *Oración Fúnebre* en honor a los caídos en la guerra con Esparta) unas palabras que aquí merecen citarse textualmente:

> La administración del Estado [yo diría de la polis] no está en manos de pocos, mas del pueblo, y por ello democracia es su nombre. En los asuntos privados todos tienen ante la ley iguales garantías, y es el prestigio particular de cada uno, no su adscripción a una clase, sino su mérito personal, lo que le permite el acceso a las magistraturas, como tampoco la pobreza de nadie, si es capaz de prestar un servicio a la patria, ni su oscura posición social, son para él obstáculo. (Tucídides, 1976, p.71)

La democracia moderna requiere inexorablemente de adjetivaciones: así distinguimos la democracia liberal de la democracia socialista, la democracia formal de la democracia sustancial, la democracia elitista de la democracia pluralista, como inventamos nuevos términos para identificar nuevas realidades o construir novedosas teorías, analizadas en un sentido positivo o negativo, como son los casos de las llamadas democracias iliberales y democracias populistas, los modelos de democracia deliberativa, y así sucesivamente. En este sentido un esclarecedor punto de partida lo constituye la distinción que hace Sartori (2003) entre definiciones descriptivas y definiciones prescriptivas de la democracia, siendo que las primeras aluden al análisis de las democracias realmente existentes, y las segundas se inscriben en destacar el deber ser de la democracia, la idealidad a la que deben aspirar los regímenes que se proclaman democráticos.

Los excesos conducen a la irrelevancia, y ello es peligroso de aplicar a un concepto valioso como lo es el de democracia, pues esta pretende participar de la mejor tradición heredera de la Ilustración, que por lo demás rescató del olvido la democracia antigua, reinterpretada ahora a la luz de los valores de la igualdad y la libertad, y convertida en un concepto medular de la teoría y la práctica políticas de la actualidad. Es en ese sentido que destaca el esfuerzo intelectual de Bobbio, (1986, p.14) antecedido y continuado por otros autores, de desarrollar una definición mínima de democracia "[…] caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos* […]", que nos faciliten distinguir los regímenes democráticos de los no democráticos. Ellas son, el derecho del mayor número de ciudadanos de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas; la regla de la mayoría para determinar la validez de una decisión colectiva; y la existencia de alternativas reales en la selección de los aspirantes a gobernar. Posteriormente, en su obra *Teoría general de la política* editada por su discípulo Bovero, (Bobbio, 2003, pp. 449-462), amplía sus reglas, llamadas también "universales procedimentales", a seis:

1. Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar su propia opinión y de elegir a quien la exprese por él.

2. El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso.

3. Todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados en concurrencia entre ellos.

4. Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos.

5. Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos.

6. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en especial el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

Esas reglas nos conducen a diferenciar un régimen democrático de un régimen autoritario. No obstante, como podrá deducirse, implican dichas reglas unos prerrequisitos unidos a una concepción de la política y de los valores que la inspiran y le dan sentido. Y aquí entra en juego un elemento que recorrerá el largo camino de la democracia moderna a partir de las revoluciones liberal-burguesas de la última mitad del siglo XVIII, y al cual nos referiremos de una u otra forma a partir de ahora en este escrito: la ligazón democracia, Estado y derecho, unidos en torno a la idea y el concepto moderno de constitución.

El concepto antagónico a la democracia, y que se ha impuesto a sus sinónimos (Sartori, 1992) es el de dictadura, y tratándose de que el gobernante de hoy, sea cualquiera la latitud, no desea ser identificado como dictador (todos, de alguna forma, se consideran a sí mismos como gobernantes democráticos), precisarlo constituye una exigencia obligatoria en nuestro tema. Lo primero que hay que destacar es que entre el color blanco de la democracia y el negro de la dictadura existen diversas tonalidades de gris. Las seis reglas señaladas y debidamente cumplidas, constituyen el óptimo de la democracia. Sin embargo, la realidad nos muestra la abundancia de regímenes grises, definidos como aquellos que adolecen muchas veces o resultan deficitarios en el cumplimiento de las reglas bobbianas.

La dictadura es una forma política no limitada por el derecho, que tiene los límites que el dictador le establece. El dictador está por encima del derecho, que se amolda como una plastilina a sus designios. Otra característica de la dictadura está en el recurso de la violencia, que pasa a ser el primero y permanente recurso de gobierno. Asimismo, se señala como una nota característica de la dictadura su tendencia natural a personalizarse en la figura del dictador, por lo cual resulta un punto problemático en ella el tema de la sucesión. Se discute por último sobre la característica de la provisionalidad de la dictadura, en lo que ha insistido Schmitt (2013) al considerar a la dictadura como un poder estatal sin limitaciones legales para superar la guerra y el desorden, en aras de restablecer la perdida normalidad.

EL ESTADO LIBERAL Y LA DEMOCRACIA MODERNA

El renacimiento de la democracia

La democracia como forma de gobierno prácticamente desapareció de la historia occidental con la decadencia y muerte de la democracia ateniense en el siglo IV a. C. No hay una respuesta contundente a sus razones. La democracia se asoció al gobierno tumultuario, a la anarquía, al gobierno del populacho (lo que Polibio identificó como la Oclocracia), y no encontró defensores en los grandes pensadores de la Antigüedad, Platón y especialmente Aristóteles, cuya obra *Política* tendría una enorme influencia a partir de su redescubrimiento en Europa en el siglo XIII, y donde abogaba a favor de un gobierno mixto republicano. En ese largo período hubo atisbos de democracia, dada la presencia del pueblo (fundamentalmente sectores de la clase burguesa) en las decisiones políticas, bajo el predominio de una forma política, la República, inspirada en la Roma antigua y en la idea del gobierno mixto, es decir la combinación de elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos en la distribución del poder. No obstante, será con las Revoluciones liberal-burguesas, y de forma predominante con la Revolución norteamericana y la Revolución francesa, cuando la democracia volverá a adquirir un protagonismo estelar.

¿Qué factores contribuyeron al renacimiento de la democracia? En primer lugar, el cuestionamiento de la legitimidad monárquica (la monarquía absoluta) y su fundamentación teológica, sustituida por el principio de la soberanía popular. El poder no se construye ahora de una forma descendente (de arriba hacia abajo), sino de una forma ascendente (de abajo hacia arriba). El descubrimiento de las leyes que rigen el desenvolvimiento de la sociedad se ejerce a través de una facultad humana, la razón, que nos permite desterrar el fundamento teológico del Antiguo Régimen, sostenido en las inveteradas tradiciones del mundo medieval. Será pues ese portentoso movimiento que llamamos la Ilustración, la que a lo largo del siglo XVIII erosionará de forma inclemente los cimientos de la vieja sociedad. En suma, el consentimiento de los gobernados se constituye en el nuevo principio legitimador de los gobiernos. Otro aspecto a considerar es el contractualismo, sobre todo en las versiones ilustradas de Locke y Rousseau, cierto que distintas pero unidas en el cuestionamiento de las superadas concepciones del poder y la sociedad, en virtud de lo cual los individuos mediante un acuerdo consentido deciden abandonar el estado de naturaleza y construir un estado social y político. Por último, es de destacar aquí la relevancia de los derechos naturales en cuanto derechos inscritos en la naturaleza humana, y por ende anteriores y superiores al Estado, que este por tanto declara, no constituye, y debe respetar y proteger.

El tipo de democracia que se terminó imponiendo en la época de las Revoluciones, la democracia representativa, así como la forma de Estado, el Estado liberal, no serían consecuencia automática de decisiones políticas incuestionables; por el contrario, fueron precedidos de ardientes debates en los diversos escenarios políticos (prensa, mítines, clubes y asambleas) que cristalizaron en procesos constituyentes que terminaron de configurar la nueva organización del poder y sus relaciones con la sociedad y los individuos. Tanto en la Revolución norteamericana (Wood, 1995) como en la Revolución francesa (Fontana, 1995) se produjeron intensos debates en torno a los alcances y límites de la democracia. Predominaron los partidarios del gobierno representativo (Manin, 1998), promotores de una democracia limitada, que gracias a los pesos y contrapesos diseñados en la constitución, impidieran la tiranía de la mayoría y se garantizaran las libertades individuales. En contraposición se colocaron los partidarios de la democracia radical, llamados también demócratas a secas, que bajo la inspiración de Rousseau sostuvieron la primacía de la democracia directa, pues a todo evento las decisiones colectivas debían ser ratificadas por el conjunto de los ciudadanos en asambleas populares. Derrotada en los años decisivos de las Revoluciones (aunque había quedado formalizado un precedente en la Constitución jacobina del año 1793), la visión radical de la democracia resurgiría posteriormente en el socialismo fiel a la Comuna de París de 1871, así como en la democracia participativa de estos tiempos.

La democracia representativa y los partidos políticos

La representación es una invención conceptual independiente del concepto de democracia, por ende históricamente se han desarrollado formas de representación política no necesariamente democráticas. Tales son los casos, a título de ejemplo, de la representación estamental y de la representación corporativa, aparte de que la única democracia conocida antes del surgimiento de la democracia moderna, la democracia antigua ateniense, tenía como instrumento por excelencia de actualización de la democracia el sorteo, no la elección de delegados, y menos de representantes (Manin,1998).

En palabras de García-Pelayo (1991,Vol. III, p. 2690):

> Re-presentar, en su genuino y general sentido, significa dar presencia a algo que está ausente, convertir en entidad actuante a algo que por sí mismo es incapaz de actuar, dar realidad existencial a aquello que por sí mismo no puede realizar ciertos actos de existencia. El objeto de la representación política es hacer capaz de decisiones a una entidad que por sí misma es incapaz de decidir permanentemente y como quiera que la existencia política sólo puede actualizarse a través de decisiones, resulta de ello que sólo mediante la representación se actualiza la unidad representada.

Como *supra* señalamos, en los decisivos debates constituyentes de finales del siglo XVIII predominó el gobierno representativo sobre el gobierno delegatario, el cual responde directa y permanentemente al pueblo de sus decisiones. El triunfo del liberalismo burgués, un liberalismo alérgico a la participación del común en la vida política, tuvo hábiles defensores tanto en Europa como en la joven nación norteamericana, de los cuales es de destacar aquí a Sieyes (1993) y su diseño de un artilugio para conciliar la democracia con la representación, al dividir la ciudadanía en pasiva (todos los ciudadanos) y activa (los que califican como representantes), seleccionados por criterios censitarios.

Dicho en términos sencillos, las olas democratizadoras que ha experimentado el mundo en estos doscientos años, son manifestación de la lucha por cerrar la brecha entre las dos ciudadanías, solidificarlas en una sola idea, un solo concepto, consustanciado con la participación de todos, en tanto ciudadanos (el pueblo, como dice correctamente Bobbio, 1986, es el conjunto de ciudadanos), en las decisiones que en definitiva a todos nos conciernen, es decir las decisiones políticas, referidas al bien común que debe guiar la vida de la comunidad política a la que todos pertenecemos.

Dado que la ideología triunfante de las revoluciones que los historiadores no por casualidad identifican como liberal burguesas lo fue el liberalismo, ahora como ideología hegemónica, derrotado el republicanismo roussoniano, y en tanto artífice del moderno constitucionalismo, diseñó su particular y funcional forma de conciliar la democracia con la representación, la ahora llamada democracia representativa de cuño liberal, que tampoco por casualidad también la denominamos (y seguimos abusivamente denominándola) como democracia liberal. En efecto, para los liberales (y por ende para el constitucionalismo clásico) la democracia representativa se reviste de tres requisitos (Bobbio, 1986): el mandato libre, con lo cual se pretende liberar al representante de las viejas ataduras medievales del mandato imperativo; la representación nacional, pues ahora el representante representa a la nación en su conjunto, es decir la totalidad de la nación, cuyo interés libremente interpreta, no cualquiera de sus partes, sea la ciudad o la provincia que lo elige, tampoco el estamento ni el gremio; y en tercer lugar, el principio de mayoría, en otras palabras la legitimidad de las decisiones se expresa en el voto mayoritario de los representantes en la asamblea, no por casualidad calificada por los revolucionarios franceses a partir de entonces como asamblea nacional.

A diferencia de los partidos de notables del primer liberalismo, caracterizados por la relevancia de reunir notables con el propósito de seleccionar los candidatos y organizar las elecciones (Duverger, 1957), las luchas sociales por la conquista del sufragio universal desde por lo menos el último tercio del siglo XIX hasta por lo menos mediados del siglo XX, aparejaron el surgimiento de un modelo de partido, el partido de masas, diseñado como mecanismo eficaz, precisamente, para organizar y movilizar al creciente número de votantes en los eventos electorales donde se decidía la lucha agonal por obtener la mayoría, lo cual cristalizaba en el parlamento, la institución política representativa por excelencia (todavía hoy) de las democracias contemporáneas. En efecto, los nuevos partidos, articulados organizativamente en torno a una estructura rígida presente a lo largo y ancho del territorio nacional, y jerarquizados verticalmente gracias a un comando decisional único (la dirección nacional) bajo el principio del centralismo democrático, terminarían convirtiéndose al unísono de la emergencia de las masas en la política (la bestia negra del conservatismo liberal, como es patente en la conocida obra de Ortega y Gasset, 1963, sobre la rebelión de las masas), en los actores principales de las democracias de raigambre liberal.

Consecuencia de este proceso histórico, la democracia representativa liberal sufrió dos cambios de gran magnitud, que nos llevan a definir la democracia representativa actual como democracia de partidos: primero, el mandato libre es sustituido por el mandato de partido, pues ahora los representantes son disciplinados militantes que siguen obligatoriamente la línea que les impone la dirección partidista desde fuera de las asambleas representativas; y segundo, la interpretación del interés nacional se realiza ahora, no a través del juicio volitivo individual del representante, sino a través de la plataforma decisional (el programa ideológico y el programa de gobierno) que decide colectivamente el

partido. En suma, el único componente de la democracia representativa de cuño liberal que sobrevive en la democracia de partidos es el principio de la mayoría, producto menos del debate parlamentario y más de los acuerdos que se "cocinan" fuera de las asambleas representativas, pues se resuelven preponderantemente en los conciliábulos de los partidos.

Hans Kelsen tuvo el mérito de ser de los primeros en analizar, por cierto con gran agudeza (en su obra *Esencia y valor de la democracia*, aparecida por primera vez el año 1920, revisada y ampliada en su segunda edición del año 1929), la profunda transformación que se estaba llevando a cabo, y que se condensa en su señera frase: "La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos". Los partidos pasan a ser los actores protagónicos por excelencia de la democracia moderna, reduciéndose la participación de los ciudadanos exclusivamente al ejercicio del derecho al sufragio. En palabras del propio Kelsen (1977, p. 47), verdadero precursor de la teoría elitista de la democracia (que retomarían muchos años después Schumpeter y sus epígonos):

> La democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así, los derechos políticos –en los que consiste la libertad– se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio.

En pocas palabras, la funcionalidad del sistema impone necesariamente el aceptar la nueva realidad de la "sobrerrepresentación" de los partidos y la "infraparticipación" de los ciudadanos, que deben contentarse en la "nueva democracia" con la elección de la mayoría que nos debe gobernar. La democracia es concebida ahora como procedimiento, democracia electoral, abandonándose en consecuencia los añejos valores de la participación ciudadana y el autogobierno.

La democracia de partidos no se estabilizó como en un lecho de rosas en el seno de la sociedad moderna. Tuvo que batallar con formidables enemigos. Por una parte los totalitarismos comunista y fascista, que en algunos casos, como todos sabemos, destruyeron los cimientos de la democracia liberal. La batalla más dura, que resurge como ave fénix cada cierto tiempo, cuando se debilitan los resortes que vitalizan las democracias, es la que se libra contra el comunismo y los socialismos antilibertarios (cuya perspectiva de la "democracia" analizaremos *infra*), algunos de ellos por cierto palmariamente fascistas en los hechos, el criptofascismo, presente de forma encubierta, como lo revela la admiración de los "revolucionarios" por el Estado total, en los socialismos antilibertarios que pululan engañosamente en nuestra "era posmoderna". En efecto, el llamado socialismo revolucionario mostrando en los hechos su cara autoritaria, abjuró de los ideales libertarios de la Revolución francesa, despectivamente calificada su democracia como democracia burguesa, e intentó infructuosamente construir un modelo alternativo, la llamada "democracia de consejos".

Si el primer enemigo de la democracia de partidos es un enemigo exógeno, el segundo es endógeno, un fenómeno ya analizado en los años de sostenido crecimiento de los partidos de masas en Europa por el politólogo alemán Michels (2001), cuya primera edición de su libro sobre los partidos políticos data del año 1911. Se trata de las tendencias oligárquicas de los partidos, consecuencia de factores psicológicos, organizativos y de aquellos vinculados al liderazgo, que conspiran contra los ideales democráticos que pretenden defender, en suma, la conversión del instrumento en un fin en sí mismo, la formación de oligarquías y la perpetuación del liderazgo en detrimento de la aspiración democrática al debate deliberativo, la fluidez de la renovación del liderazgo y las demandas de participación ciudadana en la gestión pública. Con la "mineralización" de la democracia de partidos, transmutada esta en partidocracia, los partidos de masas exitosos (los llamados partidos del estatus), pasan a controlar herméticamente la vida política, al mediatizar la representación, gracias al diseño de un sistema electoral funcional a sus intereses, y "colonizar" la sociedad civil, al "colorear" políticamente sus acciones y decisiones, al unísono de intentar también "colonizar" el Estado, muchas veces con éxito en los sistemas donde no se ha desarrollado el *civil service*, lográndose incluso hasta desvirtuar el dogma constitucional de la separación de poderes, gracias al control partidista del sistema judicial, en detrimento de su proclamada independencia y autonomía.

Estabilizados los sistemas políticos democráticos, con el exitoso Estado de bienestar de los años cincuenta y sesenta, amén de los profundos cambios producidos en todas las esferas de la vida humana por la era posindustrial y su expresión en la revolución tecnotrónica, sobre todo para nuestro tema por su impacto sobre la comunicación de masas, la democracia de partidos fue sometida a fuertes tensiones que afectaron irremisiblemente sus soportes representativos. Echemos una rápida ojeada a algunos de esos cambios: primero, el fenómeno de la desideologización, la crisis de las ideologías (que no conduce, por cierto, necesariamente al "fin de la historia") y su derivación en la "despolitización" de una sociedad opulenta y satisfecha consigo misma gracias al bienestar (y su protuberante síntoma en la creciente apatía política), arrojó como una de sus consecuencias la flexibilización de los partidos de masas, partidos que en la mayoría de los casos habían nacido como partidos ideológicos, transformados ahora en lo que Kirchheimer (1966) calificó como *catch-all-party*, partidos de todos y para todos, partidos "autobús", de donde me puedo bajar y subir sin ningún remilgo ideológico y menos existencial; segundo, el predominio de un tipo de político profesional (la política deja de ser una vocación, para convertirse en una profesión) que García-Pelayo (1991) denomina "político manipulador", caracterizado por su inmediatismo, el no asumir la responsabilidad de sus actos, la sustitución del pensamiento crítico por la farragosa manipulación del lenguaje, y su incapacidad para discernir las crisis morales de la sociedad. Ya lo decía Weber (1967, p. 155) en su célebre conferencia sobre la política como profesión : "En último término, no hay más que dos pecados mortales en el terreno de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coincide con aquélla"; y tercero, la "personalización" de la política, dado que el dirigente político se despega lo más posible del aparato del partido, producto en buena medida de la videopolítica, pues como afirma Sartori (2002), la imagen, sea la producida por la televisión, sea la producida por otras formas de comunicación, sobre todo la Internet, pasa a ser un poder que se ubica en el centro decisivo de todos los procesos políticos contemporáneos, sustituyendo la nostálgica unión en torno a las casas y seccionales de los partidos, y donde el mitin es superado por la televisión y el resto de los medios de comunicación masiva.

En conclusión y como resumen de los cambios producidos en el sistema de representación de las democracias contemporáneas, podemos señalar dos grandes líneas de argumentación (Linz, 2007):

Primero, la democracia continúa siendo conducida por los partidos; calificados estos como condición necesaria pero no suficiente de la democracia moderna. Sin embargo, donde predomina la oligarquía y los partidos se cierran a la participación, terminan imponiéndose las tendencias neocorporativas (partidos, grandes corporaciones, sindicatos burocráticos, tecnocracias y burocracia estatal) en la conducción del sistema político, en detrimento de la participación popular.

Segundo, la crisis del Estado de bienestar (al que nos referiremos *infra*) se manifiesta como una crisis de ciudadanía, pues el común del pueblo siente una creciente insatisfacción ante las carencias para alcanzar una vida medianamente digna, de lo cual se resiente su apoyo a los partidos, y un sentimiento de frustración ante "poderes invisibles", a los cuales no puede acceder ni controlar. Se experimenta una crisis de la política y una insatisfacción del actuar de los políticos, con lo cual la democracia es un vivir sufriente, un ideal del cual olvidamos fácilmente sus virtudes y méritos.

El Estado liberal y el constitucionalismo

El liberalismo, una doctrina política surgida como hija de la Ilustración en el siglo XVIII, y que no ha dejado de desarrollarse e intentado por consiguiente dar respuesta a los dilemas de la nueva sociedad, significó una transformación profunda tanto de la estructura como de las funciones del Estado, cuyos elementos fundamentales paso a considerar: en primer lugar destacaría el sujeto central de la sociedad y de la política, el individuo. El Estado está supeditado al individuo, su función fundamental es limitarse a romper todos los obstáculos que impidan el desarrollo del ser indivi-

dual. La libertad individual es aquella que llamó Constant (1988) la libertad de los modernos, para diferenciarla de la libertad comprometida con el interés colectivo, peculiar a la antigüedad greco-romana, llamada por Constant libertad de los antiguos. En nuestro tiempo el filósofo político Berlin (1998), distingue la libertad positiva de la libertad negativa, esta última la libertad individual, también llamada la libertad liberal, entendida como la posibilidad de desarrollar la vida sin obstáculos que lo impidan. Se trata de una libertad garantizada, protegida por los derechos de libertad, y sobre lo cual al Estado y a la sociedad les está vedado intervenir, salvo de forma circunstancial para proteger el orden que asegura la libertad. El segundo elemento, consecuencia del anterior, consiste en la consideración del Estado como un mal necesario, un Estado mínimo a todo evento limitado, estructuralmente pequeño, provisto de una burocracia al servicio del ejercicio de reducidas funciones. Separado de la sociedad, el Estado liberal debe proteger el libre desarrollo de los individuos. También destaca en la idea del Estado liberal su neutralidad ante los conflictos religiosos, un Estado laico cónsono con el proceso de secularización de Occidente. El Estado liberal obra a través del principio de la autoridad de la ley (es un Estado legal de derecho), ley entendida como una decisión normativa del Parlamento, y producto del debate ("de la discusión nace la luz"), con la nota de generalidad que rechaza los privilegios del antiguo régimen absolutista. Por último, el Estado liberal es un Estado constitucional, creador del constitucionalismo moderno, su obra cumbre en tanto sistema de protección de las libertades.

En efecto el constitucionalismo, entendido como la técnica jurídica de las libertades (Matteucci, 2011), es una sobresaliente herencia del liberalismo, su conquista más sólida, pues independientemente de las profundas transformaciones políticas de estos dos últimos siglos, y de la pertinencia de sus actualizaciones, mantiene plena vigencia. Son cinco los componentes del constitucionalismo (seguimos a Matteucci, 2011, p. 135 y ss.): en primer lugar, la constitución escrita, expresión de racionalidad, en la medida en que en un documento solemne se estampan los mecanismos de limitación del poder, en aseguramiento de las libertades fundamentales; en segundo lugar, la idea del poder constituyente del pueblo, que podemos definir como:

> […] aquella fuerza y autoridad (política) capaz de crear, de sustentar y de cancelar la Constitución en su pretensión normativa de validez. No es idéntico al poder establecido del Estado, sino que lo precede. Pero, cuando se manifiesta, influye sobre él y opera también dentro de él según la forma que le corresponde para actuar. (Böckenförde, 2000, p. 163)

En tercer lugar, la declaración de derechos, que adopta con el constitucionalismo una pretensión de universalidad, pues forman parte de la naturaleza humana. Son los derechos de libertad, a los que corresponde por parte del Estado ante todo reconocer y proteger; en cuarto lugar, el principio de la separación de poderes, la célebre trilogía que divide el poder en tres ramas separadas y claramente circunscritas en sus funciones (ramas legislativa, ejecutiva y judicial), y cuyo propósito es la protección de las libertades; y en quinto lugar, el gobierno limitado. En síntesis, vale la pena estampar aquí esta cita de Schmitt (1982, pp. 138-139), en la medida en que capta como pocas el sentido de la libertad en el Estado liberal de derecho:

> De la idea fundamental de la libertad burguesa se deducen dos consecuencias que integran los dos principios del elemento típico del Estado de Derecho, presente en toda Constitución moderna. Primero, un *principio de distribución*: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo *ilimitada en principio*, mientras que la facultad del Estado para invadirla es *limitada en principio*. Segundo, un *principio de organización*, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se *divide* y se encierra en un sistema de competencias circunscritas. El principio de distribución –libertad del individuo, ilimitada en principio; facultad del poder del Estado, limitada en principio– encuentra su expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; el principio de organización está contenido en la doctrina de la llamada división de poderes, es decir, distinción de diversas ramas para ejercer el Poder público, con lo que viene el caso la distinción entre Legislación, Gobierno (Administración) y Adminis-

> tración de Justicia –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– . Esta división y distinción tiene por finalidad lograr frenos y controles recíprocos de esos "poderes". Derechos fundamentales y división de poderes designan, pues, el contenido esencial del elemento típico del Estado de Derecho, presente en la Constitución moderna.

EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Las transformaciones del Estado y la democracia

La historia política de Occidente, y en buena medida la historia mundial, dado que las ideas de Occidente traspasaron largamente su nicho original, tiene mucho que ver con los encuentros y desencuentros del liberalismo y la democracia. Como lo destaca Hobsbawn (1964, p.114) :

> […] en conjunto el clásico liberal burgués de 1789 (y el liberal de 1789-1848) no era un demócrata, sino un creyente en el constitucionalismo, en un Estado secular con libertades civiles y garantías para la iniciativa privada, gobernado por contribuyentes y propietarios.

El siglo XIX y buena parte del siglo XX nos revelan el avance arrollador de la democracia y el necesario reacomodo de las ideas liberales y su concepción del Estado y la sociedad. Dicho avance se reveló en el plano político con la lucha por el sufragio universal, bajo la consideración de que los derechos políticos no son un privilegio de una clase restringida por la posesión de riqueza (el sufragio censitario), pues nos pertenecen a todos en nuestra condición de ciudadanos; pero, además, la democracia como concepto no puede limitarse a lo político, sino que es una democracia que debe ser también social, pues debe resolver lo que en el siglo XIX se llamó la Cuestión Social; dicho de otro modo, se debe reconocer que los ciudadanos son, pese a sus naturales diferencias, iguales en el derecho a satisfacer sus necesidades básicas para adquirir una calidad de vida, una existencia digna, lo cual implica una acción positiva del Estado, obligaciones de hacer y no obligaciones de abstenerse de hacer, como lo indicaba la lógica liberal.

La concepción liberal del Estado y la sociedad fue paulatinamente perdiendo su primacía como ideología hegemónica y dominante, ante la aparición y crecimiento de las nuevas ideologías, el socialismo y otras expresiones del pensamiento político donde lo social y la resolución de la Cuestión Social pasaron a tener un rol preponderante. La prueba definitiva y el subsiguiente quiebre del Estado liberal lo será el período de entreguerras (1918-1939), pues a partir de entonces se diluyó la idea encantada del progreso simbolizada en la *Belle Époque* (1870-1914) y se abrió un nuevo mundo lleno de expectativas y cambio.

Respecto a la idea del Estado es de acotar aquí lo que significó la transformación de la idea de nación (de idea progresiva a idea conservadora), consecuencia de la lucha de los viejos y nuevos Estados nacionales por convertirse en imperios coloniales en la nueva era del capitalismo imperial (Mommsen,1971), pues ahora la nación necesita de la doctrina de un Estado poderoso fundamentalmente militar (cuyo principal teórico fue Heinrich von Treitschke), que termina regimentando la sociedad y castrando las ideas democratizadoras hijas de la Ilustración, siendo uno de los factores desencadenantes de la Gran Guerra el año 1918.

En suma, el mundo surgido de las cenizas de la guerra es un mundo convulsionado, sea por el triunfo en algunas latitudes de las ideologías fascista y comunista, ambas con un fuerte contenido estatista (que derivará en el totalitarismo) reñido con la democracia liberal, sea por la sobrevivencia en otras latitudes de una realidad estatal donde los viejos esquemas del constitucionalismo liberal son ahora cuestionados.

El concepto de Estado social y democrático de derecho y sus notas definitorias

Aunque pueden ser interpretados (y así lo hacen muchos autores) como conceptos sinónimos, el Estado social y democrático de derecho (de origen germánico) lo preferimos al de Estado de bienestar (de origen anglosajón, y que aquí utilizaremos cuando el discurso de naturaleza económica y social lo requiera), pues sin negar la relevancia de este en la dimensión económica y social, aquél es más comprensivo, pues atiende con más precisión la dimensión política que pretende aprehender (y este es un ensayo de ciencia política), y además goza del reconocimiento constitucional, al ser incorporado a textos fundamentales de diversas naciones, finalizada la Segunda Guerra Mundial. Seguiré a continuación las páginas dedicadas al punto en mi libro *Estado de derecho. Crisis y renovación* (2013):

El Estado social de derecho se define a través de la conjunción de cuatro notas, todas consustanciales al concepto, y que contribuyen a delimitarlo de manera clara, precisa y distinta. Así:

a) La nota económica

El Estado dirige el proceso económico en su conjunto. Es un Estado planificador que define áreas prioritarias de desarrollo; delimita sectores económicos que decide impulsar directamente y/o en vinculación con el empresariado privado; determina los límites de acción de este, dentro de variables grados de autonomía; y pretende ser, al conformar la vida económica, el conductor proyectivo de la sociedad. En suma, es un Estado de economía mixta, que respeta y estimula la libertad de mercado, pero aprueba su intervencionismo en función del interés general de la sociedad. Una apotegma de la democracia cristiana de Alemania recoge su sentido: Tanto Estado como sea necesario, tanto mercado como sea posible.

b) La nota política

Es un Estado democrático. La democracia la entiende en dos sentidos armónicamente interrelacionados: democracia política como método de designación de los gobernantes, y democracia social como realización del principio de igualdad en la sociedad. Como ha apuntado Abendroth (1973, p. 286):

> En el concepto del Estado de derecho democrático y social, la democracia no se refiere sólo a la posición jurídica formal del ciudadano del Estado, sino que se extiende también a todos los ámbitos de su vida, incluyendo el orden social y la regulación de las necesidades materiales y culturales del ser humano.

En suma, democracia política y democracia social armónicamente entrelazadas, bajo el entendimiento de que el ejercicio de los derechos políticos es una condición necesaria para el logro de las conquistas sociales.

Aquí la democracia liberal ha sufrido una transformación semántica; no se trata de la democracia limitada del liberalismo clásico, sino de una democracia cuyo desarrollo fortalece el ejercicio de las libertades. (Bobbio, 1989, p. 48) ha captado así el sentido contemporáneo de la democracia liberal:

> Los ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad. Hoy sólo los Estados nacidos de las revoluciones liberales son democráticos y solamente los Estados democráticos protegen los derechos del hombre: todos los Estados autoritarios del mundo son a la vez antiliberales y antidemocráticos.

c) La nota jurídica

La nota jurídica es fundamental en el concepto pues se trata de un Estado regido por el derecho, pero donde, a diferencia de la concepción individualista del liberalismo, el llamado Estado liberal de derecho, el nuevo Estado jerarquiza la idea social del derecho, construida en torno a dos valores rectores, la dignidad humana y la justicia social. La dignidad humana es el fundamento de los derechos humanos. Su esencia es diáfanamente recogida por la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania en su artículo primero así : "La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público." La justicia social se entiende como la realización material de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales.

d) La nota social

El Estado social y democrático de derecho tiene como misión reconocer y promover los derechos sociales, jerarquizados constitucionalmente a partir de las Constituciones de Querétaro (1917) y Weimar (1919). El tratadista alemán Forsthoff (1976) ha definido dicha modalidad de Estado, característica de nuestra época, como el Estado de la procura existencial, abocado a la realización de tres novedosas funciones, ajenas a la tradición liberal: la garantía de una relación adecuada de salarios y precios, lo que supone el derecho al trabajo y a una remuneración equitativa del mismo; la regulación de la demanda, de la producción y del consumo; y la aportación de prestaciones, de las cuales depende de un modo perentorio el hombre remitido a las formas modernas de vida.

El cuestionamiento del Estado social y democrático de derecho y el revival *del neoliberalismo*

El primer cuestionamiento del Estado social partió de la economía (Parsons, 2013), siendo su principal propulsor el economista austríaco Friedrich von Hayek, dada su temprana crítica al revisionismo keynesiano de la teoría económica clásica. En efecto, John Maynard Keynes había publicado el año 1936 su obra cumbre, la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, la cual planteaba la conveniencia de abandonar los postulados de la teoría clásica para atender y resolver de una forma no ortodoxa los problemas económicos acuciantes de la primera posguerra. Hayek se opuso polémicamente a los novedosas políticas que Keynes planteaba a los gobiernos de su época, no solo a través de escritos de valor teórico, sino con una obra de amplia divulgación de sus ideas, *Camino de servidumbre*, publicado el año 1944, donde señalaba los peligros del intervencionismo estatal para la economía de mercado, y en definitiva el peligro que significaba para nuestras libertades lo que consideraba como las políticas socializantes inspiradas en las ideas de Keynes. Sin embargo, las ideas de Keynes adquirieron tanto relieve (constituyeron el fundamento teórico de las transformaciones del capitalismo y del nuevo rol del Estado en la economía, tanto en Europa como en América), que a partir de la publicación de su obra magna comenzó a hablarse de la "revolución keynesiana" y de la "era de Keynes", como una de las características más sobresalientes del nuevo capitalismo organizado, surgido de las cenizas de las dos guerras mundiales. No obstante habría que esperar la década de los setenta y comienzo de los ochenta (Goodin, 2013), para que recrudecieran las críticas que Hayek y sus seguidores venían planteando desde los años cuarenta, y que terminaron cuestionando fuertemente el Estado de bienestar.

No constituye el objetivo de este escrito el analizar en profundidad los argumentos y demás planteamientos teóricos y prácticos, surgidos todos estos años en torno a una polémica que en oportunidades ha adquirido visos de acritud, sino el de mostrar los elementos más sobresalientes de la denominada crisis del modelo de Estado, llámese social o de bienestar, de la actualidad. Así, se ha señalado como una de las críticas más recurrentes del Estado social el aumento de la burocracia, consecuencia de la necesidad de fortalecer o crear nuevas agencias estatales con el propósito de atender adecuadamente las crecientes demandas que provienen de la sociedad. No solo los nuevos cuadros administrativos ha-

cen más costosa la estructura estatal, sino también el riesgo de que la burocracia genere sus propias demandas a costa o en rivalidad con las demandas de la sociedad. Como lo afirma Bobbio (1986, p. 27):

> Históricamente, el Estado democrático y el Estado burocrático están mucho más vinculados de lo que su contraposición pueda hacer pensar. Todos los Estados que se han vuelto más democráticos se han vuelto a su vez más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización.

Unido a lo anterior, se señala el argumento de la sobrecarga del Estado como una consecuencia inevitable que produce el Estado de bienestar. En efecto, las expectativas crecientes de la población y la incapacidad del Estado para ofrecer respuestas oportunas, eficientes y eficaces (Sánchez, 2010), genera parálisis y frustración, a lo que se suma la desigualdad resultante de atender por parte de la burocracia estatal satisfactoriamente las demandas de los grupos estratégicamente vinculados a la clase política en detrimento de los sectores desfavorecidos, por lo demás mayoritarios de la población. Autores neomarxistas han insistido en las contradicciones intrínsecas a los procesos de acumulación en que se encuentra inserto el Estado de bienestar, que al responder a una lógica distinta, de naturaleza redistributiva atada al creciente gasto social, genera necesariamente una crisis fiscal y un manejo deficitario y artificial del presupuesto estatal. Por último, no por ello menos relevante, se ha señalado por parte del pensamiento liberal, la pérdida al incentivo individual y el conformismo que tiende a producir el gigantismo estatal, dada su excesiva participación en la vida económica y social, una crítica que ya antevió Tocqueville (1957) en los albores del capitalismo industrial.

La corriente de teóricos de la economía y filósofos sociales y políticos denominada como neoliberalismo obtuvo una renovada fuerza a raíz de la creación de la Sociedad de Mont Pélerin en Suiza el año 1947. Entendida como una entidad para el debate de ideas en torno a la crítica al socialismo, el Estado de bienestar y la promoción y difusión de las ideas liberales, penetró el mundo universitario y contribuyó a formar diseñadores de políticas públicas y hombres de gobierno, que combatieran la revolución keynesiana. Independientemente de su variable éxito, lo cierto es que las ideas neoliberales han entrado con fuerza en la agenda de decisiones de muchos Estados.

A los efectos de este escrito, me contentaré con reseñar las ideas-fuerza que el neoliberalismo pretende imponer en la agenda pública del Estado contemporáneo: el imperio de la ley garantizado por el constitucionalismo ortodoxo de raigambre liberal; la defensa dogmática de la división de poderes, que impida la hipertrofia de la rama ejecutiva y su brazo administrativo; la restricción del rol de los sindicatos, que impida su poder de veto sobre las decisiones del Estado; la defensa irrestricta del libre mercado frente al avasallante intervencionismo estatal en la economía; la protección de la propiedad privada; la prevalencia de los derechos individuales, en detrimento de los derechos sociales, considerados, cuando los acepta, de una jerarquía y sistema de protección menor; regreso al ideal del Estado mínimo, y por tanto partidario de la desburocratización; el equilibrio presupuestario como dogma a constitucionalizar; y la política de "devolución" de los abultados cometidos sociales del Estado de bienestar a la sociedad civil.

EL PATRÓN MARXISTA DE LA DEMOCRACIA

En un valioso libro de permanente actualidad su autor, Talmon (1956), analiza los orígenes de la democracia moderna en los debates de la Revolución francesa y sus antecedentes en la idea de "voluntad general" de Rousseau, para concluir que a partir de entonces hasta hoy se han enfrentado dos concepciones antagónicas de la democracia: la democracia liberal, sustentada en la libertad individual, y la democracia totalitaria, sustentada en una libertad colectiva rígidamente impuesta a la sociedad, y que responde a una verdad política única y exclusiva. Con su precedente revolucionario en el jacobinismo, encuentra Talmon en la "Conspiración de los Iguales" liderada por Babeuf, y su radical

igualitarismo, la inspiración de una tradición democrática que pervive, independientemente de las peculiaridades de sus manifestaciones concretas, en nuestra época.

Por supuesto será el socialismo, y de manera especial el socialismo revolucionario, con su pensamiento dominante y hegemónico en la figura de Karl Marx, sus epígonos y sucesores, quien heredará exitosamente, en la medida que tuvo un ensayo real en el siglo XX (y lo sigue teniendo en este siglo XXI), la concepción totalitaria de la democracia. El marxismo, sobra decirlo, revela una visión del hombre, de la sociedad y de la política, radicalmente distinta y contradictoria con la doctrina liberal. Al individualismo lo enfrentará con el colectivismo, al Estado mínimo con la idea de la destrucción del Estado burgués, a la armonía de clases con la lucha de clases, a los derechos del hombre con los derechos de la clase trabajadora, el proletariado, y a la democracia política con la democracia social. A continuación intentaré realizar un resumen de las ideas centrales del marxismo sobre el Estado y la democracia.

En primer lugar, el Estado es un aparato, un instrumento de dominación, a través del cual la clase dominante controla y dirige la sociedad en su conjunto. Es un aparato de represión, de administración de la violencia. Destruida la sociedad burguesa gracias a un proceso revolucionario violento (la violencia como partera de la revolución) el Estado debe desaparecer. Mientras, en la fase de destrucción del mundo burgués el proletariado ejerce el poder dictatorialmente, la dictadura revolucionaria del proletariado como la llamó Marx en su *Crítica del programa de Gotha* (Marx y Engels, 1969). En suma, el Estado es un instrumento de destrucción y, a su vez, de apertura a la creación de una nueva sociedad. Engels contribuye a aclarar las ideas de Marx sobre el tema, en una carta que dirige a Bebel (Marx y Engels, 1969, pp. 357-358) en los siguientes términos:

> Habría que abandonar toda esa charlatanería acerca del Estado, sobre todo después de la Comuna, que no era ya un Estado en el verdadero sentido de la palabra […] con la implantación del régimen social socialista, el Estado se disolverá por si mismo (*sich auflöst*) y desaparecerá. Siendo el Estado una institución meramente transitoria, que se utiliza en la lucha, en la revolución, para someter por la violencia a los adversarios, es un absurdo hablar de Estado popular libre: mientras el proletariado *necesite* todavía del Estado no lo necesitará en interés de la libertad, sino para someter a sus adversarios, y tan pronto como pueda hablarse de libertad, el Estado como tal dejará de existir […]

En suma, los fundadores del marxismo tenían claro que el Estado en tanto aparato de dominación desaparecería en la sociedad sin clases, una comunidad donde los hombres se reconciliarían y escribirían en su bandera estas palabras de Marx (Marx y Engels, 1969, p. 342): "¡De cada cual, según su capacidad; a cada cual, según sus necesidades!". Sin embargo, ya en el año 1871 había ocurrido una revolución en Paris, la insurrección de la Comuna, que lo impresionó vivamente, considerando que allí se estaba escribiendo un adelanto de lo que sería la comunidad del futuro. Este fenómeno histórico pasó a ser objeto de reflexión de la segunda generación marxista, principalmente de Lenin, que además tuvo que contrastarla con la práctica de la Revolución rusa en sus dos intensas fases, la revolución de febrero y la revolución de octubre de 1917, con el triunfo definitivo de los bolcheviques. La nueva república socialista sería una república de *soviets* (consejos) de trabajadores y campesinos, que asumirían directamente la administración de los asuntos del Estado siguiendo las pautas ya iniciadas por los comuneros de París. En la práctica, y ante el peligro inminente de salvar la revolución, con una cruenta guerra civil en puertas, Lenin no consideró otra alternativa que fortalecer una dictadura bajo el control absoluto del partido bolchevique, y por ende una de sus primeras tareas consistió en suprimir la existencia de otros partidos, así fuesen revolucionarios en sus aspiraciones de cambio. El modelo comunitario bajo el ideal de la Comuna de París quedó pospuesto *sine die,* una vez superada la etapa de destrucción del capitalismo bajo la dictadura del proletariado. En el período de entreguerras (1918-1939) se desarrollaron diversos ensayos revolucionarios en Europa, bajo la inspiración de la Comuna, la llamada democracia de consejos, que no pasaron se ser experiencias cortas y fallidas en su afán de construir una forma política alternativa al Estado tradicional.

No obstante lo dicho, considero relevante reseñar aquí, así sea someramente, los principios de organización política que guiaron la Comuna de París, y que han pasado a ser principios rectores de la democracia de consejos (Kriele, 1980), no solo por su valor intrínseco, sino también porque algunos de ellos se siguen manifestando de forma recurrente en los ensayos de democracia totalitaria, además de estar presentes en algunas transformaciones de la democracia liberal contemporánea. Destacaré a continuación diez principios cardinales de la Comuna: 1. Principio de la unidad del poder (rechazo de la división de poderes). El Consejo Central de la Comuna reúne funciones ejecutivas y legislativas. 2. Principio del mandato imperativo y de revocación del mandato para todos los cargos electivos. 3. Elección por grados de los Consejos. Los Consejos Comunales eligen a los Consejos Distritales, y estos al Consejo Central. 4. Prohibición de la carrera administrativa y del servicio civil. Servicio público igualitario y rotativo. Eliminación de las diferencias de salarios. 5. Principio de elección y revocación de los jueces. Inexistencia de la independencia judicial. 6. Principio de subsidiariedad. Autoadministración tan amplia como sea posible. 7. Voto universal e igualitario. 8. Principio de la publicidad de todas las reuniones. 9. Principio de intervención del Estado sobre los derechos de libertad. 10. Milicia popular sujeta al control de la comunidad.

Last but not least, es de reseñar aquí la importancia de un principio de organización del partido diseñado por Lenin para el partido bolchevique, el centralismo democrático, que luego pasó a ser un principio de organización de los partidos comunistas a nivel mundial, y lo más importante para este ensayo, el hecho de haber sido asumido, cierto que con sus variantes, por partidos políticos de la más variada pinta, y por tanto que ha impregnado la vida política de muchos Estados que se rigen por el modelo de la democracia liberal. Curiosamente Lenin elaboró el principio en atención a la experiencia de clandestinidad y represión de los últimos años del zarismo, para luego institucionalizarse definitivamente con la victoria bolchevique en octubre de 1917. Tal como lo recoge Carr (1972, Tomo 1, pp. 206-207, nota 14), su definición precisa fue incluida en los estatutos del partido el año 1934, así:

a. La aplicación del principio electivo a todos los organismos rectores del partido desde el más alto al más bajo;

b. el rendir cuentas periódicamente los organismos del partido a sus respectivas organizaciones dentro del mismo;

c. estricta disciplina de partido y subordinación de la minoría a la mayoría;

d. el absoluto carácter de obligatoriedad de la decisión de los organismos superiores para los inferiores y para todos los miembros del partido.

El centralismo democrático fue posteriormente reforzado con la creación de nuevos organismos que contribuyeron al deterioro progresivo del debate democrático dentro del partido, que terminó convirtiéndose en una dictadura concentrada en muy pocas personas, y en definitiva en la aberración personalista que denominamos el culto a la personalidad. Es el caso del politburó, que concentró las decisiones políticas del partido y del Estado en un puñado de dirigentes; el orgburó, que concentraba las decisiones administrativas; y el secretariado, brazo ejecutor que rápidamente, bajo la dirección de Stalin, pasó a ser el centro de las decisiones.

La democracia socialista, bajo el modelo soviético, que copiaron todos los partidos comunistas del orbe, pasó a ser una palabra hueca, una entelequia, bajo la cual se construyó una dictadura totalitaria, que arruinó duramente, y para muchos definitivamente, el proyecto utópico del comunismo marxista. La dictadura totalitaria se precisa (Friedrich y Brzezinski, 1956) en seis postulados, definitorios de la aberración totalitaria moderna: a) la ideología, única y dogmática; b) el sistema de partido único, dirigido dictatorialmente por el máximo líder; c) policía secreta y política del terror; d) control absoluto de la propaganda y de los medios de comunicación de masa; e) economía dirigida y; f) monopolio del uso de la fuerza.

Mientras, ya desde la II Internacional Socialista (1889-1914), donde habían tenido lugar intensos debates en torno a la estrategia que debían seguir sus afiliados en los parlamentos nacionales (y que traería como consecuencia su división y muerte), producto de la insalvable escisión entre socialistas revolucionarios, que terminaron siendo liderados por Lenin, luego del triunfo de la Revolución bolchevique, y el socialismo reformista (también llamado socialismo democrático) que había tenido su principal figura intelectual en la persona de Bernstein, el reformismo aceptó e incorporó a sus plataformas doctrinarias los principios de la democracia liberal, considerando su compatibilidad con las banderas sociales que habían hecho del socialismo su baluarte. Ello quedaría definitivamente plasmado en la declaración de principios del congreso de la Internacional Socialista efectuado en Francfurt el año 1951, donde se reconocen el valor de la democracia pluralista, la relevancia de los derechos civiles y políticos y la indisolubilidad del socialismo y la libertad. Socialismo revolucionario versus socialismo reformista terminó siendo la lucha entre la dictadura y la democracia, una lucha combativa y no totalmente resuelta en el mundo de hoy.

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

Burocracia y democracia

El Estado es (Heller, 1961) una unidad organizada de decisión y acción. La especificidad de la organización estatal está en su carácter de unidad soberana de acción y decisión en un determinado territorio.

> El género próximo del Estado es la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y de la acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana. (Heller, 1961, p 255).

El Estado moderno surge, pues, como una organización burocrática (Weber, 1969), cuyas relaciones son de supra-subordinación, formalizadas en un derecho estatuido y racional, que da sentido a una jerarquía administrativa donde se inserta el estamento de los funcionarios públicos con su específico estatuto, y cuyas características definitorias García-Pelayo (1991,Vol. II, p. 1395) ha sintetizado así:

- Carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión, de modo que hay una separación entre función y propiedad.
- No ser elegidos por los administrados, sino nombrados por la autoridad superior.
- Estar dotados de un específico saber (mostrado en el caso típico-ideal a través de pruebas objetivas, como exámenes, concursos, etcétera) y de un *status* jurídico y/o social.
- Tener como profesión única o principal el servicio a la organización burocrática.
- Actuar leal y metódicamente, *sine ira et studio*, y sometiendo rigurosamente su actividad a las formas y contenidos de unas normas o de unos precedentes, aunque ello contradiga sus propios criterios y convicciones.

El tipo ideal de organización burocrática ha sido objeto de profundas transformaciones, entre las que podemos mencionar: la penetración de grupos de intereses de la sociedad en los procesos de decisión del Estado (a lo que responde el modelo neocorporativo), cuya institucionalización genera una concertación en las decisiones y acciones estatales a su favor y en detrimento del interés general al que el Estado debe servir; la proliferación del llamado "gobierno por contrato", es decir la asunción de tareas que tradicionalmente llevaban a cabo los entes de la burocracia estatal por parte de empresas privadas; el impacto de la tecnocracia, es decir la presencia decisiva de los técnicos (los que poseen saberes

especializados acordes con los nuevos retos y necesidades que imponen los imperativos tecnológicos de la actualidad) en detrimento de los políticos, a los que pretenden sustituir como nueva clase política (en virtud de lo cual se hace énfasis en que el Estado del presente es más tecnoburocrático que burocrático, en el sentido tradicional del término, pues intenta armonizar la razón técnica de la tecnocracia con la razón jurídica de la burocracia); también podríamos incluir aquí la llamada circulación de las elites, entendida como el surgimiento de una estrecha relación entre las grandes empresas y la alta burocracia estatal, cuyos dirigentes gerenciales fluctúan entre las dos esferas (pública y privada) en desmedro del interés general de la sociedad.

En conclusión, un desafío de la actualidad está en la armonización de la inevitable tensión entre la lógica burocrática y la lógica democrática, desde el momento en que el Estado moderno pasó a legitimarse en la democracia, bajo el principio de la soberanía popular. En este sentido, junto a la llamada legitimidad de origen, se ha insistido en la llamada "legitimidad funcional" de las instituciones del Estado, referida a su capacidad de respuesta a las exigencias ciudadanas, manifestadas a través de mecanismos de democracia representativa (de manera especial el parlamento), sea bajo mecanismos de democracia participativa (referendos y consultas populares), a lo que se suman las demandas provenientes de la sociedad civil y sus diversas formas de organización. En consecuencia han surgido neologismos que atienden a novedosos campos de estudio, como son los casos de la gobernanza (asociado a la capacidad de gobernar en tiempos de globalización); transparencia (unido a la idea de claridad, pulcritud y publicidad de la acción de los entes públicos); y *accountability* (asociado a la idea de responsabilidad, proactividad y compromiso de las organizaciones), cuya pretensión es asumir el reto de una mejor funcionalidad del Estado ante la cambiante y fluida sociedad democrática del presente.

La organización territorial del Estado y la democracia

La clásica división territorial del Estado entre Estado unitario y Estado federal, sin por ello perder su centralidad en el tema, se ha complementado con la distinción entre Estados centralizados y Estados descentralizados, los primeros caracterizados por una concentración del poder en un solo centro, y los segundos por una asunción progresiva de competencias del centro a las unidades de poder regional y local. No obstante, es conveniente en este punto ser cuidadosos. La historia muestra Estados que al centralizarse promovieron la democratización de sus habitantes; caso emblemático en la superación del descentralizado feudalismo por el característico Estado nacional hoy abrumadoramente predominante. Además, las dictaduras, incluidas las construidas bajo el principio de la democracia totalitaria, tienen una tendencia natural a concentrar el poder en un solo centro, por los demás personalizado en la figura del dictador. En síntesis, la descentralización es una política de Estado con tendencia a predominar en las democracias contemporáneas, a diferencia de las dictaduras y su tendencia a recentralizar el poder.

Con la política de descentralización se pretende el logro de dos grandes metas: por una parte, la convicción de la mayor eficacia y eficiencia que ofrecen las unidades de poder descentralizado para cumplir los cometidos del Estado; y en segundo lugar, el logro de la democratización, en la medida en que se involucra más directamente a las comunidades con las decisiones que las afectan. En suma, el paso de un modelo de democracia descendente a un modelo de democracia ascendente. A ello se agrega que si bien es cierto que la democracia tiene en el principio de la mayoría uno de sus postulados fundamentales, no es menos cierto que la negociación y el consenso están también presentes ineluctablemente en las decisiones democráticas, constituyendo un estímulo para la creación en los procesos de descentralización de instancias en las que se debate y decide su marcha, dado el necesario involucramiento en ellas de unidades centrales, regionales y locales del poder del Estado.

EL FUTURO DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

En su libro sobre el futuro de la democracia, Bobbio (1986) destaca la diferencia entre la democracia ideal y sus promesas, y la democracia real, incapaz de satisfacerlas. Para el autor, ello no significa una degeneración de la democracia, sino un proceso de adaptación de los principios abstractos a la realidad. La democracia no es una forma de gobierno perfecta, a lo más es perfectible. La historia demuestra, y sigue demostrando cotidianamente, sus avances y retrocesos, sus transformaciones, sus peligros y posibilidades. Así, el siglo XX ha sido denominado con justeza el siglo de la democratización. El historiador Edward Malefakis (2001, p. 5) lo revela en pocas pero lúcidas palabras:

> El siglo XX ha sido tan extraordinariamente complejo y repleto de cambios fundamentales que su conocimiento todavía resulta muy problemático. Sin embargo, podemos resumir algunos de sus rasgos más sobresalientes en forma epigramática. En primer lugar, no cabe duda de que el XX ha sido el siglo de la democratización. En 1900 todavía se podían contar los regímenes democráticos, más o menos verdaderos, con los dedos de las manos –existían cuatro o cinco en Europa nordoccidental y cuatro más en el resto del mundo (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia)– . En el año 2000 se contabilizaban docenas de democracias, aunque no todas sean ejemplares. No menos trascendente es que la democracia ha llegado a tener un monopolio de legitimidad política, incluso allí donde no se practica. Ya no existen rivales: la monarquía absoluta, tan extendida a principios del siglo, forma parte de la historia. Fascismo y comunismo, las otras dos grandes corrientes dinámicas del siglo, habían sido derrotadas y sus secuelas europeas y americanas se habían agotado antes de la última década del siglo. Ningún régimen autoritario de los que sobrevivían al finalizar el siglo XX estaba dispuesto a confesar su verdadera naturaleza. Todos se presentaban como democracias 'orgánicas', 'populares', o se intitulaban, ayer y hoy, con algún otro tipo supuestamente superior de democracia.

Los cuatro lustros del siglo XXI nos muestran cierto desencanto con la democracia, frustración ante seguramente expectativas que la democracia no puede cumplir, pues no es una panacea sino un frágil método de gobierno con el inmenso mérito de resolver la mayoría de los problemas que la abruman, sin necesidad de recurrir a la coacción y la violencia. Parafraseando la manida frase de Churchill, si no el mejor, la democracia en los hechos ha demostrado ser el menos malo de las formas de gobierno. En suma, es mi opinión, los retos de la democracia no están en el cambio de su estructura fundamental, esas instituciones que la han moldeado y que se recogen en las constituciones democráticas de la actualidad, sino en sus ciudadanos, y en el uso que den honestamente a esas instituciones para impulsar la democracia. Sartori (2009, pp. 143-144) lo destaca en metafóricas palabras:

> […] tenemos que distinguir entre la máquina y los maquinistas. Los maquinistas son ciudadanos, y no son nada del otro mundo. Pero la máquina es buena. Es más, en sí misma, es la mejor máquina que se ha inventado nunca para permitir al hombre ser libre, y no estar sometido a la voluntad arbitraria y tiránica de otros hombres. Construir esta máquina nos ha llevado casi dos mil años. Intentemos no perderla.

No resulta casual entonces que en el tiempo presente se haga tanto hincapié en el estudio de la ciudadanía, y haya "renacido" el republicanismo y su insistencia en la relevancia de las virtudes cívicas y la participación ciudadana para robustecer la democracia.

Y el Estado, ¿tiene futuro? Lo que existe se resiste, y el Estado sigue siendo hoy esa unidad organizada de decisión y acción en la que despliegan su vida los seres humanos, sean como ciudadanos, sean como habitantes. Ninguna forma política ha podido sustituir hasta ahora al Estado moderno. La integración de los ciudadanos a su comunidad política encuentra en el Estado nacional su fórmula institucional por excelencia. Considero que en nuestro tiempo, Estado y democracia se refuerzan mutuamente, están fuertemente imbricados. La autonomía decisional del Estado, así la concibamos como una autonomía relativa, es condición necesaria para fortalecer la democracia, así como la participación democrática es la mejor garantía para fortalecer el Estado, y con ello contribuir a la satisfacción más plena de las

demandas ciudadanas, y su correlato en el apoyo decisivo del pueblo a la autoridad de las instituciones estatales. No es casualidad que en los Estados débiles no prospera la democracia, como el que nadie persigue más duramente a la democracia que los Estados forajidos.

Es una falacia señalar que la globalización traerá como consecuencia la desaparición progresiva del Estado. Por el contrario, los Estados han demostrado una capacidad de adaptación a la globalización, más aún si son Estados fuertes en términos de su organización interna. El Estado constitucional regido por el derecho, protector y promotor de los derechos humanos, sostenido bajo genuinos principios de legitimidad democrática, sigue siendo en la actualidad, pese a los cambios de toda índole que experimenta el mundo, el modelo de Estado que mejor garantiza la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades de sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA ESENCIAL SOBRE EL TEMA: ESTADO Y DEMOCRACIA

BOBBIO, Norberto (1986): *El futuro de la democracia.* México: F.C.E.

_____ (1989): *Liberalismo y democracia.* México: F.C.E.

DUNN, John (1995): *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993).* Barcelona: Tusquets.

FORSTHOFF, Ernst (1975): *El Estado de la sociedad industrial.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

GARCÍA-PELAYO, Manuel (1985): *Las transformaciones del Estado contemporáneo.* Madrid: Alianza.

HELLER, Hermann (1961): *Teoría del Estado.* México: F.C.E.

KRIELE, Martin (1980): *Introducción a la teoría del Estado.* Buenos Aires: Depalma.

MATTEUCCI, Nicola (1997): *El Estado moderno. Léxico y exploraciones.* Madrid: Unión Editorial.

SARTORI, Giovanni (1993): *Elementos de teoría política.* Madrid: Alianza.

_____ (2003): ¿Qué es la democracia? Madrid: Taurus.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENDROTH, Wolgang (1973): *Sociedad antagónica y democracia política*. Barcelona: Grijalbo.

BERLIN, Isaiah (1998): *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza.

BOBBIO, Norberto (1986): *El futuro de la democracia*. México: F.C.E.

_____ (1989): *Liberalismo y democracia*. México: F.C.E.

_____ (2003): *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.

BÖCKENFÖRDE, Ernst (2000): *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.

CARR, Edward H. (1972): *La Revolución bolchevique*. Madrid: Alianza.

COMBELLAS, Ricardo (2013): *Estado de derecho. Crisis y renovación*. Valencia: Universidad Arturo Michelena.

DUNN, John (1996): *La agonía del pensamiento político occidental*. Cambridge: Cambridge University Press.

DUVERGER, Maurice (1957): *Los partidos políticos*. México: F.C.E.

FONTANA, Biancamaría (1995): "La democracia y la Revolución francesa". En J. Dunn (ed.): *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993).* Barcelona: Tusquets.

FORSTHOFF, Ernst (1968): *Sociedad industrial y administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

GARCÍA-PELAYO, Manuel (1991): *Obras completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

GOODIN, Robert (2013): "¿El fin del Estado de bienestar?". En: T. Bell y R. Bellamy (eds.): *Historia del pensamiento político del siglo XX*. Madrid: Akal.

HELLER, Hermann (1961): *Teoría del Estado*. México: F.C.E.

HOBSBAWN, Eric (1964): *Las revoluciones burguesas*. Madrid: Guadarrama.

KELSEN, Hans (1977): *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama.

KIRCHHEIMER, Otto (1966): "The transformation of western party systems". En: J. La Palombara y M. Weiner (eds.): *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.

KRIELE, Martin (1980): *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma.

LINZ, Juan (2007): "Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática". En: J. Montero, R. Gunther y J. Linz (eds.): *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

MALEFAKIS, Edward (2001): "Prólogo". En: Varios autores: *Diccionario de historia y política del siglo XX.* Madrid: Tecnos.

MANIN, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo.* Madrid: Alianza.

MARX, Carlos y ENGELS, Federico (1969): *Obras escogidas*. Moscú: Editorial Progreso.

MATTEUCCI, Nicola (2011): *El Estado moderno. Léxico y exploraciones*. Madrid: Unión Editorial.

MICHELS, Robert (2001): *Los partidos políticos.* Buenos Aires: Amorrortu.

ORTEGA Y GASSET, José (1963): *La rebelión de las masas*. Madrid: Revista de Occidente.

PARSONS, Wayne (2013): "Política y mercados. Keynes y sus críticos". En: T. Bell y R. Bellamy (eds.): *Historia del pensamiento político del siglo XX.* Madrid: Akal.

SÁNCHEZ, Jordi (2010): "El Estado de bienestar". En: M. Caminal (ed.): *Manual de ciencia política*. Madrid Tecnos.

SARTORI, Giovanni (1992): *Elementos de teoría política.* Madrid: Alianza.

_____ (2002): *Homo videns. La sociedad teledirigida.* México: Taurus.

_____ (2003): *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.

_____ (2009): *La democracia en 30 lecciones.* Bogotá: Taurus.

SCHMITT, Carl (1982): *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza.

_____ (2013): *Ensayos sobre la dictadura (1916-1932).* Madrid: Tecnos.

SIEYES, Emmanuel (1993): *Escritos políticos de Sieyes.* México: F.C.E.

TALMON, Jacob (1956): *Los orígenes de la democracia totalitaria.* México: Aguilar.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1957): *La democracia en América.* México: F.C.E.

TUCÍDIDES (1976): *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Madrid: Guadarrama.

WEBER, Max (1967): *El político y el científico.* Madrid: Alianza.

_____ (1969): *Economía y sociedad.* México: F.C.E.

WOOD, Gordon (1995): "La democracia y la Revolución norteamericana". En: J. Dunn (ed.): *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.-1993).* Barcelona: Tusquets.

DOCTRINAS Y MODELOS POLÍTICOS COMPARADOS 06

Luis Ugalde Olalde / Francisco Coello Nogueras

INTRODUCCIÓN

Ideologías, doctrinas y modelos políticos: precisiones teóricas y metodológicas

La actualidad mundial en general y en particular de una parte significativa de América Latina y Europa, está signada por graves problemas que implican enormes desafíos para los gobiernos, las élites y los ciudadanos de cada país. Debilidad institucional, exclusión social, violencia, fracaso educativo y retos económicos y tecnológicos así como desafíos e incertidumbre ante la globalización son solo algunas de las complejas circunstancias que abruman a la ciudadanía de diferentes países. Si a eso le sumamos la voracidad con la que grupos y asociaciones anti-sistema están actuando y con claras alianzas internacionales, nos encontramos frente a peligros de suma gravedad.

Ante un escenario como el descrito sería lícito preguntarse sobre el interés y relevancia de escribir sobre modelos ideológicos o doctrinarios, asunto que pudiera dar la impresión de ser un mero ejercicio académico o, peor aún, una forma de soslayar lo delicado de los asuntos que nos acosan. La respuesta a esta suspicacia puede resumirse de la siguiente forma: *la solución de todos los problemas antes mencionados pasa por la política, y esta para ser eficaz debe estar dotada de contenidos éticos, económicos y sociales que orienten su acción, la conexión con la ciudadanía y sus demandas, así como su actualización ante contextos históricos cambiantes.* En consecuencia, elaborar un balance de la situación doctrinaria o ideológica es particularmente pertinente.

Adicionalmente, el escenario internacional y latinoamericano en particular, presenta unas características que reclaman ahondar en esta temática:

- Está en marcha una gigantesca operación política de sectores con vocación totalitaria, que disponen de recursos, poder e iniciativa para reconvertir al Estado y la sociedad en un sistema colectivista de diversa orientación política.
- La agenda pública está signada por un intenso debate acerca de temas tan decisivos como modelos económicos, papel del Estado y de la sociedad civil, globalización, clima y energías renovables así como alianzas internacionales novedosas, entre otros.
- Reacomodo y reconstrucción del sistema de partidos políticos (aparición de nuevas organizaciones, fusiones, liderazgos emergentes, discusiones programáticas).
- Acentuada politización de la ciudadanía junto con enormes lagunas en materia política (baja participación, actitudes antipolíticas y antipartidistas) e intoxicación informativa por una sobreoferta de información de dudosa credibilidad en Internet.
- Exigencia a la ciudadanía de realizar elecciones personales y generacionales ante los desafíos de cada escenario nacional.

- Necesidad de construir amplios consensos nacionales, regionales y mundiales sobre temas claves en los que se necesitan orientaciones y principios estratégicos.

En este contexto se hace necesario crear un espacio para la reflexión sobre los graves problemas que nos aquejan, el discernimiento de los caminos a seguir junto con el imprescindible rescate de la política como la institución social decisiva para la construcción de sociedades más humanas y civilizadas en contraposición a los discursos antipolíticos que tanto daño han causado en nuestros países. Tal como afirma A. Giddens " […] una sociedad civil fuerte es necesaria tanto para un régimen democrático eficaz como para un sistema de mercado que funcione bien"[1]. En este sentido, creemos en el rescate la política como instrumento para potenciar el ejercicio de la libertad mediante el debate y la negociación, encauzando voluntades, puntos de vista y esfuerzos en función de un proyecto de país compartido donde prevalezca la diversidad, la tolerancia y la inclusión.

Esta pretensión académica determina las características del presente capítulo en términos más operativos. Al respecto nos enfocaremos en identificar los rasgos distintivos de las doctrinas totalitarias y las doctrinas democráticas, así como de sus evoluciones más recientes (por ejemplo, neopopulismos o tercera vía respectivamente). Para canalizar nuestra intención organizamos los contenidos de la manera que sigue:

- Repaso de lo más esencial de las doctrinas más conocidas: la trinidad totalitaria (fascismo, socialismo-comunismo, nazismo y sus variantes actuales) y las versiones de la democracia (liberalismo, social-democracia y democracia cristiana).

- Presentar de forma esquemática los modelos totalitarios y democráticos para una inmediata visualización y compresión, acompañados de su correspondiente interpretación utilizando un lenguaje accesible y aclarando aquellos términos especializados cuando se requiera.

- Selección de textos que sirvan de base para la discusión y la reflexión, así como punto de partida para otras lecturas que contribuyan a la profundización de los temas que se abordan en este trabajo.

Un asunto conceptual a resolver es el carácter polémico que acarrea el uso del término *ideología*, empezando por clarificar sus muy diversas y contrapuestas concepciones, que van desde Ciencia de las Ideas a finales del siglo XVIII hasta el de discurso engañoso y ocultador de las relaciones de dominación para el marxismo.

A esta dificultad inicial habría que agregar otra discusión: ¿por qué no utilizar el término *doctrina*?; puestos a ver también encajaría en la temática tratada aquí y sería considerada apropiada desde diversos puntos de vista, ante lo cual deberíamos recordar que este término contiene la misma diversidad conceptual que *ideología* y también tendría seguidores y detractores.

La resolución de esta discusión nos conduciría a una muy nutritiva pesquisa académica, llevándonos a recorrer una variedad de autores, escuelas de pensamiento y modelos teóricos acerca de lo que son, según su criterio, *ideología* y *doctrina* así como las diferencias, coincidencias y las bondades de utilizar una u otra. Esto significaría desviarnos de los fines que nos proponemos, en vista de lo cual decidimos optar por una solución práctica que nos permita focalizarnos en nuestro plan original. Así, luego de sopesar las ventajas y desventajas, hemos decidido utilizar el término *doctrina* tomando en consideración:

1 GIDDENS, Anthony (2001): *La tercera vía y sus críticos.* México: Editorial Taurus, Colección Pensamiento. P. 39.

- En el uso cotidiano y en los medios de comunicación social se ha extendido la mención de *ideología* con un sentido negativo o excesivamente genérico y por lo tanto poco útil. Por el contrario, *doctrina* se asocia más con las orientaciones de los partidos políticos y otras organizaciones sociales, lo cual facilita la conexión con el lector.

- Elaboramos una definición lo más neutra posible y capaz de abarcar por igual a las diferentes corrientes políticas, de manera tal que la utilización del término *doctrina* no sea motivo de polémica ni nos distraiga de nuestro objetivo central.

Al respecto, para entendernos en los próximos párrafos adoptaremos como doctrina política una definición que agrupe los componentes más comúnmente aceptados, esto es: un sistema de valores, principios e ideas acerca de una forma particular de concebir la política, el ejercicio del poder y la aspiración de un modelo de sociedad.

Tomando como referencia esta definición básica, así como los propósitos mencionados con anterioridad, debemos exponer el enfoque adoptado y los criterios que se utilizarán para identificar las características generales de estas dos grandes tendencias en las que hemos agrupado las diferentes doctrinas políticas.

Taxonomías vs. comprensión de tendencias

El presente capítulo no pretende hacer una reconstrucción histórica de las diferentes doctrinas políticas así como el abordaje de muy interesantes, pero complejas y extensas, discusiones sobre los matices y peculiaridades que han adoptado dichas doctrinas en cada país. Esta postura responde a dos elementos: esta obra incluye varios capítulos dirigidos a este relevante ejercicio académico; por otra parte, aspiramos a que este capítulo sea un texto útil en una reunión de estudiantes que discuten sobre el país, en un curso de formación para los militantes de un partido político o en el encuentro de unos ciudadanos como parte de la organización de la sociedad civil, así como para profesionales sensibilizados con los asuntos públicos (periodistas, abogados, médicos…).

En tal sentido, nos ajustaremos a los siguientes propósitos:

- Presentar de la forma más precisa las características de las corrientes políticas con mayor influencia durante el siglo XX y su proyección en el XXI (mediante las mutaciones del caso), apuntando al centro de lo que las hace específicas en términos ideológicos y doctrinarios. En el caso de posturas políticas vigentes fijaremos la atención solo en su condición actual para evitar confusiones.

- Aún cuando no pretendemos hacer historia de las doctrinas políticas, para facilitar la ubicación del lector sí haremos referencia a las influencias más importantes recibidas de otros modelos o la evolución general que han experimentado.

- Agrupar dichas doctrinas en términos de sus similitudes fundamentales e identificar las consecuencias más recurrentes para la sociedad.

- Describir el estado del debate en este momento y hacia donde convergen las diferentes posiciones en cuanto al ejercicio del poder y el funcionamiento de los Estados y gobiernos.

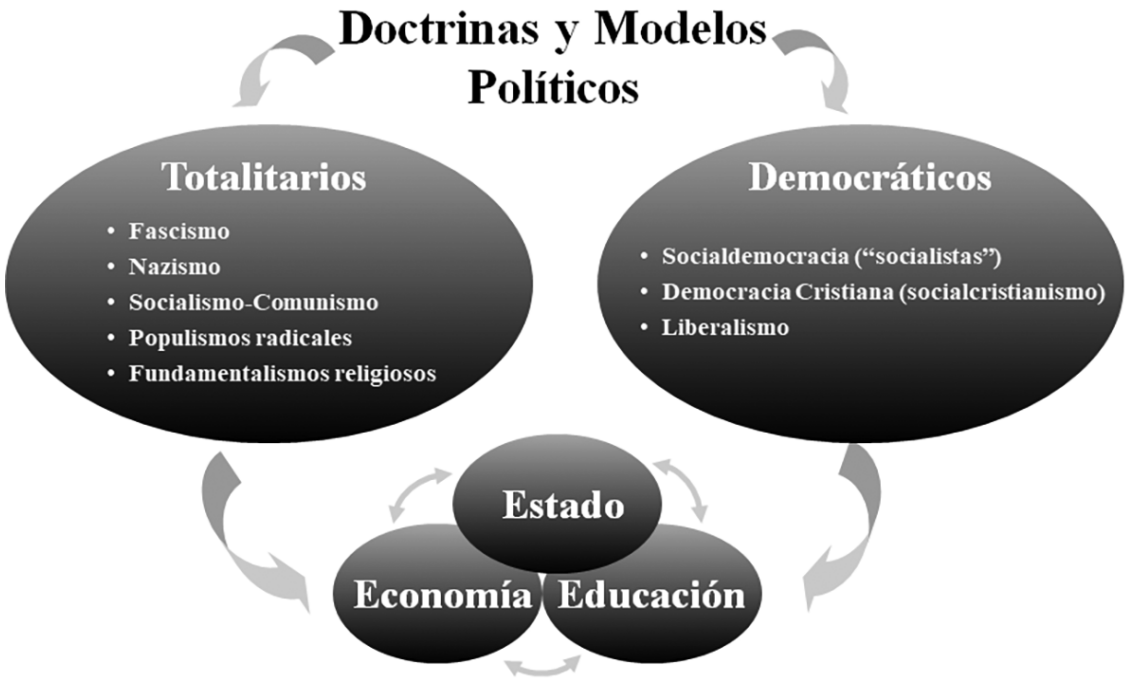
- "Desideologizar" (aún cuando parezca contradictorio) el debate político actual y apuntar al desarrollo de un pensamiento crítico e innovador para abordar un entorno que es extremadamente complejo como para limitarse a categorías estáticas o pensadas para períodos superados.

Criterios centrales para delimitar doctrinas y modelos políticos

La caracterización y comparación de las ideologías pasa por agruparlas según un patrón común que las reúna en torno a una serie de características compartidas. Para el caso que nos ocupa esta asociación de corrientes políticas se resume en dos grandes tendencias que expresan modos antagónicos de concebir la vida social y el ejercicio de la política: doctrinas totalitarias y doctrinas democráticas.

Para proceder a la identificación y a las correspondientes comparaciones tomaremos como referencia lo que cada modelo político plantea sobre temas clave en el funcionamiento de una sociedad. Dichos temas clave pueden incluir una gran variedad de dimensiones de la estructura social, en este ensayo tomaremos una selección que consideramos de notoria utilidad para ubicar ideológicamente y doctrinariamente a un movimiento político: Estado, economía y educación. La opinión, posición y valoración que un partido político o cualquier otra organización social adopte sobre estos temas, sin lugar a dudas será definitoria de su ADN político.

Figura Nº 1



DOCTRINAS POLÍTICAS: CAMINOS RECORRIDOS EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA

Doctrinas y modelos totalitarios

Bajo este título se ubican el fascismo, el nazismo y el socialismo-comunismo así como las variantes actuales que persiguen objetivos y modelos muy similares pero mimetizados en las prácticas y las instituciones democráticas. Con respecto al socialismo-comunismo es necesario puntualizar la diferencia que presenta con otros movimientos identificados como socialistas pero que distan mucho de la ideología que aquí colocamos en la categoría de totalitaria. Así tenemos un "socialismo nórdico" representado ejemplarmente por Suecia o Noruega, los socialistas portugueses actual-

mente en el poder o el laborismo inglés con una exitosa gestión encabezada por Tony Blair y continuada por Gordon Brown (aunque recientemente haya retrocedido con el señor Jeremy Corbin lo cual le ha costado su peor derrota en muchos años). Más cercano a nosotros nos topamos con el Partido Socialista de Chile. Todas estas agrupaciones y movimientos son identificados como "socialistas" pero, como después veremos, en realidad se ubican en alguna de las múltiples variaciones de lo que se conoce como *socialdemocracia*. De tal manera que en este punto, cuando nos referimos al socialismo-comunismo estamos hablando del modelo marxista y su inseparable derivación primero al leninismo y luego al estalinismo y queremos insistir en sus actualizaciones bajo la modalidad de procesos constituyentes y la desintitucionalización de la democracia usando sus métodos y posibilidades.

Hecha esta aclaratoria, prosigamos con nuestros objetivos. Lo primero que se debe decir es que estas corrientes encarnadas en diversos partidos políticos, aun cuando responden a circunstancias históricas y condicionamientos sociológicos particulares, conforman un modelo acerca del ejercicio de la política y el funcionamiento de la sociedad, en tanto que comparten elementos fundamentales en razón de lo cual se hermanan como una tendencia ideológica y doctrinaria particular.

En este sentido, los avatares de la historia que Alemania, Italia y Rusia experimentaron de modo específico así como las diferencias culturales de esos países, pueden aportar mucho para entender el origen y desarrollo de esos movimientos. Las condiciones impuestas a Italia y Alemania en el Tratado de Versalles de 1919 luego de la Primera Guerra Mundial; la crisis del modelo económico liberal con el punto culminante en la conocida Gran Depresión de 1929 y sus terribles consecuencias sociales en términos de desempleo masivo e hiperinflación y, no menos importante, del orgullo herido de naciones con un gran pasado y pretensiones expansionistas. Sumado todo ello a la amenaza bolchevique que representaba la Revolución rusa y su proyección en estas sociedades bajo la forma de una política de polarización entre sindicatos y empresarios.

En el caso ruso, la revolución respondió a la crisis del *zarismo,* también precipitada por la Primera Guerra Mundial así como las condiciones de atraso y acentuada injusticia social y la forma en que el leninismo logró hábilmente monopolizar aquel salto histórico en detrimento de otras formaciones políticas que también habían participado del proceso. Adicionalmente, salta a la vista la *originalidad* que significó para el modelo marxista que la primera revolución de su inspiración se diera en un país agrario, con una monarquía absolutista con escasísima burguesía y proletariado industrial, al contrario de lo previsto por el profeta Marx.

Si bien estas referencias históricas pueden tener una gran importancia y más aún su profundización desde la Sociología y la Historia, no nos detendremos en ellas pues, como mencionamos al principio, lo que buscamos es tipificar estas doctrinas para entender sus consecuencias en una sociedad dada y su continuidad en el presente con sus modificaciones y adaptaciones correspondientes. Adicionalmente, esperamos dejar en evidencia que es errada la creencia de que la derrota militar, política, económica y moral en la Segunda Guerra Mundial y luego en 1989 con el fin de la Guerra Fría de estos movimientos implica que no pueden aparecer nuevamente en el devenir de la humanidad. Pueden volver nuevos rostros, remozando algunas apariencias y ajustándose a ciertas determinantes sociológicas e institucionales pero manteniendo los contenidos clave que identificaremos a continuación. Un ejemplo de esto es el secuestro que partidos políticos y organizaciones antisistema han hecho de causas como el feminismo, la ecología, la justicia social, entre otras, con la finalidad de avanzar en el verdadero proyecto totalitario.

Como dijimos con anterioridad, pasaremos revista a los puntos coincidentes de las versiones del totalitarismo con relación al Estado, la economía y la educación. Haciendo la salvedad de que diferencias importantes –como el postulado de la superioridad racial en el caso de los nazis, o el hecho de que el fascismo y el nazismo se hayan visto a sí mismos como enemigos del socialismo-comunismo, o que la economía capitalista conviviera con limitaciones con el fascismo

o el nazismo– no debilitan en absoluto la constatación de que en lo esencial estos movimientos políticos están unidos por un patrón común tal como presentamos a continuación.

Figura Nº 2

Doctrinas y modelos totalitarios

Estado	Economía	Educación
• Centro de todo, el Estado sustituye a la sociedad. • Centralismo (control social). • Estado – Partido – Líder. • Superioridad moral: Partido único – Ideología del Partido= Estado. • Líder encarna voluntad del pueblo: liderazgo único y culto a la personalidad. • Sindicatos, gremios en función del Estado. • Lo ideológico priva sobre cualquier aspecto • Militarismo.	• Fuerte intervencionismo del Estado (economía planificada). • Estatización o control político de los medios de producción. • Utilización de la economía como arma política y control social.	• Adoctrinamiento e ideologización para producir el individuo requerido por el Estado. • Herramienta de propaganda. • Contenidos mediatizados por la ideología del partido. • Escuela sincronizada con otras organizaciones socializadoras del Estado para niños y jóvenes. • Refuerzo del culto a la personalidad.

La revisión y comentarios de esta tabla de contenido deben ser comprendidas desde un enfoque sistémico, es decir, no se trata de una simple lista de características aisladas, sino que, por el contrario, forman un todo en el que cada una cumple una función específica y presta una colaboración complementaria con el resto del modelo expuesto. En consecuencia, debemos hacer una *lectura vertical* para cada tema central –Estado, economía y educación– complementada con una *lectura horizontal* que permita comprender las conexiones que llevan de una determinada concepción del Estado a una práctica económica específica y de estas dos a un modelo educativo particular.

El Estado totalitario

El centro de todo

El Estado en un régimen totalitario pasa a convertirse en centro de referencia de cualquier dimensión social, política, económica, educativa y cultural de la sociedad o para ser más explícitos el *Estado sustituye a la sociedad* y en consecuencia a los individuos y su creatividad personal. Esta situación ocasiona costos altísimos para la sociedad que la padece pues implica la anulación de la capacidad creadora e innovadora que está implícita en la naturaleza diversa de toda sociedad, así como la iniciativa de los ciudadanos para emprender proyectos comunitarios, políticos, económicos o artísticos. Todo ello como resultado de la imposición artificial de un Estado sobre lo que es auténtico y real, es decir

sobre la sociedad concreta con su propia dinámica y rasgos sociológicos que siempre excederán en complejidad y riqueza humana a cualquier forma de estatismo.

Ningún Estado, que es una creación de la sociedad, podrá sustituir exitosamente al tejido social que se forma en torno a individuos, gremios, asociaciones, familias, partidos políticos o iglesias. En el momento que el Estado totalitario logra su objetivo de suplantar a la sociedad, produce naciones estancadas, estériles y ancladas en el tiempo, incapaces de reciclarse o generar respuestas nuevas. La sociedad ha sido asfixiada, los ciudadanos pierden la condición de tales y la sensación general se resume en una palabra: parálisis y asfixia.

La primera víctima de este modelo es la autonomía de las regiones, municipios o comunidades pues estas quedarán relevadas por un centralismo compulsivo.

Las consecuencias más relevantes del centralismo se resumen en:

- Un centralismo administrativo en el que las operaciones, procedimientos y ejecuciones públicas quedan concentradas en el nivel central en detrimento de las autoridades regionales y municipales. Esto acarrea un funesto proceso de burocratización, ineficiencia y corrupción a gran escala en el que cada error en el centro se multiplicará en toda la nación. Adicionalmente, será causa de distanciamiento entre ciudadanos y gobernantes y por último, se creará una casta de funcionarios que serán foco de privilegios, exclusiones y abusos de poder.

- Los políticos que promueven modelos totalitarios saben de estas deformaciones, pero lo consideran un costo justificable porque el objetivo político del centralismo es el de aumentar el *control sobre la ciudadanía* por vía del manejo monopólico de los asuntos públicos. En otras palabras, asuntos tan operativos como recibir un servicio básico o realizar un trámite se convierten en herramientas de extorsión o chantaje puesto que el individuo no tiene alternativas y ha quedado inerme frente al Estado.

- El centralismo pone fin a dos potenciales opciones para la modernidad de un país: por un lado, no estimula la creatividad personal de cada individuo*, anula las capacidades locales de las comunidades*, las aspiraciones específicas, el baluarte de las identidades regionales para abordar problemas o desafíos que le son propios; por otro lado, *elimina el escenario más propicio para una democracia más participativa como es el ámbito regional y municipal,* aunque paradójicamente estos movimientos hacen de la participación directa una bandera muy sugerente.

Ideología y supremacismo moral

¿Cómo es posible justificar la sustitución de la sociedad y de los ciudadanos por un Estado que concentra todo tipo de funciones mientras que simultáneamente ahoga la iniciativa privada? La respuesta está en el centro de las ideologías, que con variantes, presentan todas las tendencias totalitarias: su pretendida *superioridad moral.* La cual consiste en que el totalitario (leninista, fascista, nazi o sus variantes) *ha visto la verdad, se le ha revelado*. La verdad consiste en una explicación extremadamente simplista, por ello tan exitosa, acerca del origen de los males de la sociedad y de su correspondiente solución (eliminar la propiedad privada o el dominio del mundo por esa supuesta raza superior). El recurso de explicaciones simplistas y reduccionistas es consustancial a los totalitarismos pero no es exclusivo, pues líderes y partidos políticos populistas lo usan aunque puedan aceptar y jugar con las reglas democráticas. Así mismo, organizaciones totalitarias pueden usar la metodología populista como instrumento de penetración en sociedades democráticas, abriéndose paso en un electorado propicio (antipolítico, poco informado o sobre-informado por las redes, anclado en prejuicios, sensible a impulsos atávicos, clasistas o resentimientos genéricos así como temeroso a los cambios globales). Tal es el caso de SYRIZA en Grecia, de orientación ultraizquierdista (que no tuvo inconveniente en pactar

con un partido de ultraderecha como ANEL); de Podemos en España aliado con independentistas catalanes y vascos que representan supremacismos étnicos y algunos con orientaciones conservadoras; del Frente Nacional en Francia de orientación ultraderechista (con un programa que en lo relativo a temas europeos es similar a Podemos).

El totalitario se ve a sí mismo como un regenerador moral que promete construir una sociedad sin "contradicciones", dotado de una moral propia de beatos y mártires, una sociedad donde toda miseria, injusticia o incoherencia habrá sido eliminada; en otras palabras, una sociedad inhumana. En consecuencia, aquellos que quieren construir el reino de los cielos en este mundo (el totalitarismo es fraudulentamente religioso) se sienten con superioridad moral, pues todo el tiempo se dicen a sí mismos y a quien quiera oírlos: *tenemos la verdad, lograremos el BIEN en estado absoluto*.

Esta postura llevará a concluir que solo individuos malvados, de intereses perversos pueden oponerse a la llegada de la tierra sin mal y del Hombre Nuevo, en consecuencia está servida la mesa para crear la figura del disidente, el traidor, el enfermo mental o el disociado.

La postura ideológica que hemos descrito, difícil de enfrentar tanto en el plano dialéctico como del debate democrático, tiene una serie de correlatos en el ejercicio de la política:

- El partido político que enarbole la fe verdadera se habrá ganado la condición de único, puesto que las demás organizaciones políticas solo son portadoras de falsas profecías. La implicación inmediata es profundamente antidemocrática, debe desaparecer el modelo del sistema de partidos.
- La ideología verdadera del *partido único* debe ser la ideología del Estado, por lo tanto el principio de un Estado que representa a *todos* los ciudadanos (en su diversidad de pensamiento e intereses) queda sustituido por la realidad de un Estado que se funde con el partido.
- Los individuos pierden su condición de ciudadanos y deben experimentar un proceso de conversión a la nueva fe, aquí entra en escena la educación como la gran herramienta de este objetivo (como explicaremos más adelante).
- Finalmente, el debate y el intercambio de ideas, que es consustancial a una sociedad democrática, se hace *innecesario e incómodo* pues pierde sentido cualquier divagación, análisis o dialéctica en torno al modelo que representa la *fe verdadera*. Hay que alertar que en la actualidad, esta limitación se manifiesta bajo la forma más sutil del *discurso políticamente correcto* que se impone sin discusión e implica la autocensura o la lapidación mediática de aquellos que se distancian de su contenido.

El líder y la voluntad del pueblo

Una pieza clave en este tinglado es la presencia descollante de un líder que esté por encima *del partido, el Estado, la nación* y los seguidores. *Toda ideología redentora y salvadora requiere de un mesías o, en su defecto, de un profeta*. Así planteado, la función de este *líder* será la de reforzar el funcionamiento del Estado ya descrito, el papel del *partido único* y la superioridad moral.

La trama es como sigue, la ideología del *partido único (fe verdadera)* se conecta retóricamente con cualidades atávicas e imperecederas de los pueblos. La versátil y cómplice idea de la "voluntad general" encaja en el arsenal ideológico, pues prescindiendo de rigurosidades historiográficas, se establecen conexiones con héroes nacionales y esteriotipos de la población. La Historia compartida de una nación es llevada a un esquema de personajes buenos y personajes malos que refuerzan los diagnósticos y las soluciones simplistas propuestas. Llegados a este punto se ensambla al *líder* en el andamiaje totalitario de la siguiente forma:

- Toda ideología política revestida de religión requiere de un *mesías*, al cual sus seguidores dotan de cualidades extraordinarias, como lo define Max Weber en el tipo de autoridad carismática[2].
- Este *líder* hará posible que la maleable e intangible *voluntad general* se encarne, esto lo proveerá de altas dosis de infalibilidad y de conexión emocional con las masas.
- La *voluntad general* es lógicamente una, en consecuencia la ideología verdadera que la contiene también es una y el *líder* de esta dupla por supuesto es único.
- La personalidad del *líder* único es una manifestación de la superioridad moral, por lo tanto el *partido único* y los seguidores establecen una relación de culto con dicho liderazgo y este a su vez se transforma en instrumento de propaganda del *hombre nuevo* que deberá ser emulado.
- Una vez culminada esta operación nos encontramos con una situación política y sociológica difícil de enfrentar, pues *el líder* carismático y mesiánico es más atractivo para los espíritus simples, en contraste con los aburridos políticos democráticos que tienen que acogerse a procedimientos institucionales, la moderación pública y limitar las estridencias y poses efectistas por la majestad de las instituciones públicas.

Estado-partido-líder

La lectura vertical que estamos haciendo de la figura Nº 2 nos permite cerrar la *lógica* implacable de las ideologías totalitarias como es la fusión *Estado-partido-líder*. Esta desaparición de límites entre instancias, que deberían estar nítidamente separadas, conlleva gravísimas consecuencias:

- El Estado centraliza y acapara funciones y recursos con la intención de sustituir a la sociedad.
- El Estado queda a su vez sometido al partido único (o un sistema de partidos falso donde existen otras organizaciones pero domadas o sometidas) quien es el proveedor oficial de *la verdad*, la cual es detentada y administrada por el *líder único*.
- En la práctica el Estado ha sido desnaturalizado, el *partido único* es un oxímoron y la atractiva idea de la *voluntad general* ha quedado confinada en la *voluntad de un individuo*.
- La diversidad en cualquiera de sus formas (cultural, política, científica, religiosa, artística, sexual) queda proscrita y susceptible de ser considerada dañina para el *Estado-partido-líder*.
- La imprescindible democrática separación de poderes del legado liberal queda apartada por la "necesidad de una actuación homogénea de la doctrina impuesta por la trilogía Estado-Partido-Líder", no hay *checks and balances* que garanticen libertades civiles o enfrenten los excesos del Estado y se abren las puertas para la violación de la condición humana.

Las formas de la sociedad civil

El Estado totalitario pretende ser la piedra angular de todo el sistema social, sustituir a la sociedad no es una acusación genérica sino una descripción precisa de un objetivo que se logra, entre otros medios, con la domesticación de todas las manifestaciones que pueda adoptar la sociedad civil: sindicatos, partidos políticos, gremios, asociaciones, ONG, entre otros.

2 WEBER, Max (1944): *Economía y sociedad.* México: Editorial Fondo de Cultura Económica. P. 253.

Si seguimos el guión de las ideologías totalitarias tenemos que concluir que la única función de la sociedad civil es la de ser meros instrumentos de la relación *Estado-partido-líder* para realizar actividades especializadas: difundir la *fe verdadera*, alinear a sus miembros con las directrices del *partido*, organizar el culto al líder y servir de apoyo logístico de las medidas administrativas, económicas o de control social que emanen del Estado.

En conclusión, en un sistema totalitario podremos encontrarnos con las *formas* de la sociedad civil pero vaciadas de su contenido original en las sociedades abiertas, cual es representar intereses grupales, controlar al Estado, defender minorías y promover iniciativas ciudadanas.

Ideologización de la vida cotidiana

Una dimensión difícil de constatar, pero no por ello menos contundente, es el clima social que envuelve a todos los actos cotidianos de una sociedad bajo un régimen totalitario.

La última instancia que requiere el paradigma totalitario y del cual se desprende su nombre es: *toda la sociedad debe quedar mediatizada por la fe verdadera*. *Las relaciones familiares, el trabajo, el deporte, la religión, el arte, la literatura, las lealtades personales o la indumentaria quedan sometidos a los designios de los funcionarios o de los operadores políticos con base a la hermenéutica oficial sobre la verdad y el pensamiento del líder*. Todo acto personal o grupal está sometido a la evaluación máxima de la que se desprenderán exclusiones, persecuciones y represión.

Militarismo

¿Por qué mencionar al militarismo como elemento distintivo de los regímenes totalitarios? ¿A lo largo de la historia han existido regímenes con un claro perfil militarista sin ser totalitarios? Ambas preguntas deberían ser respondidas diciendo que es cierto que el militarismo no es exclusivo del totalitarismo pero que presenta connotaciones específicas que lo hacen distintivo de este tipo de modelos:

- El militarismo se expresa en primer lugar en la falsa presunción de la superioridad organizacional del estamento militar. De tal forma que si se traslada al Estado y al resto de la sociedad la *cultura organizacional* de los militares, en contraste con los civiles que *pierden tiempo discutiendo y negociando,* es decir *haciendo política*, se solucionarán los problemas gracias a su capacitación, disciplina y orden.

- El militarismo se aviene muy bien con los modelos totalitarios porque si el objetivo final es que la sociedad toda sea un cuartel, entonces se debe acudir a los que lo inventaron. Una sociedad donde privan las líneas de mando sobre el debate, en la que el ciudadano pasa a ser un miliciano y la sociedad civil solo cuenta como correa de transmisión del *partido único* no es más que una comunidad militarizada. Este escenario se observa como espantoso pero puede ser seductor para ciertos sectores que no disponen de visibilidad, reconocimiento y autoestima; vestir un uniforme de miliciano, portar armas o una vaga autoridad, puede ser la respuesta a carencias largamente maduradas a la sombra de la mediocridad en amplios sectores de la sociedad que se autoperciben como "perdedores".

- Finalmente, un régimen totalitario requiere de un aparato militar y policial como instrumento para reprimir y atemorizar a la población. Esta función es imprescindible.

Economía del sistema totalitario

El papel estratégico de la economía en cualquier sociedad la hace especialmente sensible para aquellas organizaciones políticas que pretenden un dominio integral de los diferentes ámbitos sociales, sobre todo desde una premisa clave como es el de la preeminencia de lo ideológico sobre lo económico así como el control social sobre el bienestar.

No nos referimos aquí a la noción ampliamente compartida acerca de las conexiones sistémicas entre política, economía y sociedad. Por el contrario, los totalitarios *decretan* que la actividad económica debe estar subordinada a los objetivos políticos. En la práctica esto implica que las dinámicas, procesos y comportamientos estudiados por la Economía y la Sociología no serán tomados en consideración, pues son percibidos como un *estorbo* para la realización de la *utopía totalitaria*. Este es el origen del costoso saldo para el nivel de vida de aquellas naciones en las que se experimenta con la *ingeniería social*, desconociendo y despreciando la naturaleza de los fenómenos económico-sociales.

Este precepto se traduce en dos líneas de acción en correspondencia con el papel establecido para el *Estado*, tal como lo expusimos anteriormente:

Intervencionismo del Estado

La sustitución de la sociedad pasa por desplazarla del ámbito económico, con un fuerte o desmesurado intervencionismo en todos los aspectos relacionados con la inversión, organización, producción y distribución. Su máxima expresión la tenemos en la figura de la *economía planificada*, la cual opera bajo el principio de que la vida económica de una sociedad puede ser *programada* desde el cuánto y cómo se produce, hasta los patrones y hábitos de consumo *correctos* o *convenientes* de parte de la población. Por supuesto que un objetivo tan desmesurado y contra natura tiene su correlato en la ecuación burocratismo–politización–distorsión que se traduce en escasez y desabastecimiento. Nos referimos aquí a la versión más extrema de la economía planificada, pero podemos encontrarnos variantes del intervencionismo como en el caso latinoamericano, que podríamos bautizar como *populismo salvaje,* en el cual el Estado mediante regulaciones de todo tipo (precios, control de cambio, cuotas de exportación e importación, trámites politizados para permisos o certificaciones), nacionalización de "empresas estratégicas" y agresiones al sector privado, termina teniendo consecuencias muy parecidas a las descritas.

Estatismo y control político

Las consecuencias económicas del intervencionismo de Estado ya han sido mencionadas y padecidas en carne propia por millones en todo el mundo, así que quisiéramos reparar en las funciones políticas de este lamentable cuadro económico.

- La escasez, el desabastecimiento y el descenso generalizado del nivel de vida característico de estos regímenes no es visto necesariamente con preocupación por los jerarcas del *partido único*, por el contrario se valora el filón que presenta como herramienta de control social. En otras palabras, la complicidad, la cooperación y la lealtad de los ciudadanos se intercambian por el acceso a bienes, incluso los más comunes, de muy difícil obtención o por prebendas, privilegios (*que en una sociedad totalitaria puede ser cualquier cosa*).
- De igual modo el derecho al trabajo, los ascensos o las mejorías laborales quedan supeditadas a la docilidad política y al colaboracionismo en detrimento de la meritocracia.
- En caso de que sobrevivan algunas actividades económicas fuera de la órbita del Estado, igualmente quedan sometidas *políticamente* a este debido a la aplastante influencia que irradia sobre toda la sociedad.

Educación para el sistema

Adoctrinamiento para el hombre nuevo

Para alcanzar el tipo de sociedad definida por el totalitarismo y garantizar su continuidad, se requiere que toda la población en su conjunto y cada individuo en particular experimenten un proceso de ajuste y redefinición integral en términos de valores, creencias y comportamientos. Usando términos religiosos (que el totalitario tanto aprecia): *hombres y mujeres deben experimentar una Conversión a la fe verdadera.* Estamos hablando de resocializar a toda una población, algo que ciertamente no es viable pero que por supuesto no detendrá a los partidos y movimientos totalitarios (tanto así que solo el socialismo-comunismo exhibe la estadística de 100 millones de muertos en su siglo de historia).

La *conversión* exigida es central para entender el entramado totalitario, que lo distingue de cualquier otro régimen, puesto que el modelo de sociedad propuesto implica la negación de factores antropológicos y sociológicos con los que inevitablemente entrará en conflicto. Para *salvar el escollo,* los jerarcas, planificadores y comisarios políticos se plantean la creación de un *individuo modélico* que encaje en la nueva sociedad y los nuevos comportamientos que requiere el sistema totalitario. Este objetivo está presente desde el principio ya que la sociedad comenzará a crujir y paralizarse cuando se le trate de calzar en un paradigma que niega su esencia humana.

El totalitarismo hace un razonamiento muy particular, que consiste en que *si el modelo de sociedad que recomienda la ideología verdadera no funciona, será culpa de cada uno de los individuos que no se han convertido a la nueva fe y arrastran los vicios y pecados de la sociedad que se pretende superar.* El fracaso no tendrá ninguna relación con el carácter inhumano e inviable de la propuesta. Este enfoque tiene consecuencias muy particulares:

- Se cierra de manera definitiva cualquier señal de revisión, autocrítica o rectificación por parte del estamento político. *Los dirigentes se desprenden de una cualidad indispensable para un ejercicio racional del poder como es la de contrastar las decisiones del sistema político con la respuesta de la realidad social.*

- Se traslada a cada ciudadano una responsabilidad genérica y una vaga culpabilidad sobre el funcionamiento social.

- Se le consigue justificación al gigantesco y sistemático esfuerzo político, social y cultural que se desencadena desde el Estado para garantizar la *conversión masiva* de los ciudadanos a la nueva fe y en el centro de este proceso se ubica de manera privilegiada la educación.

- La moral y la conducta de adultos, jóvenes y niños se convierte en asunto de Estado cuyos cánones serán definidos por el *partido único* según la *fe verdadera* y la interpretación sagrada que haga de ella el *líder único o su equipo de burócratas*. El sistema educativo será la herramienta para que desde el *Poder* se ponga en práctica la maquinaria totalitaria en la vida cotidiana, pues la educación permite conectar las *políticas de Estado* con el ámbito de lo privado: la familia, los amigos, los vecinos.

Se desprende entonces que la función central del sistema educativo es *desarrollar un proceso sistemático de adoctrinamiento en los niños y jóvenes con la finalidad de diseñarlos como miembros constituyentes del sistema totalitario.*

Esta función central conlleva que los alumnos pierdan su condición de ciudadanos que ejercen el derecho a la educación para convertirse en funcionarios públicos dedicados al entrenamiento exigido por el Estado. La educación deja su intrínseca función liberadora y generadora de autonomía personal, trastocándose en instrumento de uniformidad, obediencia y colaboracionismo con la trinidad *Estado-partido-líder*.

Esta operación se realiza mediante los siguientes pasos:

- El centralismo y el estatismo garantizan que tanto la infraestructura educativa como los profesores-funcionarios, filtrados ideológicamente, estén al servicio del proyecto.
- Intervención de los programas de estudio en función de los objetivos ideológicos (re-escritura de la historia, contenidos ajustados al proyecto político, idolatría de figuras públicas, censura de libros, fuentes o autores heréticos).
- Reducción o limitación del papel educador de la familia, así como de otros agentes socializadores, tales como: la religión y las asociaciones civiles.
- Redefinición de las líneas editoriales y los contenidos de las editoriales que pertenecen al Estado, en especial de los libros de texto, así como las políticas de desarrollo de colecciones en bibliotecas públicas y escolares.
- Coordinación de la formación impartida por el sistema educativo con los mensajes emitidos por los medios de comunicación social, también en manos del Estado.
- Control del acceso a fuentes alternativas de información que ofrece Internet: redes sociales, páginas web no convenientes, blogs de autores sospechosos. Acompañado de la producción de contenidos "correctos" para estos nuevos medios y plataformas.

Contenidos e ideología

Lo expuesto hasta aquí lleva a la *intervención de los programas de estudio* para que se ajusten a los objetivos políticos en consonancia con lo estipulado con la *fe verdadera,* lo cual se traduce en las siguientes premisas:

- Las bases científicas y académicas sobre las que se deben sustentar los contenidos y los métodos pasan a un segundo plano y quedan supeditadas a los intereses del *partido y el líder.*
- Las áreas más castigadas son las Ciencias Sociales y las Humanidades pues el totalitarismo no solo quiere definir el futuro, sino cambiar el pasado y el presente por lo que la Historia como legado y disciplina debe ser distorsionada. Así mismo el papel de las instituciones sociales (familia, religión, entre otras) requiere ser reinventado.
- La formación queda distorsionada por el fomento del culto a la personalidad del *líder único.* Esto asegura que la existencia misma de los niños y jóvenes se vea limitada por la presencia de contenidos que presentan una nación donde todo empieza y termina en la voluntad de un individuo, minimizando el aporte que cada individuo pueda hacer. *El Hombre Nuevo solo puede ser una pieza de la maquinaria en la que se ha convertido a la sociedad.*

Doctrinas y modelos democráticos

Nos referimos en este punto a las corrientes políticas identificadas como *socialdemocracia* y *socialcristianismo,* también conocida como *democracia cristiana*, y a las organizaciones políticas que presentan una orientación propia del *liberalismo* (entendido en su sentido amplio y no solo al reduccionismo economicista). Aun cuando responden a perspectivas diferentes, la comparación de estas posiciones nos permitirá extraer el patrón común por el cual no solo pueden ser identificadas por su carácter democrático, sino por las aproximaciones y convergencias que estas corrientes han experimentado a lo largo de las décadas recientes. Esto último es de suma importancia, pues nos interesa dejar cons-

tancia que la madurez política y el desarrollo de las instituciones públicas en diversos países, confirman la existencia de una *agenda pública de amplio reconocimiento* y cuya aplicación (con las adaptaciones de cada caso) garantiza estabilidad y bienestar a las naciones que la adoptan. Las diferencias, divergencias y polémicas pueden estar en muchos otros temas pero no en dicha agenda que expondremos en las líneas que siguen.

De la *socialdemocracia* podemos decir que tiene su origen en los postulados marxistas pero tempranamente, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, comienza a conformarse como una opción política propia. El planteamiento central de la *socialdemocracia*, en el que tiene un importante papel el político alemán Berstein, afirma que los cambios sociales requeridos para instaurar una sociedad socialista podían hacerse mediante un cierto tipo de *gradualismo o reformismo* partiendo de la democracia representativa y la aplicación de legislaciones que favorecieran dichos cambios. Esto implicaba el rechazo de métodos impositivos o la entronización de la *dictadura del proletariado*.

Este enfoque inicial se modificaría sustancialmente con el paso del tiempo, de hecho podríamos hablar de un *lejano pasado marxista,* no tanto por el tiempo transcurrido como por las profundas rupturas que asumirían los partidos políticos fundamentados en esta doctrina. Hay una primera ruptura grande cuando se implanta la dictadura del proletariado y se crea la Unión Soviética con el marxismo-leninismo que es rechazado por la socialdemocracia. Otro momento clave sería el período posterior a la II Guerra Mundial, sobre todo para la *socialdemocracia* alemana. En otros casos se requeriría más tiempo como el PSOE en España, que en los setenta se deslindó de los contenidos marxistas tanto de sus estatutos como de sus planteamientos programáticos. Al finalizar la dictadura franquista e iniciarse la transición esta evolución le permitiría tener un papel central en la consolidación de la democracia. En el caso hispanoamericano tenemos experiencias muy significativas como el APRA de Haya de la Torre en Perú y en Venezuela con Acción Democrática, cuyo líder, Rómulo Betancourt, hace aportes fundamentales a la modernización de la política nacional y latinoamericana, asumiendo y adaptando los postulados de la *socialdemocracia* antes que otras organizaciones europeas.

Estos cambios se resumen en lo siguiente:

- Aceptación del modelo clásico de la democracia liberal: representativa, plural y con derechos civiles.
- En concordancia con el mismo legado, un Estado sustentado en poderes públicos autónomos e independientes.
- Economía de mercado en coexistencia con empresas estatales y un intervencionismo moderado (tipo keynesiano).
- Preservación de las motivaciones originales de la propuesta socialista de solidaridad, reducción de la exclusión social y corrección de los efectos negativos del capitalismo mediante la intervención del Estado creando lo que se bautizó como el *Estado de bienestar*, con sus antecedentes en la Alemania del siglo XIX y el Walfare State de F.D. Roosevelt.

Con las lógicas variaciones según países e historias particulares de cada partido político, el esquema descrito se ha mantenido hasta la actualidad, con algunas reinterpretaciones que no cambian lo medular, como es la denominada *Tercera Vía* (propiciada por el sociólogo británico A. Giddens y que tan buenos resultados brindó al Laborista Tony Blair) que reconoce la necesidad de abrir, aún más, las compuertas de la economía de mercado en vista de su enorme capacidad de dinamizar la sociedad y de generar riqueza y empleo, siendo adicionalmente la base tributaria para sostener y ampliar a largo plazo el ya mencionado *Estado de bienestar*. A esta nueva versión de la *socialdemocracia* se le agregaría la de profundizar la descentralización para aumentar la eficiencia y el impacto de la gestión pública por vía de los gobiernos locales así como mayor empoderamiento de los ciudadanos.

Por su parte, la *democracia cristiana* o *socialcristianismo* tiene su origen en postulados de la Iglesia católica, incluidos en la encíclica *Rerum Novarun* y, en general, en lo que se conoce como la *Doctrina Social de la Iglesia*. Al principio pareció tener solo la función de servir de contrapeso ante el avance que diferentes movimientos y grupos políticos vinculados al socialismo llegaron a tener en Europa y otros lugares del mundo. Sin embargo, el desarrollo alcanzado por los partidos políticos agrupados en torno a esta doctrina, con su actuación y propuestas llenaron un amplio espectro del electorado de países tan diversos como Alemania, Chile, Italia o Venezuela, llegando a cumplir un papel destacado tanto en funciones de gobierno como de parlamentarismo, e incluso con presencia en el movimiento sindical.

En el plano de lo ideológico la *democracia cristiana* responde a las preocupaciones que la *Doctrina Social de la Iglesia* expresa sobre los asuntos públicos que afectan a todos los ciudadanos de una nación sin distingo de credos o posiciones sociales. En este sentido, esta corriente política expone la necesidad de poner en práctica los valores de solidaridad, tolerancia y compromiso social para la construcción de sociedades más justas y más prósperas para todos sus miembros. Para ello hace suyos los principios de la teoría política clásica propia del legado liberal: la necesaria existencia y combinación de la libre empresa con un Estado constituido sobre la base de la separación de poderes y respeto a los derechos civiles. Frente a la absolutización del Estado o del libre mercado presentados de manera excluyente, afirma la persona humana social que constituye una sociedad plural con asociaciones, grupos intermedios, instituciones. La persona es el sujeto y el objetivo supremo y la sociedad articulada produce y controla como instrumentos tanto el libre mercado como el Estado para el logro de un desarrollo humano con libertad y justicia social.

El Estado como instrumento creado por la sociedad tiene un papel activo para el logro del bien común por lo que se hace necesario dotarlo de un contenido social que vaya más allá de la institucionalidad política y asuma responsabilidad, en nombre de la sociedad, abordando situaciones de inequidad y exclusión social que presentan amplios sectores sociales. Así mismo, reafirma la imprescindible co-responsabilidad del resto de la sociedad ante las situaciones de injusticia social; a este esfuerzo deben sumarse empresarios, sindicatos y demás formas de organización social para brindar su aporte en la reducción de las brechas sociales y en hacer realidad los valores ya mencionados. De esto se desprenden propuestas como la de promover formas de cooperación y alianza empresarios-sindicatos, así como la adopción del cooperativismo como mecanismo para democratizar la propiedad y la generación de la riqueza. Todo ello reafirmando el respeto y reconocimiento de la necesidad y conveniencia de una economía capitalista por su enorme capacidad de generar riqueza, desarrollo tecnológico y movilidad social, pero con las necesarias regulaciones estatales que minimicen los excesos de un capitalismo únicamente guiado por la maximización de la ganancia.

La *democracia cristiana* también ha experimentado cambios importantes a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, uno de ellos es el de abrirse a un electorado que está más allá de la orientación confesional, lo cual responde a una mayor secularización de la sociedad, por lo cual la pertenencia religiosa no es una variable de peso en importantes sectores, a esto se une el hecho de que la evolución ideológica y las experiencias de gobierno y legislación han acercado a la DC a un centro político en cuyo espacio sus planteamientos han alcanzado una madurez que los dota de una validez universalizable, de ahí que sin distingo de clases sociales, diferencias culturales e incluso religiosas sus valores y posturas pueden ser suscritos por múltiples ciudadanos y grupos de electores. Esto se puede observar también en el hecho de que algunas agrupaciones vinculadas con estos planteamientos hayan modificado sus denominaciones dejando de lado el término *cristiana*, tal es el caso de varios partidos políticos que se agrupan en torno a la *Unión Internacional Demócrata* fundada en 1983.

Esta reseña de la *socialdemocracia* y la *democracia cristiana* nos permite ubicarnos en el origen y las características básicas de cada ideología, así como constatar que, a diferencia de las ideologías totalitarias donde descubrimos un patrón común, nos encontramos más bien con un proceso de convergencias inspiradas en la práctica política y en el

ejercicio del poder sobre temas claves de la vida social y el funcionamiento de las instituciones públicas que apuntan a reafirmar lo dicho al principio: *la existencia de una agenda pública con amplio consenso*. Pues estamos en presencia de lo que podríamos llamar *modos y métodos de acción política* que están en plena vigencia en aquellos países que muestran elevadas cotas de desarrollo económico y social o de aquellos que están aceleradamente en vías de alcanzarlos.

No podemos cerrar este punto sin mencionar que ambas doctrinas se nutren de lo que podríamos llamar el legado del liberalismo político sobre el que se sostienen todas las democracias relevantes: separación y autonomía de poderes, derechos civiles y la libertad como eje de la vida social.

Observemos en detalle los contenidos de esta propuesta:

Figura N° 3

Doctrinas y modelos democráticos

Estado	Economía	Educación
• Separación y autonomía de Poderes Públicos. • Democracia representativa. • Progresividad de la participación ciudadana. • Pluralidad política, cultural y religiosa. • Descentralización • Estado del bienestar (salud, vivienda, educación, seguridad social). • Políticas de Estado (sustentadas en pactos políticos y amplios consensos a largo plazo). • Cooperación Estado-empresa-sindicatos-sociedad civil.	• Abierta, de mercado • Regulación moderada o desregulación. • Creación de empleos como política social. • Control de la inflación como política social. • Globalización/ glocalización/ bloques económicos. • Cooperativas, cogestión • Responsabilidad social empresarial.	• Laica • Derechos individuales y valores colectivos (tolerancia, solidaridad). • Movilidad social e inserción laboral. • Competitividad nacional (política de Estado). • Participación activa de la sociedad civil (educación privada de servicio público). • Corresponsabilidad Estado- familia-sociedad civil. • Libertad de pensamiento-avance científico-innovación tecnológica.

Al igual que en el caso de las ideologías totalitarias pasaremos revista a sus componentes recordando que estos deben ser vistos desde una perspectiva sistémica, cada uno cumple una función clave en el modelo democrático y esto explica la demanda que se le hace a muchos gobiernos de que asuman a plenitud cada elemento, pues la exhibición de alguno de los componentes que describiremos a continuación, no garantiza que estemos en presencia de una democracia plena o exitosa.

Estado democrático

Separación y autonomía de poderes

Para una democracia es vital el requerimiento de que los poderes públicos operen bajo un esquema de separación, autonomía e independencia. En la naturaleza del poder (cualquiera que sea su tipo) y en su ejercicio, siempre existe el riesgo de *absolutización tiránica* o de ser utilizado para fines distintos de los establecidos. Un repaso, aún superficial, al devenir histórico de sociedades y diferentes tipos de gobiernos y culturas, ofrece un panorama demoledor sobre la desviación y apropiación del poder por parte de grupos económicos, partidos políticos, grupos religiosos o una combinación de todo lo anterior. Se denomina oligarquía a la apropiación del poder por unos pocos, pero cuando el poder se concentra en una persona, la tiranía o dictadura manifiesta las diferentes perversiones del poder: abuso, ventajismos, exclusión, persecución, corrupción y explotación.

Obviamente este cuadro tiene que ver con la violación de la libertad, derechos humanos y la moral pública pero no se detienen ahí las consecuencias de las formas perversas del poder, sino que esas sociedades padecerán efectos nocivos en lo económico, lo cultural y lo educativo y, en consecuencia, en el nivel y calidad de vida de la población.

Para evitar estas perversiones, ha sido necesario un aprendizaje institucional y organizacional adquirido por los dirigentes políticos y las sociedades comprometidas con el desarrollo democrático de sus naciones que se resume en:

- Una real y transparente separación de poderes (autonomía e independencia) que previene de los excesos del poder, la concentración en un solo grupo o persona.
- Estabilidad y orden a la sociedad (por lo tanto progreso) ante los avatares (normales por demás) de los procesos electorales, siempre susceptibles del efecto péndulo, de la emocionalidad de la opinión pública o simplemente de los errores (que suelen cometer) los ciudadanos en la elección de autoridades.
- Protección de los derechos políticos, sociales y humanos, en general, de aquellos sectores como asociaciones políticas, iglesias, etnias, comunidades, entre otros, que queden en situación de minoría luego de un proceso electoral.
- Limitar el uso interesado del principio de la mayoría, tal como advierte Bobbio[3], evitando que componentes fundamentales de la democracia puedan ser modificados o eliminados invocando una coyuntura electoral que favorezca a un grupo intolerante.
- Promover beneficios que van más allá de la política, pues se trata de países que se hacen atractivos para las inversiones extranjeras, sede de organismos internacionales o de ONG, así como para la propia inversión nacional o la retención de recursos profesionales y especializados que de otra forma huirían de su país.

Democracia representativa y democracia participativa

Estamos en un momento en el que se está rescatando el concepto de *democracia representativa* de cierta "mala prensa" sobre todo por parte de ciertos sectores mal llamados progresistas. No ponemos en duda la deformación que puede experimentar el *mandato* recibido de unos electores para representar sus intereses y velar por la legalidad para distorsionarse en usufructo personal o en complicidad con intereses de grupos de poder; lo que sí discutimos son ideas falsas:

3 BOBBIO, Norberto (2003): *Teoría general de la Política.* Madrid: Editorial Trotta. Pp. 476-482.

- La democracia directa o participativa es más democrática que la democracia representativa (disculpen el involuntario juego de palabras).
- Ambas son incompatibles.

Vayamos por partes, de un lado la dinámica de las sociedades en la actualidad, tanto del primer mundo como del tercer mundo, nos hablan de grandes concentraciones de población en zonas urbanas, que presentan funcionamientos complejos en sus estructuras políticas, sociales y económicas. Por otro lado, a nivel nacional los países se han vuelto hipersensibles, para bien o para mal, a los cambios que se producen en tiempo real en el escenario internacional (inversiones, mercado de capitales, reglas comerciales, nuevas tecnologías, tratados comerciales, conflictos políticos etcétera). Esta situación presenta severas limitaciones a una democracia directa o participativa, como forma única de gobierno:

- La dimensión demográfica presenta limitaciones logísticas y operativas para la discusión, negociación y votación en los términos exigidos para los asuntos que afectan a una nación. Ello no niega la utilización de diversas formas de consulta, tipo referéndum, para asuntos puntuales como el ingreso a un bloque económico o un tratado de comercio.
- La rapidez con la que ocurren cambios y eventos tanto nacional como internacionalmente requiere de respuestas oportunas por parte del sistema político, apoyado en especialistas puesto que los costos de oportunidad y de postergación de una decisión pueden ser muy altos.
- La presencia avasallante de la ciencia y la tecnología en todos los planos de la vida colectiva y personal hace inevitable contar con la opinión y las recomendaciones de científicos, tecnócratas y especialistas en la formulación de políticas de Estado, programas sociales, planes económicos, sociales y educativos entre otros.
- La mayoría de las decisiones que debe tomar un sistema político no requieren ser tratadas o negociadas por individuos presentes en una fantasiosa *asamblea* (en la que el individuo queda vulnerable al manejo emocional de un agitador e incapaz de articularse con otros de intereses similares); para ello están las organizaciones intermediarias, gremios, asociaciones empresariales, sindicatos, iglesias, ONG, que representan los intereses de sus afiliados o seguidores y la toma de decisiones opera entre estos agentes de manera más eficaz.

¿Queremos afirmar con estos argumentos que es imposible una democracia más participativa? La respuesta es no, por el contrario es posible. Podemos rebatir la supuesta incompatibilidad entre *democracia representativa y participativa* si repasamos la figura número 3, al observar que una de las características de las ideologías democráticas es la *progresividad de la participación,* es decir, una permanente búsqueda de mayor y mejor participación ciudadana en contraposición a las ideas fantasiosas del *todo o nada* que proponen un salto en el vacío abandonando la *democracia representativa* por una inviable *democracia directa*. En ese salto se perderían tanto los aportes de una y otra, promoviendo anomia y caos que son los escenarios predilectos de déspotas, tiranos y organizaciones totalitarias.

En conclusión, no hay incompatibilidad sino sinergia entre la democracia representativa y la participativa porque ambos tipos significan formas de participación que aportan legitimidad y vitalidad a las democracias en varias dimensiones:

- Potenciación de la sociedad civil.
- Consulta sobre temas trascendentales.
- Mayor participación directa gracias a la descentralización y el fortalecimiento de gobiernos regionales y locales.

Respecto a este punto quisiéramos hacer una acotación final, se refiere a los discursos de izquierda radical, *neopopulismo o populismo salvaje* que hacen énfasis en la democracia participativa o directa, pero una vez en el poder procede a un drástico proceso de recentralización y concentración de funciones en el gobierno nacional lo que resulta realmente paradójico pues con esta acción se debilita el escenario natural para una mayor participación ciudadana como son los gobiernos locales y regionales. Tal como afirman González y Ugalde "La relación entre el caudillo neopopulista y las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, empresariales, religiosas, comunitarias o profesionales, es también turbulenta"[4].

Descentralización

No por casualidad otro de los componentes de una propuesta democrática es el de la descentralización entendida tanto como gestión pública, como ejercicio de mayor participación política. Las bondades de esta modalidad pueden ser resumidas como sigue:

- Crea un escenario para una verdadera participación ciudadana en asuntos fundamentales para la calidad de vida de las comunidades.
- Estimula la aparición de liderazgos naturales basados en logros y un real acompañamiento de los problemas de los ciudadanos.
- Promueve un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados que permite más control y fiscalización del poder por parte de los ciudadanos.
- Favorece una mejor gestión de proyectos y recursos al atender comunidades y ámbitos de dimensiones manejables.
- Libera las capacidades y potencialidades de cada región o comunidad, que, en caso contrario, permanecen aplastadas por el centralismo.
- Abre oportunidades de cooperación y alianzas horizontales entre gobiernos de un mismo nivel, reforzando iniciativas conjuntas para la obtención de recursos nacional o internacionalmente, reduciendo costos de operación por vía del intercambio de recursos humanos y el aprendizaje compartido de experiencias exitosas.

Pluralidad política, cultural y religiosa

En el encadenamiento que venimos haciendo sobre las características de las ideologías democráticas y su experiencia en países exitosos, nos encontramos con el respeto de la pluralidad entendida como principio y como motor de una sociedad vigorosa.

Esta pluralidad es entendida en un sentido amplio cultural, política, religiosa, entre otras, sin perder de vista el riesgo que entraña para una sociedad democrática el uso perverso que ciertos grupos intransigentes pueden hacer de las libertades constitucionales, reclamando una suerte de *derecho* a ser intolerantes a nombre de una *especificidad* cultural o nacionalista sacralizadas, considerándose en consecuencia inmunes a las obligaciones democráticas compartidas.

4 UGALDE, Luis y GONZÁLEZ, Raúl (2008): "Ideologías y modelos políticos en Europa y América". En: *Economía y Humanismo* –Revista del Instituo de Investigaciones Económicas (Nro 20, julio 2008). Quito: Pontificia Universidad de Ecuador. P. 32.

Sin embargo, la aplicación del pluralismo ha supuesto, en términos generales, ganancias muy importantes para los países democráticos:

- La práctica cotidiana del principio de la pluralidad es la primera señal de que estamos ante una comunidad o sociedad sanas en términos morales, ciudadanos y políticos.
- La acogida de los mejores talentos del mundo, que por ser tales son perseguidos o estigmatizados en muchas naciones.
- El desarrollo de la sociedad porque todos sus ciudadanos, de acuerdo a sus capacidades y competencias, son incorporados a la solución de sus problemas comunes.
- La estabilidad política y social en tanto que los ciudadanos se ven representados en las decisiones del sistema político y en la acción del Estado.
- En un mundo globalizado las naciones con un mestizaje cultural y político armonioso se insertan de forma más exitosa.
- Es un antídoto contra los excesos políticos y cualquier forma de radicalismo que pueda conducir a la violación masiva de derechos humanos.

Estado de bienestar

Para las ideologías totalitarias hay una contradicción entre los valores de libertad y justicia o tienen una visión *polietápica* de la acción pública según la cual, primero debe ser alcanzada la justicia social y posteriormente otorgada la libertad como si esta fuera un lujo o un bien superfluo. Que la observación de las sociedades democráticas permite constatar que han dado muestras de genuina y eficiente preocupación por los desequilibrios sociales, desde el *New Deal* de Roosevelt hasta los programas sociales y las políticas de igualdad promovidas por la *socialdemocracia y la democracia cristiana* en Europa y Latinoamérica cuya validez ha sido asumida en las líneas programáticas de la casi totalidad de los partidos políticos modernos de cualquier orientación democrática bajo la forma de Estado de bienestar. Esto se debe a varios factores todos vinculados con la libertad:

- Económica, que promueve el desarrollo, la creación de riquezas, oportunidades de empleo y movilidad social.
- De opinión, que permite denunciar y controlar el poder en sus excesos y errores.
- De organización, para crear contrapesos al poder desde la iniciativa de los ciudadanos, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones, y los gremios.
- De elecciones, para garantizar la alternabilidad en el poder sin que medie la violencia.

En otras palabras no hay contradicción entre libertad y justicia, sino por el contrario una compatibilidad imprescindible. *De ahí que la promoción y aplicación de un conjunto de políticas públicas que busquen mayores niveles de bienestar para la población es el resultado de la experiencia y del más elemental sentido común, indispensable en el ejercicio de la política.*

Hay consenso sobre la obligación de los Estados de garantizar servicios de salud, acceso a vivienda, sistemas de educación o planes de jubilación para la mayoría de la población. La razón es doble, por un lado, una de índole moral o de principios, cuya máxima es que una sociedad sana y basada en un pacto social para el bien común no puede

permanecer inerte o insolidaria ante los problemas sociales; por otro lado, una de carácter político funcional, pues no es viable políticamente una sociedad que presente profundos desequilibrios. Será una sociedad inestable, poco o nada competitiva, propensa a la violencia o a comprar propuestas demagógicas y populistas.

Funcionalmente, el *Estado de bienestar* consiste en garantizar a la población una serie de servicios claves (salud, educación, jubilaciones, vivienda, seguro de desempleo entre otros) que pretenden igualar por vía de las oportunidades y no de la uniformidad o los resultados. Consecuentemente, esto produce una positiva sinergia con el mundo de las empresas, el mercado y la economía en general ya que una ciudadanía con vivienda, salud y capacitación tendrá mayores posibilidades de éxito y movilidad social. Adicionalmente, las empresas y el país en su conjunto se beneficiarán de una población mejor dotada para los retos de un mundo globalizado.

Esta dinámica sirve para desmantelar otra falsa creencia del conflicto entre Estado y Mercado; por el contrario, en las sociedades democráticas nos encontramos con un escenario de cooperación y simbiosis que ha dado resultados extraordinarios, aunque no exento de fricciones o conflictos como es de esperarse en cualquier sistema complejo. De tal manera que la discusión se centra en definir la *proporción idónea* entre estos ámbitos, la respuesta sensata sería decir que depende de las características históricas y sociológicas de cada país o la vieja fórmula ya probada: *tanto Estado como sea necesario y tanto mercado como sea posible (entendiendo mercado no en un sentido solo economicista sino en un sentido abierto de libre iniciativa y de creatividad social, con concurrencia de agentes económicos pero también agentes políticos, culturales, académicos, sociales, religiosos para articularse libremente y ofrecer opciones exitosas a la sociedad).*

Finalmente, habría que agregar que la promoción de un *Estado de bienestar* ya no es exclusividad de los gobiernos sino que la empresa privada y la sociedad civil han adquirido un papel relevante tanto por su propio quehacer como por la preponderancia que ha alcanzado la co-responsabilidad en los asuntos públicos por igual en países desarrollados como del tercer mundo. De ahí que el propio concepto de *Estado de bienestar* está sujeto a revisión para avanzar en una dirección más concentrada en el desarrollo del talento humano y potenciar la igualdad de oportunidades, Giddens[5] identifica muy acertadamente esta actualización cuando afirma que el *Estado de bienestar* tiene que reconvertirse en el *"Estado social inversor".*

Políticas de Estado: una actividad de consenso

No trataremos en este punto el abordaje de lo que son las políticas de Estado, pero sí queremos dejar constancia de la importancia que revisten para las naciones que tienen un proyecto de país y lineamientos de acción a largo plazo. Las políticas de Estado garantizan continuidad, esfuerzos sostenidos, coherencia de acción, así como resguardo a los países de los vaivenes electorales, las coyunturas políticas o los cambios de liderazgo.

El camino que un país recorre para fijar políticas de Estado no es un asunto de procedimientos burocráticos o límites legales (aunque estos cuentan), sino de un proceder político-institucional que es vital. Para la democracia es tan importante la forma en que se logran consensos en torno a *políticas de Estado* como el contenido de las mismas. La construcción de consensos es el pilar de todo sistema democrático en donde prevalece la política frente a la antipolítica. Por lo tanto no se trata tanto de glorificar los consensos como de revalorizar la política misma puesto que su función es la de estimular y construir dichos acuerdos de largo aliento para una sociedad.

Tomemos el caso de China, nación que sin lugar a dudas tiene un claro proyecto de país y lineamientos a largo plazo que constituyen sólidas *políticas de Estado* aplicadas en la acción ejercida por el gobierno chino en su muy coherente

5 GIDDENS, Anthony. *Ob. cit.* P. 62.

conducta en asuntos nacionales e internacionales (aunque repudiable en su orientación en materia de derechos humanos y libertad) o en la modificación constitucional que aprueba la propiedad privada sin cambiar en nada otros aspectos fundamentales de su institucionalidad. ¿Cómo llegó esta nación, con un régimen totalitario, a la definición de sus *políticas de Estado*? Mediante el funcionamiento de la maquinaria burocrática del Partido Comunista Chino, es decir, utilizando aquello que el leninismo llamó "*centralismo democrático*" en el cual las decisiones son tomadas por el exclusivo club de los autócratas del citado partido, aunque se llenen las formalidades aprobándolas en una *asamblea* satélite.

Por el contrario, los Estados y naciones que operan bajo el influjo de las doctrinas democráticas son conscientes de la necesidad de dotarse de *políticas de Estado,* pero actuando políticamente bajo un esquema muy diferente. Veamos:

- Creando consensos, basados en el debate y la negociación de todos los sectores de la sociedad. Esto garantiza la riqueza de las informaciones que se utilicen, la calidad de las decisiones que se tomen, permite poner en práctica el principio de pluralidad logrando que los intereses diversos de la sociedad estén cubiertos y, por último, le da piso político y social a las *políticas de Estado* que se adopten al momento de su ejecución.
- Generando pactos y acuerdos de largo plazo, traducidos en documentos que recogen y sistematizan los consensos, sirviendo como fuente de consulta y orientación para la acción política, y cuya necesaria actualización es la base para consolidar la institucionalidad de un país. A título de ejemplo, en Venezuela durante los años 90 previo a la llegada del castro-chavismo al poder en el 98, se criticó masivamente (medios de comunicación, profesores universitarios, empresarios y representantes de la Iglesia) las desviaciones del *Pacto de Punto Fijo (acuerdo político firmado en 1958 por los principales partidos democráticos Acción Democrática, Unión Republicana Democrática y Partido Socialcristiano-COPEI)* , pero no se le reconoció la importancia crucial que tuvo para abrir las puertas a la democracia, el desarrollo impactante del país y su ejemplo político tanto en América Latina como en la transición española en 1978.

Siempre existen voces que critican la lentitud y lo enmarañado de este proceder netamente político en contraste con los procedimientos expeditivos de los sistemas totalitarios o, más aún, de las dictaduras unipersonales. Habría que responder que no se trata de un asunto de eficacia gerencial, sino de política en el sentido de respeto a la diversidad, la legalidad y de la construcción de espacios civilizados donde impere la negociación contra la imposición y la representación popular como herramienta de control del Estado y de la alternabilidad. En definitiva como afirma Popper[6] el elemento central de una democracia es la posibilidad de sustituir gobiernos sin derramamiento de sangre. Pero si preocupa tanto la eficacia habría que preguntar ¿quién ganó la Guerra Fría?

Estado y sociedad civil: cooperación y supervisión

Un rasgo distintivo de las doctrinas democráticas y de los gobiernos que las encarnan es que funcionan bajo un esquema de cooperación y complementariedad entre el Estado y la sociedad civil, de tal forma que se trasciende el falso conflicto entre estas instancias y se pasa a una visión sinérgica en la que priva la discusión, la negociación y la co-responsabilidad. En este marco, la acción del Estado es complementada, repotenciada y fiscalizada por la actuación de gremios profesionales, asociaciones civiles, sindicatos, grupos empresariales, iglesias, ONG y cualquiera otra manifestación de la asociatividad de los ciudadanos. Esta dinámica no está exenta de conflictividad cuando se dan alertas o se hacen denuncias sobre errores o excesos del poder público, pero el resultado final tiende a ser beneficioso para

6 POPPER, Karl R. (1995): *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento.* Barcelona: Editorial Paidós, Colección Estado y Sociedad. P. 176.

el conjunto de la sociedad porque los gobiernos democráticos interpretan estas acciones como cooperación y control ciudadano y no como intentos para derrocarlos.

La economía en una sociedad democrática

La historia demuestra que la economía es el centro decisivo de la seguridad, el bienestar y la estabilidad política de toda sociedad. En consecuencia las decisiones de gobierno, así como la conducta de los partidos políticos, deben buscar su manejo más eficiente. Las democracias al igual que otras formas de gobierno están limitadas por las condiciones del aparato económico, pero tienen ventaja sobre cualquier otro régimen que haya tenido éxito en este campo, como la Alemania nazi o la China de hoy, que consiste en su capacidad para armonizar el desarrollo, la creación de riqueza, las oportunidades para la población y el respeto de derechos y garantías civiles.

Economía abierta, sociedad abierta

La investigación académica, el sentido común y la mera observación de la realidad permiten constatar lo siguiente: aquellos países que aplican una economía sin ningún tipo de reglas padecerán de excesos y desequilibrios, en contraposición los países que asumen una economía saturada de controles y de estatismo se asfixiarán, paralizarán y aparecerán la carestía, el desabastecimiento y el desempleo que en ambos casos afectarán a los ciudadanos de menores recursos. Queremos dejar claro que no nos referimos a un *capitalismo salvaje,* como interesadamente se refiere cierto *populismo salvaje.* Defendemos la economía de un país concebida como sistema integrado donde Estado y empresa privada cumplen papeles complementarios en conjunto con los ciudadanos y los trabajadores organizados.

Una economía capitalista, como parte de una *sociedad abierta,* según el término de Popper, apuesta por las capacidades de los ciudadanos para crear riqueza, innovar y potenciar sus fortalezas. Sin embargo, hay mucha resistencia aún a esta idea, que en algunos sectores latinoamericanos alcanza niveles patológicos, acompañada de una creencia ciega en las bondades sociales del Estado como agente económico a pesar de que hay pruebas acumuladas de que este y su burocracia nunca llegan a acercarse a la eficiencia y la eficacia de los ciudadanos tanto individual como grupalmente, junto con los riesgos de clientelismo y corrupción que lo acompañan. Esto se ve reforzado por prejuicios y falsas creencias que habitan en las percepciones de muchos políticos y de ciertos sectores de la ciudadanía. Pongamos por caso el término *iniciativa privada*, que en la mente de muchos latinoamericanos connota la conspiración de poderosos prestos a despojar a las masas necesitadas, sin tomar en cuenta que el agricultor al que se le facilita el acceso a créditos y asistencia técnica y mejora la producción y exporta a mercados extranjeros es iniciativa privada, así como el hijo de un jardinero que crea una pequeña empresa de *cuidado y ornato de jardines* mejorando la calidad y diversificando el tipo de servicios que presta. De hecho en América Latina existen muchas experiencias de pequeñas y medianas empresas que son exitosas a pesar de un entorno hostil, lo que nos lleva a preguntarnos ¿qué sucedería si dejáramos trabajar a la iniciativa privada en un medio ambiente favorable?

Así como una democracia debe garantizar y promover el ejercicio de libertades como la de pensamiento, opinión, prensa o asociación, también deben estar protegidas las libertades asociadas a la actividad económica, productiva e innovadora. Las libertades de los ciudadanos forman un todo, hay sinergia entre ellas cuando concurren en igualdad de condiciones; por el contrario, cuando se aceptan unas y se desprecian otras estamos auspiciando desequilibrios en el ejercicio democrático de la vida pública.

El éxito económico como política social

En puntos anteriores nos referíamos a lo pertinente de la complementariedad y co-responsabilidad entre el Estado y el resto de las asociaciones que caracterizan a la sociedad civil, así como al hecho de que las aplicaciones de las políticas sociales no son vistas como exclusiva responsabilidad del Estado. Esta perspectiva queda ratificada en la redefinición del éxito económico en los países democráticos y desarrollados, *consistente en considerar el control de la inflación y la generación de empleo de calidad como políticas sociales*.

Es una muestra de capacidad de aprendizaje y madurez de los que tienen funciones de gobierno en los países avanzados el que el control de la inflación haya dejado de ser un asunto exclusivo de economistas para ser parte de la agenda pública y de la evaluación de un gobierno. El hecho es muy claro, la inflación afecta la capacidad de consumo de los asalariados, por lo tanto mantener o fortalecer esa capacidad es esencial para el nivel y calidad de vida de las mayorías.

En cuanto a la revalorización de la creación de empleo de calidad, se trata de un viraje en la concepción del *Estado de bienestar*, ya que los beneficios y compensaciones que de él se puedan derivar son muy importantes pero no sacan de la pobreza ni mejoran a la clase media ni a los sectores obreros. Solo con empleo de calidad es posible mejorar sustancial y sosteniblemente los niveles de vida de las mayorías, sumado a impactos colaterales relevantes como la autoestima, la inclusión social y el respaldo político.

La experiencia demuestra que el modelo democrático es el más indicado para lograr el control de inflación y la creación de empleos de calidad en un ambiente de preocupación por los sectores más vulnerables, ya que entiende que debe ser el resultado de una acción concertada y coordinada del Estado, las empresas, los sindicatos y las instituciones educativas.

Cooperativas y cogestión en el capitalismo

Las sociedades democráticas han enfrentado el discurso según el cual existen formas de organización económica capaces de sustituir al capitalismo o que este no puede convivir con otras modalidades económicas. Desmontemos esta creencia:

- Una economía libre no opera solo con grandes corporaciones, aunque estas tengan un papel importante. El tejido económico de un país debe estar constituido por empresas grandes, medianas, pequeñas e incluso microempresas. Esa diversidad de escalas y funciones provee de fortaleza y versatilidad a la competitividad de un país en el ámbito internacional.

- La cogestión es una modalidad para incorporar a los obreros en procesos gerenciales y hacerlos co-responsables de las decisiones que se tomen en las empresas que operan en economías de mercado. Las cooperativas son formas de operación económica que permiten democratizar el acceso al capital, equipos y propiedades a ciudadanos que individualmente no podrían disponer de ellos. De esta manera se promueve la creación de *empresas* que deben operar bajo el criterio del lucro, generar bienes y servicios de calidad y promover socialmente a ciudadanos emergentes. Países con economías abiertas, como España o Italia, tienen un potente sector económico que opera bajo el esquema de cooperativas.

- Estas modalidades han sido promovidas desde la *socialdemocracia*, el *socialcristianismo* y movimientos sindicales en el seno de sociedades abiertas pero no en regímenes totalitarios.

Responsabilidad social empresarial

Unido a todo lo anteriormente expuesto, tenemos una tendencia cada vez más clara, tanto en el primer como en el tercer mundo, representada en un empresariado que asume responsabilidades sociales que van más allá de lo pautado en la ley o los compromisos gerenciales.

La responsabilidad social empresarial puede ser constatada en el desempeño de personajes notorios como Bill Gates, pequeñas empresas, como las de Brasil asesoradas por la Fundación Getulio Vargas, o equipos deportivos globalizados, en los que, tanto sus empleados como sus líderes, dan muestra de asumirse como agentes de cambio. Esto se traduce en la adopción, promoción o financiación de proyectos dirigidos a los más diversos problemas sociales en un país en particular o a nivel regional, todo lo cual se refuerza con la labor que el Estado y la sociedad civil pueden desarrollar en sociedades democráticas.

Habría que agregar que estas demostraciones de co-responsabilidad no dan la impresión de ser una moda; al contrario, estaríamos ante una redefinición del papel de las empresas, los gerentes y los empleados en un mundo más complejo que requiere de participación y compromiso.

Globalización y glocalización

En las *economías abiertas* siempre está implícita la búsqueda de nuevos mercados y estos pueden ser tan amplios y distantes como la tecnología y las políticas de Estado lo permitan. En este momento esas dimensiones equivalen al mundo entero, de ahí los términos mundialización o globalización.

Lo primero que debemos abordar es la polémica acerca de la *bondad* o *maldad* de este proceso histórico, es válida la apreciación de que todo gran cambio tiene implícitas oportunidades y riesgos que deben ser potenciados y minimizados respectivamente por los líderes, las instituciones y los ciudadanos de cada país. Lo que es inaceptable es oponerse a una macrotendencia o quedarse pasivo sin sacar provecho a las nuevas circunstancias con lo que se estará garantizando el fracaso o la explotación de las naciones que opten por este error.

La mejor muestra de lo que afirmamos se puede constatar en las intervenciones de países del tercer mundo en la Organización Mundial de Comercio que hacen un reiterado reclamo a las naciones desarrolladas para que disminuyan los subsidios ventajistas a la agricultura y otros sectores y abran sus mercados al resto de países miembros.

Otra falacia consiste en imaginar la globalización como una jornada que cada país recorre por separado, lanzándose aislado al mercado mundial y permitiendo el ingreso, sin orden ni control, de bienes, capitales y servicios al mercado nacional sin ninguna evaluación del impacto para el Estado, las empresas y los consumidores. Desde luego que este escenario sería suicida, por lo que el camino a seguir para minimizar riesgos está compuesto por:

- El comercio y el intercambio de inversiones entre naciones que se acuerda, negocia y coordina por medio de tratados en los que se busca aumentar el flujo económico entre dos o más países. Por lo tanto, se trata de unas relaciones que no son ilimitadas e irrestrictas sino que están circunscritas a ciertos sectores, tipos de mercancías y controles sanitarios de acuerdo a los intereses de las naciones involucradas.
- Lo anterior se complementa con la conformación de bloques económicos que acuerdan procesos de integración entre varias naciones (que en muchos casos va más allá de lo económico) y que adicionalmente les permite negociar, en conjunto, con otros bloques o naciones en condiciones más favorables.

- A la globalización le hacen contrapeso procesos de rescate y promoción de identidades locales y su correlato económico, lo que ha venido a llamarse glocalización. Curiosamente este fenómeno es posible gracias a las herramientas que provee la globalización: Internet, intercambio, movimiento masivo de ciudadanos.

- De la combinación de los tres elementos citados, las naciones más lúcidas y proactivas han sacado gran provecho en términos de desarrollo, captación de inversiones y creación de empleos.

De lo expuesto hasta aquí puede concluirse que aquellos países que aplican una economía sin ningún tipo de reglas ni controles padecerán de excesos, desequilibrios y crisis, mientras que los países que asumen una economía saturada de controles y de estatismo se asfixiarán, paralizarán y sufrirán carestía, desabastecimiento y precariedad crónica. En ambos casos se afectará a la población en general y a los ciudadanos de menores recursos con especial énfasis. Queremos dejar claro, entonces, que no nos referimos a un *capitalismo salvaje* en el marco de una globalización desbocada, como interesadamente se refiere cierto *populismo salvaje,* pues nadie puede imaginar la economía de un país distinta a un complementario de Estado, empresa privada y el conjunto de la sociedad, incorporándose a la globalización en los términos razonables y sensatos que describimos en líneas anteriores, donde ningún sector concentre excesivo poder político o económico.

Educación y democracia

A lo largo de este trabajo nos hemos referido a la trascendencia política, social, cultural y económica de la educación para cualquier sociedad, aunque el sentido y orientación variará dramáticamente de acuerdo a las políticas que estén de por medio. En el caso de las doctrinas democráticas y sus correspondientes sociedades abiertas, la educación representa un gran avance en términos docentes y morales que no pueden retroceder sin que implique un retroceso directamente proporcional para el resto de la sociedad. Este avance implica un aprendizaje acerca de la educación más conveniente para una sociedad democrática. Las características que enumeramos a continuación son elementos básicos, ya probados, acerca de lo que debemos hacer para formar ciudadanos más libres y autónomos y también más solidarios y comprometidos con su entorno.

Laica

Costó mucho que los sistemas educativos asumieran un funcionamiento y orientación autónoma de la injerencia de cualquier confesión religiosa, pero el tiempo ha demostrado la conveniencia de este logro en términos de convivencia, pluralidad y preeminencia del conocimiento científico. Al respecto, es necesario aclarar ciertos aspectos de este principio en plena vigencia para aquellos que se guían ideológicamente con valores democráticos.

- Una educación laica no implica un enfrentamiento o rechazo con la religión como experiencia espiritual clave en la condición humana.

- Es compatible con iniciativas religiosas para prestar servicios educativos, siempre que sea en un marco ecuménico y de respeto a las diferencias y a los valores consagrados en la constitución nacional.

- Una educación laica representa un rechazo al dogmatismo religioso pero también por extensión a cualquier forma de dogmatismo o de imposición del ateísmo. En la actualidad la mayoría de las iglesias se han apartado de posiciones intransigentes, con la excepción de sectores muy conservadores y poco representativos en el mundo cristiano, aunque muy significativos en la mayoría de los países islámicos.

- El dogmatismo político de ideologías pretéritas y fracasadas se han sumado al peligro de la intolerancia y el pensamiento único en la educación.

Valores individuales y colectivos

La educación en una sociedad democrática ha trascendido el falso dilema de individualismo-colectivismo; escoger de modo excluyente es una aberración antropológica, sociológica e histórica. La educación debe y puede combinar la promoción de individuos autónomos, con personalidades bien estructuradas y con criterio propio en equilibrio con un sentido colectivo y solidario que se traduzca en capacidad de trabajar en equipo y de asociarse con diversos fines sociales.

Para aquellos que denuncian que la educación no es neutra habría que decirles que tienen razón y que la mejor forma de evitar los riesgos que esto entraña es asegurarse que los contenidos, los valores y actitudes que trasmita estén en sintonía con una sociedad abierta y diversa y no con una doctrina particular excluyente.

Movilidad y éxito social

La educación es la gran herramienta para promover movilidad social en las sociedades democráticas y muchos son los mecanismos que deben entrar en acción para crear igualdad de oportunidades, pero sin lugar a dudas la formación y la capacitación tienen un efecto nivelador hacia arriba y promotor en los sectores más vulnerables que hace que destaque en el conjunto de lo que hemos referido como *Estado de bienestar*.

Competitividad nacional

En el marco de una economía abierta y de la globalización, los sistemas educativos se convierten en el gran sistema de desarrollo de personas autónomas y de recursos humanos, de ahí que tienen que ser promovidos por las políticas de Estado y avanzar con criterios de inclusión, pluralismo, consenso y excelencia.

Educación y corresponsabilidad

En línea directa con lo que hemos venido exponiendo, la educación es entendida como un gran esfuerzo de toda la sociedad, en consecuencia debe privilegiarse la coordinación, la complementariedad y la cooperación entre el Estado, las familias, la sociedad civil, las iglesias y demás organizaciones sociales. Esta premisa garantiza éxito y continuidad al tiempo que reduce la posibilidad de modelos unidireccionales.

Libertad de pensamiento y avance científico

Un signo inequívoco de la modernidad es el imparable desarrollo de la ciencia y sus aplicaciones en la industria, el comercio, las comunicaciones y prácticamente en cada aspecto de la vida cotidiana, es decir, de la innovación tecnológica. Para que una sociedad se beneficie de los avances científicos es necesario que impere la libertad de pensamiento en todos los ámbitos, la política, los medios de comunicación, las universidades y desde luego los sistemas educativos. Por ello hemos insistido sobre los efectos nocivos que la imposición de una doctrina totalitaria tiene en el desempeño de la investigación y la enseñanza.

EL CENTRO: SENTIDO COMÚN, MODERACIÓN Y DISCERNIMIENTO

No se trata de vender fórmulas o pociones mágicas para los complejos problemas que afrontan las sociedades, pero es evidente que el ejercicio de la política y el conocimiento acumulado por las Ciencias Sociales permiten identificar soluciones, caminos y procedimientos que han demostrado ser exitosos para abordar retos como la inclusión social, la creación de riqueza, el desarrollo tecnológico o la conformación de instituciones que protejan a todos los ciudadanos de los excesos del poder. De ahí que sociedades tan disímiles culturalmente como la India e Irlanda hayan optado por las propuestas de las ideologías democráticas y ahora experimenten procesos de desarrollo impensables hace pocas décadas.

Lo antes expuesto no pretende afirmar que el debate político ha desaparecido, puesto que esta agenda no es un procedimiento sino una tendencia de la actividad pública que requiere de ajustes y adaptaciones a cada realidad y además porque hay nuevos ámbitos de debate en temas novedosos que requieren discusión y discernimiento: las minorías étnicas, el terrorismo, las nuevas fuentes de energía, la capacidad de gestión, la sostenibilidad del *Estado de bienestar,* la inclusión social. Sin embargo, los hechos están a la vista en cuanto al curso que han tomado la mayoría de los países exitosos, es por eso que *se hace necesario preguntarse por el supuesto debate que se presenta en el escenario político internacional cuando se venden propuestas totalitarias "remozadas" con un discurso políticamente correcto o más aún con el secuestro de temas clave (feminismo, ecología, justicia social, diversidad) por parte de organizaciones, agencias o partidos políticos portadores del germen totalitario.*

Figura Nº 4

La eficacia y pertinencia de una acción política orientada por el sentido común, la moderación y el discernimiento se constata en experiencias exitosas como la ya mencionada Tercera Vía o su versión norteamericana bautizada como

Nuevo Progresismo por el Partido Demócrata, que se tradujeron en gobiernos de alto impacto como los de Tony Blair y Bill Clinton respectivamente.

Esta tendencia también se ha visto reflejada en las posiciones asumidas por los intelectuales de diversa procedencia. Podemos destacar dos: el *Manifiesto de Euston* (http://eustonmanifesto.org/) que expresa la opinión de académicos, comunicadores sociales y militantes de organizaciones de izquierda sobre su compromiso estricto con los postulados clásicos de la democracia así como el doble discurso que ha caracterizado a ese sector político al condenar o absolver conductas contrarias a esos principios dependiendo del responsable de turno; la *Declaración de Praga* (https://www.praguedeclaration.eu/) es un documento asumido por destacados intelectuales europeos, entre ellos su promotor Vaclav Habel, que reclama el necesario juicio histórico al comunismo por sus crímenes, igual de graves que los cometidos por el fascismo y el nazismo y en consecuencia exigiendo una condena al totalitarismo independientemente del discurso político que use. Ambos documentos son una excelente muestra de esa búsqueda de un centro político, que ponga distancia de extremismos de cualquier índole y que adopte el debate como herramienta de reflexión y discernimiento sobre la compleja realidad mundial y no como arma para el escándalo y la venta de discursos de inspiración totalitaria.

PELIGROS Y OPORTUNIDADES PARA LOS MODELOS DEMOCRÁTICOS

El lector dispone ahora de una guía lo suficientemente precisa para hacerse una idea de los elementos centrales y definitorios de las doctrinas y modelos políticos de gobierno que caracterizaron al siglo XX y lo que llevamos del XXI y, en consecuencia, tiene un camino abierto para adentrarse en otros autores y trabajos que desee conocer para profundizar sus conocimientos sobre el mundo de la acción política.

A título de comentario final (o de "alerta temprana") queremos dejar solo indicados algunos de los peligros que acechan a los modelos democráticos en la actualidad y que marcaran las luchas políticas en el futuro.

El neopopulismo y sus mutaciones

Tal como lo señalan González y Ugalde[7], el neopopulismo no dispone de un proyector modernizador y basa su fuerza política en alentar una confrontación social permanente, no solo de clases sociales sino de todo tipo de enemigos internos y externos (sociedad civil, Iglesia, universidades y, por supuesto, el imperialismo). El neopopulismo no tiene problemas en hacer afirmaciones contradictorias en materia doctrinaria así como en asociarse con todo tipo de agentes políticos e incluso delictivos, por lo cual ha generado mutaciones para adaptarse a las circunstancias y asegurar su deriva totalitaria.

Esta orientación totalitaria cuenta además con unos "aliados" que tienen una fuerte presencia en la opinión pública, en los medios de comunicación y en la conducta acomplejada de muchos líderes de las democracias que no asumen con firmeza la defensa de sus principios. Así tenemos:

- La dictadura de lo políticamente correcto, un conjunto de términos "aceptables" y un tratamiento "aceptado" para todo tipo de temas que han sido secuestrados por ONG, partidos y organizaciones antisistema, que cuentan con cómplices en los medios de comunicación así como en organismos internacionales. En este terreno se da una batalla desigual para "vender" nuevas versiones del totalitarismo con las mismas consecuencias para las sociedades que caen en la trampa.

7 UGALDE y GONZÁLEZ. *Ob. cit.* P. 31.

- Procesos constituyentes, cuya prueba piloto se efectuó en Venezuela y se ha convertido en una metodología probada para exportar y que permite (por medios legales) desmontar la institucionalidad democrática y controlar el Estado.
- La democracia participativa, que como mencionamos con anterioridad, presenta un falso enfrentamiento entre una democracia directa y la democracia representativa para proceder luego a desaparecer ambas propuestas y ser sustituidas por el control central del totalitarismo.
    - Las amenazas culturales y sociales de Occidente. El neopopulismo no tiene límites con el tipo de socios que elige y por eso presenciamos a agrupaciones políticas (operando en naciones libres) que manifiestan simpatías y apoyo por fundamentalistas islámicos al mismo tiempo que mantienen críticas severas a las democracias occidentales.

Ciudadanía en red

El poderoso arsenal de Internet, las redes sociales y la producción exponencial de información son una herramienta para el ejercicio de la participación social y política pero implica retos a cada usuario para no ser víctima o aliado involuntario de las *fake news* y de la reproducción de prejuicios y emocionalidades contrarias al debate democrático.

El fenómeno de la Mega data y la Minería de datos (Data mining)

Esta tendencia ha abierto un desafío enorme a las democracias porque estamos ante el hecho de que corporaciones, organizaciones políticas, el Estado o cualquier grupo disponga de información detallada de cualquier ciudadano (*Microtargeting*) eliminando por completo las barreras entre el mundo privado y el público, creando un poder de grandes proporciones sobre los individuos. Por eso podemos hablar de una democracia algorítmica en la que tenemos que estar preparados para un enfrentamiento entre *sociedades abiertas y sociedades vigiladas*.

EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (O EL ARTE DE TOMAR DECISIONES POLÍTICAS) 07

Fernando Spiritto

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se describe el enfoque de las políticas públicas tomando a la decisión como el hilo conductor de la exposición.

Partimos del supuesto que la decisión es el núcleo de la política[1]. La política, a efectos de estas páginas, es la capacidad que tiene una persona o grupo de imponer decisiones de carácter vinculante a toda la sociedad. Ello lo distingue del poder que puede ejercerse en una familia o en una empresa[2]. Ese grupo decisor, al cual llamaremos decisor público (*policymaker*) constituye el gobierno de las sociedades modernas y normalmente se le asocia con el Poder Ejecutivo del Estado.

Las sociedades requieren un mínimo de consenso para ser viables. Para Giovanni Sartori existen tres niveles de consenso[3]: sobre valores últimos que guían la vida social y la visión que sus ciudadanos tienen sobre la misma; sobre el régimen o las reglas de procedimiento para tomar decisiones; sobre los gobiernos y las políticas que deciden implementar. "Por lo tanto, el consenso necesario es un consenso procedimental sobre *quien* tiene el derecho de decidir *cómo*"[4]. El enfoque de las políticas públicas se centra, básicamente, en el último nivel; en el de las decisiones concretas que toman los gobiernos.

¿Qué hace un político como sujeto que busca activamente el poder para ejercerlo en solitario o en grupo? ¿Qué hace el gobierno en las sociedades modernas, vale decir, de masas, tecnologizadas y conflictivas?

Una respuesta en abstracto (y con acento normativo) debería incorporar varias actividades que se resumen en el cuadro 1. Allí se muestra un político democrático, que busca representar a sus conciudadanos y ganar su aquiescencia y sus votos[5]. Así, el político habla y escucha, en el sentido de abrir canales de comunicación para captar la atención de su público y articular las demandas que se le hacen desde la sociedad. Convence e influye, cuando plantea una visión de país y expone razones en la forma de ideas lógicamente articuladas destinadas a moldear conductas y ganar apoyos. Negocia, fomenta la tolerancia mutua, se auto limita en su relación con otros actores[6] y encuentra soluciones suma variable donde todos los involucrados obtengan beneficios. Gerencia, cuando administra recursos para alcanzar objetivos concretos y evalúa los resultados obtenidos. Lidera, al señalar un curso de acción (su visión) al tiempo que comunica, organiza y motiva a sus seguidores para alcanzarla. Satisface sus necesidades materiales y psicológicas, surgidas del hecho que son seres humanos, y por tanto tienen vanidad, intereses e ideales. El problema surge cuando estas necesidades toman preeminencia derivando en conductas autoritarias y en muchos casos corruptas. No es un error de análisis pensar que el político o el partido son en gran medida actores egoístas que tienden a darle prioridad a sus intereses[7].

1 "El estudio de la política se concentra en entender cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad en una sociedad". EASTON (1957). P. 383.

2 Esta afirmación debe ser matizada. Así, por ejemplo, Kate Millet, importante teórica de feminismo (escribió un libro titulado Política Sexual) acuñó la frase "lo personal es político" para ilustrar su tesis que el patriarcado que agobia a las mujeres nace en el ámbito privado y de allí se expande a lo público dando lugar a una particular forma de dominación política donde el machismo es un rasgo resaltante. Ver: https://elpais.com/cultura/2017/09/06/actualidad/1504734065_757864.html

3 SARTORI (2014). P. 74.

4 SARTORI, *op cit*, p. 75.

5 El político autoritario puede definirse por oposición a esta figura ideal.

6 Para Levitsky y Ziblat una democracia funcional se apoya en dos normas básicas: tolerancia mutua y auto control institucional (*forbearance*). La primera se refiere al reconocimiento del adversario en tanto respete las reglas constitucionales. La segunda impide usar la Ley como arma política al extender su alcance al punto que si bien no se viola su contenido, sí contradice su espíritu. LEVITSKY y ZIBLATT (2019). Pp. 125-144.

7 Véase DOWNS (1973).

Cuadro 1
¿Qué hace un político?

1. Habla y escucha
2. Convence, influye
3. Negocia
4. Gerencia
5. Lidera
6. Satisface sus necesidades materiales y psicológicas
7. Toma decisiones

La función gerencial del político suscita interesantes reflexiones. Surge aquí la diferencia entre política y administración, postulada por Woodrow Wilson a finales del siglo XIX[8]. Se trata de un tópico polémico sobre el que no existe consenso en la literatura. Wilson sugiere una distinción sobre la base de la formación de la política y la implementación, siendo esta última el terreno de la administración. Para Herbert Simon el político está más involucrado en el establecimiento de las "premisas" y objetivos generales que guiarán las decisiones en los distintos ámbitos, que en su implementación[9]. El político en el poder no es ajeno a la administración porque maneja y es responsable de los recursos públicos. Baste decir que el político establece metas y también trabaja para alcanzarlas.

La Administración Pública (*public adminsitration*) como función y disciplina académica se concentra en la formación de la capacidad administrativa para implementar las políticas públicas mediante la organización, los programas y el desempeño individual de los funcionarios que integran la burocracia[10]. No basta con que se tome una decisión para que esta se implemente. En este sentido, la gerencia pública (*public management*) busca formas para que las ideas y propuestas sean implementadas eficientemente mediante la acción de las unidades administrativas[11].

El político, entre otras muchas cosas, quiere el poder para tomar decisiones. El político decide o al menos se ve obligado a hacerlo. Asume así, cuando tiene cuotas de poder, la condición de decisor público (*policymaker*).

> La decisión supone un decisor y la selección de una alternativa con referencia a una meta. Política pública (*policy*) significa la realización en una gran cantidad de instancias de los objetivos de algún actor. Estos conceptos identifican fenómenos en la forma de acciones realizadas por sujetos intencionados[12].

El decisor público es racional en un sentido muy particular que será desarrollado más adelante.

El gobierno de un país, entendido como el grupo que toma las decisiones, tiene una gran variedad de funciones que son difíciles de resumir. Dye, por ejemplo, menciona algunas tales como la regulación del conflicto en la sociedad, la distribución de recompensas materiales y simbólicas, la organización del país para su defensa, o la extracción de recursos mediantes impuestos[13]. Además, regula comportamientos, fija objetivos políticos, y proporciona bienes públicos. Tales funciones se materializan mediante políticas públicas o cadenas de decisiones en los distintos espacios en los cuales se desarrolla la vida social.

8 Véase su discurso *The study of public administration* de 1887. También el libro clásico de Frank Goodnow, *Politics and administration* de 1900.
9 SIMON (1981). Pp. 50-58.
10 NELSON (2000). P. 559.
11 De LEON y OVERMAN (1989). P. 433. La administración y la gerencia pública están fuera del alcance de este trabajo.
12 ALLISON (1971). P. 28.
13 DYE (1998). P.2.

En las sociedades modernas, las decisiones de los que ejercen el poder tienen un impacto profundo y extendido. El poder de los gobiernos actuales es muy superior al que tenían en cualquier otra época histórica. Los hechos que demuestran esta afirmación son muchos y diversos. Por ejemplo, la guerra entre países puede destruir al planeta por el uso de armas nucleares; la capacidad de obtener información sobre los ciudadanos es ilimitada; la vida de estos es inviable sin los grandes sistemas de servicios y bienes públicos que son proporcionados o regulados por los gobiernos. La proporción de los impuestos en el ingreso nacional ha crecido sin cesar desde comienzos del siglo XX: en los países ricos pasó de ser el 10 % entre 1900-1910 al 30-55 % en 2000-2010[14]. Esta tendencia tiene su correlato en el hecho que el Estado social ha asumido cada vez más responsabilidades en educación, salud, seguridad, fomento científico e infraestructura.

Pocas actividades sociales y personales quedan al margen de la regulación gubernamental que se manifiesta en la forma de mandatos, estándares o incentivos, que ponen límites y restricciones a las conductas de individuos u organizaciones. La regulación es la manera moderna de gobernar; es la consecuencia, entre otras cosas, de que los gobiernos se han ido retirando de la producción directa de bienes y servicios y han optado por "intervenir desde afuera" en función de objetivos previamente establecidos[15]. En la esfera económica es notable la regulación del gobierno para mitigar o eliminar las fallas de mercado como las externalidades negativas, las asimetrías de información o los monopolios.

El poder de los gobiernos para moldear a la sociedad hace igualmente más costosos sus errores y omisiones. Considérese su impacto en el ámbito económico. La presencia del sector público en la economía es abrumadora por medio de una amplia variedad de herramientas macroeconómicas, básicamente monetarias y fiscales. El crecimiento, la inversión, el nivel de los precios, el empleo, o el tipo de cambio, son la consecuencia de las decisiones (o no decisiones) tomadas por las autoridades respectivas. Esas variables determinan normalmente el bienestar material de los ciudadanos y a su vez impactan la legitimidad de los gobernantes y el ambiente político en general.

La Gran Depresión de la década de 1930 constituye un buen ejemplo histórico de los errores u omisiones cometidos por un *policymaker (*en este caso el de los Estados Unidos), con implicaciones trágicas para la humanidad[16]. En 1929, cuando se produjo el crac de la bolsa, no estaban disponibles un conjunto de criterios o un marco teórico de referencia ampliamente compartido que guiara en un sentido correcto la acción de las autoridades. Existía un desajuste entre el clima intelectual entonces prevaleciente y las decisiones requeridas para hacer frente con éxito a la especulación bursátil, las expectativas negativas que frenaron el consumo, la caída de la demanda agregada, el colapso de la producción, el aumento del desempleo y la expansión de la crisis a los otros países. La ortodoxia clásica, con su énfasis en el restablecimiento de los equilibrios económicos, estaba todavía firmemente arraigada en la mente de los políticos. Al inicio de la crisis, los decisores públicos insistieron en el equilibrio presupuestario y la moneda sólida, aunque ello significara más impuestos y otras medidas deflacionarias[17]. Esto contribuyó a acentuar la caída de la demanda y a aumentar el desempleo.

Los errores de la Reserva Federal de los Estados Unidos convirtieron lo que pudo ser recesión de corta duración en una Gran Depresión. Milton Friedman afirma que "[…] la falla del sistema se trató de una falla de voluntad y no de poder"[18]. El error consistió en implementar una política monetaria restrictiva (subir las tasas de interés) para limitar la especulación en la bolsa y continuar con esta política ante la quiebra masiva de bancos que comenzó en noviembre de

14 PIKETTY (2014). P. 475.
15 "La regulación es la restricción de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad". MITNICK (1989). P. 25.
16 Un análisis equivalente podría hacerse para la Gran Recesión de 2007-2008.
17 Véase NIVEAU (1983). Pp. 194-199.
18 FRIEDMAN (1982). P. 48.

1930. La disminución del *stock* de dinero amplificó la crisis cuando lo correcto era proporcionar liquidez a la economía para ampliar los medios de pago e impedir la caída de la demanda, como sería la norma durante la postguerra. La Gran Depresión inauguró una era en la cual la "gerencia macroeconómica" se sumó a las responsabilidades del gobierno en parte como resultado de las lecciones aprendidas de tan grave evento histórico.

Pero la intervención de los gobiernos es necesaria, incluso vital, en determinadas situaciones. La crisis mundial originada por el Covid-19 en 2020 así lo demostró. El combate exitoso a una pandemia solo puede realizarse a partir de medidas tomadas por aquellos: coordinación internacional, cuarentenas, tratamiento de enfermos en grandes cantidades, cumplimiento obligatorio de regulaciones sanitarias. Su papel es necesario para aliviar los efectos colaterales como la recesión resultante del confinamiento de la población y la caída de la demanda agregada que genera desempleo masivo. Los gobiernos tuvieron que implementar programas de estímulo económico que incluyeron subsidios directos a los desempleados y ayuda para el pago de nóminas a pequeñas y medianas empresas.

Al tener las decisiones del gobierno un peso tan considerable en la sociedad, es inevitable que los actores con más poder actúen para influir en las mismas. Sociedades plurales con gobiernos poderosos generan una dinámica en la cual los diversos intereses organizados buscan obtener las cosas valiosas que el poder distribuye tales como bienes públicos o asignaciones materiales o simbólicas. La Economía Política nace de ese proceso: "[…] es el estudio de las decisiones racionales en un contexto de instituciones políticas y económicas"[19]. En su ámbito se incorporan temas de tanta relevancia en la esfera económica y política como la acción de los grupos de presión, la teoría de la regulación y la burocracia, el ciclo electoral, el rentismo o la corrupción.

El enfoque de las políticas públicas se sustenta en la interrelación que existe entre la ciencia política y la economía. El gobierno, visto como grupo decisorio, fija metas colectivas, legitima su selección de objetivos, moviliza recursos para alcanzarlos[20], y asigna (distribuye) cosas valiosas entre los distintos actores sociales. A cada paso del proceso se encuentra una decisión. Las políticas públicas, por tanto, son cadenas de decisiones, coordinadas en función de objetivos específicos, implementadas por los gobiernos en los más diversos sectores de la sociedad. Su relevancia se deriva del hecho que ningún agente económico o ciudadano particular está al margen de lo que hace el gobierno.

Las políticas públicas tienen una incidencia muy grande en la legitimidad y estabilidad de los sistemas políticos contemporáneos. La viabilidad del orden en las sociedades modernas depende en gran medida del éxito con que los gobiernos logran satisfacer necesidades sociales o complacer a grupos con capacidad de presión. Nunca es posible complacer a todos porque los países, al igual que sus sistemas políticos, están sometidos a tendencias o restricciones externas que no pueden ser obviados por lo *policymakers*, bien sea en la forma de recursos disponibles, capacidad estatal, instituciones supranacionales, geopolítica, flujos de inversión, o instituciones informales. El que tiene el poder debe decidir: favorece a alguien en detrimento de otro.

Los objetivos explícitos o implícitos que establecen los decisores públicos requieren recursos que alguien tiene que pagar (los "perdedores") y recipiendarios de asignaciones materiales o simbólicas (los "ganadores"). Por tanto, la dinámica alrededor de las políticas públicas pone de manifiesto un hecho político: los perdedores deben ser compensados por los ganadores o por el gobierno (tema importante en estos tiempos de globalización) o de lo contrario surgirán perturbaciones políticas. Esto plantea una discusión de gran trascendencia sobre la eficiencia de la democracia y los temas éticos y de equidad que le son inherentes. La pregunta es; ¿cómo se escoge a los ganadores?

19 BANKS y HANUSHEK (1995). P.2.
20 "El poder en una colectividad es un medio de movilizar con eficacia las obligaciones en pro de metas colectivas". PARSONS (1973). P. 134.

En este capítulo se estudian a las políticas públicas dando relevancia a la forma como decide el gobierno. Es decir, se trata de un enfoque de oferta en el sentido que se hace énfasis en el grupo decisor, y no a las complejas interacciones y demandas que vienen desde la sociedad. Ello deja fuera una gran variedad de modelos teóricos que se enfocan en la macro política (teoría de sistemas, pluralismo, elitismo, marxismo, etcétera), pero, al mismo tiempo, se gana conocimiento sobre aspectos más específicos del proceso político que normalmente se pierden en la generalidad de los modelos.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En la segunda sección se ofrece una definición de políticas públicas, se hace un breve repaso de su evolución teórica y un resumen de las principales tipologías sobre las mismas que se encuentran en la literatura. En la tercera sección, se desarrolla la teoría de la decisión y los problemas que surgen para cumplir con los requisitos del método racional. En la cuarta sección, se reseñan los más importantes modelos teóricos que se han postulado para describir el proceso de toma de decisiones por parte del *policymaker.* En la quinta sección, se sintetiza la discusión anterior a partir de uno de los modelos analizados en la sección precedente, el ciclo de las políticas públicas. Por último, en las conclusiones se hacen algunas reflexiones generales.

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Definición

Generalmente, las políticas públicas se refieren a la relación de un ente público ("el gobierno") con la compleja red de grupos e intereses que componen la sociedad[21]. El gobierno está investido de autoridad o capacidad para tomar decisiones legítimas, lo que en las sociedades modernas se deriva de un proceso legal[22]. El sector oficial debe estar involucrado de alguna manera puesto que de no ser así estaríamos ante una relación regida por otro tipo de reglas. Las políticas públicas surgen de demandas hechas desde la sociedad y las consiguientes decisiones para darles repuesta. Siempre buscan reforzar el interés público como forma de legitimarse. Si asumimos una visión sistémica, el diseño e implementación de las políticas se da en una especie de caja negra en la cual hay que mirar con mucho detalle para entender su funcionamiento. Por ello la dinámica política está presente en cada fase del proceso.

Las políticas públicas plantean propósitos u objetivos, sean explícitos o implícitos. Esos objetivos, y las acciones para alcanzarlos, se conectan en el tiempo y tienen cierta permanencia. No son puntuales. La organización de unos juegos olímpicos no es en estricto sentido una política pública. Una serie de acciones y decisiones para fomentar el deporte sí lo son. Solo así es posible la evaluación de las mismas. Objetivos vagos o muy generales hacen difícil determinar su cumplimiento mediante criterios objetivos de éxito o fracaso. La propaganda o la demagogia normalmente se presentan en la forma de metas inalcanzables o imposibles de medir[23].

Política pública es lo que el gobierno hace y no necesariamente lo que dice[24]. Su evaluación requiere un resultado concreto, un *output*. El uso de símbolos, plantear objetivos desproporcionados o abstractos desvinculados de acciones concretas ("lograr la independencia, la libertad o la felicidad de los ciudadanos"), o la propaganda política, no se adap-

21 En castellano no existe el equivalente a la diferencia entre *policy* y *politics*. Por ello se habla de políticas públicas y Política. Al hablar de "las políticas" de una organización pública o privada, nos estamos refiriendo a un conjunto de reglas, formales e informales, que sirven de referencia a sus operaciones normales.

22 La cuestión del Estado no se aborda en este texto para simplificar la exposición. Nos limitamos a estudiar a los que tienen el poder "en"el Estado siguiendo el esquema de Hermann Heller: "El poder subjetivo de la organización entraña la cuestión de la jerarquía de los que efectivamente ejercen el poder. Constituyen el sujeto de aquél las personas que, en el caso concreto, aplican y actualizan el poder de la organización y concretan en una actividad individual el poder creado por la acumulación de actividades particulares". HELLER (1971). P. 264.

23 La propuesta electoral de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 2012 contenía cinco "grandes objetivos históricos": consolidar la independencia nacional; construir el socialismo bolivariano; convertir a Venezuela en una potencia; contribuir a una nueva geopolítica nacional que permita lograr el equilibrio del universo y la paz planetaria; y preservar la vida en el planeta y salvar a la especie humana. CHÁVEZ (2012). P. 4. Estos objetivos, ciertamente, tienen más de propaganda que de políticas públicas. Su evaluación es muy difícil, si no imposible.

24 ANDERSON (1984). P. 7.

tan bien a la categoría bajo estudio. Igualmente, las políticas públicas tienen a la fuerza y al poder del Estado como su garantía de viabilidad y cumplimiento, hecho que no está presente en los espacios privados o gerenciales.

La no decisión (*nondecisionmaking*) tiene cabida en el análisis de políticas públicas. Es necesario destacar que "el no hacer nada" también tiene resultados concretos. Tal como lo recuerdan Bachrah y Baratz el poder muestra dos caras: la primera tiene que ver con su ejercicio en temas críticos al tomar decisiones y hacer cambios al estatus. La segunda cara se refiere a la capacidad de restringir o evitar la toma de decisiones en sectores determinados limitando el ámbito de discusión, la expansión del conflicto o su incorporación a la agenda pública[25]. En ambos casos el ejercicio del poder es evidente.

Como dice Thomas Dye "políticas públicas es todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer"[26]. Se caracterizan por ser parte del proceso político global, nutrirse de las demandas sociales, fijar objetivos y movilizar recursos sociales para alcanzarlos, generar resultados concretos, y legitimarse en función del interés general. Son un proceso que abarca: tópicos o *issues* (crimen, monopolios, inflación, desempleo, terrorismo, pobreza, energía); actores (gobierno, empresas, sindicatos, universidades, Iglesia, organismos internacionales); recursos (financieros, humanos); e instituciones entendidas como reglas políticas y legales y división del trabajo en el sentido de quién hace qué[27]. En suma, las políticas púbicas son cadenas de decisiones que el gobierno toma ante problemas o *issues* que la sociedad considera relevantes. Ello implica para las autoridades un esfuerzo en términos de horas de trabajo, gasto de recursos y menor atención a otros temas.

El aspecto clave de esta definición es qué se considera relevante para la sociedad y por tanto debe incorporarse a la agenda del decisor público. Relevancia es un término que varía con el tiempo y con el grupo social que le otorgue tal condición. Pocas veces puede hablarse de un interés nacional en el que todos los ciudadanos y grupos sociales tengan el mismo interés. No es lo mismo el interés de un industrial que el de un comerciante. La visión positiva por la energía nuclear ha aumentado y disminuido en la opinión pública en distintas épocas. La pregunta básica, que será respondida cuando abordemos el tema de la agenda de las políticas públicas, es cómo un problema adquiere relevancia y cómo algunos grupos son más exitosos que otros obteniendo prioridad en la agenda para "sus" problemas. No existe un criterio objetivo que permita ordenar a las demandas e intereses en orden de importancia.

Las políticas públicas no son únicamente una reacción del decisor ante las demandas de la sociedad y sus grupos organizados. Existen múltiples tópicos que no son visibles o relevantes para la opinión pública en un momento determinado, pero cuyos efectos son latentes o se sentirán con fuerza en un momento posterior. Hacemos aquí referencia al papel previsor del decisor público. Los efectos del cambio demográfico en la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, las profundas perturbaciones que puede causar el cambio climático si la temperatura pasa de un umbral específico, los cambios geopolíticos que pueden llevar a una guerra, o indicadores que muestran un deterioro de las condiciones macroeconómicas y financieras que pueden causar una recesión, son ejemplos de tendencias que al principio no generan demandas sociales por no ser visibles. Es el deber de los *policymakers* detectarlas con anticipación y así evitar los daños futuros. Esto, obviamente, no siempre se hace exitosamente pero es y seguirá siendo parte de las responsabilidades del liderazgo.

Toda definición de políticas públicas incorpora necesariamente la acción de decidir. En la literatura se encuentran numerosas referencias en este sentido. Para Larry Gerson, política pública "[…] es la combinación de decisiones básicas,

25 BACHRAH y BARATZ (1962). Pp. 947 y 952.

26 DYE, *op cit*, p.2. Para este autor, el que una política pública tenga metas u objetivos no añade nada significativo a su definición. "Insistir en que las acciones gubernamentales deben tener metas para ser catalogada como política pública plantea un problema porque nunca se puede estar seguro que esas metas existen" (p. 3). De allí su definición en la que solo cuentan las acciones del gobierno y lo que decide o no hacer.

27 Ver GERSON (1997). P. 8.

compromisos y acciones realizadas por aquellos que detentan o influyen en posiciones gubernamentales de autoridad"[28]. Por tanto, la disciplina que estudia ese proceso, o el enfoque de políticas públicas o *policy sciences*, como las llamó su fundador Harold Lasswell, tiene como objetivo el conocimiento del proceso por medio del cual se decide:

> Nadie duda que el realismo de la decisión depende en parte del acceso al *stock* de conocimiento disponible. En la era científico-tecnológica una tarea de permanente crecimiento es la de anticipar las necesidades del decisor público y movilizar conocimiento cuando y donde es útil[29].

Se busca incorporar el conocimiento y la ciencia a la tarea de gobernar.

El enfoque de las políticas públicas, dice igualmente Lasswell, debe incorporar tres atributos básicos:

> El primero es ser orientado al contexto: las decisiones son parte de un proceso social mucho mayor. El segundo es ser orientado a la resolución de problemas: el estudioso de las políticas públicas debe sentirse cómodo explicando metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. El tercer atributo es diversidad: los métodos utilizados son de una amplia variedad[30].

Aquí encontramos los ingredientes indispensables de las *policy sciences*: el proceso político global, problemas que deben ser solucionados, y la aplicación del conocimiento y la ciencia en un enfoque multidisciplinario[31].

El enfoque de las políticas públicas constituye una rama de la Ciencia Política. "Nace como área de estudio del reconocimiento que los análisis tradicionales de las decisiones del gobierno eran descripciones incompletas de las actividades políticas"[32]. Si bien el conocimiento y la ciencia son la base de las decisiones gubernamentales, el contenido del enfoque es mayormente normativo. Por esto se entiende la selección de valores o preferencias para ser realizados en la sociedad sin referencias o validaciones empíricas.

El contenido normativo constituye una diferencia notable con la Ciencia Política moderna. Durante el siglo XX, esta disciplina avanzó desde una metodología legal, filosófica e histórica, a otra más cuantitativa y estructurada a partir modelos teóricos formales[33]. El enfoque de políticas públicas, por el contrario, utiliza valores (igualdad, bienestar, libertad, dignidad) "[…] que pueden ser reconocidos e integrados de manera explícita en el análisis de los hechos sociales"[34]. No tiene la rigidez de la ciencia en cuanto a postulados, lógica, supuestos o requisitos de verificación. Para Dye se trata de un arte y un oficio:

> Es una arte porque requiere intuición, creatividad e imaginación para identificar y describir problemas sociales, diseñar políticas que pueden aliviarlos y determinar si las mismas mejoran o empeoran las cosas. Es un oficio porque sus tareas requieren conocimiento de economía, ciencias políticas, administración pública, sociología, derecho, y estadísticas. Políticas públicas es en realidad una rama aplicada de esas disciplinas[35].

Evolución

El enfoque de las políticas públicas se desarrolló en paralelo con el mayor peso del gobierno en las sociedades. La democratización de los sistemas políticos occidentales, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se tradujo en una

28 GERSTON (1997). P. 6.
29 LASSWELL (1971). P. 2.
30 LASWELL, *op cit*, p. 4.
31 Agreguemos una cita adicional para reforzar los aspectos clave recién mencionados de las políticas públicas y el enfoque que sirve para estudiarlas: "En lugar de un sitio o una función gubernamental las políticas públicas se distinguen por cuatro imperativos intelectuales: un interés en el patrón global del sistema político y sus procesos; la creencia de que las consecuencias de las acciones gubernamentales son importantes; el esfuerzo constante por generar sólido conocimiento teórico y empírico; y la convicción de que la democracia importa." NELSON (2000). P. 552.
32 GERSTON, *op cit*, p. 3.
33 ALMOND (2000).
34 De LEON y OVERMAN, *op cit*, p. 418.
35 DYE, *op cit*, p. 11.

compleja relación entre políticos, que requerían votos para acceder y conservar el poder, y grupos organizados que demandaban "cosas valiosas", como bienes y servicios públicos, a cambio del apoyo electoral. Hitos importantes en ese proceso fueron el surgimiento de los partidos de masas, el creciente poder de los sindicatos, y eventos históricos como las guerras mundiales y la Gran Depresión.

En la medida en que el gobierno asumió mayores responsabilidades, también surgió la necesidad de diseñar nuevos programas y evaluar su eficiencia. Los consejeros de épocas anteriores se vistieron de asesores y de analistas de políticas públicas. Estudiar la amplia gama de actividades gubernamentales se convirtió en una obligación en virtud del mayor número de metas a alcanzar y las restricciones presupuestarias. La Ciencia Política tradicional no contaba con el arsenal teórico para ello porque sus temas de estudio eran muy generales: Estado, poder, legitimidad, libertad, naturaleza humana, etcétera. Surgió la noción de sistema político ante el nuevo supuesto de que la política no está confinada exclusivamente en las tres ramas del poder público que conforman el Estado y que este no tiene el monopolio de la dinámica política.

En la idea sistémica del gobierno, tan importante es lo que sale (el *output*) como lo que entra (la demanda), haciendo así a la política algo mucho más complejo. El enfoque de las políticas públicas tiene profundas raíces estadounidenses en virtud de lo anterior. Las guerras mundiales, la crisis económica de la década de 1930, la Guerra Fría, y la Gran Sociedad de Lyndon B. Johnson obligaron al gobierno de ese país a hacer más eficiente su forma de operar y de relacionarse con el entorno nacional e internacional[36].

Clasificación

Desde el punto de vista académico, el enfoque de políticas públicas ofrece varias dimensiones. Como afirma De León y Overman (1989), una cosa es el uso del conocimiento en el proceso de políticas públicas en áreas, problemas o casos particulares (estudios de contenido), el cual adopta las herramientas conceptuales y técnicas de las distintas ciencias sociales; y otra cosa es el conocimiento del proceso en general, el cual se nutre de los aportes de la Ciencia Política[37]. En otras palabras, diferenciamos el conocimiento aplicado "en" el proceso y el conocimiento "del" proceso.

En el primer caso, hablamos del análisis de políticas públicas (*policy analysis*) el cual se apoya en el conocimiento científico y sus distintas técnicas para enfrentar los problemas de la sociedad. Convergen aquí la economía, la sociología, el derecho y las distintas técnicas cuantitativas. Existe confianza en la racionalidad de los *policymakers* y en el conocimiento acumulado para entender los problemas, plantearlos debidamente y encontrar soluciones óptimas[38]. El término tecnocracia se utiliza con frecuencia en estos contextos.

El segundo caso se refiere al proceso de políticas públicas (*policy process*). Los autores en este campo cuestionan la existencia de soluciones óptimas a los problemas sociales dadas las limitaciones para procesar la información que tienen los seres humanos, la incertidumbre en las relaciones sociales, la volatilidad de la política, o la incapacidad para lograr acuerdos o consensos colectivos. Se desprende de lo anterior que es mejor acumular conocimiento sobre el proceso en general mediante aproximaciones teóricas (que se encuentran generalmente en la ciencia y en la economía política) y darle así sentido a la manera como deciden y funcionan los gobiernos.

La orientación de estos modelos es hacia la solución de los problemas sociales. Así lo determina la naturaleza normativa del enfoque de las políticas públicas, hecho enfatizado por Harold Lasswell en sus trabajos pioneros. No existen

36 Consideremos, por ejemplo, en la complejidad que añadió a la política económica de Estados Unidos el ascenso del dólar como moneda de reserva internacional.
37 De LEON y OVERMAN(1989). Pp. 415-418. Lo que sigue se apoya en este trabajo.
38 Un buen texto sobre el análisis de políticas públicas es el de GUPTA (2001): *Analizing public policy. Concepts, tools, and techniques.*

contradicciones insalvables entre ellos. Si bien en las próximas secciones abordaremos algunos enfoques que otorgan mayor relevancia al proceso que al contenido (como es el caso de la teoría de la decisión, la forma como deciden los gobiernos y el llamado ciclo de las políticas públicas) no será posible soslayar los elementos técnicos o empíricos puesto que ellos son indispensables para la toma de decisiones y especialmente para la evaluación de su desempeño.

Las políticas públicas pueden clasificarse de distintas maneras según se enfatice el aspecto académico o su impacto en la sociedad como acción del gobierno. Así, desde el punto de vista académico, es frecuente encontrar estudios de políticas públicas que desarrollan los siguientes aspectos[39]: 1) Contenido: describen la política pública sectorial, como nació y fue implementada. Un estudio sobre privatización es un ejemplo de esta categoría. 2) Proceso: cómo se desarrolló su diseño e implementación, las etapas por las que atraviesa, cuáles son las diferentes influencias en cada una de las mismas. Generalmente estos estudios se refieren a un problema en particular (erradicación de enfermedades, programas sociales), sus efectos en una comunidad o el estudio de una organización. 3) Resultados (*policy output*): buscan establecer diferencias en los resultados observados. ¿Por qué unos programas funcionan en unos países o regiones y en otros no? 4) Evaluación: se establece si se cumplieron los objetivos, su eficiencia e impacto en la sociedad. Las evaluaciones de impacto ambiental pueden mencionarse en esta categoría. 5) Información: se obtienen datos para asistir o apoyar decisiones y programas. Los programas sociales requieren complejas metodologías y gran cantidad de indicadores. 6) Reforma administrativa (*process advocacy*): análisis y recomendaciones para mejorar la toma de decisiones. Es el tema de la reforma del Estado o la creación de agencias regulatorias independientes. 7) Promoción de temas de la agenda pública (*policy advocacy*): cómo ciertos temas y propuestas ganan preeminencia en la opinión pública y captan la atención de los decisores. Se analizan las estrategias de los actores involucrados y sus coaliciones para incorporar sus intereses en la agenda. Es la dinámica de los grupos de presión y la identificación de ganadores y perdedores.

Por su parte, la acción del gobierno asume distintas formas y sesgos dependiendo de los objetivos y de los sectores para los cuales se diseñan e implementan las políticas públicas. Es difícil encontrar un espacio de la vida social que esté al margen de la intervención gubernamental. De acuerdo con James Anderson la acción del gobierno puede clasificarse en una amplia gama de categorías que comprenden políticas públicas del siguiente tenor[40]: 1) Sustantivas y de procedimiento: las primeras determinan qué va a hacer el gobierno y plantean costos y beneficios así como ganadores y perdedores. La construcción de infraestructura como objetivo explícito del gobierno significa que en la práctica los programas sociales tendrán menos recursos a su disposición. Las segundas establecen cómo se implementarán las políticas públicas y la división de responsabilidades. Los procedimientos tienen evidentes efectos sustantivos porque los mismos influyen en lo que efectivamente termina haciéndose. 2) Distributivas: implican la asignación de beneficios a sectores específicos de la sociedad en variadas formas tales como subsidios, créditos, aranceles, o exenciones tributarias. 3) Regulatorias: es la limitación de las conductas de individuos u organizaciones en nombre del interés general. Los reguladores utilizan varios mecanismos, tales como órdenes, lineamientos o incentivos para lograr los objetivos deseados. 4) Auto regulatorias: el regulador crea espacios autónomos para ciertos grupos y profesiones de forma que promocionen y defiendan sus intereses, como sucede con médicos o abogados. 5) Redistributivas: es la transferencia de recursos entre grupos sociales siguiendo objetivos de justicia e igualdad. Los mecanismos tributarios para financiar programas sociales y bienes públicos son las herramientas más utilizadas para la redistribución. 6) Materiales y simbólicas: las primeras se refieren a un *output* concreto (una autopista, una escuela), mientras las segundas se traducen en algo inmaterial pero considerado valioso (una condecoración, mención o calificación reservada para pocos). Los *slogans* u objetivos vagos (soberanía, "el gobierno de los pobres") pueden entrar en esta categoría.

39 Ver HILL (1997). Pp. 3-5.
40 Ver ANDERSON (1990). Pp. 8-21.

Es posible, igualmente, mencionar tipologías de mayor elaboración teórica que clasifican el amplio espectro de decisiones que toman los *policymakers*.

En la literatura sobre el tema encontramos varios autores que, contrario a lo que podría pensarse, parten del supuesto que el proceso de las políticas públicas determina a la política. Es el tema del quien obtiene qué en los distintos ámbitos o arenas. De esta forma, el enfoque de las políticas públicas gana autonomía y poder explicativo al punto que luce razonable intentar predicciones sobre la conducta de los actores involucrados y los posibles resultados políticos en las "luchas" relacionadas con los grandes temas (*issues*) objeto de los decisores públicos.

Theodore Lowi elaboró una tipología que parte del supuesto recién mencionado: la política pública determina la política en el sentido que por cada tipo de política pública es probable que exista algún tipo de relación política y con el tiempo una estructura política[41]. Se trata de un marco teórico con el cual se pueden analizar y comparar casos de estudio en diferentes arenas o áreas de actividad gubernamental.

De acuerdo con Lowi, las políticas públicas se pueden dividir en tres categorías: redistributivas, regulatorias y distributivas. Mediante las primeras, los gobiernos transfieren recursos de unos segmentos de la población a otros menos favorecidos en el marco del Estado de bienestar y sus múltiples programas. La tributación constituye la herramienta para financiarlos. La regulación, más que redistribuir ingresos, busca incentivar, limitar o sancionar conductas de individuos u organizaciones. También corrige fallas de mercado como los monopolios, asimetrías de información y externalidades negativas. La distribución implica decisiones o políticas focalizadas para favorecer sujetos concretos. Son políticas clientelares. En un primer momento no son conflictivas porque no se ve de inmediato que se quitan recursos a un sector para dárselos a otros.

El modelo de Lowi fue un avance teórico puesto que permitió, por primera vez, evaluar casos y teorías en un marco común. Aportó insumos para entender la dinámica de los sistemas políticos. Dependiendo de si las políticas públicas son redistributivas, regulatorias o distributivas, se pueden hacer predicciones sobre las estrategias de los actores involucrados, la relación entre ellos, y con las instituciones que deciden.

Las políticas distributivas están dirigidas a individuos o firmas como forma que tiene el gobierno de influir en el proceso político. En la mayoría de los casos se trata de una alianza entre élites y grupos de apoyo. Las políticas regulatorias pueden generar monopolios que forman coaliciones (banqueros, industriales, agricultores). Estas coaliciones son inestables por la tecnología o los cambios políticos. Los organismos regulatorios del gobierno tienen aquí un papel destacado. Las políticas redistributivas son más polémicas porque buscan modificar el patrón de distribución del ingreso. Los "grandes temas" están bajo consideración: impuestos, gasto fiscal, alcance del gobierno. El presidente y los organismos nacionales sobresalen en las discusiones.

Proporcionar criterios para hacer predicciones es una de las fortalezas del enfoque de Lowi. Veamos algunos ejemplos aplicados a casos sectoriales. Así, por ejemplo, la salud y la seguridad social pertenecen a la arena redistributiva. Dado que se busca la cobertura universal, existen restricciones fiscales. Ganadores y perdedores pueden ser identificados con base en el sistema tributario. El presidente tiene nuevamente papel destacado. Por su parte, la regulación ambiental fomentará la formación de coaliciones para influir en las agencias regulatorias. Las regulaciones para mitigar el cambio climático fomentan el enfrentamiento entre gobiernos y empresas para proteger sus intereses de los altos costos que aquellas suponen.

41 Ver LOWI (1964). P. 688.

La diferencia entre políticas redistributivas y distributivas no es clara. Recursos limitados es una regla en todas partes. Alguien debe pagar los costos de una política pública no importa cuán focalizada o individualizada sea la misma. El enfoque de Lowi no toma en cuenta a los países rentistas o dependientes de la explotación de recursos naturales. En ellos sí es posible habar de distribución propiamente dicha.

En la clasificación de James Wilson las propuestas o programas son más importantes que las arenas o sectores de políticas públicas[42]. Es decir, el foco de atención ya no es la pobreza, la infraestructura, el ambiente o la salud; es el estudio de impacto ambiental, el programa social específico (Barrio Adentro, Bolsa Familia, Progresa), la red de autopistas. Importa lo que se decide implementar.

En el modelo de Wilson, la política varía en los diferentes sectores de política pública según sea la combinación de costos y beneficios percibidos en los programas implementados, y en qué medida están concentrados o distribuidos en su espacio social de aplicación (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Costos

		Concentrado	Desconcentrado
Beneficios	Concentrado	Grupo de interés	Clientela
	Desconcentrado	Empresarios- Estadistas	Mayoritaria

Wilson, James (1989): American Government: Institutions and Policies, 4th ed. Lexington, MA: D.C. Heath.

Wilson propone cuatro modalidades de política pública mediante las cuales es posible identificar quién tiene el mayor poder político (quién gobierna). La preeminencia de los actores involucrados y la magnitud de su poder dependerán de la naturaleza de sus propuestas y de las oportunidades para movilizar recursos políticos en el sector donde se desenvuelvan. El autor plantea cuatro tipos de políticas públicas que denomina de la siguiente manera: mayoritaria, grupo de interés, clientela y empresarial (ver cuadro 2).

Una fortaleza de este enfoque es que toma en cuenta los cambios incrementales y no incrementales. Cada tipo de política pública hace referencia a un rasgo particular de la política que se pretende implementa y a la dinámica política que se genera a su alrededor. De esta manera, cambios de amplio alcance ocurren como consecuencia de políticas públicas cuyos costos y beneficios se distribuyen a lo largo de la sociedad (mayoritaria). Son temas polémicos que involucran a muchos actores e intereses como sería el caso de la reforma del sistema de seguridad social. Se generan intensas negociaciones y el protagonismo recae en instituciones como el parlamento, la presidencia, los sindicatos y las cámaras empresariales.

Los grupos de interés que forman coaliciones estables pueden explicar los cambios incrementales. En este caso, la política y las políticas públicas favorecen al estatus. Costos y beneficios concentrados o limitados a un sector, alejados de las grandes corrientes de la opinión pública en cuanto a financiamiento, por ejemplo, generalmente se traducen en cambios muy pequeños controlados por los grupos de presión. Subsidios, aranceles o asignaciones materiales de algún tipo entran en esta categoría, si la percepción no es negativa y la población la acepta sin mucha resistencia. Puede mencionarse en este caso al fomento de sectores productivos en las cuales el país tiene ventajas comparativas (energía, turismo, cultivos específicos). Esos sectores cuentan con grupos de presión poderosos como también se observa en el caso de la pequeña y mediana empresa.

42 WILSON (1989).

Lo contrario ocurre con las políticas clientelares en las cuales los costos están desconcentrados (son financiadas con los impuestos de todos los ciudadanos), pero solo se benefician sectores reducidos que normalmente tienen acceso privilegiado a los decisores públicos. Exenciones tributarias a grupos específicos, subsidios focalizados a empresas particulares o protección a sectores poco productivos, a cambio de apoyos políticos, son acciones clientelares.

Las políticas públicas impulsadas los *policy entrepreneur* y los estadistas tienen beneficios desconcentrados (favorecen a grandes segmentos de la población) y costos pagados por grupos reducidos. Normalmente estas políticas intentan corregir fallas de mercado: regulación de agentes contaminadores, sanción a los abusos de poder de mercado, compensación de asimetrías de información que afectan a clientes de servicios, o defensa de consumidores que son engañados por los fabricantes de productos. Por *policy entrepreneur* se entiende en este caso a aquellos individuos que se convierten en los voceros o líderes en la lucha por alguna reivindicación en particular: lucha contra el cambio climático, reconocimiento de la diversidad sexual o religiosa, etcétera.

Al tomar en cuenta los costos y beneficios, este modelo arroja luz sobre el grado de conflicto que puede generar una política pública sectorial. No obstante, este enfoque describe procesos y no resultados en la forma de ganadores y perdedores. También se presta a cierto grado de ambigüedad. Los programas sociales ¿son clientelares o mayoritarios? Un programa clientelar puede abarcar a grupos muy grandes de la población. La respuesta depende en alto grado de la posición política del analista.

William Gormley propone una clasificación, pensada para la arena regulatoria, que explica cómo varía la política en los diferentes sectores de política pública combinando relevancia y complejidad[43]. Estos aspectos determinan el comportamiento de los actores involucrados en la materia sujeta a regulación. El autor establece cuatro tipos de dinámicas políticas que denomina de la siguiente manera: sala de reuniones, interpelación, salón y calle (ver cuadro 3).

La fortaleza de este enfoque radica en que puede predecir posibles tipos de política pública y el nivel del conflicto resultante. Cuando la política se diseña en las salas de reuniones, dado que la relevancia y la complejidad de la materia son altas, es posible que surjan monopolios o gobiernos paralelos donde los grupos de interés puedan capturar a los organismos reguladores. La regulación financiera, con su alto contenido técnico y relevancia en la opinión pública, puede mencionarse en este caso. Es bien conocido el poder del sector bancario en la mayoría de los países.

Cuadro 3
Relevancia

		Alta	Baja
Complejidad	Alta	Sala de reuniones	Interpelación
	Baja	Salón	Calle

William, Gormley (1986): "Regulatory Issue Networks in a Federal System". Polity. Summer.

Cuando, por el contrario, la relevancia y la complejidad son bajas (calle), es posible esperar bajo conflicto y poca atención de la opinión pública. Es el mundo de las normas y procedimientos burocráticos, de la relación con las compañías de servicio público y tramitación de permisos y documentos.

43 GORMLEY (1986).

En la interpelación (alta relevancia y baja complejidad) son comunes el protagonismo de ciudadanos educados o incluso demagogos que utilizan los problemas para su beneficio particular. El tema de la inmigración es simplificado cuando se discute en la opinión pública (baja complejidad) y por ello es terreno fértil para el surgimiento de demagogos.

Los asuntos discutidos en el salón tienden a ser altamente técnicos. Por ello no disfrutan de tanta relevancia en la opinión pública. El círculo de las personas que discuten es reducido. La regulación de las telecomunicaciones e Internet, en la forma de estándares técnicos, no es un tema que ocupa titulares en los medios.

Surgen algunas observaciones al modelo de Gormley. En primer lugar, la complejidad no es una condición absoluta, especialmente de cara a la opinión pública. Un tema puede ser complejo o simple dependiendo de cuál aspecto se enfatice. Tomemos la regulación de la competencia. Es complicado si hablamos de la cuota de mercado, monopolios naturales, o precios predatorios. Es más sencillo si se enfatiza el nivel de precios. En segundo lugar, el modelo no toma en cuenta el proceso de implementación. En tercer lugar, no hay conexión con el papel del gobierno, que es el que diseña e implementa. Por último, la predicción siempre genera problemas. La captura del regulador no es siempre el resultado de un tema de baja en relevancia y alto en complejidad.

Los distintos tipos de políticas públicas reseñadas en las líneas anteriores tienen su equivalencia en decisiones, o cadenas de decisiones, que los *policymakers* toman ante problemas o demandas planteadas desde la sociedad. Las dinámicas políticas descritas terminan en decisiones que "alguien" toma. Luce razonable, por tanto, estructurar un modelo teórico que pueda explicar la conducta de un grupo o sujeto político (el gobierno) que toma decisiones vinculantes para toda la colectividad. Para simplificar la discusión, se asume que ese grupo ejerce el poder en un todo indiferenciado, es decir, sin reparar si es nacional o regional. A analizar la forma como decide el gobierno se dedica la próxima sección.

TEORÍA DE LA DECISIÓN

Se dijo en las páginas anteriores que la decisión es el núcleo de la política. El enfoque de las políticas públicas (*policy sciences*) extiende el análisis desde la ciencia política para explicar cómo se toman las decisiones en el ámbito público. Su orientación a la solución de los problemas sociales privilegia las aplicaciones prácticas, las cosas que funcionan. Su capacidad para hacer experimentos es limitada y por ello acude al enfoque comparado. No es ciencia social en el sentido estricto del término porque no tiene supuestos "encapsulados" en modelos teóricos de alcance general. Son demasiadas las variables intervinientes y por ello es vital el análisis contextual[44].

Las políticas públicas son cadenas de decisiones vinculantes, coordinadas en función de objetivos explícitos e implícitos, ante focos de problemas que la sociedad considera relevantes o prioritarios. La atención se dirige hacia el grupo de personas que ejecutan esa función y que llamamos "gobierno". Las decisiones tienen resultados (*outputs*) y destinatarios concretos, lo que implica coaliciones de actores que buscan influir en los decisores. La economía política es el estudio del proceso mediante el cual los actores sociales y grupos de presión influyen en el gobierno para obtener beneficios materiales o simbólicos[45]. En este juego siempre hay ganadores y perdedores.

La decisión supone elegir un curso de acción entre varios que se encuentran disponibles. A la existencia de alternativas se suma la voluntad del decisor de optar por una de ellas. De lo contario, estaríamos ante una suerte de determinismo. Decidir es, en realidad, un proceso que abarca un contexto de múltiples restricciones (éticas, legales, materiales,

44 Herbert Simon (1978) ofrece una imagen que ilustra muy bien la ubicación de la teoría de la decisión en las ciencias sociales. Para este autor, la economía política constituye el imperio que abarca los grandes temas de la economía (recursos, producción, eficiencia y distribución de bienes y servicios) mientras que la teoría de la decisión es una importante colonia de ese gran todo. Aquí se asume la misma idea pero desde la perspectiva de la ciencia política: entre las "colonias" importantes de esta disciplina se encuentra el enfoque de las políticas públicas con su énfasis en la toma de decisiones.

45 Esta definición es diferente a la de Simon. Ver nota 44.

presupuestarias) y una historia (*path dependence*) que pesa a la hora de escoger una opción. Esto significa que no existe plena libertad (aunque haya voluntad) a la hora de decidir.

Las decisiones son, de igual forma, un proceso en el sentido que no es suficiente considerarlas de forma aislada; son cadenas que adquieren sentido en función de los variados objetivos que persiguen los individuos y organizaciones simultáneamente. "La serie de tales decisiones, que determina el comportamiento a lo largo de un período de tiempo, puede llamarse estrategia"[46]. Otro aspecto, enfatizado por Simon, es que toda decisión contiene elementos de "hecho" y de "valor"[47]. El primero proporciona un criterio de validez o de verdad. Las premisas sobre la realidad se cumplieron o no y por lo tanto la decisión fue correcta o incorrecta. El segundo incorpora un elemento ético porque se selecciona una situación futura con preferencia a otra y dirige el comportamiento del decisor en ese sentido. Ambos elementos son contrarios: la decisión puede ser "buena" pero no necesariamente correcta o incorrecta y viceversa.

La decisión es, en principio, racional. Entendamos a la racionalidad como un método y no como una situación absoluta. Es decir, ser racional implica cumplir con una serie de requisitos que apuntan hacia una decisión óptima. No existe un modelo inamovible contra el cual todos deben medirse. Por ello, "lo que es racional para mí, no lo es necesariamente para ti". Para decirlo de una vez: se trata de un tipo ideal o de un "escenario base" a partir del cual evaluar los comportamientos reales.

En la literatura es común ver los siguientes elementos que conforman una actitud racional[48]: información completa sobre el contexto, clara definición de metas y objetivos; orden jerárquico de preferencias; conocimiento de todas las alternativas disponibles y sus consecuencias; parámetros para medir los grados de eficiencia al alcanzar la meta.

El enfoque neoclásico de la economía, así como la teoría de la elección pública (*public choice*) y de los juegos, tienen como supuesto básico la racionalidad de los individuos en los términos arriba mencionados. En la literatura se habla de "individualismo metodológico": la unidad básica de la sociedad es el individuo de carne y hueso en su carácter de decisor[49]. Los fenómenos sociales nacen de sus creencias, objetivos y preferencias. Esta visión atomizada de la sociedad es contraria a la orgánica, que privilegia al todo o al grupo como el sujeto de acción social y política. En el enfoque marxista, por ejemplo, es la clase la que da sentido y propósito a la vida del trabajador. La decisión individual constituye el punto de partida de la teoría de la elección pública la cual se define como:

> […] el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado o, simplemente, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. Los objetos de estudio de la elección pública son los mismos que los de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etc.[50].

El individuo es racional (bien informado y con un claro orden de preferencias) y busca la maximización de sus intereses. El tema fundamental de la elección pública es cómo se agregan esas preferencias para lograr la decisión colectiva[51]. Se supone que en democracia "las decisiones se toman entre todos" utilizando distintos mecanismos y reglas como el voto mayoritario, las coaliciones, la alternabilidad en el poder, el sistema representativo, los referéndums, etcétera.

46 SIMON (1980). P. 65.
47 Para este punto véase SIMON, *op cit*, capítulo III.
48 Ver, por ejemplo, SIMON (1980), capítulo IV; DANTE y SUBIRATS (2014). P. 53; JOHNSON (2019). P. 23.
49 BUCHANAN y TULLOCK (1999). P.XVI.
50 MUELLER (1984). P. 14.
51 No tenemos espacio para desarrollar el *public choice*. La literatura es abundante y cubre temas de mucha trascendencia: el teorema de imposibilidad de Arrow que establece que no existe un método satisfactorio de agregación de intereses; o el modelo de Buchanan y Tullock (1999) que examina el cálculo del individuo racional cuando enfrenta decisiones colectivas, es decir, las reglas acordadas por adelantado a partir de las cuales se toman esas decisiones. Tenemos también el conjunto de temas de economía política que pueden ser explicados a partir del comportamiento racional de actores clave de la sociedad: la burocracia; el rentismo (*rent seeking*); la inflación y ciclo político; el voto (Downs, 1973); los grupos y la provisión de bienes públicos (Olson, 1998); la reacción de los individuos ante el declive de países u organizaciones (Hirschman, 1997); y la teoría de la regulación económica (Stigler, 1971).

¿Es válido el modelo racional? ¿Se comportan los individuos de acuerdo con el mismo? Ciertamente, se trata de un estándar difícil de satisfacer. El ser humano es imperfecto en muchos sentidos y uno de ellos es su "racionalidad limitada" que es consecuencia de su incapacidad cognitiva para procesar la totalidad de la información que proviene de su ambiente[52]. Así, existe una cadena infinita de medios a fines, y para el individuo es complicado distinguir fines últimos, o los personales de los colectivos. Además, no conoce todas las alternativas ni mucho menos la totalidad de los efectos de cada una cuando debe escoger un curso de acción. La condición de incertidumbre es la regla en la mayoría de las interacciones sociales. El ambiente del individuo lo limita y condiciona disminuyendo su margen de decisión por medio de costumbres, hábitos y el control de grupos u organizaciones. En consecuencia, la decisión no es el resultado de un proceso racional en el estricto sentido del término. "La alternativa finalmente elegida no permite nunca una realización completa o perfecta de los objetivos, sino que es simplemente la mejor solución disponible en las circunstancias dadas"[53].

El ciudadano promedio, que participa en las decisiones colectivas, enfrenta problemas que no son muy distintos a los que enfrenta en sus decisiones privadas. La decisión de votar, apoyar determinadas políticas, rechazar otras, protestar, adoptar puntos de vista o ideologías, conllevan un esfuerzo de racionalidad por parte del ciudadano en términos de busca de información y cálculo de sus consecuencias, tanto para él como para el colectivo. La diferencia entre la decisión privada y social es que la primera es implementada directamente por el decisor (decido estudiar ciencias políticas e inicio de inmediato y directamente los trámites del caso), mientras que las segundas requieren varias instancias intermedias, o la acción de representantes que las implemente. Más aún, se da en competencia con otras miles o millones de decisiones que son agregadas (articuladas) por los *policymakers*. No obstante, la base racional, o el intento de serlo, es la misma.

En una dictadura los canales para transmitir al gobierno las preferencias de individuos y grupos son estrechos o no existen, mientras se supone que en una democracia son amplios y aportan la información para que los decisores públicos cumplan con sus funciones. El problema con la democracia es que no se adapta a su tipo ideal. El ciudadano que le da vida no participa activamente, excepto en contadas ocasiones como las elecciones o coyunturas excepcionales.

Las razones para la conducta pasiva del ciudadano promedio son complejas. En la literatura del *public choice* encontramos algunas pistas. Para Downs (1973) la información tiene un costo muy alto en términos de tiempo y recursos y por ello las personas delegan su procesamiento a los partidos o a los expertos[54]. La participación debe generar para ellos beneficios directos[55]. Para Buchanam y Tullock (1999) existe un elemento de incertidumbre: no hay garantías de que la elección del ciudadano se convierta en la decisión finalmente adoptada por el decisor. Esto hace que el individuo pierda su sentido de responsabilidad y sea menos racional en la elección colectiva que en la personal[56]. Para Olson (1998), el tamaño de los grupos es la variable principal para explicar la participación. Grupos grandes la limitan porque el individuo no ve correspondencia entre la magnitud de su acción y el tamaño de la recompensa si se alcanzan los objetivos del grupo (obtener bienes públicos). En grupos pequeños ocurre lo contario. Hay mayor participación porque la porción del bien público es proporcionalmente mayor[57]. En grupos grandes son necesarios incentivos sociales para aumentar la participación en los asuntos colectivos.

52 Lo que sigue se apoya en SIMON (1981), capítulo IV.
53 SIMON, *op cit*, p. 8.
54 DOWNS, *op cit*, pp. 45-49.
55 "A los hombres racionales no les interesa la política *per se* sino sus rentas de utilidad" DOWNS, op cit, p. 45.
56 BUCHANAN y TULLOCK, *op cit*, pp. 37-38.
57 OLSON, *op cit*, pp. 60-65. De allí la efectividad de los grupos de presión en comparación con los intereses difusos de las mayorías.

Tiene sentido entonces concentrarse en el gobierno como el grupo decisor fundamental de la sociedad. Tiene una ventaja abrumadora frente a "las mayorías". Como grupo que decide, es una caja de resonancia de las preferencias de los ciudadanos las cuales constituyen su insumo básico de información. Su *output* son las políticas públicas. El método racional, y sus desviaciones, sirven para evaluar la forma como decide.

Para Downs (1973) el gobierno no es un reflejo de la voluntad general[58]. Su único objetivo no es la maximización del bienestar general; no siempre elige o implementa la política elegida por los ciudadanos y por tanto, no es razonable:

> […] proponer una teoría del comportamiento del gobierno sin tratar a este como parte de la división del trabajo, es decir, sin señalar cómo influyen en sus acciones los motivos privados de sus miembros. Así, pues, la teoría económica de la acción del gobierno, incluso a nivel normativo, es también teoría política y no debe basarse únicamente en consideraciones económicas[59].

Las consideraciones anteriores ponen en duda la visión tradicional de la ciencia política normativa. Cuando el voto y la participación son vistos desde el punto de vista del individuo egoísta y maximizador de sus intereses, el proceso político cambia cualitativamente. El ciudadano virtuoso de la democracia se convierte en un *rara avis*. Ya no es un deber moral personal estar informado y participar. Tampoco existe el deber colectivo del pueblo actuando en conjunto. Cuando lo anterior no sucede, de acuerdo con la visión normativa, la democracia se envilece o en entra decadencia[60].

Bajo los estrictos requisitos del método racional, las decisiones óptimas de cualquier naturaleza (privada o relacionadas con la colectividad) tienen una baja probabilidad de ocurrencia. O bien no generan las consecuencias esperadas para quien las toma, o bien causan externalidades negativas en otros actores. Al ser la incertidumbre un factor siempre presente, el sesgo hacia las "malas" decisiones es un dato siempre presente en el desempeño de personas u organizaciones. Para corregir tales desviaciones es que los ciudadanos crearon al gobierno.

El alto consumo de recursos y tiempo que supone el método racional hace difícil su implementación. Para decirlo de alguna manera: es racional ser irracional[61]. No obstante, constituye un punto de partida para analizar la decisión. Podemos asumir que tanto individuos como organizaciones lo utilizan al principio, consciente o inconscientemente, pero pocos logran llevarlo hasta el final. Es imposible hacer un análisis costo-beneficio para cada decisión, por lo que el hábito, la rutina, la costumbre, la cultura o las normas preestablecidas tienden a prevalecer en los muchos cursos de acción que toman los individuos diariamente[62].

De esa manera el "ciudadano virtuoso" que forma el pueblo, se integra a un conglomerado más difuso llamando opinión pública. En la teoría de la democracia y en la ciencia política normativa, el pueblo es un ente monolítico que actúa sin divisiones internas para materializar a la voluntad general. Por el contrario, la opinión pública es difícil de definir. Es la consecuencia de múltiples corrientes convergentes; es cambiante; puede ser manipulada y monopolizada por una de sus partes que dice o pretende representar al todo. Se define como estados de ánimo colectivo influidos por corrientes de información generadas por políticos, expertos, intelectuales, medios de comunicación o grandes grupos de población expuestos a problemas o eventos específicos[63].

El ciudadano que forma la opinión pública enfrenta muchos obstáculos para ser racional en la forma que de él espera la teoría democrática normativa. Tiene sobre sus hombros una carga desproporcionada para cumplir con esa

58 DOWNS, *op cit*, p. 309 y siguientes.
59 DOWNS, *op cit*, p. 312.
60 MILLER (1997). P. 1175.
61 Dice DOWNS (1973. P. 280): "En general es irracional estar bien informado en política, ya que los bajos rendimientos de los datos no justifican su coste en tiempo y otros recursos escasos". Se trata de un razonamiento absolutamente económico.
62 BUCHANAN y TULLOCK, *op cit*, p. 97.
63 SARTORI, *op cit*, pp. 76-82.

condición si tomamos en cuenta la complejidad de las sociedades modernas. El camino racional es costoso. Además, el sistema político y las organizaciones reducen su espacio para tomar decisiones independientes[64].

Un complejo conjunto de factores provenientes del ambiente pueden ser mencionados para explicar conductas ciudadanas que a primera vista no parecen normales para los observadores externos.

Los individuos son objeto de múltiples fuerzas que reducen su margen para ejercicios racionales: creación de expectativas para alcanzar metas más allá de sus posibilidades; incentivos otorgados por organizaciones externas que reducen las alternativas disponibles; propaganda política que lo confina a burbujas desconectadas de la realidad imperante; ignorancia sobre los grandes temas de políticas públicas por su complejidad técnica; manipulación política producto de mentiras contadas por los que tienen el poder; disonancia cognitiva que le impide reconocer errores por el enorme esfuerzo, en tiempo y recursos, invertidos en un curso de acción que resultó fallido; presión grupal que anula su disposición a tomar decisiones que tal vez le reportan mayores rendimientos; socialización y costumbre, es decir, las cosas se hacen de determinada manera porque siempre ha sido así; el peso de experiencias pasadas *(path dependence*); el sesgo de confirmación[65]; y el uso de la coerción.

Entre otros muchos, el efecto acumulado de esos factores determina el grado de ignorancia de los individuos en el sentido que reducen el volumen de información al que tendrían acceso en caso de contar una mayor autonomía en la sociedad[66]. Por ello el elefante en el salón no es siempre visible. La aplicación estricta del método racional es muy difícil. Nadie decide en el vacío ante cada situación, libre del peso que significan las experiencias previas.[67].

El *policymaker* interpreta o manipula a la opinión pública para legitimar sus decisiones. La "procura existencial"[68], vale decir, la dependencia de los individuos de las grandes organizaciones para satisfacer sus necesidades básicas, otorga al decisor público un peso abrumador ante los ciudadanos. El individuo tiene escasa o nula autonomía frente a las grandes organizaciones. El gobierno asume así la mayor responsabilidad de la decisión colectiva.

Para Joseph Schumpeter, el que el gobierno disponga de una esfera autónoma, libre de controles colectivos, es incluso una condición de éxito para la democracia. Si bien es cierto, de acuerdo a la teoría clásica, que el rango de las decisiones políticas no debe extenderse demasiado, "[…] la democracia no requiere que cada función del Estado esté sometida a su método político"[69]. Ilustra su afirmación con ejemplos de instituciones cuyo funcionamiento estaba al margen del control político del parlamento como el Banco de Inglaterra hasta 1914, la autonomía de los jueces, o ciertos temas como el crimen que requieren el participación de los expertos dada su gran complejidad. El razonamiento de Schumpeter refleja con gran propiedad ciertos rasgos de los gobiernos modernos. Existen ciertas áreas donde los decisores requieren libertad para realizar eficientemente ciertas funciones: control de epidemias, defensa nacional, implementar medidas ante recesiones económicas.

64 "El individuo racional es, y debe ser, un individuo organizado e institucionalizado" SIMON, *op cit*, p. 98.

65 Es la tendencia a favorecer la información que confirma las creencias previas y rechazar la que van en contra de las mismas. Ver: https://elpais.com/elpais/2019/12/12/ciencia/1576173836_150081.html

66 La ignorancia del individuo en este caso no tiene connotación peyorativa; es simplemente el estado de no saber, de carecer de información y, por tanto, ser proclive a la manipulación. En este sentido, un individuo ignorante se desenvuelve en un mundo reducido. El conocimiento que acumula expande su espacio de desempaño, por ejemplo, desde su ámbito familiar hasta el profesional e incluso hasta el político. Es razonable pensar que el espacio más inmediato al ciudadano promedio está conformado por sus intereses y objetivos más directamente personales como su bienestar material y satisfacción psicológica. Allí transcurre la mayor parte de su tiempo lo que resta recursos para ser dedicados al ámbito colectivo y político.

67 ¿Es racional votar por un gobierno que ha generado hiperinflación (caso del chavismo en Venezuela)? ¿Por qué perdonamos a los políticos que mienten o restamos importancia a sus mentiras? Para Daniel Effron (2018), a propósito del caso de Donald Trump, quien disfruta (en 2020) de un sólido apoyo en grandes sectores de la población estadounidense a pesar de la tendencia a desconectar su discurso de la realidad, las personas "[…] usan diferentes estándares de honestidad para juzgar falsedades que encuentran políticamente atractivas y las que no. Cuando juzgan una mentira que difama al político que favorecen están dispuestos a preguntar: ¿será cierto?, y luego condenan con firmeza la mentira si la respuesta es no. Cuando juzgan una mentira que hace ver bien al político de su preferencia están dispuestos a preguntar: ¿pudo haber sido cierto?, y luego hacen menos severa su desaprobación si imaginan que la respuesta es positiva. Al usar un estándar menos severo para mentiras que les gustan, las personas quedan más expuestas a la manipulación por parte de charlatanes". https://www.nytimes.com/2018/04/28/opinion/sunday/why-trump-supporters-dont-mind-his-lies.html

68 FORSTHOFF (2002).

69 SCHUMPETER (2008). Pp. 291-295.

¿A partir de cuales parámetros se debe evaluar las decisiones del gobierno? Como se mencionó arriba, el gobierno es un grupo diferenciado y con intereses propios, no necesariamente coincidentes con los de la sociedad. Por tanto, la decisión política no es muy diferente de aquellas tomadas por individuos o grupos de la sociedad civil. Asumimos que el grupo es homogéneo, lo cual no es siempre verdad. En su interior el liderazgo de uno o pocos individuos es preponderante. Lo normal es que la decisión sea apoyada por todos luego de un debate interno. Aquí surge el peligro del pensamiento de grupo (*groupthink*) en el cual cada integrante, para evitar enfrentamientos, adapta su forma de pensar a la que cree prevalece en el grupo. Ello puede generar decisiones malas o irracionales al dejar fuera información relevante o puntos de vista que merecen ser discutidos.

El "anclaje" (*anchoring*) es otro riesgo[70]. Los gobiernos se enfrentan a problemas que incorporan múltiples variables. En estas circunstancias es común que los individuos simplifiquen el problema escogiendo un aspecto en particular (un "ancla") y tomando la decisión con base en el mismo. La simplificación deja fuera otras perspectivas y con ello aumenta la probabilidad de decisiones defectuosas. Por ello es recomendable que los equipos decisores den la bienvenida a la diversidad y la flexibilidad para analizar problemas, aunque al final la última palabra la tenga el liderazgo.

Si el político quiere el poder para decidir, entonces es posible someter esa decisión o cadenas de decisiones, es decir, políticas públicas, a un análisis detallado. Un punto de partida es el método racional: el gobierno es un actor con intereses propios y utiliza determinados medios para alcanzarlos. Luego se consideran las desviaciones del método y los efectos reales[71].

La decisión política es volitiva; supone acción voluntaria en función de unos objetivos claramente establecidos[72]. Obviamente, puede ser también automática (sin mucha reflexión o por reflejo) y para alcanzar objetivos personales o en desmedro de la colectividad como la acumulación de poder, riqueza, el beneficio de aliados, o la satisfacción de las necesidades psicológicas correspondientes.

Otras decisiones son políticamente legítimas. Tomemos, por ejemplo, la decisión de lograr crecimiento económico sostenido[73]. El crecimiento no ha sido una constante en la historia de la humanidad. Surge con fuerza, junto con la idea de progreso, con las revoluciones científica e industrial. Anteriormente, el mundo era "malthusiano": baja productividad y, como consecuencia, población estable. La producción global era fija, no crecía el excedente, el futuro no era un escenario manipulable. La ciencia, la industria y el capitalismo lo cambiaron todo. La idea capitalista de reinvertir las ganancias y la aparición del crédito extendieron la idea de progreso y dieron a los individuos la confianza de que el futuro puede ser mejor.

Un país sin crecimiento es país sin futuro, inmóvil. Por ello la casi totalidad de los gobiernos modernos le dan gran prioridad en su lista de objetivos. El empeño de los políticos en lograr tasas muy altas y en poco tiempo ha causado graves "accidentes" macroeconómicos en términos de inflación, deuda, desequilibrios de balanza de pagos, recesiones y los consiguientes dolorosos procesos de ajuste. Es el legado del llamado "populismo macroeconómico" tan común en la historia de América Latina[74]. Los datos muestran que un país desarrollado (tipo Estados Unidos o el Reino Unido) normalmente crece de forma estable durante el largo plazo[75]. En los países menos desarrollados, el patrón muestra mucha volatilidad lo que, entre otras muchas cosas, habla de la impaciencia de los políticos por lograr apoyos rápidos en todos los grupos sociales.

70 JOHNSON (2018). P.44.
71 Véase el modelo I de Allison: *El actor racional*. ALLISON (1971). Pp. 28-38. El libro de Allison tiene como objeto de estudio las decisiones de política exterior.
72 Ver nota 26.
73 Ver HARARI (2011). Capítulo 16.
74 DORNBUSCH y EDWARDS (1991).
75 BERG y OSTRY (2011).

La decisión de alcanzar metas u objetivos concretos es el rasgo distintivo de las políticas públicas. Lo normal es que, al menos formalmente, prevalezca el criterio utilitario: lograr "la mayor felicidad para el mayor número" como dijo Jeremy Bentham[76]. La decisión es el paso inicial de una serie de acciones en las cuales se invierte tiempo y recursos. Su evaluación implica que los objetivos estén claramente diferenciados, lo cual no siempre se logra. Los objetivos son oficiales (expresados con claridad en documentos o por voceros calificados) u ocultos (no conviene a los decisores darlos a conocer abiertamente, como sería hacer alianzas o distribuir beneficios a sectores clave). Lo normal es que encontremos una combinación de ambos elementos.

Varios temas deben ser considerados cuando se analizan los objetivos que establece un gobierno[77]. Su grado de ambigüedad es el que más destaca. Alcanzar la felicidad social o construir cien mil viviendas plantea diferentes retos a efectos de evaluar el éxito en alcanzar cada una de esas metas. La excesiva vaguedad de los objetivos normalmente implica su cambio constante a lo largo del tiempo. De igual forma, un objetivo ambiguo es difícil de implementar porque cada quien lo interpreta a su manera. Si el cambio constante de los objetivos se une a metas cuya viabilidad es muy baja, la irrelevancia de las políticas públicas es el resultado más probable.

Los gobiernos persiguen varios objetivos al mismo tiempo, muchas veces contradictorios entre sí, haciendo muy difícil establecer jerarquías de políticas públicas. Es común en el discurso de líderes autoritarios o populistas un elemento que podemos llamar "política superlativa": la tenencia a que cualquier acción o meta de su gobierno se torna en una proeza. El decir se confunde con el hacer. La retórica sustituye al *output* tangible; el símbolo a la acción.

El horizonte temporal influye en las decisiones que toma el *policymaker*. Lo que luce al principio una mala decisión puede cambiar dependiendo del tiempo y del contexto. Un ferrocarril no es rentable en un momento, pero puede serlo en el futuro si estimula la urbanización y la actividad económica por donde pasa, trayendo así carga y pasajeros. La privatización de activos o la dolarización de la economía son decisiones polémicas que pueden generar rechazo inmediato, pero si cambia el contexto (se deterioran los servicios públicos o surge la hiperinflación) su viabilidad se vuelve muy probable.

El *policymaker* puede clasificarse en función del horizonte temporal en el cual se desempeña. Si definimos, al estilo de Dye (1998), a las políticas públicas como toda actividad que realiza o deja de realizar el gobierno, es razonable mencionar entonces varios tipos de decisores. El *estadista* es aquel que se concentra en políticas de largo plazo. Es la "visión" que el político tiene para su país en el futuro en materia, por ejemplo, de instituciones, democracia, valores, desarrollo, avance tecnológico, etcétera. El *político* se concentra en tópicos de uso frecuente en las políticas públicas: precios, empleo, seguridad, crecimiento económico. Los políticos populares normalmente tienen éxitos tempranos y de mediano plazo en estas materias. El *tecnócrata* y el *funcionario* se desempeñan en el mundo de la implementación, en el día a día. Trabajan en función del corto plazo. Sobra decir que el decisor público toma algo de cada categoría dependiendo de las circunstancias.

El efecto directo y el neto influyen en la toma de decisiones. El costo inmediato de una decisión puede ser alto si lo consideramos para una situación estrechamente delimitada. No obstante, sus efectos en otros ámbitos (externalidades) pueden traer beneficios no contabilizados en el análisis inicial. Se ve el árbol pero no el bosque. Estas circunstancias son frecuentes en los programas de ajuste macroeconómico. La devaluación de la moneda tiene un efecto inflacionario inmediato al encarecer los productos importados, pero podría favorecer a sectores con capacidad exportadora lo que

76 Para Bentham, la felicidad, entendida como el exceso de placer sobre el dolor, debe ser maximizada para la comunidad y no solo para algunos de sus miembros (MURRAY (1994). P. 19). Simón Bolívar expresa la misma idea en su Discurso de Angostura del 15 de febrero de 1819.

77 BOVENS y THART (1998). Pp. 39-43.

aumenta el ingreso de esos sectores y crea nueva demanda interna que eleva el empleo. Tomar en cuenta solamente el efecto directo (si es negativo) puede impedir decisiones que son beneficiosas en un contexto más amplio.

Las decisiones políticas pueden verse, en algunos casos, como acciones sustentadas por ideologías o marcos conceptuales. La teoría sugiere cursos de acción e intenta predecir resultados. Las ciencias sociales elaboran modelos que explican la realidad y a partir de allí recomiendan tomar decisiones particulares. Un ejemplo conocido es la visión neoclásica (Pigou) y keynesiana de la ocupación. La primera sostiene que para luchar contra el desempleo (y la recesión) basta con disminuir los salarios para que la oferta de trabajo aumente. Para Keynes, la variable clave es la demanda agregada. Ambas parten de premisas lógicas. Sin embargo, Keynes se impuso porque era más práctico, más adaptado a las realidades de la época: tomó en cuenta a los salarios mínimos, a los sindicatos, y a la política[78].

Alfred Marshall, uno de los padres de la economía moderna, también abordó el tema de la economía y la ciencia desde el punto de vista de la predicción[79]. Tenía claro que las ciencias sociales y naturales no eran lo mismo. El problema estructural de las primeras es que no incluyen la totalidad de las variables que deberían estar en sus teorías. No es posible conocerlas. La observación directa detecta patrones y tendencias, pero no todos los hechos. En este sentido, Marshall comparó a la economía con la climatología: la ciencia que respalda a esta última es sólida, pero la predicción no es exacta porque no es posible incorporar todos los factores que intervienen en la formación de las distintas fases del clima. Basta un pequeño cambio en las condiciones imperantes (presión, viento) para que la tormenta no se materialice. Paul Krugman, en su evaluación del estado de la teoría macroeconómica ante la Gran Recesión de 2008, asume una posición similar[80]. Su conclusión es que, en términos generales, la crisis no refutó sustancialmente las grandes premisas de la disciplina aunque esta no tomó en cuenta los efectos en la economía de importantes sectores como el financiero. "La lección principal desde 2010 en adelante es que los decisores públicos no prestan mucha atención a los economistas excepto en situaciones extremas"[81].

El enfoque de las políticas públicas, al estar orientado a la solución de problemas colectivos, necesita abundante información del contexto social. El decisor público debe conocer los factores que dan viabilidad o constituyen obstáculos a la implementación de sus decisiones y al complejo juego de influencias a la que estará expuesto. Debe contar con un mapa del terreno por el que va a transitar. Hacer el mapa (*mapping*) no es lo mismo que tomar la decisión. "Lo que el mapa debe revelar es el conjunto de caminos potenciales, dadas las variables en juego en el sistema global. Determinar cuál camino tomar requiere otra clase de herramientas"[82]. Estamos aquí ante un típico ejercicio del método racional.

Lo normal es que el decisor se enfrente a un alto nivel de incertidumbre. Esta se presenta de múltiples formas. De acuerdo con Johnson[83], la incertidumbre surge del fallo en incorporar todas las variables de la situación sobre la que se va a decidir; de la imposibilidad de acceder a toda la información del caso; y de la imprevisibilidad inherente del sistema que es analizado.

> Reconocer y separar estas diferentes formas de incertidumbre es un paso esencial en la construcción del mapa de las decisiones complejas. Todos experimentamos la tendencia a sobrevalorar la importancia de las variables de un sistema dado que entendemos, y subestimar los elementos que nos lucen opacos[84].

78 DILLAR (1981). Pp. 224-226.
79 MARSHALL (2005). Libro 1, capítulo 3.
80 KRUGMAN (2018).
81 *Ibidem*, *op cit*, p. 165.
82 JOHNSON, *op cit*, p. 44.
83 *Ibidem*, p. 60.
84 *Ibidem*, p.61.

Las instituciones existen para reducir la incertidumbre en las relaciones humanas[85]. De acuerdo con la conocida definición de Douglas North, son reglas de juego que regulan las interacciones en la sociedad. Sirven para limitar y moldear la conducta humana mediante incentivos y costumbres. El cambio institucional, igualmente, condiciona la forma como evolucionan las sociedades y explican el cambio histórico[86]. Otra manera de entender a las instituciones es hacer un vínculo entre algunos valores o funciones básicas de la sociedad y las organizaciones o pautas que se derivan de ellas. Así, el poder se asocia con gobierno, ley o partidos; la riqueza con competencia, bancos, fábricas; bienestar con hospitales, parques; respeto con jerarquías o clases sociales, y así sucesivamente[87]. En suma, las instituciones marcan referencias importantes en el conocimiento del contexto que será afectado por la decisión: existen restricciones legales o fácticas, las instituciones informales y la cultura cuentan, los recursos son escasos, es necesario establecer alianzas y enfrentar a los adversarios.

La discusión sobre decisiones públicas adquiere mayor sentido cuando se delimitan los sectores en los cuales interviene el gobierno. Las políticas públicas, hemos dicho, son cadenas de decisiones coordinadas ante problemas que la sociedad considera relevantes. Su enfoque está orientado a la solución de problemas concretos. El criterio para intervenir no es fácil de determinar, pero algunas pistas pueden encontrarse en la literatura. En este particular es útil la distinción que hace Charles Jones entre evento, problema y problema público: "No todos los problemas se convierten en colectivos, no todos los problemas colectivos se convierten en tópicos de políticas públicas, y el gobierno no siempre actúa sobre estos últimos"[88]. En otras palabras, un problema privado, que es resuelto entre las partes, no amerita la intervención de la autoridad. Una condición extendida en la sociedad (la pobreza antes de la aparición de Estado social, la discriminación de las mujeres o de minorías) no necesariamente llama la atención de los decisores debido a la situación histórica o porque no hay canales políticos abiertos para hacer demandas al sistema político. Y si el problema es visible, y hay conciencia sobre el mismo, ello no garantiza su solución por medio de políticas públicas. No existe un criterio único para jerarquizar la importancia de los problemas. La transformación de un evento en problema, y luego en política pública mediante decisiones coordinadas que intentan solucionarlas, es un hecho político en el que intervienen muchas variables.

Los "costos de interdependencia social", como los llaman Buchanan y Tullock (1999), constituyen otro criterio para la intervención del gobierno. La interdependencia entre individuos y grupos es la norma en las sociedades modernas. Dada su interacción permanente, existen costos externos que son generados por unos individuos sobre otros. La intervención se justifica para impedir o limitar esos costos. En el modelo de los autores, la acción colectiva (la intervención) incrementa la utilidad de las personas por dos vías: cuando la acción limita las externalidades negativas y cuando se registran beneficios externos que no se obtienen mediante la acción privada[89]. En el mismo sentido, la teoría de la regulación tiene como uno de sus temas recurrentes a las fallas de mercado como factor desencadenante de la intervención[90].

La clasificación de sectores sujetos a la intervención del gobierno es prácticamente infinita y cualquier intento será tan solo una muestra de ese amplio espectro. En el cuadro 4 se intenta una clasificación que debe tomarse con las reservas del caso. Allí se muestran áreas o sectores sobre los cuales el gobierno establece objetivos, recibe demandas de la sociedad, negocia (si existe un pluralismo vigoroso) e invierte recursos. De él se espera rapidez y eficiencia en la implementación de soluciones que seguramente será recompensada en las elecciones (si el país es democrático). No se trata de sectores aislados. Son largas cadenas de problemas que no se solucionan del todo sino que, en el mejor de los casos,

85 NORTH (1990). P.25.
86 *Ibidem*, p. 3.
87 LASWELL, *op cit*, p. 22.
88 JONES (1977). P. 15.
89 BUCHANAN y TULLOCK, *op cit*, pp.45-46.
90 NOLL (1989).

se mitigan (la pobreza disminuye, nunca desaparece). En cada sector encontramos eventos y problemas en cambio constante: aparecen y desaparecen de la opinión pública; suben y bajan en la agenda pública según las circunstancias (caso de le energía nuclear).

El éxito de la intervención del gobierno es una muestra de lo que se denomina capacidad estatal. El término hace referencia a la viabilidad de las decisiones y la frecuencia con la cual el gobierno alcanza sus objetivos. La capacidad se deriva de la legitimidad que el sistema político tenga ante la población, de los recursos disponibles, y de la eficiencia de su burocracia, entre otros factores. Las capacidades se traducen en funciones muy concretas: extraer y distribuir recursos de la sociedad; regular; dar respuesta a la demandas; interactuar con sistemas externos; producir y distribuir símbolos[91]. La evaluación de la acción gubernamental, que se apoya en esas capacidades, no tiene necesariamente criterios objetivos sino que en muchos casos es materia de percepciones.

Cuadro 4
Muestra de sectores y tópicos de políticas públicas

Regulación	Política social	Política económica	Política exterior	Instituciones y gobernabilidad	Infraestructura
Precios	Subsidios	Fiscal	Alianzas geopolíticas	Ley	Modelos de regulación
Calidad	Salud	Monetaria	Integración económica	Orden público	Servicios públicos
Ambiente	Educación	Balanza de pagos	Negociaciones sobre temas puntuales	Descentralización	Tarifas
Competencia	Programas sociales	Impuestos	Posición en organismos multilaterales	Comunicación política	Calidad de servicio
Laboral	Discriminación	Deuda Inversión		Inmigración Justicia	Financiamiento
		Comercio exterior		Identidad y símbolos colectivos	
		Bancos			

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: MODELOS TEÓRICOS

La decisión política surge de un complicado proceso que solo puede ser explicado usando modelos académicos que simplifican la realidad y reducen largas cadenas de eventos. Es esta la única manera de procesar la gran cantidad de información, aparentes patrones resultado del azar, o hechos aislados, que abruman a cualquiera que intente explicar las tendencias sociales o políticas desde un punto de vista "científico".

Como dice Peter McCool, un buen modelo teórico debe ser válido (es una apropiada descripción de la realidad), simple (contener tan pocas variables como sea posible), verificable ("puede medir o al menos confirmar la existencia al cual se refiere la teoría"), organizado (estructura y organiza sistemáticamente el conocimiento de ciertas materias),

91 ALMOND y POWELL (1972). Capítulo 6.

heurístico (puede conducir a nuevas áreas de investigación), causal (muestra relaciones entre variables), y predictivo (puede proyectar relaciones en el futuro)[92].

El proceso de las políticas públicas abarca la forma como estas son diseñadas, implementadas, evaluadas, reformuladas y terminadas. Como dice B. Guy Peters, "[…] política pública es la suma de actividades gubernamentales, directas o por medio de agentes, en la medida que afecta la vida de los ciudadanos"[93]. Se trata de un proceso multidimensional que incluye diferentes participantes (agencias públicas, grupos de interés, funcionarios públicos, actores extranjeros, y personalidades) y las relaciones entre ellos. Igualmente, las políticas públicas y sus resultados son la consecuencia de tendencias políticas, ideas, tecnología disponible, restricciones presupuestarias y la naturaleza del problema que se intenta solucionar.

Las preguntas básicas del enfoque de las políticas públicas son: ¿Por qué unas son adoptadas e implementadas y otras no? y ¿Por qué unas son exitosas y otras fracasan? Las teorías que veremos a continuación intentan responder esas preguntas mediante la descripción y simplificación del proceso de toma de decisiones públicas. Su valor radica en que son complementarias más que excluyentes y por ello pueden integrarse en una especie de caja de herramientas teóricas para el análisis.

A continuación se describen los siguientes enfoques: El ciclo de las políticas públicas[94], el incrementalismo, la teoría de las corrientes convergentes, teoría de las coaliciones, y la exploración combinada.

El *ciclo de las políticas públicas* (CPP) supone un proceso lineal[95]. Es decir, cualquier política pública es la consecuencia de un bien definido ciclo con varias fases. Así, una situación particular es percibida como un posible problema por el gobierno, grupos de presión, el parlamento o sectores de la población. La definición del problema es usualmente asociado a una solución (inflación y masa monetaria; mal desempeño de empresas públicas y privatización) como forma de promover una intervención de las autoridades que lo resuelva. Luego, el problema toma un lugar en la agenda del gobierno y las propuestas para la acción son desarrolladas. Las propuestas son discutidas en distintos escenarios buscando legitimación y, una vez que se alcance un acuerdo, comienza la implementación. Finalmente, los estudios de evaluación permiten a los *policymakers* saber y decidir si la política debe ser continuada, reformulada o terminada.

La teoría del CPP tiene varias ventajas. En primer lugar, trae orden al proceso de políticas públicas que a primera vista parece desarrollarse de una forma caótica. El esquema clasifica y procesa una gran cantidad de hechos e información para convertirlos en etapas bien definidas: definición del problema, incorporación a la agenda, formulación de la propuesta, legitimación, implementación, evaluación y continuación-reformulación-terminación.

En segundo lugar, la teoría va más allá del enfoque institucional. Las políticas públicas ya no son exclusivamente el resultado de un proceso que se desarrolla en una institución en particular como el parlamento o el ejecutivo. El enfoque permite identificar nuevos participantes que no son tan visibles. Por ejemplo, la implementación no es solo asunto de la burocracia ni la legitimación se realiza en el legislativo. El modelo representa a las políticas públicas no solo como una decisión del presidente o el parlamento, sino también incluye a otros actores no públicos (grupos de presión, medios de comunicación) en la conformación de la agenda, la formulación de los planes o la implementación.

No obstante, la teoría del CPP tiene debilidades. La primera es que se sustenta en un modelo racional y de amplio alcance que supone un conjunto de alternativas para cada problema, conocimiento total de los costos, beneficios y

92 McCOOL (1995). Pp. 12-18.
93 PETERS (1996). P. 4.
94 La teoría del ciclo de las políticas públicas (*Policy cycle theory*) se desarrollará más extensamente en la sección 5 de este trabajo.
95 Ver: MAY y WILDAVSKY (1978) y KELLY (2003).

consecuencias de cada decisión, y una clara definición de las metas. Si bien el enfoque es académicamente atractivo, no es totalmente válido en conexión con la realidad. Los *policymakers* no tienen la habilidad para comprender la gran cantidad de información en cada arena de políticas públicas. Los individuos decisores no conocen la gran variedad de alternativas en cada situación y tampoco pueden establecer un único conjunto de metas el cual goce de consenso total.

En consecuencia, el enfoque del CPP falla en descubrir relaciones causales entre variables y en predecir resultados o cursos de acción. El proceso real es más complicado que lo descrito por las bien definidas fases del ciclo. Las políticas públicas no surgen de un proceso lineal. Por ejemplo, es común encontrar áreas en las cuales las soluciones preceden a los problemas o donde la legitimación precede a la formulación de la política. Ciertamente, el proceso de las políticas públicas no es una actividad caótica pero tampoco un ciclo bien definido.

El *incrementalismo* es una respuesta a la teoría del CPP. Este enfoque fue elaborado por Chales Lindblom en su artículo *The science of muddling through* de 1950[96]. Sostiene que no todas las decisiones son hechas en el vacío. La racionalidad no es un rasgo de las políticas públicas: "[…] tal relación de medios-a-fines sólo es posible en la medida en que los valores son compartidos por todos, son reconocibles, y son estables"[97].

El modelo incremental sostiene que la mayoría de las decisiones de políticas públicas son tomadas sobre la base de pequeños cambios debido a la gran incertidumbre y a los objetivos cambiantes que caracterizan al proceso de las decisiones públicas. La escasez de información significa políticas públicas de alcance limitado. La inclinación a simplificar es el resultado lógico de este modelo. "Las políticas propuestas tienden a diferir muy poco con respecto a las vigentes. Tal limitación reduce el número de alternativas bajo consideración"[98].

El incrementalismo refleja un proceso de políticas públicas que se desarrolla sin cambios súbitos. El enfoque rechaza el modelo racional y toma en cuenta la limitada habilidad de los individuos para asimilar la información y predecir futuras consecuencias de sus decisiones. Por ello, cada decisión política se diferencia marginalmente de su antecedente inmediato. El incrementalismo se apega al estatus y se apoya en valores enraizados en los decisores. El proceso de las políticas públicas es gradual.

El incrementalismo es un enfoque con altos niveles de validez, de acuerdo con los criterios para evaluar una teoría que reseñamos anteriormente. Describe bastante bien el comportamiento de algunas arenas o ámbitos como la burocracia. La escasez de información y las restricciones presupuestarias, entre otras limitaciones, hace que los burócratas se comporten de manera tímida y favorezcan ambientes estables porque cambios súbitos pueden resultar en pérdida de poder. Igualmente, algunos políticos siguen estrategias incrementales al no poder calcular la totalidad de las consecuencias de sus decisiones. No les gustan los grandes cambios[99]. Los grupos de interés, especialmente los más poderosos, se comportan de la misma manera. Movimientos audaces o cambios pronunciados en el estatus puede ser riesgosos para ellos.

Sin bien el modelo incremental puede aplicarse a muchos casos de estudio, falla en reflejar el ambiente global. No toma en cuenta cambios radicales o políticas que se separan radicalmente de las anteriores. Revoluciones en las políticas públicas de los países ocurren con frecuencia. ¿Cómo explicar, con base en este modelo, el *new deal* en Estados Unidos, la Unión Europea y el euro, o el Gran Viraje en Venezuela en 1989? Si el incrementalismo fuera la norma, los cambios

96 Citamos la versión contenida en McCOOLL (1995). Lindblom llama a su enfoque "*Successive Limited Comparisons*". Las citas siguientes son tomadas de esa compilación.
97 LINDBLOM, *op cit*, p. 148.
98 LINDBLOM, *op cit*. P. 150.
99 KINGDON (1996). P. 80.

en las alternativas y en la agenda de políticas públicas serían casi inexistentes. Sin embargo, tales cambios ocurren con frecuencia.

La *exploración combinada* (*mixed scanning*) intenta ser un tercer enfoque en la teoría de la decisión. Propuesta por Amitai Etzioni, sintetiza el modelo racional y el incrementalismo[100]. El enfoque trabaja, por un lado, con el ambiente general de las decisiones, los grandes objetivos fijados por el *policymaker* y, por el otro, con los procesos incrementales de más bajo nivel que se presentan. Tenemos así el panorama general y los detalles particulares. Se analiza la gran estrategia y los sectores de interés individualmente. Reúne grandes cantidades de datos los cuales son truncados en áreas específicas.

La *teoría de las corrientes convergentes* (TCC) ayuda a explicar la forma en que son tomadas decisiones no incrementales[101]. Estas se refieren a cambios radicales con respecto a las anteriores (o las que estaban vigentes) en un sector de políticas públicas. El paso de un régimen de empresas públicas a una política de privatización, o de una moneda nacional a la dolarización serían ejemplos de cambios radicales.

La TCC no refuta el enfoque incremental. Reconoce que en ciertos ámbitos las políticas públicas se implementan gradualmente. El presupuesto público es un caso. El plan anual de gastos e inversiones siempre tiene como base al del año anterior; no es posible estructurar uno desde cero. No obstante, señala Kingdon, el aumento gradual de interés en un tópico de la agenda, a lo largo de los años, es algo aparente. "El interés en un tema no aumenta de esa manara. Al contrario de cambios incrementales, el interés se manifiesta de manera súbita; el tema despega"[102]. Dar cuenta de esos cambios es la principal fortaleza de este modelo.

La TCC trata de explicar cómo se estructuran las agendas de políticas públicas. En términos resumidos, la agenda es la combinación, en algún punto en el tiempo, de tres corrientes independientes: problemas, política y participantes. Cuando esas corrientes convergen una ventana de oportunidad se abre. En la coyuntura, el problema y una de las soluciones propuestas se asocian y el ánimo de la opinión pública favorece ese camino de acción. Dependerá de las habilidades de cada actor involucrado tomar ventaja del momento y presionar por la aprobación de su propuesta entre las alternativas que están siendo consideradas.

La TCC tiene varias ventajas. Primero, es independiente de los rígidos esquemas que describen el proceso de las políticas públicas en fases. Este proceso no procede en forma ordenada. En muchos casos, las soluciones anteceden a los problemas y la formulación de la política a la legitimación. Igualmente, la decisión no sigue un método racional de medios-a-fines. Los análisis costo-beneficio no tienen cabida dado que la presión política es lo que determina la agenda. El costo de la decisión no es una preocupación mayor.

Otra fortaleza de la TCC es que las ideas cuentan. Como dice Kingdon, el modelo incluye tanto las presiones del juego político como las propuestas, académicas o de grupos de presión[103]. No obstante, es común que los analistas y politólogos ignoren este punto y presten más atención al conflicto. No se debe olvidar el papel de la comunidad académica y su papel en la discusión sobre políticas públicas. Grandes decisiones como la desregulación y la mayor preeminencia del mercado fueron impulsadas desde la academia y *think tanks*.

100 ETZIONI (1967).
101 En ingles: *Converging stream theory*. Un texto fundamental en esta materia es el libro de John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies* (KINGDOM, 1995).
102 KINGDON, *op cit*, p. 80.
103 *Ibidem*, pp. 53-57.

La TCC también va más allá de los enfoques institucionales. Los grupos de presión juegan un papel central en el modelo. La agenda es la consecuencia de un intenso intercambio entre la administración pública, partidos, parlamentos, personalidades y factores internacionales.

El modelo asume al proceso de políticas públicas altamente influenciado por el entorno sociopolítico y no solo por la macroeconomía y las restricciones gerenciales. El sistema político general tiene claras influencias en las arenas de decisión. Las políticas públicas no se desarrollan en el vacío. La agenda experimenta las influencias de los cambios en la opinión pública, las crisis económicas, nuevos liderazgos, avances tecnológicos y presiones internacionales.

Algunas debilidades destacan. La verificación es una de ellas. Es muy difícil determinar empíricamente cuándo la vinculación de un problema y la solución son la adecuada; cuándo la opinión pública favorece una alternativa sobre otras; o cuándo los actores interesados (*policy entrepreneurs*) están en la mejor posición para presionar por sus intereses. Reconocer una ventana de oportunidad es más fácil en retrospectiva que en el momento de ocurrencia. Reconocer la oportunidad adecuada para la decisión no es una técnica sino un arte.

En consecuencia, el modelo tiene poco poder predictivo. Del mismo obtenemos el escenario o marco general en el cual una decisión de políticas públicas tiene mayores probabilidades de suceder. Muchas variables deben ser consideradas para prever posibles resultados. De acuerdo con los criterios para una buena teoría, falta la simplicidad y la organización. Es un rasgo común en las ciencias sociales.

La *teoría de las coaliciones* (TC) se interesa más en los participantes que en el proceso de las políticas públicas[104]. Las decisiones que toma el *policymaker* son el resultado de la influencia de grupos coaligados con diferentes niveles de cohesión. En la mayoría de las áreas de políticas públicas existen grupos que comparten, hasta cierto punto, los mismos intereses, creencias, conocimientos, o estrategias. En sociedades cuyos sistemas políticos reconocen el pluralismo, esos grupos tienden a formar coaliciones para influir en las decisiones del gobierno o para defenderse de las mismas. Muchos buscan obtener bienes públicos, adquirir o extender privilegios, o rentas. Estas alianzas tienden a ser estables, contar con pocos integrantes, y perdurar largos períodos. Tal situación es más común en sistemas políticos menos complejos que no tienen que enfrentar tantas demandas de la sociedad. En los países desarrollados las coaliciones son más inestables porque están expuestas al pluralismo y al cambio socioeconómico. La TC intenta identificar participantes y sus intereses.

La literatura en economía política y en políticas públicas ofrece varios conceptos que ayudan a entender la función de "influir en el poder". Por ejemplo, se habla de sistemas políticos corporativos en los cuales una coalición de grupos o corporaciones (empresarios, sindicatos, Iglesia, militares) ejercen influencia sobre el sistema político y tienen poder de veto sobre sus decisiones. Se habla igualmente de redes temáticas (*issue networks*) que, a diferencia de las corporaciones o alianzas, incorporan de manera mucho más flexible intereses que entran y salen con mayor fluidez[105]. Son comunidades más acordes con los tiempos modernos de cambio acelerado en los que vivimos. Tienden a moldear a la opinión pública en temas polémicos (ambiente, aborto, drogas, matrimonio igualitario). Las llamadas "profesiones" son en el mismo sentido comunidades poderosas. Son "ocupaciones en la cual sus miembros han tenido algún éxito en definir las condiciones y métodos de su trabajo y en establecer una base cognitiva y de legitimación para su autonomía"[106]. Médicos y abogados son dos casos paradigmáticos. La teoría de las coaliciones y las redes temáticas dan cuenta de los

104 BAUMGARTNER and JONES (1993).
105 HECLO (1995). P. 274.
106 HILL, *op cit*, p.207.

distintos ritmos de cambio en las arenas de las políticas públicas. La primera refleja un sistema político de cambio más lento, mientras la segunda una dinámica acelerada.

El tema del cambio en los grandes sectores de políticas públicas es fundamental para entender el sistema político de un país. Baumgartner and Jones (1993) desarrollaron un modelo con base en la experiencia de los Estados Unidos pero del cual se pueden extraer lecciones generales. Para estos autores, la construcción o destrucción de lo que llaman "monopolios de políticas públicas" (*policy monopolies*) son señales de cambio político[107]. El término representa el control de un grupo sobre una actividad determinada en el cual impone sus intereses, valores y conocimientos que se reflejan en las decisiones tomadas sobre el sector, así como en el arreglo institucional que refuerza su autonomía. Gremios, banqueros o militares reivindican exclusividad sobre sus áreas dadas las complejidades técnicas de las mismas y aunque los costos de sus decisiones involucren a la colectividad. El monopolio también significa que existen otros grupos que son afectados o excluidos por el estatus. El conflicto emerge porque los grupos luchan por controlar o destruir el monopolio. Las intensas interacciones entre los titulares y los retadores conforman una situación de equilibrio inestable. Tal equilibrio está destinado a cambiar a lo largo del tiempo porque aparecen nuevas situaciones y nuevos líderes que presionan por el cambio.

Imágenes y escenarios donde se discuten los tópicos explican en gran medida por qué un monopolio de políticas públicas obtiene apoyo del gobierno y del público. La forma en que un tópico es entendido por el público determina su fortaleza. Si la imagen es positiva su poder es reforzado; si es negativa, debido a que el tópico ha sido redefinido en la opinión pública, el grupo excluido iniciará la movilización para tomar control del mismo. Una estrategia común usada por el retador es cambiar el escenario o los términos de la discusión para restarle al titular apoyo institucional. Tales luchas han sido la norma en las decisiones políticas tomadas en relación con los hidrocarburos, pesticidas, energía nuclear y la industria del tabaco. La regulación favorable o restrictiva de estos sectores ha sido la consecuencia de visiones encontradas, que ganan y pierden el favor de la opinión pública y del gobierno en cuanto a sus beneficios colectivos. El asunto es beneficioso de acuerdo con algunos puntos de vista y en escenarios determinados. Es negativo de acuerdo con otros. Tenemos así una dinámica cambiante producto de la lucha cerrada entre políticos, *lobbies*, consultores, medios de comunicación, activistas y organismos internacionales.

¿Cuál de los modelos expuestos anteriormente describe mejor el proceso de las políticas públicas? Como se dijo al principio, estamos ante herramientas de análisis complementarias y no excluyentes. Ningún modelo captura en su totalidad la complejidad del proceso. Un modelo será más apropiado que el otro, dependiendo del caso particular que se estudie. Tanto el incrementalismo como la teoría de las corrientes convergentes son marcos teóricos útiles porque el proceso de las políticas públicas se caracteriza por mostrar, alterativamente, cambios graduales y súbitos.

Consideremos un caso a la luz de los modelos teóricos reseñados: la reforma de la seguridad social. Se trata de un tema polémico y de gran importancia para el ciudadano promedio de cualquier país. El primer punto de la discusión es su financiamiento. Si bien es posible que no existan problemas en el corto plazo (el sistema es superavitario), las tendencias demográficas y el bajo crecimiento en el largo plazo pueden afectar su sostenibilidad económica. Los *policymakers* deben intervenir para prevenir crisis que afecten a las futuras generaciones. Dado que la seguridad social es un programa con mucho apoyo en la población, es posible suponer que los decisores no se inclinarán por cambios radicales al implementar las reformas. La opinión pública se opone. Es posible esperar cambio graduales para evitar la bancarrota. Ejemplos de medidas incrementales serían el aumento en un año de la edad de retiro, impuesto en beneficios de personas de alto ingreso, invertir los fondos en el mercado de valores, o modificar la metodología para ajustar las pensiones.

107 BAUMGARTNER y JONES (1993). Pp.6-9.

Pero, ¿qué sucedería si la situación socioeconómica del país se deteriora profunda y aceleradamente? Supongamos que aparece un alto déficit fiscal, un endeudamiento exagerado e inflación. La crisis económica podría llevar a un cambio en la opinión pública y dar una mayor preeminencia a los grupos que apoyan un cambio radical. En una situación de esta naturaleza, una medida no incremental como la privatización sería posible.

En suma, los decisores públicos deciden de varias formas. Unas veces racionalmente, cuando el ambiente es estable y la información no es difícil de obtener. Otras veces los hacen gradualmente, cuando la incertidumbre es la regla y no hay claridad en los objetivos. En otras circunstancias, lo hacen súbitamente ante la apertura de una ventana de oportunidad por la convergencia de factores o corrientes favorables a la decisión. Las teorías analizadas contribuyen a entender el proceso de decisiones públicas. Sin embargo, la predicción continúa siendo un problema.

A MANERA DE SÍNTESIS: EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta sección se da una visión de conjunto al ciclo de las políticas públicas. La razón para escoger este enfoque radica en la posibilidad que ofrece de simplificar el proceso de la decisión política e incorporar sin mayores inconvenientes la información y los supuestos de las otras teorías. También ofrece la posibilidad de volver sobre temas ya considerados e incluir otros de una manera más ordenada. Sobra repetir que la evolución de la política pública, desde los elementos que impulsan y determinan la decisión del *policymaker* hasta la evaluación de sus efectos, no es un proceso lineal o lógico ni mucho menos un ejercicio racional que termina en la solución final de un problema.

Como se dijo anteriormente, el ciclo de las políticas públicas tiene las siguientes fases: definición del problema, incorporación a la agenda, formulación de la propuesta, legitimación, implementación, evaluación, y continuación-reformulación-terminación. Analicemos a continuación cada fase.

Definición del problema

¿Cuándo es relevante un problema para llamar la atención del *policymaker*? Cuando es visible (pobreza en las calles, una catástrofe, amenaza externa) y cuando afecta grupos claves de la sociedad. En ciertos casos es normal que el liderazgo lo detecte antes que la opinión pública y actúe para prevenir un problema potencial (cambio climático). El problema se vuelve público mediante procedimientos políticos y por la apertura de canales por donde fluyen las demandas al decisor. En realidad no existe "un" problema, sino una cadena de los mismos con causas y consecuencias en múltiples escenarios sociales.

Detrás de cada problema hay un interés y un costo; un ganador y un perdedor. Para escoger una solución, al menos en un sentido normativo, lo importante es el efecto neto: la decisión debe satisfacer la condición de Pareto, es decir, los beneficiados deben superar a los afectados o al menos no afectar a los que no resulten beneficiados. Aquí surge el tema del interés público. Los problemas son privados o públicos dependiendo de la perspectiva. Un problema privado puede convertirse en colectivo mediante la acción de los grupos de presión. Cuando el gobierno decide proteger a un sector de la población en particular (jubilados, deudores, arrendatarios) los costos (vía impuestos) son pagados por todos. ¿Representan esos grupos el interés general? No hay consenso en la respuesta, aunque una forma de legitimar esa protección es pensando que todos podemos entrar en alguna de esas categorías en algún momento de nuestras vidas.

Para explicar el ascenso de un problema a la categoría de colectivo resulta útil la distinción entre evento y situación[108]. Un evento es un hecho específico que puede desencadenar o no una política pública (un atentado terrorista, un

108 Ver: JONES (1977). Pp. 15-19 y KINGDON (1995). Pp. 197-199.

accidente). Una situación es algo sobre lo que no hay conciencia, no hay demandas claras, y por lo tanto la autoridad no actúa. Durante mucho tiempo fue el problema de la pobreza. La transición del Estado abstencionista al social la ubicó en el centro del debate. Lo mismo puede decirse de la lucha contra la discriminación racial y de las mujeres, entre otros muchos temas. La intervención del gobierno, dijimos anteriormente, es racional en función de las externalidades o costos externos de unos individuos sobre otros. El espectro de los problemas colectivos que requieren decisiones del gobierno ha crecido con el tiempo. Una muestra de los sectores o áreas que plantean demanda puede verse en el cuadro 4.

La agenda

Una vez que existe conciencia sobre un problema colectivo, lo más probable es que entre en la agenda de políticas públicas.

La agenda incorpora aquellos tópicos en los cuales el gobierno está dispuesto a invertir recursos, tiempo y capital político. La pregunta clave en este punto es: ¿Por qué el gobierno decide incorporar unos temas a la agenda y otros no? En las teorías de las corrientes convergentes y de las coaliciones encontramos algunas pistas.

De acuerdo con Cobb y Elder, podemos distinguir dos tipos de agenda: la sistémica, en la cual se incorporan la gran variedad de temas que se discuten en el marco de la opinión pública (pobreza, seguridad nacional, empleo, educación); y la institucional, que integra temas sobre los que el gobierno está efectivamente trabajando[109].

¿Cuáles son los mecanismos, factores o procesos políticos específicos que ubican un asunto en la agenda? De acuerdo con Anderson (1990), podemos mencionar los siguientes: el liderazgo político (el presidente tiene gran poder en este sentido); crisis (militar, sanitaria, catástrofes naturales, económicas); protestas y violencia política; los medios de comunicación (denuncias); indicadores estadísticos (caída de las reservas internacionales o aumento del endeudamiento público); o hechos políticos (elecciones que señalan una ruptura con el ascenso de un nuevo movimiento)[110]. También consideramos en este caso a la no decisión: el poder se demuestra ubicando asuntos en la agenda, pero también evitando que lleguen a la misma o ejerciendo poder de veto[111].

El que un asunto llegue a la agenda dependerá, entre otros, de factores tales como *el qué:* cuál es la naturaleza del problema, si es solucionable en las actuales condiciones financieras o tecnológicas, su alcance en la sociedad, ¿existe algún área fuera del alcance del gobierno?; *el quien lo propone*: los interesados y sus recursos; *el cómo llega*: fuerza, movilización, grupos de presión, captura del gobierno; *su grado de visibilidad* en la opinión pública.

La agenda de políticas públicas refleja en gran medida la ideología de los grupos en el poder. Frente a ellos existen otros sectores que se consideran excluidos y aspiran a ejercerlo. Estos recurren a lo que Cobb y Elder llaman "*issue expansion*": el intento de incorporar a otros grupos, no directamente relacionados, a sus puntos de vista para ampliar la esfera del conflicto político[112]. Se busca así crear una coalición ganadora que ejerza o presione exitosamente al poder.

La agenda institucional es, en estricto sentido, una lista de las principales decisiones que el gobierno estima tomar en un período determinado. Su conformación sintetiza la articulación de demandas que se formulan desde la sociedad, y por lo tanto una lucha intensa de distintos grupos por influir en esas decisiones; así como el intento de los actores

109 COBB y ELDER (1971). Pp. 905-906.
110 ANDERSON (1990). Pp. 84-88.
111 BACHRAH y BARATZ (1960). Estos autores realizan una inteligente crítica al libro de Robert Dahl, *Who Governs?* para quien el poder es básicamente la capacidad de tomar decisiones, olvidando la otra dimensión del poder: el poder de veto de algunos actores. DENTE y SUBIRATS (2014). Pp. 26-31.
112 JONES (1977). P. 42.

que integran el gobierno de satisfacer sus intereses particulares que abarcan desde objetivos económicos y materiales, electorales, y psicológicos.

El tema de la ubicación de las demandas o problemas en la agenda revela datos importantes sobre el sistema político. Albert Hirschman[113] diferencia entre aquellos tópicos que son impuestos al decisor producto del apremio con que son percibidos en la sociedad y aquellos sobre los cuales puede escoger y actuar de forma más o menos autónoma. El tiempo que el gobierno dedica a cada tipo de problema genera rasgos bien definidos del proceso de políticas públicas. Los temas urgentes pueden ser evaluados más fácilmente en la medida en que sus efectos negativos pierden fuerza. Igualmente, un gobierno con una agenda de temas mayormente impuestos por la sociedad refleja un Estado con un poder más firmemente establecido dado que los políticos tienen un menor margen de maniobra. En el caso contrario, un Estado débil otorga mayor poder a los decisores para introducir cambios.

En el mismo sentido, Coyne y Leesson (2008) identifican dos esferas de acción en las cuales el decisor tiene márgenes de acción diferentes. En la esfera discrecional, las "malas" decisiones no tienen consecuencias ante los votantes y la opinión pública (el *affaire* Lewinsky no tuvo efectos muy costosos para Bill Clinton). En la esfera no discrecional, el decisor paga las consecuencias (la reforma de los sistemas de seguridad social normalmente no es bien vista por grupos de fácil movilización). Los términos "ignorancia racional" y la apatía política encuentran significado en la diferencia entre estas dos esferas. La creciente complejidad de las políticas públicas modernas hace que los ciudadanos se desentiendan de los asuntos públicos y deleguen en sus representantes la toma de decisiones. Por su parte, la apatía que desconecta al ciudadano de la política refuerza la esfera discrecional del *policymaker* con las conocidas consecuencias para la democracia y la calidad de la toma de decisiones[114].

Hirschman también habla de problemas privilegiados e ignorados[115]. Aquí pone el énfasis en los canales de acceso a los *policymakers*. Los problemas privilegiados deben ser respondidos rápidamente por razones de estabilidad, conveniencia y sobrevivencia política. Los ignorados, al tener canales menos estructurados para ser planteados, buscan distintas vías para llegar al poder. En los países menos desarrollados, los problemas ignorados se conectan de alguna manera con los privilegiados para lograr atención. Muchas veces son olvidados incluso por los que sufren sus efectos:

> Mientras más tiempo las personas viven con un problema, menos apremiante luce cada día. El problema puede que no cambie en absoluto, pero si las personas pueden vivir con el mismo, lucirá cada día menos urgente. Deja de ser un problema y pasa a ser una condición[116].

Otro aspecto relacionado con la agenda que merece ser mencionado es el ciclo de atención a los temas de política pública (*issue-attention cycle*) desarrollado por Antony Downs para analizar la política doméstica estadounidense[117]. Para este autor, las "crisis" no reflejan las condiciones reales de lo que sucede en el país. El mencionado ciclo tiene sus raíces en la naturaleza de ciertos problemas y la forma como los medios interactúan con el público. Se detecta así un ciclo de gran interés y luego progresivo aburrimiento o saturación que atraviesa por cinco etapas: el pre-problema, que equivale a una condición de la que no hay clara conciencia todavía; descubrimiento y entusiasmo, a veces la consecuencia de un "evento" que desata alarma y el clamor general para que el gobierno intervenga; conocimiento de los costos que significa la solución del problema; declinación gradual de interés público, al conocerse los costos, surgir aburrimiento en amplios sectores y darse cuenta que no hay soluciones claras al problema; post-problema, en la cual la preocupación con el mismo pierde intensidad y prioridad porque es común que nuevas organizaciones y reglas fueron creadas ayudando

113 HIRSCHMAN (1971). Pp. 388-389.
114 COYNE y LEESON (2008). P. 733.
115 HIRSCHMAN, *op cit,* p. 389.
116 KINGDON, *op cit,* p. 170.
117 DOWNS (1971). Pp. 38-41.

así a dirigir la atención del público a otras direcciones. Concluye Downs: "Por lo tanto, problemas que han atravesado el ciclo casi siempre reciben en promedio un mayor nivel de atención, esfuerzo público, y preocupación general que aquellos que todavía se encuentran en la etapa de pre-descubrimiento"[118].

Las implicaciones del ciclo de atención para la agenda son difíciles de predecir. Un gobierno profundamente influido por la opinión pública manejará la jerarquía de los temas en función de los altos y bajos de la atención prestada por la sociedad y los grupos afectados. Sin embargo, hay que recordar que la agenda también está determinada por los temas urgentes, sobre los cuales el gobierno no tiene autonomía, y por los propios intereses de los que integran el grupo decisor.

Formulación de la política pública

No existe escasez de soluciones para la gran mayoría de los problemas colectivos que son objetos de las políticas públicas. Un ejército de investigadores y consultores, en el marco de universidades, *think tanks*, grupos de presión, u organismos multilaterales, se ocupan de ello todo el tiempo.

Formalmente, son los ministerios y agencias del Poder Ejecutivo, las comisiones del parlamento, los consejos de asesores o las comisiones mixtas con representantes de la sociedad civil, los cuerpos encargados de formular las propuestas de políticas públicas. Obviamente, el jefe de la rama ejecutiva normalmente tiene el poder para tomar la decisión final. Si se trata de alguien muy ideológico o de profundas convicciones, las unidades de la administración pública de corte tecnocrático tendrán menos relevancia. Sobre este punto dijo Margaret Thatcher: "Nada es más importante para un gobierno democrático exitoso que la disposición de argumentar francamente y con fuerza, con la excepción, tal vez, de que sus miembros asuman la responsabilidad colectiva cuando las decisiones son tomadas"[119].

En el análisis de políticas públicas, tan importante como la variedad de alternativas disponibles son los criterios para escoger un curso de acción en particular. Lo relevante es la decisión política sobre cual "solución" adoptar. Privatización o empresa pública, apertura al comercio internacional o protección al mercado interno, dolarizar o mantener moneda nacional, expansión o disciplina fiscal, son decisiones políticas en las cuales los detalles técnicos son una consideración más, entre muchas, del grupo que decide.

Para formular una propuesta de política pública el gobierno no toma en cuenta exclusivamente a los órganos oficiales, a los grupos de presión, o a sus propios intereses. Las ideas también cuentan. Ideas en el sentido académico e ideológico. Así, por ejemplo, la desregulación de sectores económicos durante los años setenta, la unión monetaria europea, la integración latinoamericana, o el "Consenso de Washington" implementado en los años ochenta y noventa del siglo XX, fueron impulsados desde la academia. La ola neoliberal de finales de la década de 1980, que llegó al poder con Margaret Thatcher y Ronald Reagan, tuvo como sustento una amplia red internacional de intelectuales, periodistas, empresarios y *think tanks* que plantearon sus ideas de libre mercado, gobierno reducido y monetarismo. Tales ideas cayeron en terreno fértil ante las crisis macroeconómicas de esos años (estanflación) que significaron el retroceso de la corriente keynesiana[120].

El gobierno como unidad de decisión genera también mucho interés. La impresión monolítica y racional, reforzada por la cita de Margaret Thatcher mencionada anteriormente, tiene por detrás una realidad más compleja. El gobierno puede verse como un campo de acción para grupos de presión o puntos de vista excluyentes. El líder no siempre fija de

118 DOWNS, *op cit*, P. 41.
119 THATCHER (1993). P. 661.
120 Sobre este punto véase STEDMAN (2012).

forma autónoma la dirección a seguir. Entender la política interna de los gobiernos es fundamental para darle sentido a las decisiones que finalmente se adoptan. La realidad es una caja negra que requiere ser simplificada mediante supuestos teóricos.

Un ejemplo de modelo que simplifica el funcionamiento interno de un gobierno ante decisiones complejas en política exterior lo encontramos en el mencionado libro de Graham Allison, *The essence of decisions*. Sus modelos de análisis podrían aplicarse, con las reservas del caso, a la política doméstica de cualquier país. Para Allison, las decisiones gubernamentales pueden descomponerse en tres niveles que corresponden a igual número de "lentes conceptuales"[121]. El primer modelo, que denomina racional, analiza la decisión como resultado de un gobierno monolítico que interpreta el interés nacional y en función del cual calcula con gran precisión las consecuencias de cada acción. Si bien el modelo racional ha sido apropiado en algunos casos de estudio, requiere ser complementado por otros que abarquen un mayor número de datos[122]. Por ello Allison propone el modelo organizacional, que toma en cuenta los procedimientos y patrones de conducta de las grandes organizaciones que forman el gobierno. Las acciones que este realiza no son más que los *outputs* de esos grandes departamentos internos. El tercer modelo, que denomina política gubernamental, sostiene que las decisiones no son acciones predeterminadas, sino el resultado de intensas negociaciones entre actores del gobierno nacional. Este modelo explica un evento cuando descubre "quién hizo qué a quién" y podría predecir un resultado al identificar el juego en el que surgirá un tópico determinado, a los jugadores relevantes y su poder y habilidades relativas[123]. Estos modelos son tres formas distintas de ver un mismo proceso. El analista escogerá el "lente conceptual" que más le convenga dependiendo del tipo de decisión y del sector particular que está bajo estudio.

Legitimación

La adopción de una política pública depende del poder de quien la decida, su compromiso a adoptarla, la calidad técnica y visibilidad política. El poder del presidente o primer ministro es determinante en la elaboración de la agenda pública.

No obstante, en sistemas políticos plurales el poder del *policymeker* no es absoluto. Debe negociar sus decisiones con los grupos que pagarán los costos de la nueva situación. La legitimación implica lograr un consenso mínimo para que las decisiones sean viables.

El proceso de legitimación de una propuesta de política pública estará determinada por la visión de la política que tenga el decisor. Una visión pluralista, de grupos e intereses diversos, plantea una dinámica de negociación, compensación y convencimiento. Una visión orgánica, que parte de la existencia de un grupo o persona con la legitimidad política inherente (el partido, la clase, el líder populista) para tomar decisiones en nombre de la colectividad, plantea una dinámica diferente. En este caso no hay negociación ni consulta y los grupos externos deben amoldarse a lo decidido. También es posible argumentar que el grupo gobernante posee la superioridad científica para encontrar las soluciones a los males sociales. La tecnocracia parte del hecho que existe una, y solo una solución óptima a cada problema[124]. La legitimidad la otorga el conocimiento para encontrar la solución única. No luce arriesgado afirmar que todo decisor incorpora en su desempeño, en mayor o menor medida, las visiones arriba descritas.

121 ALLISON, *op cit,* pp. 4-7.
122 *Diplomacy*, de Henry Kissinger (1994), es un buen ejemplo de texto histórico en el cual la unidad de análisis es la interacción entre estados nacionales. El recuento que hace el autor se adapta perfectamente al modelo racional de Allison.
123 ALLISON, *op cit,* p.7.
124 GARCÍA PELAYO (1974). P. 32.

En el amplio espectro de decisiones de políticas públicas encontramos algunas que son técnicamente correctas en el sentido de generar los efectos esperados (privatización de empresas públicas, inmigración, por ejemplo) pero que suscitan rechazo en la población. O lo contrario: medidas populares en el corto plazo, pero muy perjudiciales en el mediano y largo plazo (controles de precios). En determinadas circunstancias sociopolíticas, el liderazgo puede incluso sostener posiciones absurdas pero ampliamente compartidas en la población: la culpa de todo lo malo que sucede en la sociedad tiene su origen en algún grupo específico (los judíos en la Alemania nazi) o en la acción de las potencias imperialistas.

El "estilo y el tono" del líder influye en el proceso de legitimación de las políticas públicas[125]. Para Anderson (1990), el estilo en el proceso de decisión es un asunto colectivo, aunque en estas páginas podemos verlo también en el nivel personal. Para este autor, tres tipos destacan[126]: 1) Negociación, que es propio de sistemas plurales y en los cuales se respetan las prácticas constitucionales que fragmentan el poder y obligan al mutuo acomodo ante las decisiones. 2) Persuasión: el decisor busca apoyo sin modificar su posición. 3) Comando: es una relación jerárquica de mando y obediencia. Toda decisión, obviamente, contiene un poco de los tres estilos.

Los estilos de gobernar, como tema de investigación histórica, ofrece muchos casos interesantes. Tomados casi al azar, y sin relación entre ellos, podemos mencionar algunos casos de gobernantes en los que se enfatizan algunos de los rasgos mencionados más otros. Veamos.

Adolf Hitler ejerció el poder en la forma que algunos historiadores llaman "polyocracy" es decir, múltiples centros de decisión o de poder que compiten entre sí[127]. El liderazgo se filtraba hacia abajo creando muchos jefes regionales o por funciones (economía, etcétera) en constante enfrentamiento. Esta perspectiva entra en contradicción con las visiones centralistas del nazismo en las cuales todo dependía del líder. El centralismo se utilizó para explicar el Holocausto, por ejemplo. Algunos autores describen a Hitler como un bohemio entregado a la buena vida. En 1938 el gabinete dejó de reunirse y sus integrantes tenían dificultades para ver al *Führer*. Hans Mommsen lo llamó "dictador débil". Este autor "[…] nunca negó el poder ilimitado, vagamente definido, y azaroso, pero observó que el régimen nazi no estuvo organizado sobre principios racionales de eficiencia burocrática" (p. 127). Su estilo era caótico (p.283).

> En los años noventa del siglo XX, los trabajos más convincentes sobre este tema (la forma de gobernar), establecieron explicaciones de dos vías en las cuales la competencia entre los funcionarios de nivel medio para anticipar los deseos del líder, y el trabajo de estos para alcanzarlos obtuvo un lugar destacado en el análisis, al tiempo que el papel del líder en establecer las metas, remover límites y recompensar a los funcionarios radicales jugó un papel indispensable. (p.128)

Hitler no aceptaba ninguna restricción institucional ni personal a su autoridad. El principio de gobierno y administración era la lealtad personal (p.71). Su estilo de gobierno era idiosincrático en lugar de burocrático: inaccesible, horas "excéntricas" de trabajo, nada por escrito, efecto a actuar sobre información incompleta, rechazo a asuntos del día a día, resistencia a tomar decisiones, lo que hacía imposible un gobierno ordenado (p.72). Todo era parte de su estilo personal de gobierno; no hubo incompatibilidad entre intenciones y estructura.

Margaret Thatcher decía, citando al presidente de Guyana Forbes Burnham, que la palabra consenso se utiliza en aquellas situaciones en la cual no hay acuerdo. Thatcher era una política de convicciones[128]. Estos suelen gobernar contra grandes resistencias. Su desempeño gira alrededor de unos pocos temas (tamaño del gobierno, mercado, impuestos). Repiten constantemente sus principios. La legitimación de sus políticas públicas es muy difícil y a veces traumática. Su

125 "*Style and tone*" es una expresión usada por Margaret Thatcher (1993). P. 167.
126 ANDERSON, *op cit*, pp. 126-131.
127 PAXTON (2004). P. 127. Los números entre paréntesis que siguen son de este texto.
128 THATCHER, *op cit*, P. 167.

"estilo y tono" fue calificado como "*ruthless decisiveness*"[129]. La acusación de que no escuchaba, la refutaba diciendo que era una forma de decir que ella no estaba de acuerdo con lo que se le decía[130].

Hugo Chávez, como decisor público, era tremendamente desordenado. "Nunca tuvo un proyecto real de país y de futuro. Sólo consignas e intenciones que iban brotando como plantas silvestres en la cabeza del jefe único"[131]. Era impuntual, sin conocimiento en materia de finanzas, sin manejo sistemático de los temas de gobierno, trataba a los subalternos como ordenanzas[132]

Implementación

Las buenas ideas de políticas públicas están en el "mercado". "No es que tengamos muchas buenas opciones analíticas para los problemas; es, por el contrario, que tenemos un mayor número de buenas soluciones que las acciones apropiadas"[133].

No obstante, si bien existen muchas ideas flotando en el mundo de la decisión política, se requiere talento por parte del *policymaker* para distinguir las buenas de las malas y formular un plan viable que se adapte a las condiciones de cada país. La ideología es en este sentido un criterio de selección. Para un neoliberal o para un comunista, por nombrar dos casos extremos, hay una serie de decisiones que están descartadas a priori como la estatización de empresas o la privatización, respectivamente. Los criterios ideológicos plantean serios inconvenientes porque descartan desde el principio ideas o iniciativas que pudieran ayudar a cumplir con los objetivos del plan y aumentar el bienestar colectivo.

Para muchos decisores, el decir y el hacer resulta equivalente, especialmente en aquellas políticas públicas con alto contenido simbólico. Pero mantener esa situación por mucho tiempo requiere habilidades excepcionales de los líderes para movilizar, manipular o mentir. En sociedades plurales lo normal es que a las ofertas de cosas concretas (bienes públicos, empleos, infraestructura) sigan acciones para alcanzarlas. Las grandes declaraciones generan expectativas que son frustradas rápidamente si no se cumple con lo ofrecido.

Si la decisión está tomada, el siguiente paso lógico es el inicio de acciones para alcanzar las metas y objetivos de la política pública. Durante muchos años la implementación fue un área de estudio descuidada porque existía una especie de equivalencia automática entre la orden y su cumplimiento, entre el decir y el hacer. La evolución de la ciencia política tal vez contribuyó a ello: su énfasis primigenio en las instituciones del Estado y luego en el estudio del poder y del sistema político, restaron atención a las formas concretas como esas dimensiones teóricas se manifestaban en la realidad. Las *policy sciences* surgieron para corregir esa debilidad. Durante los años setenta la implementación adquirió relevancia en el ciclo de las políticas públicas. En términos generales, la evaluación de los programas gubernamentales realizado en Estados Unidos arrojó como resultado el hecho que no era el diseño de la política pública sino su implementación donde se encontraban los "cuellos de botellas"[134]. La diferencia la hace el hacer, no el decir.

La implementación "[…] puede ser vista como un proceso de interacción entre la fijación de la metas y las acciones requeridas para alcanzarlas […]"[135]. Se desarrolla por medio de tres conjuntos de actividades: interpretación, que es

129 *The Economist*, April 13th, 2013, p. 27.
130 THATCHER, *op cit*, p. 561.
131 HERNÁNDEZ (2013). P.7.
132 OPPENHEIMER (2006). Pp. 256-260. Testimonio de Luis Miquilena.
133 ALLISON, *op cit,* p, 267.
134 El texto clásico de la implementación es PRESSMAN y WILDAVSKY (1984).
135 PRESSMAN y WILDAVSKY. *Ibidem,* p. xxiii.

la traducción del lenguaje del programa en directivas; organización, que son las unidades y métodos que realizarán el trabajo; aplicación, que es el desarrollo de rutinas, contrataciones, pagos y otros instrumentos[136].

De igual manera, los actores que implementan las políticas públicas están sujetos a tres imperativos[137]: el legal, que define el espacio en el que pueden moverse y lo que pueden hacer; el racional-burocrático, que les permite hacer lo que es racionalmente defendible; y el consensual, que les permite establecer acuerdos entre las partes involucradas. Esos imperativos están presentes en todas las fases del proceso de implementación: en el desarrollo de directivas, la asignación de recursos, y la supervisión de los organismos públicos correspondientes[138].

La implementación enfrenta grandes obstáculos, incluso defectos estructurales, cuando los objetivos de la política pública no están claros, son ambiguos, o imposibles de alcanzar. Una consecuencia de esta falla es la total discrecionalidad de los agentes con respecto a las intenciones del principal. Esto puede traducirse en ausencia de responsabilidad (*accountability*) de los funcionarios, despilfarro de recursos, corrupción, o dispersión de los esfuerzos del gobierno si las políticas en consideración contribuyen directamente a otras iniciativas de mayor alcance en la sociedad. La falta de claridad es usual en la misión asignada a las agencias reguladoras. ¿Cómo se defiende al consumidor? ¿Cuáles son los límites de la competencia en el mercado? ¿Debe un banco central enfocarse en la creación de empleos o en la estabilidad de precios?

La implementación puede verse desde dos perspectivas[139]. Una es la de arriba hacia abajo (*top-down*). En este caso, el decisor fija unos objetivos y la burocracia debe alcanzarlos. Es una visión racional y weberiana del Estado. En la de abajo hacia arriba (*bottom-up*), la implementación se hace sobre la marcha: son los maestros, policías o médicos quienes diseñan los procedimientos con sus experiencias en el terreno. El proceso se alimenta de ambas perspectivas en forma circular. La práctica aporta insumos a los lineamentos o directivas superiores, y a su vez, los que implementan son influidos por aquellas.

En la teoría del desarrollo se está dando una interesante discusión sobre los medios para alcanzar los grandes objetivos que los gobiernos se han planteado en esta materia: eliminar la pobreza y enfermedades, educar a la población, disminuir la desigualdad, elevar la capacidad productiva, dar mayor libertad a los ciudadanos[140]. El enfoque que ha prevalecido ha sido el *top-down* o "Gran Gobierno": grandes reformas o intervenciones en los sectores tradicionales (comercio, infraestructura, macroeconomía, instituciones) para crear un ambiente favorable al desarrollo. Un enfoque más reciente es el *bottom-up* o "pequeño desarrollo" que surge del efecto acumulativo de pequeños proyectos. Es un enfoque incremental y experimental.

¿Quién implementa? En principio, la administración pública. El gobierno está compuesto por grandes organizaciones que se ocupan de los sectores en los que interviene. Como disciplina, la administración pública estudia la forma como el Estado organiza su enorme estructura, las consecuencias de sus acciones y el costo-beneficio de las mismas.

No obstante, como dijimos al principio, la intervención del gobierno no es siempre directa en el sentido de implementar sin intermediarios (agentes) las políticas públicas. Existen diferentes mecanismos alternativos mediante los cuales se pueden alcanzar los objetivos de sus decisiones. En su actividad reguladora, por ejemplo, el gobierno puede usar mandatos o incentivos. Puede dar órdenes sujetas a castigos en caso de incumplimiento (regulación bancaria,

136 JONES, *op cit,* p. 139.
137 REIN (1983). Pp. 118-123.
138 *Ibidem*, pp. 123-131.
139 SABATIER (1986).
140 RODRIK (2012). https://www.project-syndicate.org/commentary/doing-development-better?barrier=accesspaylog y *The Economist*, April 21, 2012. https://www.economist.com/finance-and-economics/2012/04/21/kim-selection

seguridad aérea, política tributaria) o dar recompensas si los individuos escogen voluntariamente algún curso de acción (subsidiar inversiones en determinados sectores productivos). También puede otorgar concesiones a privados para construir infraestructuras o asumirlas directamente. Puede considerar que fomentar la competencia en el mercado es una forma de aumentar el bienestar social o, por el contrario, que este objetivo se alcanza regulando estrictamente los precios, la calidad de sus productos, o la estructura corporativa de las empresas.

Los incentivos son medios poderosos para alcanzar determinados objetivos. En muchas situaciones, las órdenes, los pagos, o la coerción no son apropiados desde el punto de vista ético o político. No resultan efectivos. Por ello los decisores utilizan medios más sutiles para influenciar la conducta de los individuos. Los incentivos combinan la voluntad de un agente externo para que alguien haga o no haga algo y la libertad de ese alguien para que racionalmente decida hacerlo. Las multas, impuestos y las recompensas son ejemplos. Los individuos los evitan o los buscan, respectivamente, conservando siempre un espacio de libertad individual. Puedo evitar la multa conscientemente; elijo permanecer pasivo ante una eventual recompensa. En los programas sociales condicionados, los padres reciben la asignación mensual si garantizan la asistencia del niño a la escuela. También los decisores pueden dar "empujoncitos" (*nudges*) en determinada dirección para vencer resistencias iniciales o carencias de información por parte de los individuos. El gobierno establece requisitos adicionales para obtener un bien público, o una universidad eleva los beneficios a los profesores que obtengan doctorados.

La descentralización surge como un tópico interesante en el proceso de implementación de las políticas públicas. Desde cierta perspectiva, es un medio para alcanzar objetivos determinados. Es un tema complejo que abarca también aspectos legales y políticos. Desde el punto de vista de la toma de decisiones, la existencia de diferentes niveles de gobierno puede verse como un mecanismo para que el sistema político maneje más eficientemente la información disponible tanto para ciudadanos como para los decisores. Sabemos que el costo de obtener y procesar la información que soporta la decisión política es muy alto, especialmente a nivel nacional. Como observa George Stigler[141], a diferencia de lo que ocurre en el mercado, donde el ciudadano tiene incentivos para informarse y manejar su tiempo a conveniencia, la decisión política es coercitiva y simultánea. El ciudadano de la democracia, o su representante, debe saber de todo y al mismo tiempo, lo que no coincide con la realidad. Si por el contrario, existen múltiples niveles de gobierno, tanto el decisor como el ciudadano podrán escoger los tópicos que más le interesen y ser más eficientes en el manejo de su tiempo y recursos. El interés por las escuelas del vecindario es mayor para el ciudadano promedio que su interés por el sistema educativo nacional. Mientras más cercano esté el decisor al vecindario y sus habitantes, más eficiente (ajustada a la realidad) será la decisión sobre las escuelas locales.

La implementación es la fase más importante del ciclo de las políticas públicas. Los defectos de la propuesta o plan pueden ser corregidos, incluso, sobre la marcha. Pero en los "detalles" de la implementación encontramos la clave para el éxito o fracaso de la decisión.

Evaluación

Evaluar es determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos de las políticas públicas y si los costos incurridos para ello son razonables. Implica la correcta especificación de lo evaluado y claros parámetros para desarrollar el proceso[142]. "Evaluar significa especificar el valor de algo o fijar un valor sobre un objeto […] se define como actividad

141 STIGLER (1971). Pp. 10-11.
142 JONES, *op cit,* p. 174.

de la ciencia social dirigida a reunir, analizar, interpretar y comunicar información sobre la efectividad de programas sociales"[143].

Evaluar una política pública conlleva un alto grado de subjetividad. No existen parámetros universales para medir el éxito del sector público. En el mundo de la empresa privada algunos conceptos resultan útiles: ganancia, cuota de mercado, volumen de producción. No existe con el mismo poder descriptivo en la esfera gubernamental. Ello es especialmente cierto cuando las políticas públicas no tienen claramente establecido sus objetivos o cuando hay objetivos ocultos que dan continuidad a la política a pesar de resultados visibles negativos[144].

En términos generales, las políticas públicas deben buscar la maximización del bienestar social, entendiendo por esto que los beneficios acumulados a la sociedad deben estar al máximo en comparación con otras alternativas y con los costos incurridos. Como se observa, estamos ante un ejercicio racional por parte del *policymaker*. Aunque existen técnicas para intentar esa medición, en última instancia se trata de un juicio unilateral que realiza el decisor al proyectar o estimar los resultados de sus decisiones. Se han hecho intentos por medir la felicidad y el bienestar social como forma de sustituir al tradicional indicador de éxito colectivo que es el Producto Interno Bruto. El bienestar incluye diversos aspectos como el material, el ingreso, la salud física y mental, el educativo, la libertad individual, entre otros. Las Naciones Unidas, por medio de su programa para el desarrollo (PNUD), ha elaborado un Índice de Desarrollo.

La evaluación toma como referencia dos parámetros básicos: los recursos son escasos y siempre hay sectores afectados. O mejor sería decir: siempre hay ganadores y perdedores. Lo importante es que el resultado neto sea positivo, cualquiera sea la métrica para medirlo. De esto nace un *dictum* fundamental de las políticas públicas: no debe solucionarse un problema creando otro.

Al evaluar una política pública varios aspectos deben ser considerados por el analista[145].

En primer lugar, los efectos no esperados. Estos surgen de los cambios que las decisiones causaron en el ambiente y no fueron previstos en la formulación de la política pública. Son comunes en el ámbito regulatorio. La legislación laboral protege al empleado pero afecta al desempleado al encarecer la creación del empleo. Las políticas proteccionistas favorecen al productor nacional pero pueden significar para el consumidor productos más caros y de peor calidad.

En segundo lugar, las externalidades positivas o negativas. Son efectos directos de la acción de unos individuos sobre otros. La polución de una planta daña la salud de la población cercana o la educación beneficia a los empresarios que emplean trabajadores calificados. En ambos casos (positivo y negativo) el que genera la externalidad no incorpora la totalidad de los costos generados en la contabilidad de su desempeño. La evaluación puede sobrestimar o subestimar los resultados.

En tercer lugar, el factor temporal. Los resultados de una política pública no son inmediatos (piénsese en la educación). Lo que en el corto plazo luce como en un despilfarro del dinero público, se convierte en un programa rentable en el largo plazo cuando las condiciones cambien. La inversión en infraestructura tiene esta característica.

En cuarto lugar, el análisis costo-beneficio. Esta actividad compara los costos incurridos con los beneficios obtenidos o esperados. Es un análisis financiero y presupuestario. Se utiliza cuando la eficiencia es el principal parámetro de evaluación y se puede asignar un valor específico a las variables analizadas. Es fácil de realizar en actividades ma-

143 ROSSI et al (2004). P. 2.

144 No todos los objetivos ocultos son necesariamente malos. Tal vez no son políticamente convenientes. En una política económica keynesiana, por ejemplo, elevar la demanda agregada mediante un mayor consumo privado es fundamental. El ahorro individual no resulta lo más conveniente en una recesión, pero sería difícil que el gobierno llame abiertamente al gasto e incluso el endeudamiento. Para eso existen incentivos específicos como la disminución de las tasas de interés.

145 JONES (1977), capítulo 8; ANDERSON (1990), capítulo 7; DYE (1998), capítulo 15.

nufactureras o de servicios en las cuales hay transacciones monetarias, como es el caso de las empresas públicas o de transporte masivo. Con este tipo de análisis surgen problemas porque en las políticas públicas es factible determinar los gastos pero es más complicado poner valor a los retornos. ¿Cuál es el beneficio neto de la inversión en educación? Para realizar este tipo de análisis existen técnicas más complejas que incorporan variables cualitativas. A estas se les puede asignar valores monetarios utilizando variables sustitutas (*proxys*) o, si esto no es posible, estimar su impacto por medio de argumentos cualitativos[146].

Si para tomar la decisión la carencia de información es un obstáculo determinante, para evaluar sus resultados este problema es todavía más relevante. Compilar estadísticas es una función vital del sector público. Las políticas públicas que no son respaldadas por sólida información estadística corren el riesgo de aumentar su contenido simbólico, despilfarrar recursos, y alterar los objetivos formales de la política beneficiando o afectando, por ejemplo, a sectores o grupos no previstos. Angus Deaton lo expresó claramente:

> No se puede discutir coherentemente el progreso sin definiciones y evidencia que la respalde. En realidad, un gobierno ilustrado es imposible sin la recolección de datos […] A menos que entendamos cómo es que se acoplan los datos y qué significan, corremos el riesgo de ver problemas donde no los hay, de soslayar necesidades vigentes que se pueden solucionar, de experimentar ira ante meras fantasías, al tiempo que soslayamos horrores reales, y de recomendar políticas fundamentalmente equivocadas[147].

La evaluación asume que el *output* de la política es definitivo. Pero, como hemos dicho, normalmente existen objetivos o agendas ocultas que no reflejan apropiadamente los resultados observados, que toman en cuenta solamente una dimensión de los mismos. La reforma agraria, los programas sociales, o las obras públicas, pueden ser un fracaso si los evaluamos con indicadores "objetivos" (racionales) de medición como el volumen de producción agrícola, porcentajes de alfabetización o kilómetros de vías construidas. No obstante, al asumir la perspectiva de su contribución a la estabilidad o legitimidad del sistema político, las conclusiones pueden ser otras.

El tema de la racionalidad aparece, nuevamente, en la evaluación de las políticas públicas. Los objetivos y metas de un programa público son por naturaleza ambiguos. Significan muchas cosas para muchos individuos, sean los *policymakers*, los políticos de oposición, los recipiendarios de los beneficios, grupos de presión o las unidades que implementan las decisiones tomadas. Tampoco existen criterios universales para determinar los medios más eficientes para alcanzarlos. Además, no es fácil lograr consenso en relación con los términos utilizados. ¿Qué es bienestar? ¿Cómo se identifica a los ganadores y perdedores? El resultado de la evaluación puede variar dependiendo de quién la realiza y por qué, así como de quien es el "cliente" para el que trabaja el analista. A la luz de las consideraciones anteriores, luce apropiado llamar a la evaluación, tal como lo hace Jones, "un ejercicio de justificación"[148].

Reformulación, continuación, terminación

A la evaluación sigue una decisión política: la política pública continúa, se reformula o termina. En la realidad prevalece la inercia. La burocracia asume las nuevas funciones las cuales se confunden en un mar de actividades realizadas por agencias, ministerios, y demás unidades administrativas del gobierno.

La transformación, en términos de nuevas personas, fluctuantes presupuestos y atención de la opinión pública, es lo más probable que se presente para concretar la continuación o la reformulación. Por su parte, la terminación es menos

146 Ver WEIMER y VINNING (1999). Pp. 270-276.
147 Deaton (2015). P. 32-33.
148 JONES, *op cit*, p. 177.

frecuente. Terminar una política significa sacarla de la agenda. Como regla general, la administración pública se resiste a terminar programas. La burocracia es conservadora (defiende el estatus) y se resiste a perder privilegios. Como dijo el ex presidente estadounidense Barak Obama: "[…] una de las cosas que se ven persistentemente en el gobierno es que es muy difícil deshacerse de las cosas que no funcionan, de forma que podamos concentrarnos en las que sí funcionan"[149].

Las razones para la terminación son variadas. Frecuentemente es la consecuencia de la fuerza de los hechos: fracaso evidente, desconfianza del público, falta de financiamiento. Las evaluaciones técnicas no son causas de peso en la terminación si no son acompañadas por la acción de adversarios políticos. La competencia electoral tiende a restar influencia a la racionalidad técnica en el caso de que el análisis recomendara la cesación de los programas. Igualmente, las rupturas políticas y económicas son causa común de la terminación como fue el caso del ascenso al poder de Thatcher y Reagan o el triunfo electoral de los llamados gobiernos socialistas o progresistas en América Latina durante la primera década del siglo XXI.

CONCLUSIÓN

En este trabajo se expuso el enfoque de las políticas públicas de acuerdo con los principales modelos teóricos encontrados en la literatura. No se trata de una disciplina científica con los niveles de generalización que tiene, por ejemplo, la economía o la ciencia política. Es, por el contrario, una especie de marco de referencia que otorga cierto orden a la forma como los *policymakers* toman decisiones que son vinculantes para toda la sociedad.

Se partió en este trabajo de una definición mínima de políticas públicas. Se trata de cadenas de decisiones, coordinadas en función de objetivos y metas específicas, que intentan resolver problemas que la sociedad considera relevantes y que por tanto requieren la atención de las autoridades legítimas o de los que ejercen el poder en el Estado, es decir, el gobierno. Políticas públicas equivale en este sentido a decisión política. Por ello el enfoque está orientado al contexto y a la solución de problemas concretos. Si bien no estamos ante una disciplina científica, como pretende ser la ciencia política, el uso del conocimiento disponible en la sociedad es el principal insumo del análisis.

En el trabajo se hizo énfasis en el aspecto racional de la decisión. La racionalidad se definió como un método y no como un resultado final (una decisión) que puede ser comparada con otras sobre la base de criterios de amplia aceptación. Una decisión es racional si cumple con una serie de requisitos previos: ordena preferencias individuales, conoce todas las alternativas disponibles y sus consecuencias. Como se argumentó en detalle a lo largo de estas páginas, esa situación es difícil de alcanzar en las complejas sociedades modernas. Por ello las decisiones políticas no son, por regla general, óptimas en estricto sentido. Siempre hay ganadores y perdedores.

El enfoque de las políticas públicas tiene un abrumador contenido estadounidense. En ese país, la academia tomó desde muy temprano a la acción gubernamental como objeto de estudio. De allí surgieron los desarrollos teóricos (es verdad, con marcos conceptuales de alcance general) que alimentaron a las *policy sciences,* como las llamó Harold Lasswell. El objetivo primigenio fue y sigue siendo mejorar la calidad de las decisiones del gobierno para elevar el bienestar colectivo y profundizar la democracia.

El sesgo estadounidense plantea problemas para analizar los casos de los países menos desarrollados. En términos generales, estos países tienen condiciones muy diferentes a las de aquellos con sistemas políticos más consolidados. La lista de diferencias es larga[150]. La agregación y articulación de intereses no es expedita. No existen canales bien estruc-

149 *The Economist*, March 2, 2013, p. 34.
150 Véase SMITH (1973).

turados para transmitir las demandas al gobierno. Las instituciones permiten acceso desigual a sectores poderosos. Los cuerpos intermedios son débiles en términos del número de afiliados, recursos financieros y capacidad de movilización. La debilidad del Estado de derecho propicia el personalismo y la corrupción. En consecuencia, la implementación se convierte en la fase más débil del proceso de políticas públicas. El simbolismo, más que las obras tangibles, toma preeminencia en la acción gubernamental. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se enmarcan en ambientes políticos de mayor alcance.

Por último, es necesario enfatizar que el enfoque de las políticas públicas, al menos como se desarrolló en este trabajo, tiene sentido solamente cuando se aplica a gobiernos que reconocen y fomentan la condición plural de las sociedades. Las presiones que experimentan los decisores por parte de individuos, grupos, e intereses organizados, nacionales o extranjeros, son también parte del juego democrático en el sentido que son formas concretas de la libertad de expresión, asociación, y de proteger sus derechos ante los posibles abusos del poder. No todos son *lobbies* o presión corporativa. Por tanto, fortalecer la democracia es igualmente una forma de mejorar la calidad de las decisiones políticas.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

No son pocos los manuales introductorios al enfoque de las políticas públicas. En su gran mayoría son textos producidos por la academia estadounidense lo que no sorprende por ser los Estados Unidos un país pionero en el estudio sistemático de la acción del gobierno. Los textos abundan aunque tienden a cubrir un espectro de materias relativamente homogéneo como la relación del enfoque con la Ciencia Política, el ciclo de las políticas públicas, y el estudio de sectores específicos en la sociedad (educación, salud, infraestructura, crimen etcétera).

Entre los manuales recomendados están (todos citados en la bibliografía): *The policy process in the modern State* de Michael Hill; *Public policy making. Process and principles,* de Larry Getson; y la compilación de Daniel McCool *Public policy theory, models and concepts.*

Para temas más específicos del enfoque son muy útiles *Implementation* por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavky y *Agendas, alternativas and public policy* por John Kingdon.

Sobre la teoría de la decisión, dos libros separados por el tiempo que en conjunto ofrecen una excelente panorámica del tema*: Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis* por Graham T. Allison, y *Farsighted. How we make decisions that matters the most* por Steven Johnson.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham (1971): *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis.* Boston: Little, Brown and Company.

ALMOND, G. A. y POWELL, G. B. (1972): *Política comparada*. Buenos Aires: Editorial Paidos.

ALMOND, Gabriel (2000): "Political science: the history of the discipline". En: GOODIN, Robert and KLINGEMANN, Hans-Dieter (2000): *A new handbook of political science.* Oxford, New York: Oxford University Press.

ANDERSON, James (1984): *Public policymaking. An introduction*. Boston: Houghton Mufflin Company.

BACHRACH, Peter and BARATZ, Morton (1962): "Two faces of power". En: *The American Political Science Review.* Volume 56, Issue 4.

BANKS, Jeffrey and HANUSHEK, E. (1995): *Modern political economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

BAUMGARTNER, Frank and JONES, Bryan (1993): *Agendas and instability in american politics.* Chicago and London: The Chicago University Press.

BERG, Andrew and OSTRY, Jonathan (2011): "Equality and efficiency". En: *Finance* & *Development*. September.

BOVENS, Mark and THART, Paul (1998): *Understanding policy fiascoes*. London: Transaction Publishers.

BUCHANAN, James y TULLOCK, Gordon (1999): *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy.* Indianapolis: Liberty Fund.

CHÁVEZ, Hugo (2012): *Propuesta del candidato de la patria para la gestión bolivariana socialista, 2013-2019*. Caracas.

COBB, Roger and ELDER, Charles (1971): "The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory". En: *The Journal of Politics*. Vol. 33.

COYNE, Christopher and LEESON, Peter (2008): "How do rulers choose? Dual domains of discretion in political decision making". En: *Journal of Economic Issues.* Vol. XLII, N.3. September.

DEATON, Angus (2015): *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.

De LEON, Peter and OVERMAN, Sam (1989): "A history of policy sciences". En: RABIN, Jack; HILDRETH, W. Bartley; MILLER, Gerard (1989): *Handbook of public administration.* New York: Marcel Dekker, Inc.

DENTE, Bruno y SUBIRATS, Joan (2014): *Decisiones públicas. Análisis y estudio de decisión en políticas públicas.* Barcelona: Editorial Ariel.

DILLARD, Dudley (1981): *La teoría económica de John Maynard Keynes*. Madrid: Editorial Aguilar.

DORNBUSCH, Rudinger and EDWARDS, Sebastian (1991): *The macroeconomics of populism in Latin America.* Chicago and London: The University Chicago Press.

DOUGLAS, North (1990): *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

DOWNS, Anthony (1957, 1973): *Teoría económica de la democracia.* Madrid: Editorial Aguilar.

DYE, Thomas (1998): *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.

EASTON, David (1973): "Categorías para el análisis sistémico de la política". En: EASTON, David, compilador (1973): *Enfoques sobre teoría política.* Buenos Aires: Editorial Amorrortu.

_____ (1957): "An approach to the analysis of political systems". En: *World Politics*. Volume IX. April.

EFFRON, Daniel (2018): "Why Trump supporters don´t mind his lies". https://www.nytimes.com/2018/04/28/opinion/sunday/why-trump-supporters-dont-mind-his-lies.html

ETZIONI, Amitai (1966): "Mixed-Scanning: a 'third' approach to decision-making". En: *Public Administration Review*. Vol. 27. N.5. December.

FRIEDMAN, Milton (1982): *Capitalism and freedom*. Chicago and London: The University Chicago Press.

FORSTHOFF, Ernst (2002): "La provisión existencial y los municipios". En: HÖFFE, Otfried e ISENSEE, Josef, compiladores (2002): *Panorama de filosofía política. Contribuciones alemanas.* Bonn: Fundación Konrad Adenauer.

GARCÍA PELAYO, Manuel (1974): *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza Universidad.

GERSTON, Larry (1997): *Public policy marking.* New York, London: M.E. Sharpe.

GORMLEY, William (1986): "Regulatory issue networks in a federal system". En: *Polity*. Summer.

GUPTA, Dipak (2001): *Analyzing public policy. Concepts, tools, and techniques*. Washington, DC: CQ Press.

HARARI, Yuval Noah (2011): *Sapiens. A brief history of humankind.* London: Vintage.

HECLO, Hugh (1978): "Issue networks and the executive establishment". En: McCOOL, Daniel (1995): *Public policy, theories, models, and concepts. An anthology*. New Jersey: Prentice Hall. Englewood Cliffs.

HELLER, Herman (1971): *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

HERNANDEZ, Tulio (2013): "Por qué fracasó el chavismo". En: *El Nacional*. 5-5-2013. Sietedías, p. 7.

HILL, Michael (1997): *The policy process and the State*. London: Prentice Hall.

HIRSCHMAN, Albert (1997): *Exit, voice, and loyalty. Response to decline in firms, organizations and states.* Cambridge and London: Harvard University Press.

_____ (1975): "Policy analysis in Latin America. A return journey". En: *Policy Sciences*. N. 6.

JONES, Charles (1977): *An introduction to the study of public policy*. Massachusetts: Duxbury Press.

KELLY, Janet. (Coordinadora) (2003): *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.

KINGDON, John (1993): Agendas, *alternatives and public policies.* New York: Harper Collins College Publishers.

KISINGER, Henry (1994): *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

KRUGMAN, Paul (2018): "Good enough for government work? Macroeconomics since the crisis". En: *Oxford Review of Economic Policy*. Volume 34. N. 1-2.

LASSWELL, Harold (1971): *A pre-view of policy sciences.* New York: American Elsevier Publishing, Inc.

LEVITZKY, Steven y ZIBLATT, Daniel (2019): *How democracies die.* New York: Broadway Books.

LINDBLOM, Charles (1950): "The science of muddling through". En: McCOOL, Daniel (1995): *Public policy, theories, models, and concepts. An Anthology*. New Jersey: Prentice Hall. Englewood Cliffs.

LOWI, Theodore (1964): "American business, public policy, case-studies, and political theory". En: *World Politics*. July. N.4.

MARSHALL, Alfred (2013): *Principles of economics*. London: Palgrave McMillan.

MAY, Judith and WILDAVSKY, Aaron (1978): *The policy cycle.* Beverly Hills, London: Sage Publications.

McCOOL, Daniel (1995): *Public policy, theories, models, and concepts. An anthology*. New Jersey: Prentice Hall. Englewood Cliffs.

MILLER, Gary (1997): "The impact of economics on contemporary political science". En: *Journal of Economic Literature*. Volume XXXV. September.

MUELLER, Dennis (1984): *Elección pública*. Madrid: Alianza Editorial.

_____ (1997): "Public choice in perspectives". En: MUELLER, Dennis, Editor (1997): *Perspectives on public choice. A handbook.* New York: Cambridge University Press.

MURRAY, Charles (1994): *In pursuit of happiness and good government*. San Francisco: ICS Press.

NELSON, Barbara (2000): "Public policy and administration: an overview". En: GOODIN, Robert and KLINGEMANN, Hans-Dieter (2000): *A new handbook of political science.* Oxford, New York: Oxford University Press.

NIVEAU, Maurice (1983): *Historia de los hechos económicos contemporáneos*. Barcelona: Editorial Ariel.

NOLL, Roger (1989): "Economic perspectives on the politics of regulation". En: *Handbook of Industrial Organization.* Volume II, Edited by Schmalencee, R. and Whilig, RD. Elsevier Science Publishers. New York.

NORTH, Douglas (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OLSON, Mansur (1998): *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups.* Cambridge and London: Harvard University Press.

OPPENHEIMER, Andrés (2006): *Cuentos chinos*. Caracas: Editorial Debate.

PARSONS, Talcott (1973): "El aspecto político de la estructura y el proceso social". En: EASTON, David, compilador (1973): *Enfoques sobre teoría política.* Buenos Aires: Editorial Amorrortu.

PAXTON, Robert (2004): *Anatomy of fascism*. New York: Alfred A. Knopf.

PIKETTY, Thomas (2014): *Capital in the twenty-first century.* Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press.

PRESSMAN, Jeffrey and WILDAVSKY, Aaron (1984): *Implementation.* Los Angeles: University of California Press.

REIN, Martin (1983): *From policy to practice*. London: The McMillan Press, LTD.

RODRIK, Dani (2012): Doing Development Better.

https://www.project-syndicate.org/commentary/doing-development-better?barrier=accesspaylog

ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark; FREEMAN, Howard (2004): *Evaluation. A systemic approach.* Thousand Oaks: Sage Publications.

SABATIER, Paul (1986): "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis". En: *Journal of Public Policy*. Vol. 6. January-March.

SARTORI, Giovanni (2014): *¿Qué es la democracia?* Barcelona: Editorial Taurus.

SIMON, Herbert (1973): "La investigación política: el marco de la toma de decisiones". En: EASTON, David, compilador (1973): *Enfoques sobre teoría política.* Buenos Aires: Editorial Amorrortu.

_____ (1978): Nobel memorial lecture. https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1978/simon/lecture/

_____ (1980): *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa.* Buenos Aires: Editorial Aguilar.

_____ (1991): "Organizations and markets". En: *Journal of Economic Perspectives*. Volume 5, N.2, spring.

SMITH, Thomas (1973): "The study of policymaking in developing nations". En: *Policy Studies Journal.* N. 3. Summer.

STEDMAN, Daniel (2012): *Masters of the universe. Hayek, Friedman, and the birth of the neoliberal politics.* New York: Princeton University Press.

STIGLER, George (1971): "The theory of economic regulation". En: *The Bell Journal of Economics and Management Science*.Vol.2, N.1. Spring.

SCHUMPETER, Joseph (2008): *Capitalism, socialism and democracy.* New York:

Harper Perennial.

THATCHER, Margaret (1993): *The Downing Street years*. New York: Harper Collins Publishers.

WEIMAR, David and VINING, Aidan (1999): *Policy analysis. Concepts and practice.* New Jersey: Prentice Hall.

WILSON, James Q (1989): *American government.* Lexington: DC Heath.

LOS ACTORES COLECTIVOS DE LA POLÍTICA: GRUPOS, PARTIDOS Y MOVIMIENTOS 08

Luis Salamanca

INTRODUCCIÓN

En este capítulo abordamos el tema de los grupos de presión, los partidos políticos y los movimientos sociales. Estos tres actores colectivos están entre los más importantes de la vida social y política. Cada uno tiene sus propios fines, se organiza de una manera distinta y funciona de modo diferente. Y la teoría presentada aquí, discute los términos de estas diferencias. El lector podrá ver, también, mi propia visión del tema. Los partidos buscan dirigir al Estado; los grupos de presión influir en él y, finalmente, los movimientos sociales luchan por transformarlo. Los partidos son altamente organizados en una amplia escala; los grupos lo son menos que los partidos; y, los movimientos son, aún, menos estructurados, pues suelen aparecer en la opinión colectiva como aspiraciones de cambio, los cuales no son fenómenos organizados, pero ellos necesitan organizarse de algún modo para conseguir sus fines.

El origen de estos actores colectivos es social, pues expresan las preocupaciones de clases o de sectores sociales, sus divisiones (Lipset y Rokkan, 1967) o sus acuerdos, aunque alguno de ellos (los partidos) se especializan en la actividad política. Entran en la arena pública con distintos roles. Por su conformación particular, son actores no estatales, pero tienen diversas relaciones con el Estado. Por sus finalidades, apuntan al Estado como máxima expresión del sistema político.

Si bien abordaremos por separado a los grupos, los partidos y los movimientos, haremos una lectura unificadora de los mismos bajo el concepto de actores colectivos de la política. Con ello queremos destacar la importancia de la asociación de individuos dentro del sistema político (*en la unión está la fuerza*, dice el dicho) y su clara incidencia en los asuntos públicos, poniendo en la agenda del gobierno, del Estado y de la sociedad temas que, de otra manera, no estarían en ella. Una razón adicional para el uso de la noción de actores colectivos de la política, es que nos permite tener un género de sus distintas especies y una denominación para todos ellos, lo cual hace más cómodo su uso, aunque habrá quienes prefieran referirse a ellos uno por uno.

Por último, pero no menos importante, entre estas organizaciones suele haber una alta interconexión como lo indica la experiencia, lo que los hace mucho más poderosos frente al Estado y al sistema político. En una secuencia empírica conocida, los individuos pueden dar lugar a un grupo, a un movimiento social o político, o a un partido, recurrir a todos ellos o, simplemente, actuar a título individual. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los trabajadores a nivel internacional, que conformaron el movimiento social más importante de la sociedad industrial, y contaron con grupos sindicales y con partidos políticos diversos que expresan sus intereses. Los estudiantes también han seguido una secuencia similar: han sido grupos estudiantiles, movimiento estudiantil y han formado partidos, por señalar algunas de las experiencias.

Igualmente, prestaremos atención al concepto de sociedad civil, pero no como un actor, sino como el espacio de actuación de actores organizados (Salamanca, 2003). Hay otros actores colectivos como el pueblo que constituye una comunidad política (Canovan 2005; 41-51), o las masas (Le Bon, 1958; Ortega y Gasset, 1983; Bell, 1960) que no analizaremos aquí por lo limitado del espacio. A un lado dejamos, además, a los actores individuales y a las instituciones públicas que inciden de manera determinante en la vida política, pero no son objeto de este trabajo.

CONSIDERACIONES GENERALES VÁLIDAS PARA LOS ACTORES COLECTIVOS: LOS INTERESES COMO EL FACTOR AGLUTINADOR POR EXCELENCIA

Saber por qué las personas optan por asociarse, en alguna de estas modalidades, u optan por no hacerlo, es un tema muy amplio que escapa a nuestro objetivo. No obstante, podemos establecer una condición mínima para que nazcan los actores colectivos: debe haber algún interés por el poder, por las políticas públicas o por el cambio sociopolítico; y alguna forma de organización para actuar, además de la disposición a intervenir en la política, en alguna de sus formas.

Los actores colectivos en la política surgen gracias a la articulación entre distintas personas buscando llevar a cabo una actividad, que puede engendrar una ventaja particular o general; o darle más eficacia a su acción colectiva. Por lo tanto, el punto de partida más adecuado para analizar la asociación de individuos en y hacia la política, es la existencia de intereses de diverso tipo. Donde hay intereses tenderán a existir asociaciones para defenderlos y satisfacerlos. Sin embargo, hay un debate fundamental en la teoría acerca de si todos los grupos tienen un interés o no, y, por lo tanto, si todos los grupos son de interés o no: ello dependerá de la definición de interés asumida por cada autor, lo cual es, también, objeto de debate.

La palabra interés es polisémica, pero básicamente ha sido usada en términos utilitarios y/o económicos. Acá la usaremos en el sentido etimológico y aristotélico, como aquello que importa por alguna razón y mueve a los seres humanos a asociarse para defenderlo, acrecentarlo y obtenerlo.[1] A mi juicio, todos los individuos asociados en algún tipo de organización tienen algún tipo de interés, sea material o espiritual; lo que supone una definición de interés no solo desde un punto de vista económico y/o utilitario, sino como aquello que tiene valor para los individuos.

A partir de Aristóteles (2007; 338-339), puede sostenerse que los grupos, o comunidades como él las llamó, existen porque tienen algún interés que realizar. El filósofo esbozó una noción de interés bastante amplia, no limitada al lucro monetario. Según él, los hombres se asocian para obtener algo beneficioso para ellos, desde hacer dinero hasta vivir juntos, pasando por la victoria en una guerra, el placer y cualquier otro beneficio. Asimismo, esas asociaciones forman parte de una comunidad mayor que es la comunidad política.

> Ahora bien, todas las comunidades parecen parte de la comunidad política, pues los hombres se asocian con vistas a algo conveniente y para procurarse alguna de las cosas necesarias para la vida. La comunidad política parece haber surgido y perdurar por causa de la conveniencia; […] Todas las demás comunidades persiguen el interés particular: por ejemplo, los marinos emprenden un viaje para hacer dinero u otro fin semejante; los soldados van a la guerra aspirando a las riquezas, a la victoria o la conquista de una ciudad, y así, también, los miembros de una tribu o de un demo. Además, algunas asociaciones parecen formarse a causa del placer, por ejemplo, las religiosas o sociales, que tienen por fin los sacrificios y el trato. (Aristóteles, 2007; 339)

Desde esa perspectiva, los intereses de las asociaciones son particulares frente al interés mayor de la comunidad política, consistente en la necesidad de que exista un orden político a perpetuidad, en el cual convivir y, frente al cual, los intereses de los grupos son circunstanciales.

> Sin embargo, todas ellas parecen estar subordinadas a la comunidad política, pues el fin de ésta no parece estar limitado a la conveniencia de momento, sino extenderse a toda la vida, haciendo sacrificios y disponiendo recaudaciones para ellos, tributando honores a los dioses o procurando relajaciones placenteras para sus miembros.[2]

1 Para una evolución de la noción de interés desde la antigüedad hasta la época actual, véase ORNAGHI, Lorenzo y COTELLESA, Silvio (2003): *Interés*. Buenos Aires: Nueva Visión.

2 Aristóteles. https://unaclasedefilosofia.files.wordpress.com/20__15/11/aristoteles-etica-nicomaquea-etica-eudemia-gredos.pdf.

El mayor beneficio para el ser humano es vivir junto a otros. La necesidad última de asociarse está, según Aristóteles, en la naturaleza humana, pues ningún ser humano puede vivir solo, sino en compañía o en comunidad, es decir, en asociación con otros, hecho del cual se genera la vida política. La máxima expresión de la tendencia natural a asociarse es la "polis" y, por ello, el hombre es un animal político y civil (Aristóteles, 1985). El filósofo formuló, así, lo que podría considerarse la primera sociología política en la historia del pensamiento.

> De aquí se colige claramente que la ciudad es una de las cosas más naturales, y que el hombre, por su naturaleza, es animal político o civil, y que el que no vive en la ciudad, esto es, errante y sin ley, o es mal hombre o es más que hombre, […] Porque si cada uno viviera solitario no podría bastarse a sí mismo; será, comparado con la ciudad, de la misma manera que las partes con el todo. Pero aquel que en ninguna cosa puede hacer compañía, o el que por ser para sí mismo suficiente no tiene necesidad de cosa alguna, ninguna parte es de la ciudad; de manera que, o será bestia o será Dios. (Aristóteles, 1985; 32-33)

El padre de la teoría de los grupos de presión, Bentley (1908), también recurrió a la noción de interés para definirlos. "El grupo y el interés no están separados. Son una sola cosa, es decir, se trata de muchos hombres que se mantienen juntos en o por una cierta actividad" (2008; 211). Los grupos, los partidos y los movimientos, tienen en su base algún provecho económico, político, ideológico, religioso, o social a lograr.

En 1921, Max Weber (1964;1081) igualmente vio los partidos como expresión de intereses y de gente interesada en el poder político:

> En todas las asociaciones políticas de cierto volumen, o sea en las que se extienden más allá del ámbito y del círculo de tareas de los pequeños cantones rurales, con elecciones periódicas de los jefes, la empresa política es necesariamente empresa de los interesados. Lo que significa que un número relativamente pequeño de personas interesadas primariamente en la vida política, o sea en la participación en el poder político, se crean, mediante reclutamiento libre, un séquito, se presentan ellas mismas o sus patrocinados como candidatos electorales, reúnen dinero y salen en busca de votos.

ACTORES COLECTIVOS DE LA POLÍTICA: DEFINICIÓN, ALCANCES Y TIPOLOGÍA

Como estamos analizando el rol político de diferentes actores colectivos, debemos dejar claro lo que queremos decir con este concepto. Es actor político todo individuo, asociación de individuos o institución pública, que ejerce una función política, o incide en la dinámica política de un Estado, o de un sistema político. Mediante el voto, la opinión, la autoridad, la influencia o el poder, cada uno de estos actores cumple un papel en el sistema y expresa sus intereses y sus visiones; tomando decisiones vinculantes, o buscando afectar la toma de decisiones públicas, alcanzar el poder y/o la autoridad para decidir, o generar las transformaciones sociales y políticas.

Llamarlos actores pone el acento conceptual en su carácter proactivo. Los individuos actúan organizadamente, tomando activamente el control de sus asuntos, decidiendo qué hacer en cada momento. Denominarlos colectivos enfatiza en la asociación de individuos actuando con la fuerza de la agregación, tanto individual como grupal (como cuando se unifican el grupo de interés, el movimiento social y el partido político; o como cuando unas organizaciones forman una asociación mayor).

Los actores colectivos son una forma, la más importante, de participación ciudadana después del voto, especialmente, en sistemas políticos democráticos. También existen en sistemas políticos autoritarios y en los sistemas políticos totalitarios se impone solo uno de ellos, el partido único (Huntington y Moore, 1970). No todos los actores colectivos se pueden considerar como formas de representación, pues estas corresponden a los mecanismos políticos de un sistema

democrático, los partidos, que obtienen la misma por el sufragio libre y competitivo, y son los llamados a tomar las decisiones vinculantes dentro de la sociedad democrática.

Esto permite hacer una distinción entre actores colectivos sociales y políticos, de acuerdo con la finalidad del actor, aunque, al entrar en contacto con el Estado, pasan a ser actores políticos, por su incidencia sobre la misma, no por su representatividad. La distinción, además, permite estar atentos a dinámicas corporativas y/o neo-corporativas mediante las cuales se puede adulterar el eje democrático constituido por los electores y sus representantes, únicos legitimados para tomar decisiones públicas. Como es sabido una corriente de neo corporativismo penetró en las democracias avanzadas, bajo las figuras tripartitas de la concertación de intereses obreros y capitalistas (Schmitter, 1974). Igualmente debemos estar atentos a dinámicas anómicas dentro de las instituciones, como cuando el Estado es penetrado por grupos delictivos, o es tolerante con el delito, y/o con grupos políticos dispuestos a ejercer el poder patrimonialmente, o a oprimir a sus pueblos por mantenerse en el poder, colocando el Estado en manos ilegítimas y no en las de sus representantes legítimos.

Clasificación general de los actores políticos

A partir de lo señalado, podemos clasificar a los actores de la política en individuales, colectivos e institucionales. El actor individual es la persona humana; el actor colectivo es la reunión de varias personas en una asociación (o de varias asociaciones en una mayor) y el actor institucional está formado por los poderes públicos del Estado y todo el entramado de figuras que estos crean para llevar a cabo sus tareas; a los primeros los llamaremos actores no estatales, y a los institucionales los denominamos actores estatales. Estas son definiciones mínimas, que nos permiten iniciar este capítulo, aunque después observaremos una mayor complejidad conceptual.

Aunque todos los actores colectivos nacen por iniciativa de individuos con alguna preocupación pública o privada; sus fines, formas de actuar, membresía y organización los convierten en colectividades distintas, operando unos como grupos de interés y/o de presión, como partidos políticos y/o como movimientos sociales, según los objetivos que quieran conseguir; a veces una misma colectividad social se expresa mediante las tres formas asociativas, si su pretensión es mucho más amplia.

El criterio de distinción entre los actores colectivos

En términos generales, el criterio de distinción fundamental de estos tres actores colectivos tiene que ver con la motivación principal que los anima a formarse. En el caso de los grupos de interés y de presión, su existencia se justifica en la necesidad de influir en las decisiones del Estado, o en los factores de poder político, que permitan una política pública favorable a sus intereses; los partidos políticos, por su parte, tienen su móvil principal en conquistar el poder y la autoridad del Estado, bajo cualquiera de sus modalidades: mediante el voto, por la fuerza, o por cualquier otro medio; y los movimientos sociales son animados por la idea de cambiar el sistema social y/o el sistema político, o alguna política en particular, para lo cual necesitan poder, parte del cual reside en la movilización de masas. Aunque en la vida real puedan cambiarse estos roles (puede haber partidos y grupos con aspiraciones de cambio social y/o político, o movimientos sociales conservadores), preferimos orientar nuestro análisis a partir de estas afirmaciones tajantes e incorporar progresivamente las complejidades que impone la política concreta, pues, muchas veces unos actores colectivos se inmiscuyen en el área de acción de los otros, y los investigadores deben estar atentos a ello. El grupo de presión no quiere el poder, sino servirse de él; los partidos quieren el poder para orientar al Estado en cierta dirección; los movimientos sociales no quieren el poder sino cambiar el poder, aunque para ello necesiten tener poder. Estas oposiciones no son excluyentes, ni carecen de matizaciones; solo atienden a lo que es la motivación fundacional de cada actor colectivo.

No incluyo a la sociedad civil en la lista de actores colectivos porque no es un actor, sino un espacio de actores, cuyo carácter depende del tipo de sociedad en la que surja, a partir de lo cual establecerá las oposiciones correspondientes a cada caso. Por ejemplo, en una sociedad dominada por los militares la sociedad civil tendrá poca actividad y, en cualquier caso, estará confrontada con lo militar; en una sociedad dirigida por los civiles, la sociedad civil se opondrá a manejos concretos del Estado, o a los partidos que manejan el aparato público, etcétera.

En principio, estamos acostumbrados a ver a la sociedad civil como opuesta a lo estatal, pero ello no es siempre así, o no solo es eso; depende de cada caso. La idea más adecuada es la de la distinción entre ambas esferas. En la actualidad, en particular en Venezuela, la noción se usa para referirse al entramado de organizaciones no estatales, pero también no partidistas, no gubernamentales, cuya figura asociativa más importante, pero no única, es la Organización no gubernamental (ONG).

LOS GRUPOS DE INTERÉS Y DE PRESIÓN

El enfoque de los grupos surgió en el siglo XIX y se fundamentó en la idea de que las sociedades están formadas por individuos que, por sus intereses comunes, o afinidades, se organizan en grupos de diversa índole. Los teóricos grupalistas no niegan la existencia del individuo, pero lo ven inserto en grupos. Con base en lo elaborado surgió, a comienzos del siglo XX, la teoría de los grupos de interés y, simultáneamente, el concepto de los grupos de presión, tal como se observa en la obra de Bentley, el padre de esta corriente. Los autores que impulsaron el enfoque grupal buscaban explicar el proceso gubernamental, más allá del enfoque formalista de la política, centrado en el Estado, como un producto exclusivamente jurídico-institucional. Querían poner en evidencia que la política no estaba localizada solo en el Estado, o en el gobierno, concepto preferido por Bentley, sino más allá de él, en la vida social.

Estos intereses son sociales en el amplio sentido de la palabra, al ser conformados por personas de distintas procedencias sociológicas y culturales. No son políticos en su origen, salvo los partidos (aunque estos también tienen un origen social) pero adquieren características políticas, o, mejor dicho, politizadas, al buscar el poder político dentro del sistema; al influir o presionar sobre los centros de poder de decisión vinculante de una nación, con el fin de hacerlos prevalecer por encima de otros; o al intentar transformaciones reformistas o revolucionarias. La sociedad está formada por una amplia gama de grupos que son tan variados en cada país, que es imposible hacer el listado de ellos en un trabajo como este. Los hay de tipo económico, social, político, religioso, cultural, académico, urbano, reivindicativo, etcétera. Para hacer más operativo el trabajo de análisis, los teóricos han producido diversas tipologías de los grupos a las que haremos referencia más adelante. La más común es la que distingue grupos de interés y grupos de presión. En Venezuela, parece que el concepto más usado es el de grupo de presión.

A lo largo de su evolución conceptual la pregunta fundamental ha sido si llamarlos grupos de presión o grupos de interés. Los analistas se han ubicado en uno u otro bando, pero, a nuestro juicio, no hay oposición radical entre unos y otros, sino, como ya dijimos, una relación de género y especie. El género es el grupo de interés como toda asociación permanente de personas, con unos intereses comunes, en función de los cuales desarrollan una actividad constante y organizada, a fin de expresarlos o defenderlos. Las especies son muy variadas, siendo los grupos de presión una de ellas, la más importante en la vida política. Como dijo Bentley, "no hay grupo sin su interés" (Bentley, 2008; 211); ambos conceptos son equivalentes. Por ello, se puede hablar de un grupo de interés, o del interés de un grupo. Algunas veces se puede enfatizar en el grupo, otras veces en el interés. Si son la misma cosa, eso no lo sabe Bentley, ni le importa. Lo que realmente encuentra en la vida social, son hombres con intereses, u hombres interesados. Veamos el razonamiento del autor.

Bentley: el grupo es la célula fundamental de la sociedad

Bentley comienza diciendo que la sociedad (en su caso, la estadounidense) es una masa de hombres activos, con sentimientos y pensamientos, que pertenecen a diferentes grupos, a veces opuestos entre sí, como por ejemplo, los productores y los consumidores. Pero su interés no era estudiar todos los grupos que se forman a lo largo de la sociedad, sino analizar aquellos que inciden en el proceso político, a los cuales llamó, "grupos políticos" (Bentley, 2008; 209). Pero, su concepto de grupo político es mucho más amplio. Incluye, además de los partidos, a lo que aquí denominamos actores institucionales: poder legislativo, cortes, poder ejecutivo, etcétera.

Considera al grupo como la célula fundamental de la sociedad: "[…] la sociedad misma no es otra cosa que el complejo de los grupos que la componen" (Bentley, 2008; 222). Y su funcionamiento es generado por la lucha intergrupal: "La máquina que hace funcionar a un sistema social es el proceso de lucha de grupos mediante el cual todos los grupos tratan de realizar o elevar al máximo sus intereses (Young, 1972; 161)." Bentley definió al grupo técnicamente como:

> […] una cierta porción de los hombres de una sociedad, tomados, sin embargo, no como una masa física distinta de otras masas de hombres, sino como una masa de actividad, lo cual no impide a los hombres que participan en ese grupo, tomar parte en otros grupos. (Bentley, 2008; 211)

Este énfasis puesto en los grupos era una forma alternativa de enfrentarse a dos enfoques en boga por entonces. Por una parte, el individualismo liberal (que veía la sociedad como una suma de individuos); por otra parte, a la visión clasista marxista, (que veía a la sociedad como una formación de clases sociales, una dominante y otra dominada, y al Estado como el agente de la clase dominante). En lugar de una sociedad de individuos atomizados, o de una sociedad de clases antagónicas, los grupalistas colocaron a los grupos como el actor social clave.

Bentley fijó su posición respecto del enfoque marxista de las clases sociales.

> En las grandes naciones modernas se dice que los agrupamientos de masas, existen realmente en forma de clases que entran en la guerra de clase del socialismo. Ningún socialista, ni nadie, ha hecho un análisis que pruebe, en algún sentido, que ese difícil agrupamiento existe; […] (Bentley, 2008; 208)

La mejor manera de clasificar a la población de un país es por los grupos formados en ella, en innumerables actividades humanas. "La gran tarea en el estudio de cualquier forma de vida social es el análisis de estos grupos." (*Idem*.). Esto no significa que descarta el análisis de clase. En diversas partes del libro define las clases e, incluso, analiza el despotismo como un gobierno de clase. Pero, para él, las clases se definen como agrupamientos sólidos de intereses opuestos a otros agrupamientos. No le da al término clase, la connotación atribuida por el marxismo, sino que los ve como "[…] cualquier conjunto de agrupaciones tan consolidado en un particular conjunto de personas que los lleva a estar en oposición en la gran mayoría de sus actividades, a una o más clases, que son, a su vez, otros agrupamientos." Para él, una casta y una raza, son clases (Bentley, 2008; 304).

Un rasgo esencial para la definición de los grupos es que ello solo puede hacerse en relación con otros grupos. Los grupos solo existen en relación con otros grupos. "Ningún grupo tiene significado excepto en sus relaciones con otros grupos" (Bentley, 2008; p. 217). Y ellos conforman un sistema. "Ellos se aferran unos a otros, avanzan por sus interacciones, y en general están en un estado de continua presión uno sobre otro" (Bentley, 2008; 218). Los grupos luchan entre ellos dentro del proceso político. Esta intensa actividad intergrupal está regida por unas reglas del juego.

No existe, según Bentley, algo que pueda llamarse el grupo de interés de la sociedad toda, sino los grupos de interés específicos en lucha con otros. A partir de ello, se forma la opinión pública que no es otra cosa que la actividad de grupo, por ello, no hay opinión pública unánime, pues no hay un todo social (*social whole*). Clasifica los grupos en dos grandes tipos, pero sin profundizar mucho en ello: grupos de discusión y grupos de organización. No hay separación

estricta entre ellos, sino que pueden verse como dos fases: la perpendicular es la discusión y la horizontal es la organización (Bentley, 2008; 434 y ss.).

Para Bentley, el partido es un grupo sintetizador de los intereses de otros grupos. Los partidos se forman para representar los grupos en el campo político. La idea de que un partido es un grupo puede, inicialmente, ser correcta porque los partidos suelen comenzar como un grupo de personas, pero, una vez constituido como tal, pasa a ser algo distinto a un grupo de interés porque su objetivo supremo es conquistar el poder, no solo influir en él, el cual sí es el fin del grupo.

Tras el planteamiento inicial de Bentley, comienza a desarrollarse el campo de análisis grupalista. Sartori (Cit. En Badia, 1966; 1), traza la evolución de la idea y de la terminología del grupo de presión.

> La paternidad de la idea corresponde al The Process of Government, de Bentley, que es de 1908. El término 'pressure group' fue, empero, usado por primera vez sólo veinte años más tarde por Peter Odegard, en Pressure Politics; The Story of the AntiSáloon League, Columbia Univ. Press. N. York, 1928, e inmediatamente después por E. Pendleton Herring, Group Representation before Congress. Herring considera, sin embargo, que el vocablo fue acuñado por algunos periodistas de Washington, entre 1918-1928; es decir, en el período en el que al old lobby (cuya actividad era esencialmente clandestina y corruptora) se sustituye el new lobby, es decir, el de los grupos de presión. De cualquier manera que sea (SIC), la mayor parte de la literatura sobre el tema no tiene más de treinta años.

Tras la noción de grupo de Bentley, siguió un desarrollo teórico cuyo nuevo pivote fue el concepto de grupo de interés, desarrollado por David Truman. A partir de ahí los politólogos se ubicaron en uno u otro término, en medio de un debate por décadas, no sin crear tipologías más elaboradas de los grupos. El campo de estudio se pobló de una gran variedad de definiciones. Sin embargo, hacia la década de los cincuenta la literatura comenzó a ser dominada por la noción de grupo de interés.

La visión de Truman: el grupo de interés

En efecto, la teoría de los grupos se enriqueció con el libro de David Truman: *The governmental process. Political interests and public opinion* (1951). Preocupado por la persistencia del enfoque formalista del gobierno y, aunque Truman era consciente de que los diseños formales afectaban las decisiones políticas y distribuían las oportunidades y desventajas desigualmente creía, no obstante, que las formalidades por sí solas no consideraban suficientemente lo que pasaba dentro de los gobiernos, ni mostraban como operaba realmente el sistema (Truman, 1993).[3] Los politólogos pasaron del estudio de los textos legales y constitucionales, a la observación, directa e indirecta, de las actitudes, las acciones y las respuestas en la esfera política, configurándose el llamado movimiento conductista en la ciencia política, que dejaba de ser así, la ciencia del Estado, pasando a ser el estudio de la conducta política.

Para este autor, la experiencia vital de los seres humanos transcurre, desde su inicio, en el marco de grupos, sean primarios (interacciones cara a cara) como la familia, los amigos, el colegio, el vecindario; o secundarios (interacciones indirectas) a los cuales se suma en las diversas etapas de la vida y que influyen permanentemente sobre las personas. Por ello, ve a la sociedad como un mosaico de grupos especializados y superpuestos, que cambian con el desarrollo o modernización de la misma.

El grupo no se define como cualquier "colección" de individuos con ciertas características, sino por las relaciones entre ellos, de lo que se deriva una uniformidad de conductas, impuestas por el grupo, a las cuales debe ajustarse el

3 Este señalamiento fue hecho en la introducción a la segunda edición de 1971, de su libro de 1951. TRUMAN, David B. (1993): *The governmental process. Political interests and public opinion*. California: University of California, Berkeley, reprinted. P. xix.

individuo. Son los "estándares sociales" que impactan la conducta personal. Esa uniformidad conductual frecuente, no se deriva de la colección de individuos, sino de las relaciones entre ellos (Truman, 1993; 23-24). Pero no cualquier interacción crea un grupo; es necesario que tenga un cierto carácter y frecuencia, independientemente de la estructura utilizada. Si un grupo de madres interactúa frecuentemente sobre cómo educar mejor a sus hijos, sea en un club, o mediante un periódico, o por cualquier otra vía, (hoy en día pudiera ser en un chat digital), constituye un grupo, por la interacción frecuente, compartiendo ciertas actitudes, con un fin determinado. Las madres pueden tener la preocupación, pero no realizar ninguna acción al respecto, en ese caso no son un grupo. Lo mismo ocurre con otros tipos de grupos que se mueven en la arena política, como los grupos de presión. "Identificar e interpretar estas uniformidades –sus dinámicas, sus interconexiones, y su fuerza relativa– es la más efectiva perspectiva para comprender una sociedad, 'primitiva' o compleja, o a un segmento de ella, tales como sus instituciones políticas" (Truman, 1993; 21).

Cuando un grupo alcanza un alto grado de estabilidad, uniformidad, formalidad y generalidad, es una institución, según Lundberg, citado por Truman. Instituciones como partidos políticos, poderes públicos, familias, iglesias, industrias, entre otros, son los grupos institucionalizados. Truman identifica el carácter colectivo de estos actores al decir: "Cuando los hombres actúan e interactúan bajo patrones consistentes, es razonable estudiar estos patrones y denominarlos con términos colectivos: grupo, institución, nación, legislativo, partido político, corporación, sindicato, familia, etcétera" (*Ibidem*; 29).

El grupo de interés se define como "[…] cualquier grupo que, sobre la base de una o más actitudes compartidas, hace ciertas demandas a otros grupos en la sociedad para el establecimiento, mantenimiento, o mejoramiento de formas de conducta implicadas en las actitudes compartidas" (Truman, 1993; 33). Y se convierte en un grupo de interés político cuando sus demandas son dirigidas a cualquiera de las instituciones del gobierno (*Ibidem*, p. 37). Así, cualquier grupo puede llegar a ser político y/o dejar de serlo, según reclamen o dejen de reclamar alguna acción al gobierno. Esto permite distinguir el grupo de interés en general del grupo de interés político.

Truman igualmente distinguió entre grupo de interés y asociación de una manera curiosa. Para él la asociación se forma de relaciones tangenciales a la interacción principal. Por ejemplo, el grupo familiar da lugar a una asociación cuando los padres ven el bajo rendimiento de sus hijos, formando otro grupo para atacar el problema, la asociación, surgida de las crisis de los grupos primarios.

Propuso una clasificación de los grupos de interés en potenciales (insinuado en el libro de Bentley), aquellos que aún no están formados, pero podían llegar a formarse: "Intereses que son ampliamente sostenidos en la sociedad que pueden reflejarse en el gobierno sin estar organizados como grupos" (Truman, 506), y los grupos reales, que son los efectivamente constituidos de manera permanente. Por otra parte, habla de grupos de interés y de grupos de interés político, mientras que descartó el grupo de presión por considerar la presión como un instrumento de acción y una etapa en la actividad de los grupos, no como un grupo y no le permite captar toda la actividad del grupo de interés. Asimismo, le dio mucha importancia, como Bentley, a la idea de la membrecía superpuesta (*overlapping membership*).

Finalmente, la medida en la cual, un grupo de interés alcanza acceso efectivo al gobierno es el resultado de tres factores: a) la posición estratégica del grupo en la sociedad; b) las características internas del grupo y c) las características del gobierno (*Idem*; 506).

A partir de la obra de Truman, los grupalistas se debaten entre los conceptos de grupo de interés o de presión; o han formulado nuevos. Es en los cincuenta cuando puede hablarse de una escuela de los grupos de interés, desarrollada posteriormente por autores como Almond, Sartori, Meynaud, entre otros. Y ello corre parejo con el desarrollo de la ciencia política.

Meynaud (Cit. en Badia, 1966) define los grupos de interés como " […] el conjunto de individuos que, basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros sectores de la vida social". En una definición más actual, podemos definir el grupo de interés como:

> […] un actor del sistema social que, básicamente, desarrolla la función de articulación de las aspiraciones de individuos o colectivos que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos en las direcciones más dispares. De este modo, los grupos contribuyen a proporcionar racionalidad, congruencia y viabilidad a las demandas de cuantos comparten una determinada posición frente a otros sectores del sistema social. (Jerez, 2009; 295-296)

Los grupos dentro del sistema político

En 1957, Gabriel Almond (1958; 270-282) dirigió el Committe on Comparative Politics del Social Science Research Council, dedicado completamente al tema de los grupos de interés y su rol en el proceso político. En su diagnóstico constató que, hasta entonces, toda la investigación sobre grupos de interés había sido solo sobre la sociedad americana y la meta era incorporar investigaciones sobre los grupos de interés europeos a fin de alcanzar un enfoque más completo sobre el tema. En su reporte, señaló que el objetivo era buscar un enfoque más amplio del que hasta ese momento existía, con base exclusivamente en la experiencia norteamericana de los grupos. Uno de los grandes aportes de esta reunión académica fue el de poner la noción de grupo de interés dentro de la perspectiva del concepto de sistema político.

En un sistema político (especialmente en los democráticos) los grupos cumplen la función de articular intereses, es decir, darlos a conocer a los decisores mientras que a los partidos políticos les corresponde la función de agregación de intereses, es decir, de convertir las propuestas de los grupos en políticas públicas y/o en legislación nacional. Esta perspectiva funcionalista se reveló como muy útil a la hora de analizar un sistema político en particular.

La insatisfacción con la ciencia política formalista continuaba. Maurice Duverger (1951) había dado un paso adelante en la superación del formalismo al introducir la idea de que era el sistema de partidos la variable clave para analizar la vida política. La insatisfacción venia de que, formalmente, los mismos tipos de gobiernos y de sistemas de partidos funcionaban de maneras radicalmente distintas. Y las explicaciones que se daban para ello, eran legalistas, sociológicas, o de cualquier otra naturaleza, menos políticas. Y de acuerdo con Duverger, el factor que había hecho estallar el viejo formalismo y las antiguas teorías de Aristóteles y Montesquieu, había sido el desarrollo de los partidos políticos. Para el autor francés, era el tipo de sistema de partidos (bipartidista, multipartidista, y de partido único) el que se había convertido en el modo de clasificar los regímenes políticos. Sin embargo, el trabajo posterior de Duverger y otros analistas, constató que el sistema de partidos no era suficiente para clasificar a los sistemas políticos, debido a que países de partido único como España, la Alemania de Hitler y la Unión Soviética, funcionaban de manera distinta, igual que el multipartidismo de Francia e Italia, funcionaban distinto al de USA e Inglaterra.

La respuesta de Almond (1958) y el equipo de analistas de los grupos fue que:

> Para Comprender las diferencias entre los sistemas multipartidistas de Francia e Italia y los de los países escandinavos deberíamos mirar por 'debajo' de los niveles de los sistemas de partidos dentro de los sistemas de 'grupo de interés' de estos países y dentro de las actitudes políticas populares hacia la autoridad política, el partidismo y el interés – su 'cultura política' en otras palabras–. Las diferencias entre los regímenes de partido único de países como la Unión Soviética y la Alemania nazi, por un lado, y España, por el otro, debe ser explicado en gran medida por los diferentes objetivos y prácticas de los grupos que controlan las autoridades gubernamentales. (Almond, 1958; 271)

Sin embargo, no se trataba de sustituir los partidos por los grupos. Lo que se aspiraba era que un sistemático examen de los grupos de interés en sus complejas interacciones con los partidos, la opinión pública y las formales instituciones gubernamentales, podía permitir diferenciar más entre los sistemas políticos.

> En otras palabras, la creciente preocupación de los estudiosos con los grupos de interés y la opinión pública es la consecuencia de una búsqueda de una más completa y sistemática concepción del proceso político en su conjunto, en lugar de buscar un enfoque que sea una alternativa al presente énfasis en las instituciones gubernamentales formales. (Almond, 1958; 271)

Siguiendo el razonamiento de Aristóteles, Weber, Bentley y Truman podríamos decir que todos los grupos (y todos los actores colectivos) son de interés. Pero, ¿Cómo queda, entonces, el grupo de presión? En nuestra opinión, entre ambos conceptos hay una relación de género y especie. El grupo de interés es el género del cual, el grupo de presión es una especie, aunque no la única. Y su objetivo es influir en las decisiones de los gobiernos, o los Estados, para ser favorecido o, al menos, no afectado por sus decisiones. Sin embargo, no todos los grupos de interés son grupos de presión, solo lo son aquellos que pueden ejercer influencia, poder e, incluso, fuerza, sobre el Estado o el gobierno. Esa es la razón por la cual, uno de los grandes debates dentro del campo del grupalismo, y de la ciencia política en general, es el de si debe usarse el concepto de grupo de interés o el de grupo de presión. Como veremos más adelante, el concepto que terminó siendo más utilizado por la comunidad académica internacional fue el de grupo de interés.

Para Giovanni Sartori (Cit. en Juan Ferrando Badia, 1966), el vocablo interés presenta, desde un punto de vista semántico, problemas casi insolubles. "O su connotación es demasiado reducida y unilateral, o bien es totalmente definida y muy amplia. En su significado estricto, interés equivale a interés económico y viene habitualmente asociado a la idea de utilitas, de interés propio o también egoísta, de intereses constituidos, de intereses seccionales, etc." Según esta acepción, los grupos con vocación ideológica o de promoción quedarían excluidos de esta categoría analítica. Pero el término "interés" tiene otra acepción, a saber: una dimensión lata y elástica. En este sentido, afirma G. Sartori, "[…] cualquier comportamiento es, por definición, un comportamiento interesado". En su significado omnivalente "interés" es, pues, una abreviación para decir: se produce cualquier acción por una motivación, y yo establezco denominar cualquier motivación, económica o no, un "interés". Según esta acepción todos los grupos son grupos de interés, o lo que es lo mismo, decir: interés equivale a hablar de grupo, y viceversa, en cuyo caso el término "interés" es inservible para especificar, de entre la gama de grupos sociales, aquellos que son "grupos de interés" (Cit. en Badia).

Para Meynaud (Cit. en Badia, 1966) los grupos de interés son "[…] el conjunto de individuos que, basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social".

¿Qué es la presión ejercida por los grupos?

Ya vimos que Truman había descartado el concepto de grupo de presión. Por ello, es importante definir el concepto de presión. Al respecto hay una importante divergencia entre los autores. Para unos es influencia; para otros es fuerza. Recordemos que Bentley rechazó usar el término fuerza y prefirió el de presión. La presión para el padre fundador de la teoría de los grupos de interés y de presión, se expresa de muchas maneras. "Ella indica el empuje y la resistencia entre grupos. El balance de las presiones de grupos es el estado actual de la sociedad" (Bentley, 2008; 258-259). Es tan amplia que incluye todas las formas de influencia de los grupos, desde la batalla y el disturbio hasta el razonamiento abstracto y la sensibilidad moral.

Para S.E. Finer (1966), la presión es: "[…] la aplicación o la amenaza de aplicar una sanción cuando se deniegue una petición", "[…] implica que se aplicará una determinada sanción si se rechaza una petición". Pero, para el autor no todos los grupos la aplican: "La mayoría de los grupos se limitan, simplemente, a pedir o exponer un caso; razonan y argumentan, pero no amenazan [...], incluso los grupos que recurren a la presión lo hacen contadas veces". Por ello, decidió no usar el concepto de grupo de presión sino el de *lobby*.

Para Meynaud (Cit. en Badia, 1966), "[…] la presión es el conjunto de actos, de cualquier naturaleza, directos e indirectos, aplicados sobre los gobernantes con el objeto de lograr una decisión favorable, tenga lugar o no, la decisión." En esta definición caben todas las formas de incidir de los grupos por lo que se diluye la idea de presión. Sartori considera la expresión grupos de presión lo suficientemente precisa como para saber qué grupos han de ser subsumidos en ella: "[…] los que se hallan en condición de ejercer presión en un sentido bastante específico del término." (Cit. en Badia, 1966).

Una más reciente y más compleja definición de presión la da Pasquino (2011; 728-729).

> Entendemos por presión la actividad del conjunto de individuos que unidos por motivaciones comunes tratan de influir, a través del uso o la amenaza del uso de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaleciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarla ante las amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo. Presión no es, pues, como consideran algunos autores, tanto la posibilidad de tener acceso al poder político, como la posibilidad de recurrir a sanciones negativas –castigos– o positivas –premios– con el fin de influir en la asignación imperativa de los valores sociales a través del poder político.

En esta definición el concepto de presión tiene el alcance del concepto de autoridad y de poder, pues, solo puede aplicar "sanciones" alguien con la autoridad o el poder de sancionar. La idea de sancionar tiene fuertes connotaciones jurídicas, pero también puede haber sanciones económicas, políticas, etcétera. Sin duda, hay grupos de presión con el poder suficiente para imponer castigos al actor que no lo complazca en sus exigencias. Sin embargo, frente al Estado, este tiene la última palabra en materia de sanciones y castigos.

¿Qué es el grupo de presión?

En principio un grupo puede definirse como un agregado de individuos unidos con un propósito común, bajo el criterio tácito o explícito, de que en "la unión está la fuerza." Pero, como señaló Bentley, no es suficiente la unión de personas, pues existen grupos circunstanciales como los formados por una multitud ocasional, o el grupo categorial, integrado por categorías sociales como el de los lectores de periódicos, o los fanáticos del futbol, que no son necesariamente organizados. El grupo requiere estabilidad en el tiempo. Esta permanencia la da la actividad a la que se dedican y la repetición de la misma constantemente.

Un grupo no surge a menos que haya una interacción constante entre sus miembros. Por lo tanto, esa masa de actividad debe ser repetitiva, para generar una actividad de dirección. Esa actividad está, a su vez, orientada por un interés. "El grupo y el interés no están separados. Son una sola cosa, es decir, se trata de muchos hombres que se mantienen juntos en o por una cierta actividad" (Young, 1972; 159). El interés se define como "[…] una actitud compartida relativa a una petición o peticiones que un grupo formula a ciertos otros grupos de un sistema social" (Young, *Ibid*.). Ningún grupo puede actuar en contra de sus propios intereses.

Los grupos solo adquieren significado por su relación con otros grupos. Lo que hace a la interacción entre ellos, un aspecto clave generador de la dinámica sistémica fundamental. Si bien la lucha entre los grupos por lograr sus intereses convierte al sistema político en un escenario de confrontación que puede desestabilizarlo, es esa misma lucha la que genera el equilibrio social, pues las presiones se equilibran mutuamente.

Meynaud define al grupo de presión (Cit. en Badia): "[…] como todo grupo de interés que utiliza la intervención, ante el gobierno, independientemente de que sea a título exclusivo, principal u ocasional, para hacer triunfar sus reivindicaciones o afirmar sus pretensiones." Como una especie del grupo de interés, el grupo de presión es más específicamente: " […] la voluntad de ejercer de una manera colectiva, con todas las ventajas que comporta esta fórmula una influencia sobre las decisiones políticas, presionando sobre las autoridades gubernamentales".

En una definición más reciente, Jerez (2009; 297) define al grupo de presión:

> […] como una organización o colectivo de personas –físicas o jurídicas– que ante todo busca influir en política o promover sus ideas dentro de un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones mediante su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo o judicial –directamente o a través de la opinión pública– para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación.

El grupo de interés se hace grupo de presión al pasar a la esfera política, buscando defender alguna conveniencia, u obtener algún beneficio. Sin embargo, la relación entre los intereses y la política es contingente: depende de la situación, de lo que esté en juego, sea el beneficio directo para un grupo, sea un interés más amplio. Hay momentos en los cuales los grupos de interés más preocupados por los beneficios materiales, se involucran en dinámicas políticas críticas, como la de enfrentar a un régimen autoritario pleno o fragmentario. Esto significa que lo que los hace políticos no es solo la presión por su provecho grupal, sino cualquier inserción en la arena política en favor, o en contra de algo y/o de alguien. Ello no les hace perder su condición social la cual tienen que atender, pero los hace potencialmente políticos: lo serán cuando las circunstancias lo ameriten y ellos lo decidan.

El lobby es una técnica de presión

En paralelo con el surgimiento de los grupos nació una de las técnicas más utilizadas por ellos, el *lobbying* o cabildeo, método de presión usado por los grupos, para lograr decisiones favorables del gobierno. "Hacer *lobby*" es la típica expresión de quien busca influir sobre un decisor público, para obtener una decisión favorable[4]. Procede de las prácticas del parlamento inglés y, sobre todo, de los Estados Unidos, en donde llegaron a ser reconocidos legalmente.

No se debe confundir la técnica del *lobby* con el grupo de presión que la utiliza. Sin embargo, algunas veces se conforman grupos de *lobbying*, especializados en el trabajo del cabildeo, labor regulada legalmente en algunos países. La actuación incisiva de esas organizaciones a tal fin, planteó algunos de los problemas más significativos relacionados con la actividad de los grupos: el exceso de influencia de grupos muy poderosos versus los intereses generales, el uso de sobornos de los lobistas sobre los funcionarios públicos, el tráfico de influencia, etcétera, lo que, a su vez, condujo a regulaciones estatales sobre su actividad.

La democracia: el sistema político más propicio al surgimiento de los grupos

Para que existan los grupos de interés, debe haber libertad para expresar tales intereses, para organizar su defensa y para exigir al gobierno, o al Estado, políticas favorables a ellos, lo cual liga la existencia de los grupos con el sistema político democrático. Su presencia y funcionamiento están protegidas y reguladas legalmente y con base en esas reglas del juego, el Estado y la sociedad interactúan. Esto solo ocurre plenamente en sistemas políticos democráticos, practicantes del pluralismo, lo que ha dado lugar a una perspectiva pluralista del Estado y de la sociedad (Alford y Friedland, 1986; 35 y ss.).

4 La expresión "hacer *lobby*" proviene de las prácticas realizadas por los interesados en una decisión, consistente en abordar al parlamentario inglés en la antecámara; o en el lobby del hotel donde algunas veces algún presidente de los Estados Unidos recibía a ciertas personas para conversar sobre asuntos de su interés.

El pluralismo democrático es el resultado de la variedad ideológica, organizativa y política ejercitada por grupos, movimientos y partidos, la cual es aceptada por el sistema como legítima. Por lo tanto, pluralismo democrático significa pluralismo ideológico (todas las posturas ideológicas pueden existir, aunque en algunos casos se establezcan limitaciones legales); pluralismo organizacional (todos los tipos de grupos de interés y de presión tienen cabida en el marco de la ley); y pluralismo político (todos los movimientos, corrientes y partidos políticos son legítimos, de acuerdo con la ley).

Además de existir, los grupos tienen derecho a participar en el proceso de toma decisiones nacional, estadal y local, con sus propuestas y sus visiones, directamente con los decisores públicos, o a través de los partidos políticos, actuando como articuladores y agregadores de demandas de grupos legítimos. Los grupos pueden confrontarse con otros grupos y con el gobierno, y/o con el Estado, sin que ello signifique alguna sanción o castigo de estos últimos en contra de los actores colectivos, salvo lo que determine la ley. Una situación como la descrita solo puede existir en democracia, al tiempo que se espera que los grupos de interés funcionen internamente de manera democrática.

Esta imagen del sistema político genera muchas críticas respecto de si se exagera el alcance del pluralismo. Si bien el sistema democrático permite la proliferación de grupos, no obstante, es evidente que hay grupos de mayor peso que otros y, por lo tanto, tienen más posibilidades de acceder a los centros de poder, de presionar exitosamente y obtener decisiones favorables a sus intereses, o de impedir ciertas políticas que les afectarían y favorecerían a otros. El neo-corporativismo surgido en las democracias liberales, es una modalidad de toma de decisiones en la cual el Estado, o el gobierno, se entienden solo con los grandes grupos económicos y sindicales, incorporados en mecanismos tripartitos para fijar las políticas más importantes en materia económica y social. Estos señalamientos invitan a discutir el grado de pluralismo existente en una sociedad y/o el grado de poder de los grupos, pero no a negar la estructuración grupal de la sociedad democrática.

El Estado no es un grupo más

Para muchos autores, el Estado y, en particular, el gobierno, es un grupo más. Sin embargo, esta visión carece de fundamento por cuanto el Estado, si bien se encuentra en medio de la lucha de los intereses socioeconómicos contrapuestos, está necesariamente por encima de los grupos y se diferencia de ellos en muchos aspectos. Es el encargado de regular el surgimiento y funcionamiento de las asociaciones privadas, poniéndoles límites y acotando su actividad; promulga las normas mediante las cuales se crean y disuelven; es el terreno en el cual los grupos buscan resolver sus disputas; tiene capacidad de decisión vinculante para toda la sociedad, de la cual carecen las organizaciones particulares, detenta la fuerza legítima en un territorio y puede tomar decisiones adversas a los intereses de los grupos. El Estado no es un grupo, sino el espacio jurídico-político donde actúan los grupos particulares. No obstante, puede ser tomado totalmente por grupos y partidos con consecuencias nefastas para el mismo.

Los grupos, el poder y la influencia

Los grupos de presión suelen usar la influencia y el poder para el logro de sus fines. Estos son dos conceptos comúnmente solapados, de distinta naturaleza, pero de difícil distinción. Mientras el poder se define como la capacidad de un actor individual o colectivo de imponer su voluntad a otro, u otros actores, aun en contra de la voluntad de estos, so pena de un castigo o sanción; la influencia puede definirse como una situación en la que un actor 'A' emite " […] una comunicación intentada para afectar la acción de 'B' en ausencia de sanciones". (Bell, 1975; 24). David Bell da el ejemplo del pronosticador del tiempo quien no es considerado una persona poderosa, pero difunde una información que cambia la conducta de millones de personas, sin necesidad de ofrecer castigos posteriores.

Los grupos de presión pueden recurrir a su poder económico, social o de otra naturaleza a fin de amenazar con alguna acción que afecte la marcha de los asuntos públicos, o prometer dar su contribución, si se toma determinada decisión; pueden apelar a su prestigio, producto de conocer en profundidad un tema, o ser líder en un campo determinado de la actividad social o económica, a fin de influir, o persuadir, en la toma de decisiones; pueden invocar deudas de favores como las surgidas en campañas electorales, lo que plantea problemas morales acerca de las contribuciones económicas dadas por los grupos económicos a los candidatos en procesos electorales, que ha llevado a imponer límites en dichos aportes monetarios.

Esto revela que el Estado no es un ente inerte, ni homogéneo. Si bien es influenciable y controlable, a su vez, tiene influencia y controla a la sociedad donde ejerce su poder, su autoridad y/o su fuerza. El Estado tiene su propia visión de las cosas, está formado por poderes públicos distintos y por la burocracia y, eventualmente, está penetrado por grupos, o tomado por organizaciones, o individuos, con sus propias inclinaciones o intereses, pero es el espacio arbitral donde se resuelven las diferencias grupales, pese a que puede ser un terreno de intereses cruzados que generan múltiples conflictos observables en torno a las políticas públicas, pero que, al final, termina imponiéndose.

Las tipologías de los grupos

Existen diversas tipologías de los grupos de interés y de presión, pero la clásica (grupos de interés y grupos de presión) sigue siendo la más importante. Como ya dijimos, la noción prevaleciente es la de grupo de interés, pero se reconoce la del grupo de presión, aunque la comunidad científica no ha parado en la elaboración de tipologías más refinadas, siempre con base en la noción de grupo de interés.

Sin espacio para hablar de las tipologías, sobre todo las más importantes, solo mencionaremos los términos de las mismas y sus autores. Por ejemplo, Finer y Sartori hablan de grupos de intereses económicos y de grupos promocionales. Klaus Von Beyme distingue grupos de interés económico especializado y grupos de interés público. De todas estas clasificaciones me interesa destacar la de grupo de interés público, pues es la más preocupada por los intereses colectivos que los demás. En esa clase entran las asociaciones civiles defensoras de distintos derechos humanos, o de causas más amplias, que afectan a la población en general.

Características de los grupos de presión. Resumen

I. Son una especie del género de los grupos de interés.

II. Se forman voluntariamente. Nadie está obligado a formar un grupo, pero hay algunas organizaciones que exigen ser miembros de ellas para obtener ciertos beneficios.

III. Están integrados por particulares. La posibilidad de un grupo de presión estatal es nula, pues, siempre será parte del poder público. Pasquino (2001) se refiere a esa posibilidad al señalar que los Länder en Alemania son un verdadero grupo de presión, cuando en realidad son los estados federados, es decir, parte de la estructura estatal.

IV. Todo grupo posee un interés en algo (lo que los hace grupos de interés), pero no todos tienen capacidad de presión, o no tienen en el cabildeo su herramienta fundamental. Hay grupos expresivos, o defensores de un interés moral, que no exige cabildeo.

V. Son grupos organizados de forma permanente.

VI. No se debe confundir el grupo de presión con la base social de la cual surge como su expresión organizada. Es decir, no son lo mismo las empresas (que crean una organización que defienda sus intereses), y la organización que los defiende a nivel nacional.

VII. Surgen en la arena social y se inmiscuyen en la vida política por la necesidad de influir en las decisiones gubernamentales y/o estatales, a fin de no ser afectados por estas, o buscando que las mismas los favorezcan. En otras palabras, los grupos de interés y de presión no son de naturaleza política, sino social, pero se ven obligados por la realidad política a intervenir en ella, mediante campañas de opinión pública, o usando la presión directa. Por eso hablamos de grupos politizados.

VIII. Pueden actuar a la luz pública, pero, sobre todo, lo hacen tras bastidores, lo más directamente posible sobre los decisores públicos claves en la toma de decisiones. Aquí es decisivo el alcance de la capacidad de *lobby* del grupo.

IX. Los grupos de presión suelen usar la influencia y el poder en sus actividades ante los centros de decisión, en los términos señalados arriba.

X. La relación entre los grupos de presión y el sistema político es muy amplia. En los sistemas democráticos la existencia de los grupos es legítima y, por tanto, aceptada, reconocida y protegida constitucional y legalmente (en aquellos casos que existan regulaciones legales de los grupos). Es en estos sistemas donde se consiguen el mayor número de grupos de interés y de presión. Y el grado de asociacionismo es una expresión del nivel democrático de un país. En los sistemas totalitarios, los grupos no existen, o los pocos que existen están sometidos a la dictadura totalitaria como ha sido llamada por algunos autores (Cobban, 1939; Friedrich y Brzezinski, 1956). Por su parte, los sistemas autoritarios suelen aceptar a ciertos grupos de interés y de presión, siempre que no contradigan la línea del (o de los) detentadores del poder y, un autor como Linz (2009), sostiene que un rasgo fundamental de los regímenes autoritarios es su "pluralismo limitado," formado por diversos tipos de grupos de interés.

Los dilemas de la acción colectiva

Mancur Olson (1971), ataco la teoría de los grupos como agregados de personas que buscan realizar sus intereses comunes. Según el autor, no es cierto que ello ocurra así, al menos en los grupos grandes. A esto se le llama el dilema de la acción colectiva. El punto de partida de Olson es que, siempre, se da por sentado que grupos de individuos, con intereses comunes, usualmente buscarán realizar esos intereses, como los individuos intentan hacerlo con sus intereses particulares. Sin embargo, Olson sostiene que ello no es lo que suele ocurrir. Ello depende del tamaño de los grupos. En los grupos grandes, los individuos racionales, los que buscan maximizar sus beneficios personales, no actuarán en función de realizar sus intereses comunes, porque ellos saben que, si no actúan, igualmente obtendrán el beneficio, pues, este es un bien colectivo, similar a los bienes públicos que el Estado, o el gobierno, dan a sus ciudadanos. Un bien es público cuando el mismo se otorga a unos ciudadanos, sin poder negárselos a otros. Un ejemplo: el servicio de policía.

Por lo tanto, los individuos racionales no pagan los costos de la acción colectiva. En ese sentido, preferirán tomar la "cola gratis." Se le conoce como el *free-rider problem*. Uno de los ejemplos más utilizados, es el de los sindicatos. Los trabajadores saben que una contratación colectiva los beneficiará a todos, aunque no se inscriban, no asistan a las reuniones, no paguen sus cotizaciones, en fin, aunque no hagan nada que les suponga costos. Ellos son unos *free-riders*, son unos "coleados". Por lo tanto, en los grupos grandes, solo se logra la participación de sus miembros mediante

coerción (membrecía obligatoria), o mediante incentivos selectivos, distintos del beneficio de la contratación colectiva, dados a cada persona individualmente. Olson ataca así, el supuesto fundamental de las teorías de los grupos de interés y/o de presión expuestas en este trabajo. Solo en los grupos pequeños es posible lograr los bienes colectivos sin coerción, ni incentivos selectivos, debido a que sus miembros evaluaran sus ganancias con el bien colectivo, por encima de sus costos en ayudar a proveerlo.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Introducción

Los partidos son el actor político por excelencia. Pueden nacer como grupos de personas, o como movimientos sociales, pero su organización excede a la del grupo de interés y a la del movimiento, que es la menos estructurada. En ese sentido, no son grupos, ni movimientos, pero pueden estar y, de hecho, lo están, vinculados orgánicamente con ellos. Su principal función es la de formar la voluntad política del Estado, es decir, crear un centro de poder, con capacidad de imponer la obediencia en un territorio. Eso puede lograrse democrática, autoritaria o totalitariamente. Ciertamente, esa voluntad política puede ser constituida por otros actores (monarcas, militares, un país invasor, caudillos, etcétera), pero lo que define, universalmente, al partido, en la actualidad, es esa tarea.

De allí, su necesaria presencia en todos los sistemas políticos. Los partidos pueden desaparecer, descomponerse, entrar en crisis, pero siempre surgen otros partidos, o se recomponen los existentes, a fin de enfrentar el trabajo más duro de la política, como es el de luchar por el poder. En la actualidad luce muy difícil realizar las diversas tareas que exige la vida política, democrática o no, sin los partidos. Trabajar por obtener el poder, constituye el gran objetivo de las organizaciones partidistas; lograr que ese poder sea democrático en su origen y en su ejercicio, ha sido y es, el objetivo de la lucha política contemporánea.

Históricamente, antes de los partidos, existían otras vías para establecer un centro de mando en una nación. La más conocida es la tradicional herencia del poder. Como dijo Duverger (2012; 163): "Durante siglos, pareció normal que el poder correspondiera por vía hereditaria, así como hoy parece normal que sea por vía de elecciones." La guerra fue otra manera de imponer una voluntad política; los bandos, o facciones y, en la etapa moderna, los militares y/o los caudillos, han sido otras.

Incluso, a pesar de la crisis que envuelve a la organización partidista desde las últimas décadas del siglo XX, ella sigue siendo la más apropiada para llevar a cabo las exigentes funciones de los sistemas políticos, en particular, los democráticos. Ninguna de las formas organizativas que han intentado sustituirlos (los movimientos sociales, la sociedad civil y los grupos de interés, o los militares), se han destacado por su superioridad organizativa y política frente a los partidos. Como dijo Sartori (1996; 15) en una conferencia:

> […] la democracia a gran escala no puede funcionar sin la intermediación de los partidos. En 1921, Lord Bryce escribió que nadie ha demostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin ellos. Y nadie lo ha demostrado hasta la fecha, 75 años después.

Es muy posible que lo que esté siendo rechazado por los ciudadanos a escala global, sea el modelo contemporáneo de partido, pero de allí a sacar la conclusión de que el instrumento partidista está superado, hay un trecho muy grande. Una organización partidista determinada puede desaparecer, o ser sustituida por otra, pero, lo que no parece desaparecer es la idea misma de partido, como instrumento para organizar sociedades de masas y de intereses diversos y contradictorios.

Los partidos son organizaciones vitales para la articulación y agregación de intereses sociales y políticos, sobre todo en los sistemas democráticos. Pero, su principal función tiene que ver con la selección de un personal político dirigente, con algún tipo de programa a ser realizado y, sobre todo, que cuente con los apoyos suficientes para estabilizar un mando político. Para decirlo en los términos de Weber (1919), solo los partidos cuentan con "políticos profesionales" y no con "políticos ocasionales", o aficionados a la política, es decir, poseen un personal dedicado totalmente a la actividad política, que vive "de" o "para" la política, que no es otra que la lucha por el poder, o por influir en él. Su importancia como articuladores de voluntades se revela, sobre todo, en las crisis políticas profundas, cuando está amenazada la integridad política y social de un Estado y/o de una nación.

La evolución histórica y teórica de los partidos: del rechazo a la aceptación, al reconocimiento constitucional

Las teorías sobre el origen y desarrollo de los partidos

La Palombara y Weiner (1969; 7) han agrupado en tres las teorías acerca del origen y desarrollo de los partidos. En primer lugar, la teoría institucional, según la cual, los partidos se formaron desde el parlamento, especialmente en Inglaterra, y se desarrollaron a partir de las exigencias de continuidad de los grupos de legisladores y por la extensión del sufragio y de la ciudadanía. En segundo lugar, la teoría histórico-situacional, según la cual, los partidos surgieron a partir de hechos de profundo impacto histórico, como las revoluciones industrial y nacional en Europa, las guerras de independencia en América del Norte y América del Sur, los cuales generaron profundos clivajes (*cleavages*) que dieron lugar a los partidos y, en tercer lugar, la teoría del desarrollo político, según la cual, los partidos se formaron debido a las exigencias de la modernización de los sistemas políticos. Esta última es la propuesta por La Palombara y Weiner (1969). Estas teorías dan cuenta de una evolución que ha ido acompañada, simultáneamente, con una labor de definición de la organización partidista.

En efecto, los partidos surgieron en Europa occidental del seno del parlamento inglés, en un largo proceso de formación, cuyos antecedentes fueron las facciones, las camarillas, los clubes políticos, las sociedades secretas o públicas, entre los más importantes grupos pre-partidistas. Esto llevó a Duverger a hablar de "partidos internos", nacidos de los grupos parlamentarios, y "partidos externos", surgidos desde afuera del parlamento: desde un movimiento social, o de un grupo de interés.

Fueran internos o externos, los partidos llegaron a ser la cristalización de las opiniones y creencias colectivas de los intereses predominantes en la sociedad. Los primeros partidos en Europa reflejaban los intereses de la aristocracia, luego los de la burguesía y, con el surgimiento de la clase obrera, surgieron partidos socialistas, comunistas y/o laboristas, para expresar los intereses de los trabajadores. Lo que indica que los partidos han surgido y evolucionado con la transformación de las sociedades, por el papel jugado por el parlamento, por la extensión del sufragio a la población masculina y luego a las mujeres y por su reconocimiento como figuras de derecho público.

Venezuela puede servirnos para ver cómo se usan los conceptos de grupo de interés, de partido y de movimiento social. En 1810, surgió un grupo de interés político interesado en declarar la independencia de inmediato. Se llamó la Sociedad Patriótica, nació en una coyuntura crítica y actuó en paralelo al parlamento recién creado, por lo que no era un grupo parlamentario. Cabe discutir si era realmente un partido o una facción. Su único objetivo era lograr la separación de Venezuela del imperio español, lo que significaba una lucha por el cambio del sistema político. La Sociedad Patriótica fue una corriente de opinión relativamente organizada (este es un rasgo de movimiento social), que reunió algunos cientos de miembros, pero no tuvo una presencia nacional, duró poco, debido al rápido inicio de la guerra

contra España, pero puede considerarse exitosa, toda vez que su máxima aspiración, la declaración de independencia, fue un objetivo logrado el 5 de julio de 1811.

El rechazo

Las primeras conceptualizaciones fueron antipartidistas. Por ello, el nacimiento de los partidos modernos fue traumático dado ese repudio que la idea y la práctica de los mismos, o de las organizaciones que se le parecían, producían en Europa y América. Ya Maquiavelo en 1532, en *El Príncipe* (2010), aludía a los efectos perniciosos de la división de la ciudad en facciones: de los "partidarios […] nacen las partes de la ciudad" que la "llevan […] a la ruina", refiriéndose a los conflictos que sacudían a los principados italianos en su tiempo. Los siglos XVIII y XIX fueron, en general, de animadversión, tanto en lo conceptual como en lo real, pues la mayoría de los pensadores los veían con aprehensión y muchos países los prohibieron legalmente.

El considerado primer teórico del partido, Bolingbroke, en 1738, (Cit. en Przeworski, 2010), los conceptualizó como facción, que era, a su juicio, el peor partido: "[…] el partido es un mal político, y la facción es el peor de todos los partidos." Para este autor, los partidos eran un factor negativo por el faccionalismo que producían y las divisiones que generaban en la sociedad. David Hume, consagró esta visión al ver a los partidos como un medio de subversión del gobierno, que "[…] hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de una misma nación que debían prestarse asistencia y protección mutua" (Hume, en Lenk y Neumann, 1980).

Los revolucionarios de las colonias británicas en América condenaron a los partidos, a pesar de que las primeras organizaciones partidistas modernas nacieron y se desarrollaron en Estados Unidos. George Washington (Cit. en PRZE-WORSKI, 2010; 61), su primer presidente, los vio como un peligro para la unidad nacional:

> El espíritu de partido sirve para distraer a los consejos públicos y debilitar la administración pública. Agita a la comunidad con celos infundados y falsas alarmas, enciende la animosidad de una parte contra otra, fomenta ocasionalmente revueltas e insurrecciones. Abre la puerta a la influencia extranjera y a la corrupción.

Madison (1788) describió a las facciones –de forma parecida a los partidos– más académicamente como:

> […] un grupo de ciudadanos, ya sean una mayoría o una minoría, que están unidos y actúan por algún impulso común, de pasión o de interés, adverso a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad. (Przeworski, 2010; 62)

En la Francia revolucionaria, sus líderes más importantes, aunque diferenciados en otros temas fundamentales, coincidían en la condena de los partidos. Dantón decía: "[…] si nos exasperamos los unos a los otros acabaremos formando partidos, cuando no necesitamos más que uno, el de la Razón". Robespiere, por su parte indicó: "En la república sólo puede haber dos partidos: los de los buenos y malos ciudadanos, esto es, el del pueblo francés y el de los individuos ambiciosos y ávidos." Saint-Just, viendo al partido como una facción sentenciaba: "Todo partido es criminal, por eso toda facción es criminal. […] Al dividir a un pueblo, las facciones sustituyen a la libertad por la furia del partidismo". Por lo tanto, fue lógico el decreto de la prohibición de los partidos y cualquier otro actor colectivo político en Francia en la era revolucionaria; igual hicieron Alemania, y Uruguay (Przeworski, 2010; 62-63).

En Venezuela, Simón Bolívar, quien fuera uno de los fundadores del primer grupo de interés político en el país, la Sociedad Patriótica (1810) moriría, en 1830, tras haber logrado la independencia de varias naciones suramericanas, condenando a los partidos por la desunión que causaban. "Colombianos, mis últimos votos son por la felicidad de la patria. Si mi muerte contribuye a que cesen los partidos y se consolide la unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro".

La valoración de los partidos

Contra el profundo rechazo, los partidos intentaban formarse. Y algunos teóricos los veían de otra manera. Edmund Burke, político e intelectual inglés del siglo XVIII, en 1770, dio la primera definición favorable de los partidos, al decir que:

> Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo. Los fines requieren medios, y los partidos son los medios adecuados para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado. (En: Lenk y Neumann, 1980)

En un tono más académico, Benjamín Constant escribió en 1816 (Duverger, 2012; p. 10): "Un partido es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política." Esta inclinación a ver el rol de los partidos en la vida política, antes que censurarlos, se desarrollará en el siglo XX con autores como Weber y Duverger, pero antes algunos autores detectarán otros problemas generados por los partidos.

Del faccionalismo al elitismo interno de los partidos

En el siglo XX, surgió y se desarrolló un enfoque sobre los partidos visualizando sus funciones en la vida política. Lo que interesaba era determinar el rol de los partidos dentro de la vida política. Sin embargo, algunos autores, como Michael Ostrogorski (2008), aun valorando el partido para la democracia, introdujo un tema que será desarrollado posteriormente por los críticos de la organización partidaria: la idea de que la estructura partidista, convertida en maquinaria, dejaba de facilitar la voluntad popular y la opinión pública y se convertía en dueña de la misma. Ya el acento no estaba puesto en el faccionalismo, sino en la sustitución de las bases por la maquinaria, lo que vendría a ser llamado posteriormente como "partidocracia".

En una dirección similar, pero mucho más pesimista, Robert Michels (1908) señaló la existencia de una presunta "ley de hierro de las oligarquías" en el seno de las organizaciones modernas, generalizando a partir de su análisis del partido socialdemócrata alemán. Según él, donde hubiera organización tendía a haber oligarquía, es decir, un pequeño grupo, el de los dirigentes, o el que forma el líder con sus colaboradores, termina controlando los procesos internos de la asociación: "La democracia conduce a la oligarquía, y contiene necesariamente un núcleo oligárquico" (Michels, 1979; 8). En los partidos esto sería, a juicio de Michels, una verdadera ley universal. Sin embargo, como ha señalado Sartori, su tesis es muy endeble desde un punto de vista metodológico, pues se basa en un solo caso y no era una reflexión sobre la democracia como forma de gobierno (Sartori, 1988).

Pese a las críticas permanentes hacia los partidos, el siglo XX registra una corriente creciente de aprobación, ganando legitimidad pública. Los teóricos comenzaron a verlos como instrumentos adecuados dentro del Estado, no como contrarios a la nación. La colectividad democrática de países lo valoraron como el mecanismo apropiado para formar gobierno y, más aún, para formar la voluntad política del Estado. Sin embargo, el discurso anti-partido no desapareció y reaparece cada cierto tiempo, con razón, o sin ella, en el público desencantado de las gestiones partidistas de gobierno, o por cazadores de fortuna política que buscan pescar en el río revuelto del descontento popular.

Con el siglo XX, llegó también la preocupación de los analistas por desestatizar la política, es decir, por verla más allá del Estado y, sobre todo, más allá de las instituciones formales y de la Constitución. Se abría el abanico de temas a analizar a aquellos relacionados con las luchas por el poder dentro de un proceso político, fuera el proceso gubernamental o el que se desarrolla fuera de las instituciones públicas. Como dijo Pye, (1969; V): "Una vez que los investigadores del gobierno comparado examinaron qué estaba detrás de las constituciones formales y de las estructu-

ras gubernamentales de los Estados occidentales, lo primero que los impresionó fue el rol de los partidos políticos." Y como señaló Gabriel Almond (1958), los partidos políticos se convirtieron en el centro de la nueva ciencia política. El tema de los partidos se analizaba en paralelo con el de los grupos de interés y de presión, ya analizado en la primera parte de este capítulo.

La valoración funcional de los partidos: Weber, Kelsen y Duverger

Pese a las críticas al elitismo interno de los partidos, los análisis no se orientaron hacia el rechazo sino hacia su comprensión, como lo planteó Max Weber, e, incluso, hacia su necesidad para establecer la democracia, como lo señaló Kelsen. Los analistas comenzaron a destacar el rol de los partidos en la dinámica política. En líneas generales, la primera mitad del siglo XX trajo una perspectiva más funcional de los partidos que se desarrollaría y se implantaría académicamente en la segunda mitad. En este particular, es de suma importancia la obra de Weber quien puede considerarse como el primer autor que estudia a los partidos teóricamente de una manera más sistemática.

A pesar de los duros señalamientos que hizo en 1919, en la conferencia titulada: *La política como vocación*; en su libro póstumo *Economía y Sociedad*, publicado en 1921, Weber (1964, 228) calificó a los partidos como una forma de:

> […] socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de socialización efímeras o de cierta duración y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (racionales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores), según una concepción del mundo.

En la mencionada conferencia, Weber consideró al jefe de partido dentro de un régimen parlamentario, como una evolución del demagogo libre, en el sentido original de la palabra en la Grecia antigua (líder popular) y como expresión del caudillaje político, típica figura de occidente. Ambos tipos de líderes desarrollaban una dominación carismática.

> Lo que hoy nos interesa sobre todo aquí es el segundo de estos tipos: la dominación producida por la entrega de los sometidos al 'carisma' puramente personal del 'caudillo'. En ella arraiga, en su expresión más alta, la idea de vocación. La entrega al carisma del profeta, del caudillo en la guerra, o del gran demagogo en la Ecclesia o el Parlamento, significa, en efecto, que esta figura es vista como la de alguien que está internamente llamado a ser conductor de hombres, los cuales no le prestan obediencia porque lo mande la costumbre o una norma legal, sino porque creen en él. Y él mismo, si no es un mezquino advenedizo efímero y presuntuoso, 'vive para su obra'. Pero es a su persona y a sus cualidades a las que se entrega el discipulado, el séquito, el partido. (Weber, 1919)

A partir de su teoría, de su definición de la política como " […] la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen" (Weber, 1919; 2), se debe entender al partido como una forma de distribución de poder en una comunidad: "Ahora bien, los fenómenos de la distribución del poder dentro de una comunidad están representados por las 'clases', los 'estamentos' y los 'partidos'" (Weber, 1964; 683). Cada uno de ellos tiene un ámbito específico de acción:

> En tanto que las 'clases' tienen su verdadero suelo patrio en el 'orden económico' y los 'estamentos' lo tienen en el 'orden social' y, por tanto, en la esfera de la repartición del 'honor', influyendo sobre el orden jurídico y siendo a la vez influido por él, los partidos se mueven primariamente dentro de la esfera del 'poder'. (Weber, 1964; 693)

Al volverse la actividad política una "empresa", tarea necesitada de preparación, se requirió una organización permanente que manejara todos los asuntos de la política, especialmente, el atinente a la dirección del gobierno. "La transformación de la política en una 'empresa' […] hizo necesaria una preparación metódica de los individuos para la lucha

por el poder y sus métodos como la que llevaron a cabo los partidos modernos […]"[5] Para que las figuras pre-partidistas llegaran a ser tales, debían alcanzar la característica de organizaciones duraderas, compitiendo entre ellas por los cargos, convirtiéndose el vencedor en un dominador dentro de una "estructura de dominación." Solo existen partidos bajo el constitucionalismo representativo. "Los partidos sólo alcanzan su tipo moderno en el estado legal con constitución representativa" (Weber, 1964; 231). En la realidad, este proceso de formación se dio, según Weber, en tres etapas: la de las camarillas aristocráticas, la de los grupos de notables y la de los partidos (Weber, 1964; 1082-1084. La Palombara y Weiner, 1969; 8).

En conclusión, para Weber el partido es una organización orientada a cumplir fines, a aplicar un programa, a luchar por el poder y los beneficios que se derivan de él y a socializar a la población con base en una concepción del mundo.

> El partido es una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea objetivo, como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales; o personales, es decir, tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces; o, en fin, tendiente a todos estos conjuntamente. (Weber, 1964; 1082)

En 1920, Hans Kelsen observó la centralidad de los partidos para la existencia de la democracia. Hablaba ya de un Estado de partidos, como condición necesaria y suficiente para la existencia de un sistema democrático. Primero destacó que las democracias modernas estaban sostenidas totalmente en los partidos políticos: "La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático […]" (1977; 35-36).

Preocupado por el surgimiento de regímenes de partido único, Kelsen estaba alarmado por la formación de monopolios partidistas y su idea era que pudieran existir todos los partidos que la gente pudiera organizar, que nada pudiera impedirlo, y que ninguno de ellos tuviera un papel hegemónico: "Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos" (Kelsen, 1977; 37). Al afirmar esto, Kelsen está pensando en las llamadas dictaduras de partidos en donde existe un solo partido político, el cual tiene todo el monopolio del poder en el gobierno del Estado. Por ello, manifiesta que en una democracia debe existir una pluralidad de partidos políticos. Fue de los primeros en recomendar el reconocimiento constitucional de los partidos.

Rechazó la idea muy establecida de que la naturaleza de los partidos políticos era incompatible con la naturaleza del Estado porque la realidad demostraba, por todas partes, lo contrario. Su prédica acerca del reconocimiento constitucional de los partidos, se vio llevada a la práctica después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los partidos políticos fueron elevados a rango constitucional en varios países europeos.

Ese mismo 1920, en la Unión Soviética, el líder de la revolución rusa, Vladimir Ilich Lenin, sentenciaba lapidariamente que el partido para los comunistas era simplemente una minoría organizada que contaba con el apoyo de las masas.

> Qué representa una minoría organizada? Si esta minoría es realmente consciente, si sabe llevar tras de sí a las masas, si es capaz de dar respuesta a cada una de las cuestiones planteada en el orden del día, entonces esa minoría es, en esencia, el partido.[6]

Lenin llevaba años pensando en el tipo de partido propio del régimen comunista y, en 1920, lo podía poner en práctica como gobernante. En 1902, ya había ideado el plan de lo que vendría a ser el primer partido totalitario en

5 WEBER, Max: *La política como vocación*, http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf
6 Discurso de Lenin ante la Internacional Comunista, en: https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1920s/internacional/congreso2/02.htm#topp

la historia (Friedrich y Brzezinski, 1975; 73). En *¿Qué hacer?* Lenin (1902; 14) dijo lo siguiente: "Por el momento, no queremos más que indicar que sólo un partido dirigido por una teoría de vanguardia puede cumplir la misión de combatiente de vanguardia." La conciencia de clase debe ser exportada de la vanguardia a la clase.

> Hemos dicho que los obreros no podían tener conciencia socialdemócrata. Esta sólo podía ser introducida desde fuera. La historia de todos los países atestigua que la clase obrera, exclusivamente con sus propias fuerzas, sólo está en condiciones de elaborar una conciencia tradeunionista, es decir, la convicción de que es necesario agruparse en sindicatos, luchar contra los patronos, reclamar del gobierno la promulgación de tales o cuales leyes necesarias para los obreros. En cambio, la doctrina del socialismo ha surgido de teorías filosóficas, históricas y económicas que han sido elaboradas por representantes instruidos de las clases poseedoras, por los intelectuales. (Lenin, 1902; 24)

Esta teoría del partido vanguardia, minoría o élite, se transformará en el principio teórico sobre el cual se organizará el régimen soviético, que lleva, desde las masas a la vanguardia esclarecida, hasta el líder de la nación, como el guía de la vanguardia. Las masas incapaces de trascender el mero economicismo, deberán siempre seguir las orientaciones de la vanguardia y del líder.

En Italia, los seguidores de Mussolini dirán: "Cree, obedece y lucha" (Friedrich y Brzezinski, 1975; 75) En Alemania, las ediciones de *Mi Lucha*, irán indicando el camino a seguir. En 1928, Hitler decía en su libro: el movimiento proclama la democracia: elección del líder, pero también su autoridad absoluta. En 1933, dirá "[…] el movimiento proclama en todos los niveles la autoridad absoluta del líder, junto con la mayor responsabilidad" (Cit. en Friedrich y Brzezinski, 1975; 74).

La figura organizativa del partido terminó de imponerse en este largo proceso de dos siglos o más, siendo reconocida por la mayoría de los teóricos y aceptada por los países democráticos después de la Segunda Guerra Mundial, muchos de los cuales, les dieron rango constitucional y/o legal, convirtiéndose en el instrumento organizativo más utilizado para formar una voluntad política en los Estados contemporáneos. También resultaron vitales para los sistemas políticos totalitarios y autoritarios, por lo que cualquier definición debe incluir a los partidos de estos sistemas. Hoy por hoy, no existe una estructura que pueda llevar a cabo las fatigosas y, muchas veces, ingratas tareas de movilizar, organizar, estimular el apoyo ciudadano a fin de obtener su visto bueno en unas elecciones competitivas, o en una situación no democrática (dictatorial, autoritaria y/o totalitaria), para alcanzar el poder del Estado y tomar decisiones vinculantes para toda la nación.

En 1951, Maurice Duverger publicaba una investigación comparada sobre el origen y evolución de los partidos y los sistemas de partidos en su conexión con los sistemas electorales. Todavía, hasta ese momento, los investigadores del tema estudiaban los partidos a partir de sus doctrinas, y como señaló Duverger, había que estudiarlos en su organización interna para determinar realmente qué eran: "Ya que los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular" (Duverger, 2012; 11).

La visión marxista estaba de moda por entonces, según Duverger:

> En estos últimos años, la concepción marxista del partido-clase, sucediendo a la noción liberal del partido-doctrina, ha orientado los estudios en sentido diferente. Se han buscado las relaciones entre el nivel de vida, la profesión, la educación y la filiación política. (*Idem*)

No obstante, Duverger se apartó de la teoría clasista definiendo al partido como una comunidad.

El trabajo del autor francés contribuyó a aclarar definitivamente el origen y desarrollo de los partidos. El nacimiento de estos estaba ligado al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Sin embargo, no todos los partidos son internos al parlamento; algunos se "desvían" de esta ruta porque nacen fuera del ciclo electoral y parlamentario, son partidos externos. La teoría de una formación externa e interna de los partidos se popularizó entre los académicos. Con ello, Duverger quería decir que había unos partidos que se habían formado desde el interior del parlamento y otros desde afuera de este.

Para Duverger (2012; 15) los partidos eran una creación reciente de la humanidad.

> En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opinión, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas.

Lo que diferenciaba a los partidos del siglo XIX de los de mediados del siglo XX, era su organización. "Los partidos modernos se caracterizan antes que nada por su anatomía: a los protozoarios de las épocas anteriores, ha sucedido el partido con organismo complejo y diferenciado del siglo XX" (Duverger, 2012; 11).

Esta evolución se produjo de la siguiente manera (Duverger, 2012; 15-16):

> En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección.

En concreto, el núcleo originario de los partidos fue el grupo parlamentario (Duverger, 2012; 16):

> El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos. […] Desde luego, quien dice 'facción' no dice todavía 'grupo parlamentario'; entre ambos hay toda la diferencia que separa a lo inorgánico de lo organizado. Pero el segundo salió de la primera, a través de una evolución más o menos rápida.

Para La Palombara y Weiner (1969), los partidos son hijos de los sistemas políticos modernos. Donde quiera que emergen (sea en una sociedad libre o en regímenes totalitarios), cumplen funciones, tales como, organizar la opinión pública, comunicar demandas al gobierno, articular a sus seguidores a la comunidad nacional, incluso, aun cuando quieran destruirla.

> Estas similitudes de función, sugieren que el partido político surge cuando las actividades de un sistema político alcanzan cierto grado de complejidad, o cuando la noción de poder político llega a incluir la idea de que las masas deben participar o ser controladas. (La Palombara y Weiner, 1969; 3-4)

Los partidos surgen cuando las tareas de reclutar el liderazgo político e implementar políticas públicas no puede ser manejada más por un grupo de hombres despreocupados de los sentimientos públicos. En otras palabras, los partidos se materializan a partir del momento en el que las masas deben ser tomadas en cuenta para la vida política.

La extensión del sufragio y de la ciudadanía y el progresivo reconocimiento legal de este tipo de asociaciones, como ocurrió en Inglaterra en 1832, con el *Reform Act*, incidió en la progresiva aceptación del partido en paralelo con su rechazo. La Palombara y Weiner (1969; 6) señalaron que aquellos grupos pre-partidistas no podían considerarse par-

tidos porque les faltaba lo siguiente: primero, una organización con continuidad en el tiempo, es decir, cuya esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes; segundo, una organización nacional construida desde el nivel local hasta el central, con una comunicación permanente entre los dirigentes centrales y locales; tercero, con la determinación consciente, por parte de los dirigentes nacionales y locales, de capturar y ejercer directamente el poder, no solo de influir en él, y cuarto, buscar el voto y el apoyo popular.

Ahora bien, no en todas partes los partidos se formaron a partir de la actividad parlamentaria. Hay otros casos en los cuales, ciertas coyunturas históricas críticas dieron paso a divisiones ideológicas y políticas a partir de las cuales se crearon partidos. En los Estados Unidos de Norteamérica, los partidos siguieron a la guerra de independencia. En América Latina, las declaraciones de independencia y posteriores confrontaciones bélicas, fueron el caldo de cultivo de las primeras organizaciones partidistas. En tal sentido, Lipset y Rokkan en 1967, señalaron que los sistemas de partidos se habían formado a partir de los clivajes sociales e históricos provocados por las dos revoluciones ocurridas en el período formativo de las naciones: la Revolución Nacional y la Revolución Industrial.

Estas transformaciones generaron clivajes sociales a lo largo de los cuales surgieron las divisiones partidistas. Esos clivajes fueron: conflictos entre el centro y la periferia, es decir, entre el Estado nacional y sectores étnicos, religiosos, regionales, lingüísticos, etcétera, que se encontraban en las márgenes del Estado, o no eran tomados en cuenta, o eran discriminados. El segundo tipo de clivaje fueron los conflictos entre la Iglesia y el Estado, referidos a la necesidad de disminuir el poder histórico de la primera, la cual no quería perderlo. El tercer tipo de clivaje fue la confrontación entre los terratenientes y la burguesía industrial y, el cuarto clivaje, giró en torno a la oposición entre capitalistas y trabajadores. Estos clivajes se extendieron a la etapa contemporánea y marcaron la confrontación política en todos los sistemas, especialmente, en los democráticos, en particular en Europa. "Las clases vinieron a ser la fuente más prominente de conflicto y de voto, particularmente después de la extensión del sufragio a todos los hombres adultos" (Lipset, 1994; 14).

No obstante, los cambios sociales hacia una sociedad post-industrial (Touraine, 1969, Bell, 1978) y políticos, con la desaparición del sistema totalitario nazi y comunista, en la segunda mitad del siglo XX, modificaron en gran medida estos clivajes y sus efectos políticos, sobre todo, a partir de la década de los noventa. Las sociedades avanzadas entraron en una era de valores post-materialistas (Inglehart, 1990) cuyo crecimiento comenzó a modificar las conductas políticas en un sentido no clasista; mientras que las sociedades latinoamericanas se debaten políticamente entre una economía de mercado y una economía intervenida por el Estado, cuando no totalmente estatizada, clivaje que ha generado la principal confrontación política desde los años ochenta del siglo XX y continúa en las primeras dos décadas del siglo XXI.

Lo que debe contener una definición de partido

Por lo visto hasta aquí, debemos concluir que cualquier definición de partido político debe ser lo suficientemente amplia como para cubrir todos los tipos existentes hoy día; sean democráticos, no democráticos, o antidemocráticos, porque el partido es un instrumento de poder, utilizable en cualquier tipo de sistema político. No se puede definir al partido solo por su participación en elecciones competitivas, porque se deja por fuera aquellos regímenes políticos que no realizan elecciones competitivas, aunque hagan votaciones, como los comunistas, los autoritarios y los dictatoriales, en las cuales no se elige, solo se deposita un voto.

Una definición de partido siempre debe contener algunos elementos básicos, sin los cuales, no podrían existir. Entre ellos tenemos, organización, búsqueda del poder político, doctrina, militantes y una inclinación a la lucha por

el poder permanente. Hay otros ingredientes que suelen mencionarse, pero que no se encuentran en todos los casos: la lucha por los cargos públicos, solo se registra en democracia, o donde hay elecciones competitivas; la formación de opinión pública no se observa en regímenes dictatoriales, sino en democracia; el origen voluntario de los partidos no existía en la URSS, donde la Constitución los define como la vanguardia de la sociedad, ni existe en China, ni en Cuba. Por lo tanto, estos no pueden verse como requisitos para su existencia; de la misma manera, la función articuladora y agregadora, señalada por Gabriel Almond (1958), tampoco aplica para todos los partidos, sino para los democráticos; igualmente no se puede decir que son organizaciones perdurables en el tiempo, porque en muchas partes, los partidos desaparecen de la escena y surgen nuevos tipos. Estos no son, pues, requisitos de una definición, ya que limitaría la lista de partidos a ser considerados como tales.

Por ello, definimos al partido político como una organización, formada por militantes y dirigentes, orientada a luchar por el poder político (obtenerlo, mantenerlo) para lo cual realiza una cantidad de actividades, según el sistema político donde opere, (captar militantes y apoyos, participar en campañas electorales, o en conspiraciones para asaltar el poder, crear opinión pública en torno a su programa o a sus propuestas para la sociedad, gobernar, oponerse, etcétera), generalmente guiado por alguna ideología, doctrina o programa político. La era comunicacional y digital ha cambiado mucho a los partidos, sobre todo, en cuanto a la militancia. En la actualidad, los partidos dependen más de las audiencias, el ciudadano como consumidor de televisión y de redes sociales, que de la militancia, pues los medios de comunicación masivos llegan a más personas que los militantes, cuyo papel ha sido, históricamente, el de difundir el mensaje del partido y conseguir nuevos adherentes. Pese a esos cambios, el partido sigue realizando sus tareas articuladoras, agregadoras, de reclutamiento de masas y dirigentes, de control en los países totalitarios y autoritarios, entre otras actividades.

Partidos y sistemas políticos

Cualquier análisis de los partidos políticos suele establecer la importancia de los mismos para la existencia y funcionamiento de la democracia. No hay democracia sin partidos, suele decirse, lo cual es cierto, pero puede haber partidos sin democracia, como muestran los sistemas comunistas históricos, o aún existentes, y el nazi-fascismo. El partido no solo le sirve a la democracia, sino que le sirve y le ha servido a todo el que quiere obtener poder político; sea todo, o en parte; luce como el mejor, aunque no el único, instrumento inventado para obtener el poder político. Por eso, ha sido igualmente importante para los sistemas autoritarios y totalitarios.

En los regímenes autoritarios, la existencia de un partido político oficialista es, para Linz (2009; 158), una evidencia de la existencia de un pluralismo limitado:

> Tal como veremos, en algunos de estos regímenes un partido oficial, o Único, o privilegiado, es un componente más o menos importante del pluralismo limitado. Sobre el papel, dichos partidos reclaman a menudo el poder monopolista de los partidos totalitarios y cumplen probablemente las mismas funciones, pero en realidad se han de distinguir claramente de éstos.

Para los regímenes totalitarios, el partido ha sido y es fundamental (Cobban, 1939; Friedrich y Brzezinski, 1956; Linz, 2009). Friedrich y Brzezinski (1975; 43), indican que uno de los seis elementos comunes a las "dictaduras totalitarias" es " […] un partido único de masas, acaudillado siempre por un hombre –el 'dictador'– y formado por una parte relativamente pequeña de la población total de hombres y mujeres". Para Linz, el partido único es el instrumento fundamental en la construcción y manejo de un sistema totalitario. Por su capacidad de penetración en la sociedad, para estar presente e influir en las instituciones, para movilizar las masas voluntaria o seudo-voluntariamente más que

con incentivos utilitarios, a fin de comprometerlas con los fines del Estado totalitario y dándoles un sentimiento de participación a muchos ciudadanos y alimentando el idealismo colectivista de masas (Linz, 2009).

Esto nos remite a una valoración del partido como un instrumento para la lucha política y para la conquista del poder político, independientemente de la vía usada para llegar a él. En tal sentido, parte de su importancia moderna y contemporánea reside en esa función. Y el valor de los partidos para la democracia está en que sirven a este propósito, pero contribuyendo a formar la voluntad política del Estado, en un marco de competencia y competitividad política, ideológica y electoral, a diferencia de otros sistemas políticos negadores o limitadores de la competencia partidista.

El partido en democracia sirve, incluso, para algo más. Tan importante es contar con un instrumento que permita realizar el trabajo político de articular a los individuos detrás de una doctrina, un programa y unos dirigentes, como el de agregar las preferencias colectivas, tal como las entiende el partido de gobierno, en políticas públicas.

Por ello, debo destacar el hecho de que, tras su aparición en el siglo XIX, la figura de los partidos políticos ha sido utilizada por casi todos los sistemas y/o regímenes políticos existentes desde entonces, como un mecanismo para formar una voluntad de poder en una sociedad determinada. Tanto los sistemas democráticos, como los no democráticos y los antidemocráticos han hecho uso de ellos, sea en plan gobernante, o en plan opositor. Los han tenido los regímenes fascistas, nazi, comunistas, dictatoriales, autoritarios y los democráticos. Ello indica que el partido político se convirtió en la época contemporánea en el mejor instrumento para obtener y manejar el poder político, no el único, pero sí el más importante por su difusión en casi todos los tipos de sistemas políticos. Como tal, sirve para controlar el gobierno y el Estado, darle direccionalidad a una sociedad, transformarla, imponer un sistema de dominación y/o para que la gente sea libre y dueña de su vida política.

Por ello, los partidos deben estudiarse en conexión con los sistemas políticos donde operan, pues estos suelen surgir de su actividad y, por tanto, tienen una relación indisoluble con ellos. Un sistema totalitario impone un solo partido con exclusión de cualquier otro; los sistemas autoritarios permiten varios partidos, siempre que no desafíen al partido dominante, o al gobernante; solo los sistemas democráticos permiten, estimulan y legitiman a todo tipo de partido político, con pocas excepciones.

Tipologías de partidos

Entre las tipologías más importantes, la primera fue formulada por Max Weber, a principios de siglo XX: partidos de notables y partidos de masas; le siguió la de Maurice Duverger en los cincuenta, quien los dividió en partidos de masas y de cuadros; luego en los sesenta, Otto Kirchheimer introdujo el concepto de partido "atrapa todo" o *catch all party*; Angelo Panebianco, acuñó la noción de partido profesional-electoral y, finalmente, Katz y Mair, el de partido cartel.

La investigación sobre los partidos puede hacerse en términos de unidades y/o como conjunto. Ello nos permite hablar de partidos individuales y/o de sistemas de partidos. En este punto tratamos a los partidos como unidades. Asimismo, tenemos que tener en mente que el trasfondo político sobre el cual Weber, Sartori, Duverger y otros, hicieron sus teorías eran los sistemas parlamentarios europeos, en los cuales, la clave para formar gobierno es la elección de los parlamentos, no la elección de un mandatario nacional, pues de su seno se escoge quien ha de ser el primer ministro, o el jefe del gobierno, o el presidente de la nación. Por eso, Sartori fundamenta su análisis de los sistemas de partidos en tres factores: la capacidad de formar gobierno por parte de un partido, su capacidad de coalición y de veto. En los sistemas presidenciales es distinto, pues se eligen tanto el ejecutivo como el legislativo por el voto popular, directa o indirectamente. Este hecho, ha influido poderosamente en los análisis de los partidos y de los sistemas de partidos.

Partidos de notables y de masas

En relación a las tipologías de los partidos como unidades, tenemos algunas clásicas. La primera, debida a Max Weber, fue la de los partidos de notables y los partidos de masas. El primero propio del siglo XIX, estaba formado por personalidades del mundo económico, intelectual y político, en una época de sufragio restringido y censitario, por lo que su base de apoyo eran los que tenían capacidad para votar y, por tanto, estaban registrados en el censo por sus ingresos, o por su educación. Los partidos de notables siguieron a los "séquitos de la aristocracia", o facciones: "Son vecinos de dichos partidos de la nobleza los partidos de los honoratiores, que se formaron por doquiera con el advenimiento del poder de la burguesía." (Weber, 1964; 1082). Están constituidos por: "Sacerdotes, maestros, profesores, abogados, médicos, farmacéuticos, campesinos acaudalados y fabricantes –en Inglaterra toda aquella capa que se cuenta entre los gentlemen– […] En esta fase no existen todavía en el país partidos organizados interlocalmente (SIC) como asociaciones permanentes." (Weber, 1964; 1082).

Los partidos de notables fueron sustituidos por los partidos de masas, gracias a la democratización del sufragio. Los partidos de masas:

> […] son producto de la democracia, del derecho electoral de las masas, de la necesidad de la propaganda y la organización de masas, del desarrollo de la suprema unidad de dirección y de la disciplina más estricta. Cesan el dominio de los honoratiores y la dirección por los parlamentarios. Tornan la empresa en sus manos los políticos 'profesionales' de fuera del Parlamento. Ya sea como 'empresarios' –como lo fueron el boss norteamericano y también el 'election agent' inglés– ya como funcionarios de sueldo fijo. En el aspecto formal se produce una vasta democratización. Ya no es la fracción parlamentaria la que elabora los programas correspondientes ni tienen ya los honoratiores locales la designación de los candidatos en sus manos, sino que son las asambleas de los miembros organizados de los partidos las que los eligen, enviando delegados a las asambleas de orden superior, de las que hasta el 'día del partido' puede haber varias. (Weber, 1964; 1084)

Estos partidos de masas registran, a su vez, dos tipos: los partidos de patronazgo y los partidos ideológicos. Según Weber, (1964; 1078):

> O son esencialmente organizaciones patrocinadoras de cargos –como en Estados Unidos desde la eliminación de las grandes pugnas a propósito de la interpretación de la Constitución–, en cuyo caso su objetivo consiste sencillamente en llevar a sus jefes por medio de elecciones al lugar director, para que éstos distribuyan luego los cargos estatales entre su séquito, o sea entre el aparato burocrático y de propaganda del partido.

O son ideológicos (Weber, 1964; 1079):

> O bien los partidos son principalmente partidos de ideología que se proponen, por consiguiente, la implantación de ideales de contenido político. Tal fueron[7], en forma bastante pura, el centro alemán de los años setenta y la socialdemocracia hasta su burocratización total. Por lo regular, sin embargo, los partidos suelen ser ambas cosas a la vez. o sea que se proponen fines políticos objetivos trasmitidos por tradición y que en consideración de ésta sólo se van modificando lentamente, pero persiguen además el patrocinio de los cargos.

A pesar de las diferencias entre ambos tipos de partidos, a todos es común el hecho de que (Weber, 1964; 231):

> […] un núcleo de personas tiene en sus manos la dirección activa, o sea la formulación de las consignas y la elección de los candidatos; a éstos se unen 'correligionarios' con un papel esencialmente más pasivo y por último el resto de los miembros de la asociación sólo juega un papel de objeto, quedándole únicamente la elección entre los varios candidatos y programas que ante ellos presenta el partido.

7 SIC.

Los partidos de masas, sobre todo los socialdemócratas, cuando se declararon partidos poli clasistas y no solo expresión de la clase obrera, introdujeron con ello cambios significativos en la relación entre partidos y electores, pues buscaban atraer a los trabajadores, pero también a la clase media. Con ello, la ideología pasó a un segundo plano como argumento para atraer a los electores y muchos partidos ideológicos terminaron practicando un apaciguamiento doctrinario, en favor de un mayor electoralismo.

Partidos de masas y partidos de cuadro

En 1951, Duverger (2012) dio a conocer una tipología en la cual recoge el partido de masas frente al partido de cuadro. El partido de cuadros es un tipo de organización fundamentado más en la calidad (ideológica, social, cultural, etcétera) de sus militantes, y menos en la cantidad de miembros. Son partidos pequeños, poco organizados, de estructura celular. El partido de masas está, por el contrario, más preocupado por captar militantes y adherentes que por la calidad de su liderazgo, son de gran tamaño, tienden a ser electoralistas, aunque posean una ideología, esta se va diluyendo en la medida que se hace más electoralista.

El partido "atrapa todo" o "catch all party"

Otto Kirchheimer (1969; 177-192), le va a poner nombre a la tendencia iniciada por los partidos socialdemócratas: el partido "escoba" o "atrapatodo", en inglés, *catch all party* (CAP), por su nombre en inglés. Inicialmente lo llamó *catch all people's party*, o partido del pueblo atrapa todo. Este era la consagración del partido de masas preocupado por obtener la mayor cantidad de votos del electorado antes que por defender una ideología determinada, lo que llevaba a dichos partidos a abrirse más a diversos sectores sociales, perdiendo precisión o dogmatismo ideológico, pues había que tener un mensaje político genérico, en el cual se vieran expresados diversos y contradictorios intereses sociales. El concepto recogía una cantidad de transformaciones en los partidos políticos en conexión con la evolución de la sociedad industrial hacia nuevos niveles de consumo, de confort, hacia nuevos temas de preocupación y movilización públicas. Los partidos pasan de la ideología a la propaganda, los militantes de base pierden importancia junto con los afiliados. Los líderes se independizan de las bases y se apoyan más en los medios de comunicación social.

El punto de partida para entender este concepto es que los partidos que basaban su apoyo electoral en grupos sociales bien definidos, como la clase obrera industrial, o los votantes católicos, comenzaron a cambiar su forma de reclutamiento y apelación, pasando a convocar a otros grupos sociales, distintos de sus clientelas originales. Era la transformación del partido de integración de masas, desde su organización según líneas de clase y/o estructuras confesionales, abandonando los intentos de encuadramiento moral e intelectual de las masas, en favor de lo electoral, buscando más audiencia y más éxito electoral. Se partía de la base de que los electores se comportaban según su pertenencia a ciertos grupos. Por ejemplo, los trabajadores de "cuello azul", de "cuello blanco", manuales, del campo, católicos, no católicos, eran clientelas que requerían mensajes electorales específicos. Ganar una elección era una tarea más inmediata, que difería profundamente de las preocupaciones doctrinarias de los primeros tiempos de los partidos en el siglo XIX.

Una forma de salvar el agrupamiento de los electores por clientelas, era lanzar mensajes nacionales que trascendieran los intereses particulares, con lo que su clientela potencial se ampliaba grandemente. Ello se facilitaba porque había partidos cuyos programas no excluían a nadie, mientras otros sí. La democracia cristiana, por ejemplo, excluía a los votantes no creyentes.

Solo los mayores partidos pueden convertirse en *catch all party* exitosos. Ni los pequeños partidos, ni los regionales, ni los identificados con una ideología demasiado limitada, como los calvinistas alemanes, o partidos con temas tran-

sitorios, como los refugiados alemanes, o los partidos de un solo tema, pueden aspirar a serlo. No pueden tampoco los partidos que defienden una clientela específica, o que hacen *lobby* por una reforma limitada.

Para evaluar su impacto, Kirchheimer compara las funciones de los partidos europeos durante sus primeras décadas, con las funciones que cumplían dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial.

- Inicialmente habían sido instrumentos para modificar o reemplazar el orden político existente y, ahora, se habían convertido en canales de integración de individuos y grupos en dicho orden (función de integración-desintegración).
- Habían pasado de determinar las preferencias políticas de sus clientelas a influir las de otros participantes en el proceso político.
- Seguían nominando a los titulares de los cargos, pero tenían que proponerlas al público para su confirmación.
- En el cumplimiento de sus funciones expresivas, debía expresar ampliamente las más sentidas preocupaciones populares, tomando sus quejas, ideas y problemas.

Este cambio hacia el *catch all party* tuvo profundas consecuencias, entre las cuales destacan:

- Drástica desideologización del partido.
- Fortalecimiento de los líderes del partido, cuyas acciones y omisiones son juzgadas ahora desde el punto de vista de su contribución a la eficiencia del sistema social, más que a la identificación con los fines de su particular organización.
- Degradación del rol de miembro del partido, o militantes, que pasa a ser una reliquia histórica que puede más bien opacar la imagen construida por la organización.
- Desenraiza su acción de la clase social, o clientela confesional específica, en favor de reclutar votantes en la población en general.
- Aseguran acceso a una variedad de grupos de interés, no tanto por razones financieras, pues en países con financiamiento público de los partidos, o con medios de comunicación abiertos, el financiamiento es un problema menor; es más por razones de asegurar el apoyo electoral.

Según el autor, este es un desarrollo universal del cual están excluidos dos viejos partidos clasistas de masas: el italiano y el francés, pues son partidos osificados que no han abandonado la idea de una revolución inaplicable, pasada de moda.[8]

El partido profesional-electoral

En la medida que la actividad electoral se convirtió en el centro de la vida del partido, en esa medida este se especializa en ganar elecciones, para lo cual, tiene que adquirir una estructura profesional, formada por verdaderos especialistas en la materia electoral desde todos sus ángulos. Esta tendencia estaba inscrita en los partidos "atrapa todo". En los

8 Para una reconstrucción del concepto de *catch all party* véase: KROUWEL, André (2003): "Otto Kirchheimer and the catch all party". En: *West European Politics*, 26: 2. Pp. 23-40. http://dx.doi.org/10.1080/01402380512331341091

ochenta, Angelo Panebianco (1990; 15), acuñó el concepto de partido "electoral-profesional", preocupado por volver al análisis interno de la organización partidista, tal como lo había propuesto Duverger, pero desde la perspectiva de las "alianzas y conflictos por el poder entre los diversos actores que intervienen en la organización." En efecto, el trabajo de este autor disecciona al partido por dentro en sus distintas capas o "círculos concéntricos" como las llamó Duverger, atendiendo, en particular, a las relaciones entre el liderazgo y los distintos tipos de miembros del mismo. Los partidos son estructuras de poder, afectadas por este, cuyo máximo objetivo es conseguir votos. Por lo tanto, hay que ver cómo está distribuido el poder interno, cuáles son las relaciones de poder entre los distintos actores organizacionales, en función de lograr el objetivo.

Su punto de partida teórico es la ley de hierro de la oligarquía de Michels y de sus detractores o seguidores. No rechaza a Michels, pero cree que es insuficiente su teoría y hay que buscar una distinta que ubique el poder dentro del partido en sus justos términos, que explique la capacidad de los líderes para manipular a los seguidores y la capacidad de estos de ejercer presión sobre aquellos.

El poder es una relación asimétrica, no algo que se tiene, en la cual hay un intercambio desigual entre las partes, donde una (los líderes) obtiene más que la otra (los seguidores). Y ello, depende del control de recursos internos que, a su vez, están relacionados con las "áreas de incertidumbre organizativa" (zonas imprevisibles para el partido) que, de no ser controladas, amenazarían la pervivencia de la organización y su orden interno. Los líderes suelen controlar dichas áreas, pero todos los miembros del partido poseen algún control sobre alguna área, incluso el militante cuyo poder reside en la posibilidad de abandonar al partido y privar al líder de su apoyo.

Estudia la participación dentro del partido a partir de la noción de incentivos selectivos y de incentivos colectivos. Los colectivos tienen que ver con la ideología y los fines del movimiento: hay actores en el partido que se identifican con esos aspectos que Panebianco llama "incentivos de identidad", que son necesarios para mantener la razón de ser del partido. Los selectivos son incentivos materiales, de recompensa en cargos, dinero, asistencia, son incentivos de utilidad y *statu* y tienen que ver con la actividad de patronazgo del partido. Los partidos deben dar ambos tipos de incentivos a sus miembros a fin de lograr su participación.

Los partidos cuentan con una serie de actores que le dan la vida: los electores, los afiliados y los militantes. Todos necesitan incentivos, sea colectivos, selectivos o una combinación de ambos. Los militantes los divide en dos: creyentes y arribistas, según se centren en los incentivos colectivos o en los selectivos. El partido se estructura como una relación jerárquica entre líderes afiliados y militantes. Su supervivencia y desarrollo depende de otorgar una serie de prestaciones a sus miembros y de controlar las zonas de incertidumbre. Estas son seis: la competencia, o el poder del experto, según el cual, dentro de un partido hay individuos que se consideran insustituibles por su dominio técnico de un área, obtenido por la experiencia y por el estudio; las relaciones con el entorno, principal fuente de incertidumbre y que deben ser manejadas por el partido; las comunicaciones, recurso de poder fundamental, consistente en el manejo de la información por parte del partido; las reglas de juego internas que regulan el campo de juego organizacional, su interpretación y aplicación; el financiamiento y su control que da a quien lo tiene un poder interno mayor; y el reclutamiento, es decir, quién entra y quién no, cómo se hace carrera interna y cómo se llega a los puestos más altos del partido.

Según Panebianco, todos los partidos registran una alta concentración de los recursos internos en pocas manos, dándole crédito a la dictadura cesarista-plebiscitaria de Ostrogorski, a la oligarquía de Michels y al círculo interior de Duverger, que el autor prefiere llamar "coalición dominante". Esta es una alianza entre los grupos de poder más importantes del partido. El objetivo de los líderes es mantener la estabilidad organizativa, es decir, la línea de autoridad

interna. Y, para lograr esto, deben ser capaces de otorgar tanto incentivos colectivos como selectivos, de lo que depende su legitimidad.

Con base en estos elementos, Panebianco observa que el partido tradicional era el de masas, en el cual la burocracia tenía el rol fundamental y, con ella, el liderazgo; con una militancia combativa y fiel, un electorado cautivo en sus clientelas naturales (los obreros, por ejemplo); financiado por el aporte de los afiliados y con fuerte énfasis en la ideología. Este tipo de partido, burocrático de masas, va a ser sustituido por otro tipo en el cual, predominan los profesionales de la política, por experiencia o por estudio, los cuales tienen la conducción administrativa y política, preocupados por obtener los votos en cada elección; financiado por recursos públicos y los aportados por grupos de intereses poderosos; este es el llamado partido "electoral-profesional." Este tipo de partido da la mayor importancia a los profesionales de lo electoral, en detrimento de las burocracias típicas de los partidos de masas. Son partidos eminentemente electoralistas.

El partido cartel

En 1995, Richard Katz y Peter Mair introdujeron el concepto de "partido-cartel". A partir de una idea económica, el cártel, cuyo significado es el del acuerdo entre varias empresas en una rama de actividad, controlando precios, a fin de evitar el ingreso de nuevos competidores en esa área, los autores señalan una tendencia en desarrollo en los países avanzados. Es una evolución del *catch all party*, que pone el énfasis en la integración de los partidos dentro del Estado (Katz y Mair, 2004).

Comienzan por señalar que, desde sus inicios, los partidos han sido conceptuados y clasificados a partir de su relación con la sociedad civil y, de ello, se derivó la importancia dada al partido de masas, como la expresión de esa relación y, por otra parte, se subestimó la relación de los partidos con el Estado, la cual puede servir para entender las diferencias entre ellos. Sin embargo, los partidos de masas corresponden a una configuración social que ya no existe en la sociedad post-industrial, a una idea de democracia que también ha cambiado y, además, ha habido profundos cambios en la relación entre la organización partidista y el Estado.

Este cambio se expresa como una profunda simbiosis entre el partido y el Estado de la cual surge lo que llaman "partido cartel". El viejo partido de masas perteneció a un modelo en el cual los individuos eran parte de grupos específicos y de contornos precisos, que se expresaban mediante los partidos que recogían sus demandas presentándolas ante el Estado, o buscando conquistar a este para aplicar su programa, en nombre de aquellos sectores sociales. Los electores estaban dentro de estos grupos y votaban al programa de su partido. Así se vinculaban los ciudadanos y el Estado. Este modelo de partido socialista fue copiado por los partidos de otros sectores sociales. La política estaba regida por la competencia, el conflicto y la cooperación.

Sin embargo, el nacimiento del *catch all party* fue un desafío a la idea de que los partidos representaban a sectores sociales definidos. Los cambios en las líneas de división de clases, a partir de la década de los cincuenta, debilitó las identidades sociales tradicionales, pues era más difícil encontrar grupos sociales diferenciados; el crecimiento del Estado de bienestar permitió que los partidos formularan programas más amplios, sin necesidad de confrontarse por el logro de beneficios materiales para sectores específicos, planteando propuestas para todos; el desarrollo de los medios de comunicación permitió que los partidos hicieran llamados generales a los electores y estos comenzaron a comportarse más como consumidores que como participantes activos. Ya no había predisposiciones sociológicas en los electores sino decisiones electorales. Los votantes eran una masa disponible para cualquier partido en la competencia electoral. Todo esto resultó en el surgimiento de un nuevo tipo de partido. No obstante, los análisis seguían estando referidos a la relación entre los partidos y la sociedad civil. Se le veía tan debilitada la relación partido-sociedad civil, que muchos

análisis se volcaron a hablar del declive de los partidos, en lugar de visualizar el nuevo desarrollo que era, básicamente, la simbiosis entre el Estado y los partidos. Los partidos no estaban desapareciendo, sino cambiando.

Para los autores, tanto el partido de masas, como el "partido escoba", actuaban desde afuera del Estado, buscando conquistarlo. Y, si bien se consideraba que el partido estaba siempre separado del Estado, ello no era más que una etapa en su desarrollo. El nuevo tipo de partido forma parte del Estado en lugar de ser parte de la sociedad civil, como era antes. Un ejemplo de ello lo tenemos en la relación entre los sindicatos y los partidos socialdemócratas. Si bien sigue habiendo relaciones entre ellos, también negocian con los partidos burgueses de la misma manera que lo hacen con su partido. Y este puede, incluso, defender políticas distintas a la de aquellos, si así lo exige la dinámica política. El partido se convierte en un facilitador de pactos. Los procesos electorales son una competencia para escoger un equipo de líderes, más que una confrontación entre grupos sociales cerrados con ideologías fijas. En otras palabras, los partidos se alejan de la sociedad civil y pasan a formar parte del Estado. Esa es la tendencia que estos autores observan en las sociedades avanzadas. Varias transformaciones expresan esta evolución.

La disminución de la participación en las actividades partidistas, el cambio del interés participativo de los ciudadanos del plano nacional hacia el ámbito local, y hacia grupos de un solo tema, más que hacia los partidos jerárquicos del pasado, con lo cual se observa el declive de la militancia partidista. Ello unido a los costos de la actividad partidista, llevó a los partidos a buscar nuevas formas de financiamiento, las cuales solo puede aportar el Estado.

Las subvenciones públicas, que dependen de los votos y del número de parlamentarios obtenidos, es creciente. Pero, es una decisión de los mismos partidos que controlan el Estado, lo cual se convierte en una limitación para el ingreso de nuevos partidos. El Estado es así conquistado por los partidos, que hacen las reglas para subvencionarse y, al mismo tiempo, consiguen frenar a que nuevos partidos hagan lo mismo. Hay una interpenetración entre el Estado y los partidos. Los partidos cartel son absorbidos por el Estado y dejan de ser meros intermediarios de la sociedad civil. Han pasado de ser tutores (partidos de notables), a delegados (partidos de masas), a empresarios con el *catch all party* y, ahora, han pasado a ser agencias semi-estatales. El cartel se forma cuando todos los partidos obtienen recursos del Estado y sobreviven con ello y entran en colusión para impedir el acceso de otros. Los autores sugieren una actitud preconcebida de los que están adentro (los *insiders*) versus los que están afuera (los *outsiders*), para impedir que estos entren al cartel. El partido gobernante ya no es solo el que gana el gobierno, pues los perdedores también gobiernan de una u otra manera. Solo algunos partidos extremistas quedan fuera del gobierno. No obstante, debemos señalar como, en diversos países europeos, algunos partidos extremistas, también entran en el cartel. Aun en el caso de estar en la oposición y no ser gobierno por bastante tiempo, ello no impide que sean subvencionados por el Estado.

Es un proceso iniciado desde los años setenta del siglo XX, en los países en los cuales hay tendencia mayor al clientelismo, a la subvención estatal de los partidos y a la colaboración interpartidista. Es menos probable en países con alta confrontación interpartidista, menos clientelismo y menos apoyo estatal, como Gran Bretaña.

Las características del partido cartel son las siguientes:

- El partido cartel está fundamentado en el partido escoba o *catch all party*.
- Los partidos son auto-referenciales pues se convierten en profesionales de la política.
- La lucha política se convierte en una competencia por convencer al elector de que un partido garantiza mejor la gestión pública que otros.
- La competencia electoral se limita, está "contenida", en función de preservar el cartel partidista.

- Destinan más recursos a la contratación de profesionales de la propaganda, de las elecciones y del *marketing* político.
- El militante clásico pierde importancia en favor del experto, gracias al efecto de los medios masivos de comunicación.
- En los modelos anteriores de partido, estaba claro quién estaba afuera y/o adentro del gobierno porque, como ya se dijo, todos los partidos relevantes son parte del gobierno, por lo tanto, es del interés de estos proteger el cartel, lo que da lugar a lo que los autores llaman una "estratarquía", o el conjunto de mecanismos usados por los partidos cartel para protegerse entre ellos y evitar la competencia de los que están afuera, que quieren entrar, o romper el cartel.

PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Hay dos maneras de definir a un partido político: de manera individual y/o de forma sistémica. Hasta el trabajo de Maurice Duverger, los partidos se definían como unidades políticas sin tomar en cuenta sus interacciones con otros partidos, es decir, sin ver su existencia sistémica. Así, la literatura se orientaba a definir qué era un partido político en sí mismo, pero no una visión interactiva como la que aportará la teoría del sistema de partidos iniciada por Duverger y perfeccionada por Giovanni Sartori, y más ampliamente por el enfoque del sistema político, dentro del cual, el partido político vino a cobrar su verdadera dimensión: los partidos cumplen una serie de funciones dentro del sistema político democrático: la movilización de las masas, la incorporación de ellas a la democracia política y social, la de formar opinión pública, la de articular intereses y la de agregar dichos intereses. Incluso como señaló Duverger, había poco estudio de la organización partidista que era, para él, su aspecto fundamental.

El sistema de partidos está formado por el conjunto de dichas organizaciones y sus interacciones cooperativas y/o conflictivas, de las cuales se deriva buena parte de la dinámica política de las democracias. El primero en tratar el sistema de partidos en profundidad fue Duverger. Para el autor francés existían tres tipos de sistemas de partido: El bipartidismo, o sistema de dos grandes partidos que absorben la mayoría de los votos en una democracia; el multipartidismo, formado de tres partidos en adelante y el unipartidismo, formado por un solo partido. La teoría de Duverger establecía que el bipartidismo era "natural" en ciertos países, pero si no había bipartidismo debía haber dualismo de tendencias. La naturalidad dependía del sistema electoral aplicado, el de mayoría generaba un sistema bipartidista (dos grandes partidos); el multipartidismo (tres o más partidos) deriva del sistema electoral proporcional y el unipartidismo (régimen de partido único) es impuesto por una dictadura.

Dicho por el mismo Duverger (2012; 266):

> Detrás de todos los factores particulares del multipartidismo está presente un factor general, que se compone de ellos: el régimen electoral. Hemos visto que el sistema mayoritario de una vuelta tiende al bipartidismo; por lo contrario, el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo.

Se puede pensar que el partido único no conforma un sistema de partido, sino un régimen de partido. Es decir, no puede ser visto como un sistema de partidos porque un solo partido no tiene relación con otros partidos, sino que manda solo. Al respecto, es muy importante la opinión de Duverger (2012): " […] el régimen de partido único no es más que la adaptación a la dictadura de una técnica general, nacida en un marco democrático. La gran innovación política del siglo XX no es el partido único, sino el partido."

Los regímenes de partido único son generalmente consagrados en una Constitución política del país regido por un solo partido. La de la URSS de 1936, siguiendo la teoría leninista del partido vanguardia, estableció el monopolio del Partido Comunista Soviético (PCUS) de la siguiente manera:

> Artículo 126: Los ciudadanos más activos y más conscientes de la clase obrera y de las demás capas de trabajadores se unen en el Partido Comunista de la U.R.S.S., que es la vanguardia de los trabajadores en su lucha por la afirmación y el desarrollo del régimen socialista y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como del Estado.

Lo mismo ocurre en países como China y Cuba, dominados por un régimen de partido único.

Giovanni Sartori, en 1967, cuestionó la teoría de Duverger y propuso un análisis del sistema de partidos diferente, bastante conocido y utilizado. Para Sartori no hay dos o tres tipos de sistemas de partidos, sino muchos más. Según el autor italiano, Duverger estaba extrapolando el modelo dualista más allá de su rango de aplicación. Hay algunos países que pueden analizarse desde una óptica dualista, pero otros no. Por tanto, se necesitaba otro modelo. En 1966 (La Palombara y Weiner, 1969; 137-140), Sartori expuso sus ideas sobre los sistemas de partido y dio una serie de conceptos con los cuales había llegado a sus conclusiones.

En primer lugar, definió el término "bipolar" según el cual, el funcionamiento real del sistema de partidos gira en torno a dos polos, no importa cuántos partidos tenga, porque en ese caso, el sistema no tiene centro. En segundo lugar, multipolar significa que el sistema gira en torno a más de dos polos porque el sistema tiene centro. Pero lo que importa no es el número de polos sino la distancia que hay entre ellos. Cuando el espectro de las opiniones políticas es extrema o extremista, es decir, cuando la derecha y la izquierda son dos polos separados, alejados uno del otro, el sistema tiene polaridad, es un sistema de partidos polarizados. Polarización es un indicador de distancia ideológica, que muestra una situación de carencia básica de consenso en la cual la distribución de opiniones cubre la máxima distancia concebible. Además, se debe tomar en cuenta los impulsos de la política: el sistema bipolar tiende hacia el centro y por tanto es centrípeto, los sistemas multipolarizados tienden a ser centrífugos: ellos tienen un polo central pero no centralidad, carecen de impulso centrípeto.

Cuando un sistema carece de centralidad y despliega tendencias centrifugas estamos en una situación de creciente radicalización, entonces podemos decir que la polarización prevalece sobre la despolarización. Cuando el impulso de un sistema es centrípeto encontramos una política moderada, mientras que la política extremista refleja la prevalencia de impulsos centrífugos.

Entonces el sistema de partidos debe analizarse de acuerdo al número de polos, la distancia entre ellos y los impulsos centrípetos o centrífugos de sus interacciones. Así bipolar y multipolar indican cuántos son los polos del sistema; polaridad y polarizado indican fuerte distancia entre ellos, los polos se expresan como distancia ideológica, y polarización y despolarización indican procesos centrífugos hacia la ruptura de consensos básicos y despolarización significa procesos centrípetos hacia un consenso básico. De acuerdo con estas ideas, el sistema ingles de dos partidos es bipolar pero no polarizado.

Así dice Sartori, en La Palombara y Weiner, (1969; 139-140):

> Mi sugerencia básica es que la tradicional distinción entre sistema de dos partidos y de múltiples partidos pudieran ser remplazados por un modelo que distinga entre sistema de partido bipolar y multipolar que tome en cuenta, primero, el posicionamiento y el patrón de interacción de los partidos, independientemente de su número, y segundo quebrar o romper la categoría indiferenciada de sistema multipartidista. Y mi preocupación con la política polarizada se explica por la obvia razón de que, mientras el funcionamiento del sistema de partido simple y moderado

> puede ser explicado por un modelo dualista y ello es bien conocido, poco se sabe sobre los mecanismos del tipo multipolar y extremo de sistema de partido y para el cual no hay un modelo satisfactorio.

Italia caía en este tipo de sistema de partidos del cual no existía un modelo teórico.

Así tenemos un sistema de partidos constituido por el conjunto de interacciones entre sus unidades, como producto de la competencia y de la distancia ideológica existente entre ellos. Dice Sartori (1969; 139): "En resumen, analizaré los sistemas de partido de acuerdo al número de polos, la distancia entre ellos y los impulsos centrípetos o centrífugos que resulten de sus interacciones." Por lo tanto, los sistemas de partidos son clasificados en competitivos y no competitivos y en moderados y extremistas (Sartori, 1987; 69). Existen diversos tipos de partidos según el cruce de uno u otro elemento.

Los sistemas competitivos son aquellos en los cuales se permite la existencia de cualquier tipo de partido, con pocas excepciones, la contienda electoral es libre, limpia y justa y los partidos comparten un consenso básico en torno al sistema. Por ello, podemos decir con Sartori que la prueba final de la competitividad democrática es la posibilidad de mantener el fraude bajo control (Sartori, 1969; 158). La democracia es un subproducto de este tipo de sistema competitivo (Sartori, 1988; 198). Estos sistemas se expresan en los siguientes tipos de sistemas de partidos:

- Bipartidista: es el pluralismo simple, bipolar, no polarizado, donde dos partidos (puede haber otros) se reparten, alternativamente, la mayoría de los sufragios y de los cargos de representación, o el gobierno nacional. Sus interacciones son centrípetas, es decir, tienden hacia el centro, hacia el consenso básico sobre el sistema.
- Predominante: un partido es predominante cuando logra obtener la mayoría parlamentaria, o conquistar el gobierno nacional por tres elecciones consecutivas. Se permiten otros partidos, pero la ventaja electoral del primer partido sobre los demás es muy amplia. No es una situación política insuperable, no obstante, la alternabilidad es baja o está muy obstaculizada por el ventajismo del partido predominante.
- Pluralismo moderado: en este sistema hay dos polos, y entre dos o cuatro partidos importantes que se reparten los votos y los cargos. Es bipolar y centrípeto.
- Pluralismo extremo: es multipolar (cinco o seis partidos relevantes electoralmente) polarizado (distancias ideológicas muy grandes) y, probablemente, centrífugo. Suele existir un partido antisistema, interesado en destruirlo.
- Partidos atomizados: es un tipo de sistema con alta fragmentación de partidos (nueve o más partidos relevantes electoralmente, que se reparten los sufragios ciudadanos y los cargos. Suelen surgir a comienzos del desarrollo democrático, o en medio de crisis del sistema de partidos existente.

Los sistemas no competitivos se manifiestan en:

- Los partidos únicos: es un sistema político en el cual se establece, constitucional o legalmente, que un solo partido es considerado la vanguardia del mismo, se prohíben otros partidos, o en la práctica tienen pocas oportunidades de desarrollarse. Como dice Sartori (1988; 257): " […] una dictadura no es ya un Estado sin partido: en lugar de prohibir todos los partidos, generalmente se auto-constituye como Estado de partido único."

- Los partidos hegemónicos: existe un partido dominante y, aunque puede permitirse la existencia de otros partidos, estos no logran, debido a como está organizado el sistema, derrotar al partido hegemónico. Este siempre tendrá todas las ventajas del poder y persigue a los partidos opositores.

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA POLÍTICA[9]

El concepto de movimientos sociales apareció en Europa, en el siglo XIX, en la obra de Lorenz Von Stein, de 1846. En esa obra, Von Stein (1981) habló, por primera vez, de un movimiento social planteado por las aspiraciones del proletariado a la propiedad, que al no poder satisfacerse, provocaban su insatisfacción, la cual amenazaba a las monarquías europeas. Por ello, Stein, un monárquico, aconsejó una reforma social para salvar el sistema. Con ello, también se convirtió en uno de los precursores del Estado social. Unas décadas antes de Stein, el Oxford Dictionary, de finales del siglo XVIII, definía la palabra "movimiento" como la búsqueda colectiva de un objeto especial (Wilkinson, 1971; 11).

La tesis de Von Stein, a la cual se sumarían otros autores, de que el movimiento social eran todos los esfuerzos de la clase obrera por conseguir una mejor posición en la sociedad, fue luego formulada de diversas maneras, sobre todo, por los teóricos socialistas y por el mismo Carlos Marx, quien reconoció a Stein como un teórico del proletariado. Este origen del concepto de movimiento social como expresión de una determinada clase, o sector social, marcó la evolución de la teoría de los mismos que, como su nombre lo sugiere, parecen no tener nada que ver con lo político. De hecho, el concepto de "movimiento político" es poco usado por los investigadores de este campo y hubo que esperar hasta los trabajos de Tilly y Tarrow para que surgiera un "enfoque político" de los movimientos.

Nada más engañoso que esta aparente especialización sociológica de los movimientos y su más aparente desvinculación de lo político. Por el contrario, para lograr los cambios aspirados por muchos movimientos sociales se requiere, y se requería, muchísimo poder político. Pero como concepto, el movimiento social se mantuvo dentro de los confines sociológicos por más de un siglo. No obstante, hasta las más recientes teorías politológicas y constructivistas de las últimas tres décadas del siglo XX, muchos refinamientos se han producido en la teoría de los movimientos sociales. Y, como veremos, los movimientos sociales no son solo sociales.

Los primeros conceptos de movimientos sociales

Desde Lorenz Von Stein hasta nuestros días, lo que es común a la gran mayoría de definiciones es la noción de cambio. Solo existe un movimiento social cuando un sector social aspira al cambio parcial o total de la realidad. Un autor que buscó ampliar el concepto, Rudolph Heberle (1951), lo definió como " […] la orientación directa hacia un cambio del orden social; o sea, de las pautas de las relaciones humanas, de las instituciones y de las normas sociales". La idea de movimiento está asociada, según este autor, a la introducción de cambios radicales en el orden social, especialmente en el plano de las relaciones de poder y de riqueza. Herbert Blumer (1969; 9) los definió como todos los intentos por introducir un nuevo modo de vida; los teóricos de la movilización de recursos los ven como el conjunto de preferencias por el cambio presentes en una población, pero que necesitan de una organización para poder traducirse en hechos concretos.

Así, un movimiento social puede ser definido como un tipo de acción colectiva dirigida a provocar cambios en la sociedad o en el Estado, con cierto nivel de organización, que pueden hacer uso de la protesta o de otros medios para el logro de sus objetivos. Pero no se debe privilegiar solo el aspecto organizado del movimiento desechando otras formas

9 Esta parte del capítulo está sustentada en buena parte en mi libro: SALAMANCA, Luis (2011): *Protestas contra la tiranía. El surgimiento del movimiento ciudadano en Venezuela en 1936*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

de manifestación de este. Existen unas alertas tempranas indicativas de la existencia de descontento y de aspiraciones de transformación en la población sin aflorar a la "superficie" política.

Podríamos hablar, en ese caso, de movimientos subyacentes, no visibles por su organización, pero sentidos en la onda del "movimiento social general", concebido por Blumer como un movimiento sin organización y sin expresión articulada, resultado de la aparición de nuevos valores en una sociedad (Blumer, 1969; Laraña y Gusfield, 2001; 69).[10] En otras palabras, puede haber movimientos sin estructura organizativa. De allí la importancia de la distinción entre movimiento social y movimiento social organizado que introdujo la teoría de la movilización de recursos, ampliamente explorada por los partidarios del enfoque cultural de los movimientos sociales. En los siguientes apartes, haremos una revisión sucinta de las principales teorías acerca de los movimientos sociales.

El enfoque clásico: las penurias sociales generan los movimientos

Sin embargo, la explicación tradicional –la sociologista– sigue siendo muy utilizada. La versión más popular de este modelo plantea que las penurias sociales y económicas que generan malas condiciones de vida, como el desempleo, los malos salarios, el hambre, las enfermedades y la falta de atención a ellas, son el estimulante y promotor fundamental de la protesta que desarrollan los grupos sociales sometidos a esas situaciones insoportables. Según Jenkins y Perrow (1977), el modelo clásico se centró en el descontento y en el malestar social como los elementos que disparan la protesta y otras formas de acción colectiva. McAdam (1982; 6-10), lo ha sistematizado de la siguiente manera. Los componentes del modelo comienzan por alguna modalidad de tensión estructural que provoca un estado psicológico disruptivo en los individuos (privación relativa), que los lleva a crear movimientos sociales o a desarrollar otros tipos de acción colectiva (Salamanca, 2011; 47-48).

La principal dificultad con este enfoque es que hace descansar la acción colectiva en el malestar social, dando por sentado que, si existe este, la respuesta colectiva es automática. Se pasan por alto ciertas condiciones de posibilidad de la acción: que haya oportunidades para hacerlo o que haya estructuras de movilización, o que exista un sujeto capaz de impulsar los cambios. Investigaciones en diversos contextos, muestran que no bastan las penurias sociales para que se genere acción colectiva, sin causas políticas y grupos organizados capaces de defender sus intereses.

La teoría de la movilización de recursos

Un intento de superación del modelo clásico fue la teoría de la movilización de recursos. Para ella, la acción colectiva solo existirá en la medida en que sea organizada y tenga recursos. La pura existencia de una injusticia no dirige automáticamente a la lucha contra ella, por cuanto realizar esa lucha implica costos. Para esta teoría, los movimientos sociales son un "[…] conjunto de opiniones y creencias de una población que representa sus preferencias para cambiar algunos elementos de la estructura social o la distribución de recompensas, o ambos, de una sociedad" (McCarthy y Zald, 1984; 20). Por tanto, no son realidades organizadas, sino que deben ser organizadas. La atención se centra entonces en cómo convertir las preferencias de un conjunto de individuos en acción colectiva organizada. El movimiento social organizado será entonces una "[…] organización compleja o formal que identifica sus fines con las preferencias de un movimiento social o un contra-movimiento e intenta implementar sus objetivos" (McCarthy y Zald, 1984; 20). El ejemplo de los movimientos de derechos civiles en Estados Unidos, permite ver cómo opera la teoría:

10 BLUMER, Herbert V. *Ob. cit.*, p. 9; véase también la reflexión de Turner sobre la tesis de Blumer, "Ideología y utopía después del socialismo" En: LARAÑA, Enrique y GUSFIELD, Joseph (2001): p. 69 y ss.

> El movimiento social contenía una amplia porción de la población que tenía preferencias por un cambio dirigido a hacer justicia para los negros americanos y un número de movimientos sociales organizados (social movement-organization), tales como el Comité Coordinador de los Estudiantes No Violentos, el Congreso de la Igualdad Racial, la Asociación Nacional para el Avance del Pueblo de Color… Estos movimientos sociales organizados representaron y formaron las preferencias ampliamente sostenidas y diversas sub-preferencias del movimiento social (*Idem*.).

Si bien los teóricos de la movilización de recursos han hecho énfasis en un problema fundamental de la acción colectiva –el de los costos– que las teorías clásicas daban por resuelto por la vía del voluntarismo, no obstante, reducen la aparición de los movimientos sociales a una sumatoria racional de dinero, tiempo y trabajo sin que entren en consideración elementos tales como la ideología, la solidaridad, la conciencia, el heroísmo, o la política, entre otros.

El modelo del proceso político

Otro intento por superar el modelo clásico es la teoría del proceso político. Esta fue, a su vez, una reacción contra la teoría de la movilización de recursos. No bastaba con la existencia de recursos y organización para actuar; también es necesario contar con oportunidades para ello. Desde una óptica histórica, Tilly (1978; 3), entre otros, planteó la necesidad de incorporar la variable política al modelo, destacando la importancia de las oportunidades políticas como factor decisivo para la activación de las protestas y de los movimientos sociales.

Así, el modelo del proceso político combina factores externos e internos a los movimientos para explicar el surgimiento de los movimientos sociales. Ninguno de esos factores por separado puede explicar suficientemente el surgimiento de los movimientos. Como señala Gary Marx (Cit. en McAdam,1982; 39), los movimientos sociales no son fuerzas autónomas que buscan su destino solo sobre la base del compromiso y habilidades de los activistas; ni son un puro epifenómeno de su ambiente externo. El enfoque político es el producto del juego favorable de ambos conjuntos de factores y de sus combinaciones. Los movimientos se desarrollan en respuesta a la interacción entre los grupos del movimiento y el ambiente sociopolítico que ellos buscan cambiar.

La importancia atribuida a la política y al sistema político como factor explicativo es reciente. Esto resulta paradójico, dada la estrecha relación de la protesta y los movimientos sociales, entre otras formas de acción colectiva, con el poder y con el sistema político. La política estuvo ausente en los primeros enfoques sobre las luchas sociales. Las tradiciones analíticas establecidas privilegiaron el aspecto económico, el social y el psicológico a la hora de analizar la acción colectiva. O, desde otras perspectivas, se consideraba la acción colectiva como expresión de individuos racionales. El sistema político era periférico a las "estructuras" socioeconómicas. Así, la protesta, las revoluciones y los movimientos sociales eran explicados por injusticias sociales, desigualdad económica o irritación individual. La participación era provocada por las estructuras socioeconómicas, por las privaciones, por un cálculo de costo-beneficio del actor, o por el "alma colectiva" de las muchedumbres excitadas en las que el individuo desciende a un estado subnormal y desarrolla un poder destructor de la civilización, según la más primitiva tesis de Le Bon (1958).

El enfoque de los movimientos sociales y oportunidades políticas

La expresión "oportunidad política" surgió en el marco de la teoría de la movilización de recursos. La oportunidad política es un recurso disponible –aunque desigualmente– para poblaciones que carecen generalmente de cualquier tipo de recursos. Así, de acuerdo con los teóricos de la movilización de recursos, lo que realmente moviliza a la gente no son sus necesidades, ni las injusticias provocadas por las estructuras económicas o sociales: "Lo que varía ampliamente con el tiempo y el lugar son las oportunidades políticas y los movimientos sociales están más íntimamente relacionados

con los incentivos que éstas ofrecen para la acción colectiva que con las estructuras sociales o económicas subyacentes" (Tarrow, 1997; 148).

Las oportunidades políticas son "[…] dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales– del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente" (*Ibidem*.; 49). Las oportunidades políticas cambian radicalmente de un régimen democrático a otro autoritario. En los primeros, existen oportunidades políticas institucionalizadas; en los segundos, no existe ningún tipo de oportunidades políticas organizadas, por cuanto están bloqueadas y cercenadas las posibilidades de organizarse y expresarse. La mayor parte de la investigación acerca de las oportunidades políticas se ha realizado dentro de sistemas políticos democráticos occidentales de post-guerra y, en ellos, puede hablarse de notables similitudes e incluso de patrones recurrentes en las olas de protesta (Koopmans,1993; 638).

Es preciso plantearse claramente qué es lo que hace a una oportunidad política a fin de evitar que el concepto sirva para todo y al final para nada. Las principales líneas de investigación hablan de tres dimensiones que informan la oportunidad política:

1. El grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado: esta dimensión tiene que ver con la importancia de la estructura formal e institucionalizada.

2. La estabilidad o inestabilidad de los alineamientos entre las elites: se refiere a los conflictos y/o consensos entre las elites que pueden provocar su división y estimular la acción colectiva y la aparición de movimientos o protestas sociales o la pueden evitar.

3. La presencia o ausencia de aliados entre las elites: es decir, que los movimientos cuenten con la posibilidad de aliados políticos entre las elites gobernantes.

Existe la impresión en la literatura de que las oportunidades políticas están dadas objetivamente en el sistema, que se producen por evoluciones dentro del mismo y que los movimientos sociales o las protestas no tienen nada que ver con ellas. Al contrario, las oportunidades políticas no surgen solo de la evolución del sistema político, sino que pueden ser generadas, y de hecho lo son, por los movimientos sociales. Ello explica que, en ciertas situaciones, una acción colectiva, por más temeraria que sea, genere una dinámica política de posibilidades de cambio.

Los nuevos movimientos sociales

La década de los sesenta del siglo XX puso en evidencia la existencia de nuevos movimientos sociales. Las principales teorías sobre estos nuevos movimientos los ubicaban como el producto de una nueva sociedad que venía configurándose: la sociedad postindustrial (Touraine, 1969; Bell, 1976). Esta se caracterizaba por ser una sociedad de servicios y no orientada principalmente a la producción industrial de bienes; fundamentada en el conocimiento científico organizado y planificado; con fuerte desarrollo de las tecnologías de la información; impulsada por el trabajador de cuello blanco en detrimento del trabajador de cuello azul (el trabajador clásico). Todos estos cambios, modificaron la estructura de clases de las sociedades más avanzadas y, por lo tanto, las modalidades de la acción colectiva, tal como se vio en la década de los sesenta. Como vimos, estas transformaciones también incidieron en el surgimiento de nuevos tipos de partidos.

Aunque algunos de esos nuevos movimientos se formaron antes de esa década, fue en esos años cuando comenzaron a conceptualizarse como nuevos movimientos. La novedad de los mismos venía dada por los temas planteados (el pacifismo, la lucha antinuclear, los derechos de las mujeres, el ambiente, la profundización de la democracia, etcétera).

Ya no eran los clásicos de la clase trabajadora, sino asuntos distintos a los tradicionales problemas socioeconómicos abordados por el movimiento obrero. Por lo tanto, también había un cambio de sujeto social, pues el de los nuevos movimientos no era un sujeto clasista sino "transclasista", por cuanto se podían conseguir en sus filas individuos de todas las clases, pero, sobre todo, de la clase media, igualmente renovada. Como ha señalado Kriessi (1998; 168):

> La estructura de clases en las sociedades de Europa occidental ha cambiado drásticamente desde la segunda guerra mundial. Los grupos centrales de los principales partidos de ambos lados de la división tradicional de clases: la clase trabajadora y la vieja clase media se han vuelto cada vez más pequeños. En su lugar, el desarrollo del estado del bienestar y la expansión del sector de servicios han dado lugar al crecimiento de la nueva clase media, que ahora constituye, con mucho, el mayor segmento de población en los países de Europa occidental.

Los modos de acción y las estrategias también eran diferentes, pues eran movimientos especializados en sus temas, en un solo asunto y su óptica ya no era macrosocial.

En este contexto, las teorías de los movimientos sociales también cambiaron. En ese sentido, destaca la obra de Alain Touraine, quien centra sus reflexiones en dos supuestos: uno que la sociedad se produce a sí misma y que los movimientos sociales comienzan en su auto identificación, se desarrollan en la oposición a un adversario y aspiran a cambios totales, de allí su concepto de movimiento social como la aspiración al control de la historicidad, es decir, al control de lo que llama el sistema de acción histórico. A partir de esta teoría se configura el llamado paradigma de la identidad de los movimientos sociales. Para que haya un movimiento social deben darse tres principios (Farías, 1977): el de identidad, que es la definición del movimiento por sí mismo; el de oposición, consistente en el conflicto contra el sistema de acción y la totalidad, que es la aspiración de cambio del movimiento. En su proceso de formación, los movimientos pasan por tres etapas: la de utopías y contra-utopías, donde el movimiento plantea su proyecto de sociedad alternativo a la sociedad establecida; la del conflicto y la de institucionalización, última etapa donde el movimiento ha logrado el poder, o ha sido integrado en la institucionalidad vigente. A partir de Touraine, se desarrolló el enfoque basado en la identidad de los movimientos sociales.

Ronald Inglehart (1977, 1990) va a abrir otro camino para la exploración de los movimientos sociales con su teoría de la sociedad post-materialista. Para él, todos los cambios que hemos visto ocurrir en las sociedades avanzadas, han llevado a un cambio de los valores que movilizan a la gente en su acción colectiva. Esos valores son pos-materialistas pues ya no se centran en la tradicional lucha por el empleo, el salario, la alimentación, sino que apuntan al desarrollo de la personalidad, de la individualidad, lo que introduce un nuevo criterio para la acción colectiva: " […] un nuevo eje de preocupaciones de tipo posmaterialista, el cual se aleja considerablemente de las preocupaciones materialistas que alimentaron la disputa izquierda-derecha" (Salamanca,1990; 110).

Los movimientos sociales como producto del encuadre de los seres humanos

Una de las últimas teorías sobre los movimientos sociales, es la del *framing*, o encuadre de la realidad, por parte del sujeto social inmerso en ella. Se parte de la tesis de que la realidad es producida por los seres humanos quienes, además, la interpretan constantemente. Esa interpretación es el *framing*.

La tesis se remonta a la creación del análisis situacional a comienzos del siglo XX (Koziner, 2013; 4):

> El concepto 'definición de la situación' fue propuesto por William I. Thomas (1863-1947) en 1923 para explicar el proceso de examen y deliberación que precede a toda conducta humana: antes de actuar, los individuos elaboran una idea acerca de la situación que se les presenta; para ello, consultan sus conocimientos previos y configuran una interpretación que, condicionada por normas y contenidos sociales, guiará la acción.

Hacia 1928, en el marco del desarrollo de lo que luego llamaría el "análisis situacional", Thomas enunció su conocido teorema. Según Thomas: "Si los individuos definen una situación como real, esa situación es real en sus consecuencias" (Cit. en Koziner, 2013; 5).

De Thomas a Ervin Goffman (1974), la teoría de los movimientos sociales va a conseguir un nuevo pulmón teórico, pues, la teoría del *frame* y del *frame analysis*, va a proponer una nueva vía para interpretar la acción colectiva: los movimientos sociales con sus interpretaciones de la realidad, generan acciones colectivas, a partir del encuadre (*framing*) que construyan de esa realidad. En palabras de Koziner (2013): "Desde esta perspectiva, la realidad social es generada por agentes activos en un sentido constructivista. Es en la interacción continua donde se generan sentidos que son construidos, interpretados y recreados."

Hunt, Benford y Show (2001; 228), lo definen como el marco maestro, el cual es "[…] un esquema interpretativo que simplifica y condensa el 'mundo exterior' al señalar y codificar selectivamente los objetos, situaciones, acontecimientos, experiencias y las acciones que se han producido en el entorno presente o pasado de cada individuo."

Esta teoría es de vital importancia para la lucha política de los movimientos sociales, sobre todo frente a regímenes autoritarios y totalitarios, en los cuales los gobernantes buscan encuadrar la vida social y política de la gente, dentro de interpretaciones que le faciliten su dominación. Por eso, atacan y clausuran medios de comunicación independientes, generan una logocracia con discursos repetitivos y constantes, preferiblemente en cadena nacional de radio y televisión, y buscan bloquear interpretaciones opuestas y alternativas. En ese sentido, la acción de los movimientos sociales es fundamental de cara a mantener el encuadre antisistema, anti-régimen frente al autoritarismo y el totalitarismo. En estos casos, la lucha es por el encuadre de la situación.

Lo estratégico es tan importante como todo lo demás

El tema de la estrategia, inicialmente planteada por Gamson (1975), alude al problema de los caminos que toma la gente en su acción colectiva para generar cambios. ¿Por qué se escoge una vía y no otra? ¿Qué opciones de acción están a disposición de los movimientos, de sus dirigentes y de sus bases? La estrategia, en definitiva, es la manera de responder ante las condiciones objetivas en las que vive la población, en el entendido, de que la mera existencia de lo estructural, no es suficiente para que surja el movimiento social, o para que este triunfe: se requiere la acción estratégica de los actores con capacidad para provocar cambios.

Como señala Jasper (2012; 38), la estrategia es una de las vías para repensar la teoría de los movimientos sociales. Es tan importante como los recursos, la organización y la cultura.

> Las metas son tan relevantes para las aproximaciones estratégicas como lo son las tácticas, a pesar de la concepción errónea y muy común de que la estrategia es un instrumento, al tiempo que las metas reflejan la cultura y las emociones. En la medida en que los estudiosos regresen a los temas de la motivación y a los fines de la acción, a los puntos de vista de la propia gente, podrán ofrecer mejores respuestas que las que brindan los estructuralistas o los racionalistas.

Hay que analizar las decisiones estratégicas, es decir, los caminos asumidos por los actores para entender lo que sucede con su acción colectiva, en particular, si es exitosa o no. Si bien es importante lo estructural, lo es mucho más el camino elegido, con sus diferentes paradas, por los individuos que actúan. La acción colectiva no es el resultado automático de las estructuras, el disparador definitivo es lo que la gente decide hacer.

LA SOCIEDAD CIVIL NO ES UN ACTOR

Cerramos este capítulo con algunas observaciones sobre la sociedad civil. No es un tratamiento en profundidad porque ya no tengo espacio para ello. Es solo una apreciación en relación al tema de esta parte del libro. ¿Es la sociedad civil un actor colectivo de la política? No. La sociedad civil no es un actor, sino el espacio de actuación de actores organizados (Salamanca, 2003).

La sociedad civil es un producto contingente a las situaciones históricas por las que pasan los países, por lo tanto, no hay un modelo general de sociedad civil que pueda ser extrapolable a todas partes. Cada nación tiene la sociedad civil que le es posible, según su capacidad de generar condición civil, ciudadanía. La sociedad civil tiene su asiento más profundo en el civilismo y su expresión en la organización de los civiles para articular sus intereses en el sistema político. Las organizaciones no son la sociedad civil, sino su expresión asociativa. Por ello, sostenemos que la sociedad civil no es un actor, sino un espacio de actores.

Tanto los grupos de intereses, los partidos políticos y los movimientos sociales son expresiones de la sociedad civil. Están formados por individuos cuya característica básica es la condición civil, tanto frente al mundo de la fuerza, como frente al mundo confesional. Y esa sociedad civil tiene en esos actores colectivos sus intermediarios; no solo a los partidos políticos, sino también a los grupos de interés y a los movimientos sociales. De todos los actores colectivos mediante los cuales se articula la sociedad civil, los partidos son el de más alcance por su capacidad de representación ante el Estado; los movimientos sociales son el vehículo del cambio que aspira la sociedad civil y los grupos de interés expresan los diferentes sectores de actividad de la sociedad civil en su empeño por lograr políticas públicas favorables.

En Venezuela, la sociedad civil contemporánea ha pasado por varias etapas en su proceso de auto identificación. En una primera etapa, aparecieron tumultuariamente en la arena pública con el fin de la dictadura más larga de la historia venezolana (1935). Como tal, surgieron de manera autónoma frente al Estado que entró en situación autoritaria, flexibilizando el régimen dictatorial, y frente a los partidos que aún no se habían conformado (1936-1945). Nació pues la sociedad civil en un terreno virgen políticamente, en medio de un vacío de dirección política externa. Pero de su seno surgirán las primeras promociones políticas con una visión moderna, las cuales organizarán los primeros partidos nacidos de la sociedad civil posgomecista.

Las organizaciones civiles se conformaron según líneas de problemas sociales y de propuestas políticas. Las primeras se expresaron como organizaciones de intereses estudiantiles, de maestros, obreros, campesinos, periodísticos, de mujeres, gremiales, etcétera. Es decir, seguían líneas de problemas sociales. Las organizaciones de la sociedad civil generaron los partidos, atendiendo a propuestas políticas, como la necesidad de la democracia, como la de más amplio calado. Una vez constituidos los partidos, se relacionarán en términos de alianza entre sociedad civil y partidos que, en la medida que se consolidaban masivamente, fue dando lugar a una nueva relación, la de engranaje de una maquinaria de partido. Los partidos se organizaron con su secretaría sindical, campesina, estudiantil, gremial, femenina, etcétera, a fin de movilizar mejor y captar a la sociedad civil. Esta etapa funcionó por muchos años, hasta su crisis, cuando las organizaciones sociales detectaron los malos efectos de esta relación de control partidista sobre las organizaciones sociales.

Cuando esto comienza a ser concientizado por la sociedad, ya estamos en una nueva etapa de la sociedad civil. Una Venezuela modernizada, urbana, con el logro de la participación política vía sufragio, generacionalmente distinta (ya no era la sociedad analfabeta, rural, enfermiza pero muy motivada a participar; era alfabetizada, urbana, con elevada y creciente expectativa de vida, aún motivada a participar en lo electoral, pero pronta a caer en la decepción partidista).

Además, era la primera generación democrática propiamente dicha, educada en la libertad, en la movilidad social ascendente, y crecientemente crítica de los partidos que impulsaron la modernización de Venezuela. Con la crisis de 1983, primer gran quiebre de la sociedad rentista, comenzó la definitiva separación de esta nueva promoción de la sociedad civil con los partidos de masas hasta llegar a la ruptura definitiva del vínculo partidista en 1998. A partir de ahí, comenzará otra historia.

Entramos en una etapa de regresión civil en virtud de un gobierno militarista, que puso de nuevo a gobernar a los militares, pero no como dirigente máximo de la nación, sino como el soporte de un proyecto político personalista, cesarista y pretoriano. La sociedad civil que venía formándose en la crítica a los partidos, se encontró de nuevo con los militares. Y hubo que empezar de nuevo, en la defensa de lo civil frente a lo castrense. Veinte años después, la situación ha empeorado. Ya la democracia amenaza con ser un recuerdo del pasado y la sociedad civil trata de resolver el tremendo desafío planteado por un nuevo tipo de militarismo y de régimen político.

CONCLUSIONES

Hemos analizado en este capítulo, los tres más importantes actores colectivos de la política. La teoría respecto de ellos no para de examinar y reexaminar sus propios alcances. Como puede verse**,** la literatura clásica no registra un consenso conceptual sobre los grupos de interés, ni sobre los partidos, ni mucho menos, sobre los movimientos sociales. La investigación más reciente trata de conseguir las características básicas de los grupos, tratando de no recargar semánticamente los términos utilizados (Solís, 2017). La orientación actual en la materia es precisar más el concepto de grupo de interés para distinguirlo de los otros miembros de la familia de actores colectivos, sin embargo, no siempre se consiguen buenos resultados porque los tres actores estudiados aquí comparten el hecho de que son seres humanos, ubicados en diversos sectores sociales, con preocupaciones públicas, que defienden determinados temas e intereses, que se movilizan, se organizan, presionan, en fin, tratan de ser oídos y respondidos por el Estado favorablemente. Los movimientos sociales, a su vez, están en permanente reevaluación conceptual y, aunque lo cultural, lo perceptual y lo estructural se han asentado con sus propios alcances interpretativos, sin embargo, nuevos enfoques surgen a fin de que sean tomados en cuenta lo estratégico y lo emocional. En relación a los partidos, ya vimos como la evolución o involución de los mismos genera nuevos criterios para su análisis. Esta es, pues, una temática en constante transformación teórica a la cual el estudiante debe estar atento.

BIBLIOGRAFÍA

ALFORD , Robert R.; FRIEDLAND, Roger (1985): *Powers of theory: capitalism, the State and democracy.* Cambridge University Press.

ALMOND, Gabriel A. (1958): "Research note: a comparative study of interest groups and the political process. En: *American Political Science Review,* Vol. 52, N°1 (marzo).

ARISTÓTELES (1985): *Política.* Barcelona: Ediciones Orbis.

ARISTÓTELES, https://unaclasedefilosofia.files.wordpress.com/20 15/11/aristoteles-etica-nicomaquea-etica-eudemia-gredos.pdf.

BADIA, Juan Ferrando: "Grupos de interés, de promoción y de presión. institucionalización de los grupos de presión" En: file://vc-file2.ned.org/Documents/luiss/Documents/Downloads/Dialnet-GruposDeInteresDePromocionY-DePresion-1427633.pdf

BELL, Daniel (1976): *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Madrid: Alianza Edit.

BENTLEY, Arthur (2008): *The process of government. A study of social pressure.* USA: Transaction Publishers.

BLUMER, Herbert (1969): "Social movements". En: McLAUGHLIN, Barry. *Studies in social movements.* New York: The Free Press.

BOLINGBROKE, Henry en: https://en.wikisource.org/wiki/Encyclop%C3%A6dia_Britannica,_Ninth_Edition/Henry_St_John,_Viscount_Bolingbroke

COBBAN, Alfred (1971): *Dictatorship; its history and theory*. New York: Haskell House Publishers.

FARÍAS, Haydee (1977): "Algunas notas sobre el concepto de movimientos sociales". En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*. Caracas.

FINER, S. E. (1966): *El imperio anónimo. Un estudio del "lobby" en Gran Bretaña.* Madrid: Editorial Tecnos.

FRIEDRICH, Carl J.; BRZEZINSKI, Zbigniew K. (1975): *La dictadura totalitaria y autocracia*. Buenos Aires: Editorial Libera.

GAMSON, William A. (1975): *The strategy of social protest.* Homewood III: The Dorsey Press.

GOFFMAN, Ervin (1974): *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. London: Harper and Row.

HEBERLE, Rudolph (1975): "Movimiento Social". En: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, México: Edit. Aguilar.

_____ (1951): *Social movements an introduction to political sociology.* New York: Appleton-Century-Crofts.

HUNT, Scout; BENFORD, Robert y SHOW, David 2001: "Marcos de acción colectiva y campos de identidad". En: LARAÑA, Enrique y GUSFIELD, Joseph. *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.

INGLEHART, Ronald (1977): *The silent revolution. Changing values and political styles among western publics.* USA: Princeton University Press.

_____ (1990): *Culture shift in advanced industrial societies.* USA: Princeton University Press.

JASPER, James M. 2012: "¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas" En: *Sociológica,* vol. 27, núm. 75, enero-abril. México: Universidad Autónoma Metropolitana Distrito Federal.

JENKINS, J. Craig y PERROW, Charles (1977): "Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972)" En: *American Sociological Review*, Vol. 42, (April), p. 250. Estados Unidos.

KELSEN, Hans (1977): *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Editorial Labor.

_____ (1988): *Teoría general del Derecho y del Estado*. México, D.F.: UNAM.

KOZINER, Nadia Sabrina (2013): *Antecedentes y fundamentos de la teoría del framing en comunicación*. Argentina: Austral Comunicación.

KOOPMANS (1993): "The dynamics of protest waves: West Germany, 1965 to 1989". En: *American Sociological Review*. Vol. 58. USA.

La PALOMBARA, Joseph y WEINER, Myron (1969): *Political parties and political development.* Princeton: New Jersey University Press.

LARAÑA, Enrique (1999): *La construcción de los movimientos sociales.* Madrid: Alianza Editorial.

Le BON, Gustave (1958): *La sicología de las multitudes*. Buenos Aires: Ed. Albatros.

LENIN, Vladimir. Conferencia sobre el partido: en: https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1920s/internacional/congreso2/02.htm#topp

LENIN, Vladimir Ilich, (1902): ¿Qué hacer? En: https://www.studocu.com/es/document/universidad-nacional-autonoma-de-mexico/teoria-sociolog-lenin-gramsc/informe/ensayo-lenin-que-hacerpdf/283880/view

LENK, Kurt; NEUMANN, Franz (1980): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos.* Barcelona: Anagrama.

LINZ, Juan 2009: *Regímenes totalitarios y autoritarios.* Madrid: CEPC.

LIPSET, Seymour M. (1994): "The social requisites of democracy revisited" LIPSET, S. M. y ROKKAN, S. (1967): "Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction." En: LIPSET, S.M. y ROKKAN S. (eds.): *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives.* New York: Free Press.

McADAM, Doug (1982): *Political process and the development of black insurgency 1930-1970.* Chicago: The University of Chicago Press.

McCARTHY, John D. y ZALD, Mayer N. (1984): *Social movements in an organizational society.* Massachusetts, USA: Addison Weslay Publishing Company.

OLSON, Mancur (1971): *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press.

ORNAGHI, Lorenzo y COTELLESA, Silvio (2003): *Interés.* Buenos Aires: Nueva Visión.

OSTROGORSKI, Moisei (2008)**:** *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Edit. Trotta.

PRZEWORSKI, Adam (2010): *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

SALAMANCA, Luis (1990): *La agenda conceptual de los nuevos movimientos sociales*. Caracas: Politeia.

_____ (2003): "La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002". En: Revista *Politeia*. nº 30. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

SARTORI, Giovanni (1992): *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

_____ (2016): *Límites de la ingeniería constitucional*. México: Instituto Nacional Electoral.

SCHMITTER, Philippe C. (1974): "Still the century of corporatism?" En: *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, http://www.jstor.org/stable/1406080.

TARROW, Sydney (1997): *El poder en movimiento, movimientos sociales, acción colectiva y política.* Madrid: Alianza Editorial.

TILLY, Charles (1978): *From mobilization to revolution.* Massachusetts: Addison Wesley Publishing Co.

TRUMAN, David B. (1993): *The governmental process. Political interests and public opinion*. California, Berkeley: University of California.

TOURAINE, Alain (1969): *La sociedad postindustrial*. Madrid: Edit. Ariel.

Von STEIN, Lorenz (1981): *Monarquía y movimiento social*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

WEBER, Max (1964): *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ *La política como vocación*, http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf

WILKINSON, Paul (1971): *Social movements.* London: Praeger Publishers.

YOUNG, Oran (1972): *Sistemas de ciencia política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES 09

Carlos A. Romero

INTRODUCCIÓN

Las relaciones internacionales se ubican dentro del proceso de gestación, desarrollo y proyección de las ciencias sociales. En su espacio convergen diversas narrativas, provenientes fundamentalmente de la geografía, de la historia, de la sociología, de la economía, de la psicología y sobre todo de la política[1].

La disciplina ha estado vinculada desde la Edad Moderna al problema del poder entre los Estado-nación y a un pensamiento político secular y restringido que de algún modo ha priorizado los temas referidos a la configuración doméstica de la política y a su vinculación con el ambiente externo; el intercambio político y económico-comercial, el liderazgo, la defensa, la estrategia militar y el tránsito de personas. En este contexto, ha predominado una visión de lo internacional relacionada con el concepto de razón de Estado, hoy fuertemente cuestionado por numerosos autores que exigen un acercamiento a los hechos mundiales de una manera diferente y bajo heterodoxas interpretaciones[2].

Desde los tiempos de la civilización griega, el pensamiento político le ha dado un lugar fundamental a las relaciones internacionales. Aristóteles se preocupó por los extranjeros (metecos), que vivían extra-muros y que no eran considerados "ciudadanos". Tucídides estudió a fondo el fenómeno de la guerra y las disputas helénicas con Persia y trató siempre de preguntarse cómo la guerra se podía evitar o conducir estratégicamente[3].

En la Edad Media, la secularización heredada de los griegos se fue extinguiendo, en la medida que el cristianismo se expandió en Occidente y otros territorios bajo el estandarte de la "Guerra Santa", simbolizados en el pensamiento de San Agustín. Al transcurrir ese largo y controversial período de la historia de Occidente, se fue formando el llamado "Renacimiento", entendido este como una transición entre el orden feudal basado en la tesis dual de las "dos espadas", básicamente católico-romano y la modernidad[4].

Este período de la historia occidental se definió como un "puente" entre una época y otra, considerándose que los descubrimientos y la expansión de Europa tenían un impacto fundamental en el conocimiento, dada la creciente diversidad religiosa, étnica, económica y política que esos fenómenos llevaron consigo[5]. Como dijo Miguel de Montaigne: "Nos vanagloriamos del invento de nuestra artillería, de nuestra imprenta; otros hombres en el otro extremo del mundo, en China, ya disfrutaban de ello hace mil años"[6].

Pero nada fue más importante en ese momento, que la creciente liberación de la política de la religión y de la concepción universal del poder. Se trataba de reconocer las responsabilidades que los Estados iban asumiendo paulatinamente

1 JANOS, A. C. (1986): *Politics and paradigms. Changing theories of change in social sciences.* Stanford: Stanford University Press. BENDIX, R. (1978): *Kings or people. Power and the mandate to rule*. Los Angeles: University of California Press. MOORE Jr, B. (1973): *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Ediciones Península.

2 ROSENAU, J. N. (1990): *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press. GADDIS, J. L. (2018): *On grand strategy*. New York: Penguin Books. BENDIX, R. (1975): *La razón fortificada. Ensayos sobre el conocimiento social*. México: Fondo de Cultura Económica. JANOS, A. C. *op. cit.* HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. R. (2016): *Dictators and democrats: masses, elites, and regime change*. Princeton: Princeton University Press.

3 STERLING, B. L. (2009): *Do good fences make good neighbors? What history teaches us about strategic barriers and international security*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. STRASSLER, R. B. (Editor). (1996): *The landmark Thucydides: a comprehensive guide to the peloponnesian war*. A revised version of the Richard Crawly traslation. New York: Simon and Schuster.

4 GADDIS, J. L. *op. cit*. KANTOROWICZ, E. H. (1957): *The king`s two bodies. A study in medieval political theology*. Princeton: Princeton University Press.

5 BOUWSMA, W. J. (2001): *El otoño del Renacimiento, 1550-1640*. Barcelona: Editorial Crítica.

6 MONTAIGNE, M. de. (1985): *De los carruajes. Ensayos. Los trabajos completos de Montaigne*. Barcelona: Orbis. P. 625.

y que previamente estaban en manos de la Iglesia, los señores feudales y los imperios, un novedoso proceso vinculado de cierta manera a los conceptos de la razón de Estado, al monopolio estatal sobre la diplomacia y a la soberanía estatal.

Esto no niega el dato histórico referido a los pensadores religiosos y filósofos que no aceptaron estas ideas racionales y que esgrimieron más bien la necesidad de un discurso persuasivo. Como se observa más adelante, las contradicciones entre la razón de Estado y las ideas persuasivas constituyen el alfa y el omega de la discusión intelectual actual en la teoría de las relaciones internacionales, algo que se remonta al Renacimiento y que sigue vigente hasta nuestros días[7].

Al implantarse con cierta lentitud un poder político más heterogéneo y fragmentado que ya no dependía de los imperios y del Vaticano, surgió desde el siglo XIV un nuevo orden que se basó en el reconocimiento de la constelación de Estados, a la vez que volvió a aparecer con mucha fuerza el pensamiento secular de la política, el cual se expresó de una manera singular en el aporte intelectual de Nicolás Maquiavelo, quien en sus escritos recurrió al concepto de balance de poder entre los Estados, dejando de lado la tradición romana y cristiana de lo universal e imperial[8].

Desde los escritos del florentino, la relación entre la teoría y la praxis de la política se observó de una manera diferente y a su vez, con una mayor importancia, en la medida en que el Estado fue reconocido como el actor principal, el "constructo" ideal en el cual la nación y el Estado eran geopolíticamente idénticos, en un contexto mundial que también se transformó por la expansión de Occidente, más allá de su entorno europeo[9].

La constatación de una realidad diferente, motivó, a raíz de la competencia entre la Inglaterra protestante y la España católica, unas importantes reflexiones sobre el Estado, entendido como la natural y moralmente legítima comunidad política, contrastando así con la autoridad de Roma, y los planes de una nueva "cruzada" para eliminar a los "infieles" que se habían deslindado de los principios de la Iglesia católica, apostólica y romana. De esta manera, los conflictos entre los Estados, vuelven a colocar en su agenda política y de modo diferente, los temas sobre el poder, la guerra y la paz[10].

Ya entrada la Edad Moderna, es un hecho constatable la convivencia y la tolerancia practicada por los Estados europeos de diferentes confesiones, fundamentalmente a partir de la Paz de Westfalia alcanzada en 1648. Destacó en ese momento el pensador holandés Hugo Grocio, quien en su obra sobre la Guerra y la Paz, transformó el concepto de la guerra justa de San Agustín por el de la guerra necesaria, comentó sobre la necesaria soberanía de los Estados y defendió el papel del derecho en la guerra, introduciendo el derecho de gentes, que lo hizo precursor (junto con los españoles Francisco Suárez, Francisco de Victoria, Giovanni Botero, y el suizo Emer de Vattel), del derecho internacional. Thomas Hobbes también le dedicó de manera importante, un tiempo a reflexionar sobre la constelación internacional de los Estados y sobre su seguridad externa[11].

La teoría política también abarcó el fenómeno internacional en la Edad Contemporánea, en cuanto que muchos autores pensaron sobre los alcances de la guerra, la limitación de la misma, el papel de la diplomacia y el pluralismo

7 BOUWSMA, W. J. *op. cit*.
8 WALKER, R. B. J. (1993): *Inside/outside. International relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press. WOLIN, S. (1974): *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
9 CHRISTOV, T. (2016): *Before anarchy: Hobbes and its critics in modern international thought*. Cambridge: Cambridge University Press. PEARSON, R. (2018): "The politics of the people power. The pursuit of the nation state in east central Europe". En: *The Journal of International Affairs*. Columbia, SIPA. November 16, 2018. (Publicado por primera vez en el Invierno de 1992). Extraído de: https://jia.sipa.columbia.edu/archives-geopolitics-people-power
10 ELLIOT, J. H. (1991): *National and comparative history. An inaugural lecture delivered before the University of Oxford on 10 May 1991*. Oxford: Clarendon Press. KAGAN, R. L. and PARKER, G. (Eds.). (1995): *Spain, Europe and the Atlantic World. Essays in honour of John H. Elliot*. Cambridge: Cambridge University Press. ELLIOT, J. H. (2006): *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492-1830*. New Haven: Yale University Press. PEARSON, R. *op. cit*.
11 TRUYOL y SERRA, A. (1974): *La Sociedad internacional*. Madrid: Alianza. BARBÉ, E. (1990): *Estudio preliminar, traducción y notas del libro de Hans J. Morghentau. Escritos sobre política internacional*. Madrid: Tecnos.

ideológico entre los gobiernos, sobre todo con la fundamentación de Estados Unidos como república independiente desde 1777 y más tarde, con la propia independencia de los territorios de América del Imperio español[12].

La Revolución francesa impactó en la agenda mundial y europea. De una vez no solo eclipsó la autoridad real, sino también los privilegios en la Iglesia y la nobleza, promulgando el principio de la autoridad de la nación y que nada debía situarse entre el Estado y el ciudadano. Esta ruptura con el pasado permitió que grandes estrategas como Carl von Clausewitz en su clásico y fundamental libro *On war* titubearan entre escribir una obra histórica o un conjunto de abstracciones, destacándose sus reflexiones sobre el libre albedrío y el determinismo histórico, sobre el punto culminante de la victoria y en cuanto la política como objetivo y la guerra como medio; teniéndose como una verdad absoluta su famosa frase: "la guerra es la continuación de la política por otros medios"[13].

Como describe Henry Kissinger en su extraordinario libro, *Un mundo restaurado*, a partir del Congreso de Viena (1815) y a través del resto del siglo XIX, se destacó el compromiso de los grandes poderes de evitar una guerra total, tal como había pasado con las guerras napoleónicas. De igual modo, la separación en años anteriores –por una vía bélica y luego por el derecho–, de los Estados Unidos de Inglaterra y de la mayoría de las colonias españolas, impulsaron unas importantes reflexiones sobre el tema internacional, destacándose los estadounidenses Alexander Hamilton y John Quincy Adams, a través de su intensa vinculación con los temas de la geopolítica y con la necesidad de la coexistencia pacífica entre diferentes regímenes políticos, que se pensaba regularía los conflictos internacionales, no solo en Occidente sino también en otras partes del mundo. Igualmente, Simón Bolívar mostró su preocupación sobre la formación de los Estados nacionales y su proyección diplomática[14].

Desde luego que hay que incluir en este capítulo, como una tesis contrastante a la idea de la heterogeneidad política de los Estados, al pensador alemán Inmmanuel Kant, quien en su texto *Paz perpetua* planteó el concepto de la "paz duradera" como el resultado de una necesaria confluencia homogénea de repúblicas constitucionales[15].

El resto de lo que fue el siglo XIX se consideró como un tiempo de paz relativa, en donde, a pesar de algunas guerras coloniales y algunas guerras convencionales y coyunturales, se redujo la probabilidad de conflictos europeos y extra-europeos, lo que llevó a la creencia de un mundo donde iba a prevalecer la paz[16].

Pero la proyección de esa paz acordada en el Congreso de Viena, no logró el fin de las hostilidades en Europa y en el resto del mundo. Situaciones bélicas como la guerra Franco-Prusiana, la guerra de los Boers, la guerra del Chaco, la ocupación europea de territorios asiáticos y africanos y las invasiones y ocupaciones militares de Estados Unidos y de países europeos en América Latina y el Caribe, demostraron qué tan lejos estaba de concretarse la paz perpetua soñada por Kant y por los pacifistas, quienes a fines del siglo XIX, trataron de imaginarse un mundo sin conflictos[17].

De hecho, el estallido de la Primera Guerra Mundial en el año 1914, la división del movimiento socialista sobre el apoyo o no a sus gobiernos al comienzo de las hostilidades, la gestación y la puesta en marcha de la Revolución rusa

12 MOORE Jr, B. *op cit*. GADDIS, J. L. *op. cit*.
13 CLAUSEWITZ, C. von. (1976): *On war*. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press. RAPAPORT, A. (1982): *Introduction and edition of Carl Von Clausewitz: On war*. London: Penguin Books. BENDIX, R. (1975): *op. cit.*
14 KISSINGER, H. (1973): *Un mundo restaurado*. México: Fondo de Cultura Económica. GADDIS, J. L. *op. cit.*
15 KISSINGER, H. *op. cit*. RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B. (1991): *Introduction á l'histoire des relations internationales.* Paris: Armand-Colin-Editeur. GADDIS, J. L. *op. cit*. KEOHANE, R. y NYE, J. (1977): *Power and interdependence*. Cambridge: Harvard University Press. ROOT, H. L. (2013): *Dynamics among nations. The evolution of legitimacy and development in modern states.* Cambridge: The MIT Press.
16 KISSINGER, H. *op. cit*. GADDIS, J. L. *op. cit.*
17 CARR, E. H. (1964): *The twenty years' crisis, 1919-1939. An introduction to the study of international relations*. New York: Harper and Row Publishers. CORM, G. (2010): *Europa y el mito de Occidente. La construcción de una historia*. Barcelona: Ediciones Península. Serie Atalaya.

en 1917 y el final de la Guerra en 1919, aumentaron el interés sobre las relaciones internacionales, con un añadido: este interés se propagó no solo en Europa, sino también en las Américas, Asia y África y Oceanía[18].

En ese momento histórico comenzaron a desarrollarse los estudios sistemáticos sobre las relaciones internacionales, destacándose en primer lugar, el pensamiento marxista auspiciado por los bolcheviques en la ya establecida Unión Soviética y por el movimiento comunista mundial, en donde prevaleció el pensamiento de Vladimir Lenin y su tesis sobre la necesidad de la revolución mundial junto con Leon Trosky, (propuesta abandonada en 1921 al darse el "socialismo en un solo país"); en cuanto que el propio Stalin y sus seguidores impulsaron la idea de un *homo sovieticus* el "hombre nuevo", formado por encima de la tradición y los particularismos nacionales[19].

A su vez, esto incluía la tesis del imperialismo como la fase superior del capitalismo, del origen económico de las guerras, de las disputas por las riquezas, de la participación de las masas populares y del papel activo de la propaganda; al tiempo que era la primera vez que se admitía el papel de esas masas desde las guerras napoleónicas, en un momento en el cual se cuestionó la idea de unas relaciones internacionales consideradas como un asunto exclusivo de diplomáticos y generales[20].

El año pasado se celebró el centenario de la apertura de la Cátedra de Relaciones Internacionales en la Universidad de Aberystwyth, Gales, Gran Bretaña. La Cátedra se fundó con el apoyo del movimiento pacifista británico, con el fin de analizar por qué estalló la "Gran Guerra" en un momento de estabilidad económica y social en Europa, por qué se convirtió en una guerra total y para contribuir a perfeccionar un sistema de seguridad colectivo e implantar el derecho internacional público como los instrumentos por excelencia de la política internacional.

La Cátedra (denominada "Woodrow Wilson Chair" desde 1922) la ocupó E.H. Carr en 1936, como su cuarto profesor titular. El afamado historiador inglés es considerado el "padre" de la disciplina, quien paradójicamente le dio un rumbo diferente a lo que habían deseado los pacifistas, al centrarse en el tema del poder para explicar y prevenir el fenómeno de la guerra.

A partir de las enseñanzas de Carr y dentro del período que transcurre entre 1919 y 1945 se va conformando lo que en el mundo anglosajón se denominó como el "Gran Debate", entre el pensamiento realista impulsado en sus orígenes por Carr y por el teólogo estadounidense Reinhold Niebuhr y años más tarde, por el reconocido autor de origen alemán, Hans Morgenthau y el inglés Martin Wright (basado en la supremacía del poder y en la competencia de los Estados) y el pensamiento calificado como idealista (basado en la seguridad colectiva), en una disciplina que fue buscando de forma simultánea su autonomía de la ciencia política y del derecho[21].

Los tratadistas y analistas citados y otros no citados en esta oportunidad se relacionaron hasta nuestros días con un mismo compromiso intelectual: debatir los alcances del poder, de la soberanía y la vigencia de los Estados (cuestionados en la actualidad por las tesis de las relaciones supra-estatales, la persuasión como instrumento de paz y la responsabilidad de proteger), de las instituciones multilaterales, de los ciudadanos, de los extranjeros (relacionado con el tema migratorio) y desde luego, la justificación de las guerras (de la guerras santas a las guerras en contra del terrorismo), la prevención de las mismas y otros temas de gran importancia, que siguen siendo objeto de crítica y de discusión en la actualidad[22].

18 FRANKEL, J. (1979): *International relations in a changing world*. Oxford: Oxford University Press.
19 PEARSON, R. *op. cit*.
20 CARRÉRE D´ENCAUSSE, H. (2005): *Russia, la transition manqueé*. Paris: Fayard. CORM, G. *op. cit*. KAPLAN, M. (1969): "The great debate: traditionalism vs. science in international relations". En: *World Politics*. 19(1). Pp. 1-20.
21 NIEBUHR, R. (1986): *The essential reinhold niebuhr: selected essays and addresses.* Ed. by Robert McAffee Brown. New Haven: Yale University Press. KAPLAN, M. *op. cit*. BARBÉ, E. (1990): *op. cit*. HURRELL, A. (2006): "Hegemony, liberalism and global order. What space for would-be great powers?". En: *International Affairs.* 82. Pp. 1-19.
22 ETZIONI, A. (2016): *Foreign policy: thinking outside the box*. New York: Routledge Press, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. RENGGER, N. (2013): *Just war and international order. The uncivil condition in world politics.* Cambridge, UK.: Cambridge University Press.

En esta sección, analizamos de forma breve, el interés del pensamiento político occidental sobre el tema de las relaciones internacionales. En una segunda parte, contextualizamos la más importante discusión que se ha dado en la disciplina, tal es la de "los debates anglosajones" y sus diferentes alternativas. En una tercera parte, se analizan las nuevas condiciones para el estudio de las relaciones internacionales, muchas de ellas ya existentes en otros períodos históricos. En una cuarta parte se analiza el tema de los debates y sus proyecciones en el ámbito latinoamericano. Al final se presentan algunas conclusiones, que más que todo las vemos como unas interrogantes y no necesariamente como el final de un viaje a través de la historia de una disciplina singular[23].

EL TEMA DE LOS DEBATES

A partir fundamentalmente de la obra de Hans Morgenthau y particularmente de su libro *Politics among nations* se fue estructurando desde la década de los cuarenta del siglo XX el llamado primer debate entre los realistas y los idealistas. Para el realismo, las bases de la política internacional se guían por el interés en términos de poder, que es algo que está enraizado en la naturaleza humana. Por tanto, la política exterior y la diplomacia son campos exclusivos de los decisores que actúan bajo el criterio del poder político, de un interés nacional. Para los seguidores de este enfoque, son las relaciones entre Estados y no las relaciones internacionales en general las que son importantes de analizar[24].

El realismo es considerado como una reacción al idealismo liberal de principios del siglo XX que tuvo como vimos, el objetivo de la búsqueda de una paz absoluta a través de los tratados de seguridad colectiva y de las instituciones y organizaciones internacionales. El realismo insiste por el contrario, en el egoísmo de los Estados y en el control de la irracionalidad como la esencia de la naturaleza humana. Pero el interés nacional definido en términos de poder y la concepción de la política internacional como en situación de anarquía no presupone la inevitabilidad de la guerra, más bien se busca evitarla con el ajuste permanente del interés nacional[25].

Por consiguiente, la política exterior de un Estado debería estar separada de las controversiales dinámicas y de las diferentes perspectivas de la política doméstica, a través de la acción diplomática y de la negociación, sobre todo al originarse el llamado "equilibrio del terror" (para competir sin destruirse mutuamente, dado el temor de una guerra nuclear). En consecuencia, según el realismo, el mundo es imperfecto y hay que operar con las fuerzas de la naturaleza para así lograr un equilibrio entre los Estados, tal como lo planteó el destacado intelectual francés y fervoroso partidario de ese pensamiento, Raymond Aron[26].

En cambio, el idealismo, y particularmente su tradición liberal, son entendidos como la contrafigura teórica del realismo. El idealismo se origina en la propia Edad Media y en el Renacimiento con los escritos religiosos y el anti-maquiavelismo de muchos autores, los cuales criticaron, impugnaron y combatieron la idea de la política entendida como autónoma y libre de juicios morales y al poder como indivisible, como "una bola de billar". Para el idealismo, los Estados son socios y no rivales y pudieran mantenerse dentro de unas relaciones pacíficas y racionales. De este modo, el liberalismo es esencialmente pacifista y hostil con la guerra y está a favor de la paz, a través de la idea kantiana de una hegemonía de gobiernos republicanos. En esencia, el idealismo se basó, como se dijo previamente, en la tesis de la aplicación del derecho internacional para buscar y mantener la paz[27].

23 WOLIN, S. *op. cit*. SUN, T. (1963): *The art of war*. Traslated by Samuel B. Griffith. New York: Oxford University Press. LONG, T. (2019): "There is no map: international relations in the Americas". En: *Latin American Research Review*. 54 (2). Pp. 548–555). DOI: http://doi.org/10.25222/larr.459

24 MORGENTHAU, H. J. (1978): *Politics among nations. The struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf. BARBÉ, E. (1990): *op. cit*.

25 MORGENTHAU, H. J. (1990): *Escritos sobre política internacional*. Presentación de Antonio Truyol y Serra. Estudio preliminar, traducción y notas de Esther Barbé. Madrid: Editorial Tecnos. BARBÉ, E. (1990): *op. cit*.

26 ARON, R. (1976): *Pensar en la guerra*. Madrid: Ministerio de la Defensa de España, Centro de Publicaciones. ARON, R. (1985): *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.

27 MORGENTHAU, H. J. (1990): *op. cit*. BARBÉ, E. (1990): *op. cit*.

Un segundo debate en la disciplina, considerado más de naturaleza metodológica que teórica, marcó el enfrentamiento de un grupo de académicos con los realistas en la década de los cincuenta del siglo XX. Estos autores se habían mantenido en los cánones realistas del interés nacional y la anarquía internacional, en el marco de la aparición y el desarrollo de la cuestión nuclear. El solo hecho de reconocer la realidad del "equilibrio del terror" trasladó para el campo de las decisiones el tema internacional y le dio prioridad a la racionalidad de una política exterior con base en la aplicación de las ciencias de la conducta humana y las matemáticas y otros enfoques cuantitativos, en particular de la Teoría de los Juegos[28].

De este modo, el "conductismo" pasó a ser, junto con la psicología, las matemáticas y la estadística, el centro de la discusión académica, algo contrario a los realistas quienes fueron tildados de "tradicionalistas". Los realistas denunciaron de paso, la relación de los conductistas con el complejo militar-industrial estadounidense, lo que hizo del conflicto con la Unión Soviética y de la amenaza nuclear, la preocupación fundamental de la disciplina en el mundo anglosajón. Por lo tanto, la relación de poder con los demás Estados (en un mundo bipolar y en plena Guerra Fría), llevó a fomentar un escenario internacional donde las decisiones se consideraron como la pieza clave para estudiar a través del método científico, el comportamiento de la política mundial[29].

Quienes suscribieron el paradigma conductista y quienes aplicaron el enfoque derivado de la teoría de los sistemas, criticaron al realismo con base en las siguientes ideas: la política no era la lucha por el poder como plantean los realistas, sino la búsqueda y el logro de objetivos; el poder es un símbolo de cambio y en continua transformación; hay que ir más allá de la coerción del poder y coordinar y no amenazar, dada la necesidad de una seguridad colectiva[30].

En este contexto surgió la corriente de estudio de la política exterior considerada como una política pública, de acuerdo al enfoque de las políticas públicas que tiene como base la idea de la racionalidad de la política instrumentalizada por decisores que su vez siguen los planteamientos de esta perspectiva, respecto a las fases que transita una política pública: formulación, implementación y evaluación. Los críticos a este planteamiento han insistido en lo poco democrática que es en sí misma, en cuanto que niega la participación del sector legislativo y de la opinión pública, en la toma de decisiones, inclusive por la vía de una votación, en una política pública considerada en términos generales como cerrada, centralizada y autoritaria. Otros autores han llamado por el contrario, a la complementación de la política doméstica y la política exterior[31].

Un tercer debate transcurre entre los años setenta y ochenta del siglo XX y también tiene como partida un libro, como pasó con el primer debate. *Power and interdependence* fue escrito por Robert Keohane y Joseph Nye, autores estadounidenses con una alta calificación mundial y que de alguna forma entendieron que la visión estática de la Guerra Fría y del equilibrio del terror estaban dando paso a una situación internacional menos militarizada[32].

Esta visión permitió que un grupo importante de autores, bajo el liderazgo de Keohane y Nye propiciaran tanto en Estados Unidos como en Canadá, Europa y Asia, la necesidad de analizar una realidad mundial diferente, en donde el intercambio comercial y la interdependencia económica daban pie a un mundo menos politizado, con la presencia de otros actores transnacionales como las empresas multinacionales y las organizaciones sociales transfronterizas, las cuales dieron lugar a una compleja red de interacciones mundiales[33].

28 SCHELLING, T. C. (1981): *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
29 KAPLAN, M. *op. cit.* BARBE, E. (2001) : *Relaciones internacionales.* Madrid: Tecnos. DEUTSCH, K. (1968): *The analysis of international relations*. New York: Prentice Hall. DEUTSCH, K. (1969): *Los nervios del gobierno*. Buenos Aires: Paidos.
30 *Idem*.
31 ALLISON, G. (1971): *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. 1ed. New York: Little Brown. LENTNER, H. H. (2006): "Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange". En: *Review of Policy Research*. 23(1). Pp. 169-181. DOI: 10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x.
32 KEOHANE, R. and NYE, J. *op. cit*.
33 *Idem*.

Esa nueva realidad mundial justificó, en parte, ir más allá del realismo, sin dejar de lado la importancia del poder e incorporar algunos elementos de la política económica internacional. En ese contexto ya se asomaban en el debate académico las diferentes tesis sobre la globalización. Esto implicaba prestar una mayor atención al papel de las empresas multinacionales, los fondos de inversión, el entonces naciente mercado electrónico; vale decir, realidades globales en donde el poder de los Estados se minimizaba, en la medida en que las nuevas realidades financieras y mediáticas iban adquiriendo una gran importancia y retaban al enfoque realista, con sus temas sobre las relaciones de poder y de seguridad, tan importantes durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría y a favor de la "defensa del mundo no comunista"[34].

Desde entonces, la dimensión económica de la política mundial y un número importante de nuevos actores y procesos, tales como los organismos multilaterales y las organizaciones no gubernamentales, así como los temas de la tecnología, las inversiones, la deuda, el comercio mundial y las finanzas globales tomaron un espacio significativo en la agenda de los asuntos mundiales y de las políticas exteriores de los Estados. Como planteó en su oportunidad Richard Cooper, "Trade policy is foreign policy"[35].

En ese momento, a principios de los años 80 del siglo pasado, se entendió que los "realistas" estaban cediendo sus posiciones dominantes, al aceptar la existencia de un sistema internacional diferente del modelo westfaliano, ya que el Estado estaba ahora acompañado de otros actores globales de igual relevancia. En ese contexto, se proclamó que el multilateralismo y el llamado "tercer sector", el de las organizaciones no gubernamentales, (fueran ya, con fines de lucro o tuvieran fines altruistas), comenzaban a llenar un vacío y, en otros casos, a ocupar nuevos espacios que el Estado no podía controlar o que simplemente escapaban de sus atribuciones originales[36].

En ese marco, se creyó que se había alcanzado una estabilidad teórica, en la medida en que los seguidores del realismo se habían abierto al diálogo con otras perspectivas y que de algún modo los debates llenos de antagonismos entre "realistas e idealistas", "tradicionalistas y conductistas" y "realistas versus los seguidores de la interdependencia" se habían superado. De esta forma, se celebró, ya en la década de los ochenta del siglo XX, la ampliación de los estudios internacionales con importantes contribuciones y sugerentes y útiles aportes teóricos y metodológicos provenientes de otras áreas del saber, tales como los estudios filosóficos y éticos, antropológicos, sociológicos, de la micro-economía, de las matemáticas, de los temas ambientales, de la sociología, de los estudios de género, del pensamiento marxista contemporáneo y de la psicología[37].

Por otra parte, se insistió en que las relaciones internacionales tenían que darle paso a formulaciones teóricas que aceptaran que la agenda mundial estaba compuesta por temas considerados previamente como "no-políticos" y que los dilemas del poder ya no estaban circunscritos a los elementos tradicionales de seguridad, el *hard power*, sino a otros temas relacionados con el *soft power*, como lo son, el comercio, el ambiente, la cultura y el desarrollo[38].

Así se fue formando una reflexión que va a llevar a plantear un "Cuarto Debate", con el propósito de reducir y eventualmente eliminar las rivalidades entre escuelas, sectas, grupos e individualidades que de alguna manera u otra habían observado el mundo desde una barrera particular que tenía que superarse. Para esta perspectiva, los enfrentamientos conocidos en los debates anteriores, ya no tenían razón de ser y por lo tanto, ya no se podía hablar de "debates" en la

34 BLAKE, D. H y WALTERS, R. S. (1976): *The politics of global economic relations*. London: Prentice-Hall International, Inc.
35 COOPER, R. (1972): "Trade Policy is Foreign Policy". En: *Foreign Policy*. 9. Winter 1972-73. P. 19.
36 KALDOR, M. (2005): *La sociedad civil global*. Barcelona: Tusquets Editores. RENOUVIN, P. y DUROSELLE J.-B. *op. cit*.
37 BARBÉ, E. (2001): *op. cit*. RENGGER, N. y THIRKELL-WHITE, B. (2007): "Introduction: still critical after all these years? The past, present and future of critical Theory in International Relations". En: *Review of International Relations Studies.* Pp. 3-24. LILLA, M. (2007): *The stillborn God. Religion, politics, and the modern west*. New York: Alfred A. Knopf.
38 BARBÉ, E. (2001): *op. cit*. RENGGER, N. y THIRKELL-WHITE, B. *op. cit*. LILLA, M. *op. cit*. NYE, J. Jr. (2004): *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.

Teoría de las Relaciones Internacionales, sino más bien de un "diálogo". Estas aproximaciones no plantearon la eliminación del realismo como pensamiento vector de la disciplina, sino reducir su influencia en la disciplina.

No se pueden dejar de mencionar los aportes de los enfoques neorrealistas y neo liberales que de alguna forma buscaron establecer un diálogo entre dos polos teóricos cuyos seguidores se habían enfrentado por más de cuarenta años[39]. La reformulación del realismo representado por Kenneth Waltz:

> […] mantuvo los principales supuestos del realismo clásico: los Estados -unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen[40].

A su vez, fue surgiendo un gradual neoliberalismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales dándole espacio al estudio de las instituciones mundiales, a los regímenes internacionales, a los procesos de integración, al tema transnacional y al tema de la cooperación mundial, dentro de un marco de pluralidad ideológica. Es decir, desde esta perspectiva no bastaba con una identidad política de los gobiernos (la que defendió Kant), para cooperar entre Estados[41].

Este diálogo se concibió dentro de las propuestas teóricas que de alguna forma rechazaban las ideas de un pasado dominado por un pensamiento realista que separaba lo externo de lo interno, que creía en la posibilidad de un interés nacional y una anarquía mundial y que justificaba la imagen de la "bola de billar". Desde esta visión contraria, se defendía la primacía de la norma sobre el poder, la cooperación sobre el conflicto y la importancia de las ideas sobre el pragmatismo[42].

Un aporte fundamental a esta propuesta fue la corriente denominada reflectivista, que entiende a las relaciones internacionales como el conjunto de fenómenos socialmente construidos, enlazándose con la importante corriente epistemológica que puso en duda que la realidad fuera posible transmitirla tal cual y que bastaba fotografiarla, ya que " […] el conocimiento científico pretende aprehender una realidad de acuerdo con ciertas relaciones causales estructurales fijas que son independientes de la subjetividad humana como planteaban los positivistas"[43].

Esta corriente la representa la obra de Alexander Wendt y de sus seguidores. Wendt planteó que los intereses, las normas, las percepciones y la cultura diplomática (entre otros procesos que no son tangibles) son la expresión de factores cognitivos y no son hechos y que por lo tanto, las ideas juegan un papel importante en la construcción social de la realidad y en las percepciones. En este sentido, "El énfasis en la idea de que las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) están socialmente construidas es un rasgo común a todos los enfoques reflectivistas."[44].

Sin embargo, un influyente grupo de especialistas comenzaron a dudar de ese diálogo que se había alcanzado en la disciplina y cuestionaron las bases intelectuales de esas aproximaciones. Según ellos, estas tesis contrarias al realismo clásico eran fundamentalmente idealistas y repetían la tradicional visión subjetiva de unas relaciones internacionales acomodadas a una idea del bien[45].

39 SALOMÓN, M. (2002): "La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". En: *Revista de Estudios Internacionales*. 4. Pp.1-59.
40 WALTZ, K. (1979): *Theory of international politics*. McGraw-Hill. P. 90.
41 SALOMÓN, M. *op. cit*.
42 *Idem*.
43 *Ibidem*. P. 25.
44 *Ibidem*. P. 38.
45 LILLA, M. *op. cit*.

Para esos especialistas, el realismo no había quedado tan mal luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, dada la permanencia del conflicto internacional, sino que la imagen caricaturesca que se le había adjudicado, como una teoría guerrerista y simplona que promocionaba el conflicto y al Estado-nación, no correspondía con la verdad[46].

Por ello, la continuación del debate sobre la guerra y la paz no se canceló con la caída del Muro de Berlín y la extinción de la Unión Soviética. Muy por el contrario, los temas militares e ideológicos continuaron siendo relevantes, pero eso sí: en un contexto más complejo que el de la Guerra Fría.

Mientras tanto, los seguidores del realismo resurgieron de sus propias cenizas esparcidas por la fuerza del furioso ataque que el llamado "Nuevo Idealismo" había emprendido a sus cimientos. Esto se puede observar de dos maneras: se pudiera aceptar el argumento que el realismo no perdió su puesto en cuanto ser la perspectiva fundamental en la disciplina y que lo ocurrido a principios de la década de los noventa del siglo XX, no fue más que un exagerado optimismo sobre las posibilidades teóricas de otras perspectivas, de unas nuevas rutas en el análisis político, como el traslado del tradicional peligro de la violencia física al poder no físico, a fin de reconceptualizar la política.

O se pudiera utilizar el argumento que ante el fracaso concreto de las iniciativas de paz y la cooperación de corte liberal en el mundo y las reiteradas tensiones geopolíticas e internas que siguieron a la desaparición de la Guerra Fría, muchos analistas se vieron en la obligación de reconocer que los temas "duros": seguridad, terrorismo, guerras civiles, guerras locales, tensiones fronterizas, entre otros, seguían estando presentes en la agenda internacional. Por otra parte y desde la política comparada, se alertó sobre el crecimiento económico en algunos países emergentes que han transitado por una senda híbrida, sin la presencia de los valores occidentales referidos a los derechos individuales y la democracia. Esa realidad condujo a proponer unos modelos alternativos más flexibles, con el fin de entender la trayectoria de muchos países en esa condición[47].

LA IDEA DEL ETERNO RETORNO

A fines de la década de los noventa, fueron surgiendo las bases para un retorno del realismo "puro" que invitaba a repensar el estado de la disciplina, defenderla de quienes estaban decretando su agonía por quedarse aparentemente sin su objeto de estudio, "las relaciones entre Estados" y motivando una discusión sobre el poder[48].

Por otra parte, en estos últimos años, ha surgido un movimiento de orientación neoliberal que plantea la necesidad de adecuar el liberalismo internacionalista a un espacio menos homogéneo, como lo es la actual estructura internacional, en defensa de sus principios frente al realismo político, el nacionalismo autoritario, el darwinismo social, el socialismo revolucionario y los estudios poscoloniales.

En este sentido, la hegemonía de Estados Unidos y de Occidente sobre la política mundial (cuyos elementos centrales son: un comercio libre, el derecho internacional, la seguridad colectiva, la promoción del capitalismo y la interdependencia) debe ser reinventada y ajustarse a lo que se observa como un orden postamericano y postoccidental[49].

En este marco, las grandes iniciativas políticas y económicas que comenzaron a desarrollarse en la década de los noventa del siglo XX estuvieron vinculadas fundamentalmente a la búsqueda de un orden político que pudiera reemplazar al orden bipolar. De este modo, empezaron a introducirse en el debate tres importantes propuestas.

46 ETZIONI, A. (2007): *Security first. For a muscular, moral foreign policy*. New Haven: Yale University Press. ETZIONI, A. (2016): *op. cit*.
47 ROOT, H. L. *op. cit*. ETZIONI, A. (2007): *op. cit*. ETZIONI, A. (2016): *op. cit.*
48 NAU, H. R. (2002): *At home abroad. Identity and power in american foreign policy*. Ithaca: Cornell University Press.
49 IKENBERRY, G. J. (2018): "The end of liberal international order?". En: *International Affairs*. 94 (1). January. Pp. 7-23. https://doi.org/10.1093/ia/iix241

La primera de ellas, recomienda una potenciación de las Naciones Unidas, dándole más prerrogativas a ese organismo de carácter multilateral, como lo son las iniciativas de paz para resolver conflictos internos en algunos países, el despliegue de las fuerzas de paz de Naciones Unidas, la posibilidad de una ocupación militar dentro de un Estado y su control administrativo por ese organismo, en los casos de los llamados Estados débiles, a través de la tesis de la Responsabilidad de Proteger (R2P)[50].

La segunda propuesta apoya la multiplicación de organismos multilaterales mundiales y regionales, a fin de manejar de una manera global problemas internacionales que ya no son objeto del control estatal, como el combate del crimen organizado, la dispersión nuclear, el tema ambiental, el comercio exterior y el tema migratorio. Esta perspectiva se apoya en la tesis de la diplomacia abierta (que incluye sectores gubernamentales y privados), no secreta, con base en los principios de la igualdad jurídica y del pluralismo ideológico y cultural[51].

Al mismo tiempo, se entendió al regionalismo como una alternativa al universalismo, en donde se aspira a influir mundialmente, con el interés de captar otros actores, como una forma de resistencia a la globalización, en la creencia generalizada de que las normas y prácticas comunes pueden disminuir el peligro de las guerras, bajo la idea de promocionar los mecanismos de resolución de conflictos y de la diplomacia preventiva, en el marco de un mundo multipolar[52].

Por ello, las conferencias temáticas de Naciones Unidas, el multilateralismo informal de reuniones de alto nivel y las cumbres de jefes de Estado y de gobierno se conceptualizaron como los nuevos mecanismos de las relaciones internacionales, al igual que los llamados instrumentos globales, tales como los referidos a los derechos humanos y la presencia de un multilateralismo sostenido desde abajo, por la base, por la sociedad civil global[53].

La tercera propuesta plantea la necesidad de un gobierno mundial como solución al desorden estratégico que había dejado la ruptura del mundo bipolar y como instrumento para evitar la formación de un mundo unipolar[54].

El enfoque multilateral propone reducir el papel internacional del Estado, reconocer la importancia de los organismos multilaterales y promover las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, todo esto bajo la idea de que el modelo westfaliano (surgido como vimos a partir de la "Paz de Westfalia") está agotado[55].

Esta discusión vino acompañada de un importante desarrollo del discurso radical, lo que permitió que se desempolvaran tesis antiimperialistas y marxistas, como la relación entre los negocios privados y la política exterior, lo que origina según esta perspectiva una pérdida por el Estado del monopolio sobre esa política, uniéndolas con un discurso antiglobalizador y promotor del multiculturalismo. De igual forma, el discurso radical no solamente ha permeado la discusión académica, sino también está el hecho de que algunos gobiernos han incorporado en la actualidad este discurso como su versión oficial del mundo[56].

Con base en esas consideraciones, se ha conformado y muy lentamente desde el comienzo del siglo XXI, un "Quinto Debate" entre realistas y post-realistas en la teoría de las relaciones internacionales. Son tres los principales temas insertos en la discusión: el de seguridad, el tema democrático y el tema del desarrollo[57].

50 GROSSER, A. (1996): *Les identités difficiles*. Paris: Presse des Sciences Politiques.
51 GROSSER, A. *op. cit.* RENGGER, N. *op. cit*.
52 HURRELL, A. (2007): "One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society". En: *International Affairs*. 83 (1). Pp. 127-146.
53 ALBARET, M. (2007): "Les formes régionales du multilatéralisme; entre incertitudes conceptuelles et practiques ambigües". En: BADIE, B. and DEVIN, G. (Eds.) *Le multilatéralisme. Nouvelless formes d´la action international.* Paris: La Découverte.
54 URBINATI, N. (2002): "A criticism of intellectual critics". En: *Logos.* 1(4). Pp. 69-78. Extraído de: www.logosjournal.com/urbinati.pdf. (14/07/2019). RENGGER, N. *op. cit*.
55 HURRELL, A. (2006): *op. cit*. HURRELL, A. (2007): *op. cit*.
56 RENGGER, N. *op. cit*. WOLIN, S. *op. cit*. WALLERSTEIN, I. (2007): *Geopolítica y geocultura: ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairos.
57 GADDIS, J. L. *op. cit.*

En cuanto al primer tema, durante estos años surgieron tesis muy novedosas sobre cómo podría evitarse que lo relativo al tema de seguridad estuviera atado al realismo clásico. De hecho, se empezó a hablar de la necesidad de una "seguridad humana" que comprendiera los aspectos sociales del tema, de ir más allá del Estado y de enfocarse en los problemas de seguridad de la sociedad civil, de una seguridad colectiva, de impulsar mecanismos de prevención de conflictos y de crear comunidades epistemológicas globales de seguridad que transcendieran el pensamiento estratégico tradicional basado en las ideas de soberanía y el interés nacional[58]. Desde una óptica tradicional realista, el pensamiento estratégico ha abordado el estudio de temas como el terrorismo, las guerras no convencionales, las guerras civiles y la guerra híbrida (un tipo de guerra que mezcla al mismo tiempo operaciones militares convencionales, irregulares y cibernéticas), capaces de identificar misiones militares a favor de la estabilidad, seguridad, transición y reconstrucción (SSTR), tomando en cuenta las circunstancias económicas, sociales, políticas y militares en cada caso. Estos son los conceptos fundamentales en las actuales relaciones internacionales cuando se trata de países débiles (fallidos) "con espacios no gobernados", zonas grises en donde no se ejerce la autoridad estatal y en donde las actividades políticas y económicas son controladas por grupos irregulares. Estas reflexiones han estado acompañadas por importantes estudios sobre los temas nucleares y la obtención y uso de armamento sofisticado[59].

En cuanto al pensamiento neo-marxista radical, la idea principal que ha desarrollado en contra del realismo, pero también en contra del liberalismo, es que la Humanidad se encuentra en un cambio profundo geopolítico, lo que lleva a reconsiderar la idea de un mundo unipolar, capitalista y neo-liberal, a favor de un mundo multipolar y anti-capitalista bajo las tesis socialistas, multiculturalistas, religiosas, de la antiguerra, de los derechos humanos, de los movimientos ecológicos y de género. Esto plantea un giro de 180 grados de la estructura internacional actual heredada del modelo westfaliano, en donde se discute la existencia y los objetivos del multilateralismo, al reflejarse según esta perspectiva, la presencia de un control por parte de EE.UU. en esas instituciones y que a su vez es considerada "una potencia en decadencia"[60].

En referencia al segundo tema, la discusión se centra en el problema de la ingeniería social. En este sentido, algunos destacados autores, sobre todo anglosajones, comenzaron a alertar que las propuestas estadounidenses de *regime change, nation-building, rough state, failed state* y *promoting democracy* carecen de unas bases teóricas estables y que de alguna forma el Gobierno estadounidense se había comprometido con una política idealista que no toma en cuenta las específicas condiciones que pudieran dar lugar o bloquear a regímenes de corte democrático en el mundo[61]. Según Etzioni, "[…] la democracia liberal no se debe imponer a la fuerza en sociedades con poca historia que la pueda preparar para ello, naciones sin tradición de prensa libre y libertades civiles, y sin las instituciones propias de una pujante sociedad civil"[62].

Como ejemplo de esto, se citan los resultados negativos en la promoción de la democracia en Afganistán, Irak, Irán, Libia, Siria y Sudán y el uso indiscriminado en algunas democracias en transición, de las elecciones como una fachada para encubrir prácticas autoritarias[63].

58 NYE, J. Jr. *op. cit*. GRASA, R. (2016): "Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacionales" En: *Nueva Sociedad*. 263. Pp. 50-63. WALLERSTEIN, I. *op. cit*.

59 BOND, M. S. (2007) : *Hybrid war: a new paradigm for stability operations in failing states* (PDF). Carlisle Barracks, Pa: USAWC Strategy Research Project. U.S. Army War College. FEARON, J. D. (2017): "Civil wars & the current international system". En: *Daedalus*. The Journal of the American Academy of Arts & Sciences. 146(4). Fall 2017. Pp. 18-32. BEARDSWORTH, R., BEHR, H., y LUKE, T. W. (2019) : "The nuclear condition in the twenty-first century: techno-political aspects in historical and contemporary perspectives". En : *Journal of International Political Theory*. https://doi.org/10.1177/1755088218796683

60 RENGGER, N. and THIRKELL-WHITE, B.. *op. cit*. WALLERSTEIN, I. *op. cit*.

61 ASHFORD, E. M. (2017): "Hegemonic blackmail: entrapment in civil war intervention". En: *Canadian Foreign Policy Journal*. 23(3). Pp. 218-231. DOI: 10.1080/11926422.2017.1341843

62 ETZIONI, A. (2007): *op. cit*. (P. X).

63 ALLISON, G. (Ed.) (2006): *Confronting the spectre of nuclear terrorism*. Thousand Oaks: Sage Publications. DREZNER, D. E. (2008): *The realist tradition in the American public opinion*. Extraído de: www.danieldrezner.com/research/realist_tradition.pdf. (25/07/2019). ASHFORD, E. M. *op. cit*. FEARON, J. D. *op. cit*.

En cuanto al tercer tema, hay una contradicción fundamental que originó una importante discusión en la década de los noventa, en el siglo pasado, y que sirvió de base para el despliegue de un intenso debate sobre la mejor vía para alcanzar el bienestar económico. Nos referimos a la contraposición entre el modelo neoliberal de la economía y el modelo radical pro-estatal.

El modelo de raíz liberal plantea un mínimo de conflicto y unos beneficios mutuos entre países, en el marco del desarrollo de una economía abierta. El modelo radical plantea que se da una injusta y asimétrica distribución de la riqueza entre los países, dentro de un conflicto permanente por la tenencia de los recursos mundiales. Este análisis de corte radical tiende a ver la distribución del ingreso y la capacidad para la autodeterminación y la emancipación de los pueblos como algo incompatible con la economía global neo-liberal. Así, para esta perspectiva, la fuente de la asimetría mundial estaría localizada en la propia estructura de la economía internacional y en la injusta distribución de sus beneficios[64].

Desde luego que hay algunas propuestas intermedias y no ortodoxas en relación al tema, como las proporcionadas por autores como Amartya Sen (respecto al desarrollo humano), Joseph Stigliz (como crítico a la visión liberal de la globalización) y John Rawls, (en materia de una justa distribución de la riqueza).

Cabe destacar también la evaluación crítica al modelo conocido como "el Consenso de Washington", basado en las tesis de la privatización de las empresas públicas; en la desregulación de la economía, en la promoción de las inversiones extranjeras y en general, en la promoción de la empresa privada y de la economía de mercado[65].

Desde la esfera de la filosofía política, resalta la obra de Jürgen Habermas y de sus seguidores quienes representan una corriente importante a favor de una sociedad post-nacional y cooperativa. Habermas al reconocer los "nuevos" problemas intermésticos de la agenda internacional, fomenta "[…] una esfera pública polifónica desde la teoría y la práctica a favor de constelación posnacional, las sociedades pos-seculares y el futuro de un proyecto kantiano de orden cosmopolita"[66].

En este sentido, cabe recalcar que en los últimos años han surgido algunos temas colaterales a la constelación de los Estados y favorables a una condición supra-estatal, presentes en la agenda de la teoría de las relaciones internacionales. Nos referimos a los derechos humanos como parte de los procesos de construcción de paz y la búsqueda de la resolución de conflictos con ayuda supra-estatal, es decir, con presencia internacional que no debería estar sometida a los principios de la soberanía estatal.

A su vez, se entiende a los derechos humanos que van más allá de lo propiamente político, como los derechos económicos y sociales, lo que indica la necesidad de asumir la ayuda humanitaria por parte de la comunidad internacional. La discusión de estos temas y realidades movilizan una red muy amplia de actores e impulsan importantes líneas de investigación y publicaciones de rasgo inclusive supra-político, sean estos, organizaciones locales, internacionales, en ámbitos políticos-multilaterales, académico-intelectuales, burocráticos, laicos y religiosos[67].

64 BLAKE, D. H y WALTERS, R. S. *op. cit*. RENGGER, N. *op. cit*.
65 SEN, A. (1999): *Development as freedom*. New York: Alfred Knopf. STIGLITZ, J. (2006): *Making globalization work*. New York: W.W. Norton & Company. STIGLITZ, J. (2002): *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton & Company. RAWLS, J. (1971): *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
66 CORTINA, A. (2019): "Jürgen Habermas: la vía europea al cosmopolitismo". El País. Edición impresa del 16/de junio de 2019. P. 33.
67 ASHFORD, E. M. *op. cit*.

Estas propuestas fundamentan la actual y significativa corriente dentro de la teoría de las relaciones internacionales del "nuevo idealismo", alejado de las bases realistas de la disciplina (el Estado, la anarquía internacional, el interés nacional) y dedicada a cuestionar la propia existencia de la disciplina[68].

EL DEBATE EN AMÉRICA LATINA

La problemática sobre los así llamados "Debates" no ha tenido ni el mismo significado ni tampoco la misma importancia en nuestra región que en los países anglosajones, y en un menor grado, en la Europa continental. De hecho, la presencia mayoritaria en los *pensa* y en las publicaciones de América Latina sobre las relaciones internacionales y en particular en la teoría de las relaciones internacionales ha sido compartida por los estudios jurídicos, de economía internacional y por los estudios referidos a la seguridad y defensa[69].

En América Latina el debate sobre "los Debates" se ha seguido con atención. En diversos centros de estudio y en jornadas académicas se fueron introduciendo los principales exponentes del llamado "Cuarto Debate" y de cierta manera se consiguen muchos seguidores de perspectivas alternativas al realismo. Quizás por el pasado militar que le daba características antidemocráticas al pensamiento geopolítico, quizás por el peso del Estado; lo cierto es que las tesis provenientes de la filosofía política, de la ética, de los estudios culturales y de la sociología, las cuales tienen otros orígenes, comenzaron a ganar tardíamente pero con mucho éxito un espacio en los estudios universitarios y en las redes de investigación nacionales y regionales.

A esto hay que agregar que el formalismo jurídico (tanto el derecho constitucional como el derecho internacional público) había jugado, desde el principio del siglo XX, un papel importante en el desarrollo del debate sobre lo internacional en la región, así como algunas perspectivas provenientes de la economía, tanto de raigambre liberal como de raíz marxista. Estas perspectivas de alguna manera habían convivido con las tesis realistas.

Es por ello que la teoría de las relaciones internacionales en América Latina se limitó hasta hace poco tiempo al debate entre los estudiosos de los temas de seguridad, entendida esta en su expresión más clásica, la geopolítica; y los enfoques jurídicos y entre estos y los enfoques económicos, principalmente aquellos con bases estructuralistas[70].

América Latina se incluyó como tema dentro de los estudios sobre el desarrollo político y económico y sobre las relaciones internacionales, en fechas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En un primer momento predominó una visión institucionalista, la cual planteaba la necesidad de crear esquemas constitucionales e institucionales lo suficientemente fuertes para superar los tradicionales regímenes caudillistas y militaristas y para desarrollar una política exterior "moderna" y con algunos rasgos de autonomía.

En una segunda etapa, tal como se planteó en un interesante artículo de S. M. Lipset, titulado *Some social requisites of democracy*, los estudios sobre América Latina avanzaron hacia una visión socioeconómica, en donde se enfatizaba que si se lograba un desarrollo económico, se podía llegar a tener un sistema democrático que funcionara plenamente[71]. De esta forma, " […] en el mundo moderno, el desarrollo económico que incluye a la industrialización, la urbaniza-

68 CORTINA, A. *op. cit*. HABERMAS, J. (2007): *Identidades nacionales y postnacionales*. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Tecnos.

69 TOMASSINI, L. (1985): "Los estudios internacionales en América Latina: una experiencia regional" En: PERINA, R. (Editor). *El estudio de las relacionesiInternacionales en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Pp. 199-223. Del ARENAL, C. (1990): "La teoría de las relaciones internacionales. Hoy: debates y paradigmas". En: *Relaciones Internacionales.* Costa Rica. 32-33. Pp. 9-20. Van KLAVEREN, A. (1992): "Entendiendo las políticas exteriores Latinoamericanas: modelos para armar". En: *Estudios Internacionales*. 25(98). Abril-Junio. Pp. 169-216. RUSSELL, R. (Editor). (1992): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior.* Buenos Aires: RIAL, Grupo Editor Latinoamericano.

70 RUSSELL, R. *op. cit*. SERBIN, A. (2002): "Hacia una comprensión de las políticas exteriores de América Latina; tópicos, casos y enfoques preliminares". *Documentos de Trabajo.* Nº 82. Febrero. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Belgrano.

71 HUNTINGTON, S. P. y NELSON, J. M. (1976): *No easy choice. Political participation in developing countries.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

ción, altos niveles de educación y un crecimiento sostenido de la riqueza de un país, es una condición básica para la democracia"[72].

Sin embargo, la llamada "ecuación optimista", tal como se conoció a esta tesis, no logró ocultar un hecho indiscutible: que en la región no calzaban adecuadamente los modelos de raigambre occidental. En este marco se distinguieron dos tipos de interpretaciones. O se estimaba que por razones patológicas era difícil alcanzar los parámetros del desarrollo político racional-legal occidental; o que, tarde o temprano, debido a la adopción racional de esos patrones, se lograría un desarrollo institucional y la modernización[73].

De esta manera, se fundamentaron en esos años dos tipos de discursos académicos sobre América Latina: una visión optimista basada en la necesidad y en la pertinencia de la modernidad, y una visión pesimista basada en la tesis de la presencia de un conjunto de obstáculos al desarrollo político y económico, entendiéndose esto último como la constatación de una anomalía casi congénita, solo superable de una manera gradual[74].

En el campo internacional prevalecieron las tesis emanadas de la Guerra Fría y la proveniente del marxismo pro-soviético, la lucha contra el comunismo versus "la teoría de los dos campos" (tesis estalinista). Estos discursos no lograron analizar y comprender suficientemente bien a la política exterior latinoamericana[75].

A partir de la Revolución cubana y de la Crisis de los Cohetes, América Latina dio un giro de 180 grados en los estudios internacionales. Desde esa fecha se multiplicaron los centros de investigación y los programas sobre la región en todo el mundo y en especial en Estados Unidos. Esto también vino acompañado de un giro de carácter teórico, al introducirse la perspectiva politológica en la teoría de las relaciones internacionales, la cual no había tenido un importante desarrollo en la región. Desde ese momento, el tema de los "Debates" llegó a formar parte de la enseñanza y de la investigación en la disciplina.

Como consecuencia del surgimiento y el desarrollo de los regímenes autoritarios, del estancamiento de la Revolución cubana y de la reducción del número de regímenes democráticos, se estableció una visión menos simplista sobre los alcances de la democracia en la región. Esto también estaba pasando en el resto del mundo subdesarrollado, cuando se enfatizó la idea de que el crecimiento económico no llevaba necesariamente al desarrollo político[76].

La vigencia del autoritarismo impulsó los estudios estratégicos, sobre todo en las instituciones militares. Pero la mayor contribución de América Latina al pensamiento internacional vino de la economía, de manera especial a través de los aportes de la Cepal y de importantes teóricos como Raúl Prebisch con sus tesis sobre el desarrollo nacionalista, las vulnerabilidades externas y la necesidad de una política exterior independiente, así como las contribuciones de Helio Jaguaribe, con su tesis del sistema imperial y la capacidad de autonomía mundial; de Fernando Henrique Cardozo con su tesis de la dependencia y de Juan Carlos Puig, con su idea de la necesidad de una voluntad política para alcanzar un margen de decisión propio, de una autonomía[77].

72 LIPSET, S. M. (1959): "Some social requisites of democracy economic development and political legitimacy". En: *The American Political Science Review.* 53(1). March. P. 55.
73 SCHMITTER, P. (1973): "Las sendas del desarrollo político de América Latina". En: *Estudios Andinos.* III(8). Pp. 49-70.
74 ALMOND, G. A. (1990): *A discipline divided. Schools and sects in political science*. London: Sage Publications.
75 SCHMITTER, P. *op. cit*.
76 DOSMAN, E. J. (Editor). (2006): *Raúl Prebisch: power, principle and the ethics of development. Essays in honor of David H. Pollock making the centennial celebrations of the birth of Raúl Prebisch*. Washington: IDB-INTAL. JAGUARIBE, H. (1979): "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". En: *Estudios Internacionales*. XII(46). Abril-Junio. CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI. PUIG, J. C. (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
77 *Idem*.

¿Cómo podían enfrentarse teóricamente las limitaciones a la democracia en América Latina desde una perspectiva comparada? ¿Y, cómo se podían generar políticas exteriores con un plano doméstico tan restringido y una escena internacional con pocos espacios y recursos? No hay una respuesta certera para esas interrogantes[78].

En este contexto se desarrolló la escuela de pensamiento que enfatizaba el carácter autoritario de la política regional, bien en su versión populista o bien en su versión burocrática militar, esta última planteada por algunos autores como "necesaria" para la profundización del capitalismo. En consecuencia, la historia de América Latina se podía observar a través de una línea recta imaginaria, un continuo cuyos extremos eran el populismo y el autoritarismo[79].

Para esclarecer lo que significaba ese continuo, Guillermo O`Donnell y otros importantes especialistas sobre política comparada de América Latina plantearon que los regímenes autoritarios eran compatibles con la modernización; que el populismo y sus elementos fundamentales (antiimperialismo, justicia social, policlacismo y Estado fuerte), habían fracasado y que la profundización del capitalismo dependiente y tardío exigía una política de austeridad excluyente, despolitizando a las masas y limitando sus expectativas sociales y económicas. De hecho, América Latina no había alcanzado el modelo liberal occidental (Estado débil, mercado político, sociedad civil, racionalidad), sino más bien un modelo estatista y corporativista, de origen civil y militar[80].

Las expectativas sobre el modelo burocrático-autoritario también se vieron reducidas, como había pasado en su oportunidad con el populismo, por la descomposición social y la represión política que trajo la aplicación de ese modelo, dándose así una serie de críticas sobre la idea que la profundización del capitalismo exigía necesariamente una senda autoritaria. Pero hay algo más: también se advirtió sobre el excesivo economicismo de esas tesis. Por una parte, O`Donnell había olvidado las variables políticas que sirvieron para instaurar los modelos autoritarios; y en segundo lugar, no se habían tomado en cuenta las variables internacionales.

Por ello, el debate dentro de la disciplina en el ámbito regional giró hacia lo externo, al difundirse una perspectiva que se considera como el aporte más original de América Latina a las relaciones internacionales. Conocida como la Teoría de la Dependencia, esta escuela enfatiza el carácter de subordinación de América Latina al mercado capitalista mundial, haciendo hincapié en una desigual distribución del desarrollo económico, en donde existe una periferia primaria exportadora que depende de un centro industrial con un alto valor agregado[81].

En la década de los ochenta del siglo XX, comenzó a plantearse la necesidad de buscar una respuesta a la decadencia del modelo burocrático autoritario: o bien la salida constitucional o bien procurando una salida pactada. En este sentido, se hacía necesario repensar la relación entre la modernización y el cambio político e impulsar una reestructuración de la sociedad civil. Del mismo modo, el crecimiento de América Latina, la industrialización acelerada de algunos países latinoamericanos y un cierto grado de autonomía de sus políticas exteriores cuestionaban la visión tan antagónica de la Teoría de la Dependencia sobre la estructura internacional. En ese momento, los estudios sobre las políticas exteriores de la RIAL (Red de Investigaciones de América Latina) y de Prospel (Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores de América Latina) tuvieron un importante significado para el impulso de una visión optimista y latinoamericana de las relaciones internacionales durante la década de los ochenta y parte de la década de los noventa del siglo XX[82].

78 SCHMITTER, P. *op. cit*. HIRSCHMAN, A. (1977): *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
79 O´DONNELL, G. (1973): *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in south american politics.* Berkeley: University of California Press. ALTMAN BORBÓN, J. (Editora). (2019): *América Latina ante la configuración mundial.* San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.
80 O´DONNELL, G. y SCHMITTER, P. (1986): *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Colección: Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Nº 4. Buenos Aires: Paidos.
81 CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. *op. cit*.
82 REINA, J. L. (Compilador). (1995): *América Latina a fines de siglo XX.* México: F.C.E. ALTMAN BORBÓN, J. *op. cit*.

Si bien la perspectiva autoritaria contribuyó al análisis sobre el derrumbe del populismo y el surgimiento del modelo burocrático autoritario en la década de los sesenta, quedó claro que el modelo obedecía a una circunstancia concreta: el agotamiento del populismo latinoamericano. Por ello, la profundización del capitalismo se pudo emprender, desde fines de la década de los ochenta, bajo otro esquema basado en el neoliberalismo económico, en la apertura política y en la promoción del modelo de democracia representativa. Se criticó entonces el rol del Estado en la economía, el corporativismo en las relaciones sociales y el autoritarismo presente en la toma de decisiones[83].

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales comenzaron a prosperar en la región, al igual que en el mundo entero, otras modalidades de interpretación de la disciplina, siempre en torno al problema teórico y al reto sustantivo que significaba la globalización[84].

Pero es a mediados de la década de los noventa del siglo pasado cuando florecen una serie de corrientes teóricas que tratan de observar desde América Latina el fenómeno de la globalización y que de cierta manera contribuyeron al debate en la teoría de las relaciones internacionales, incluyendo los aportes individuales de investigadores como Carlos Alzugaray, Martha Ardila, Demetrio Boersner, Elsa Cardozo, Ana Covarrubias, Jorge Domínguez, Guadalupe González, Jorge Heine, Mónica Hirst, Heraldo Muñoz, Janina Onuki, Roberto Russell, Mónica Salomón, Andrés Serbin, Arlene B. Tickner, Luciano Tomassini y Juan Gabriel Toklatian, entre otros importantes autores latinoamericanos y caribeños de los últimos cuarenta años.

En la década de los noventa, dominó una visión que descansaba en la idea de la descentralización política, la crítica al Estado regulador, la crítica a los partidos políticos y la promoción de la sociedad civil, a la par de ampliarse el sujeto de análisis en las relaciones internacionales hacia el campo del multilateralismo y el llamado "tercer sector"[85].

A comienzos de estas dos primeras décadas del siglo XXI, las tesis de la democracia delegativa y del autoritarismo competitivo acentuaron de nuevo la visión pesimista sobre la posibilidad de una democracia liberal en la región y a la vez, los estudios sobre seguridad, democracia y desarrollo se perfilaron con una mayor cautela y una evidente carencia de consenso. Desde otro punto de vista, algunos gobiernos como el venezolano, se orientaron, desde fines de la década de los noventa por una plataforma teórica neo-marxista, tratando de internacionalizar la agenda externa de la región, al tiempo que otros gobiernos conservadores cuestionan las orientaciones autónomas y los procesos de integración, a favor de una especie de "nuevo panamericanismo"[86].

Es en este escenario en donde se observa la participación cada vez mayor de la comunidad internacional en los procesos domésticos de los países de la región, a través de la facilitación o la mediación internacional y en la cooperación para resolver conflictos de manera pacífica, a la vez que disminuyen las posturas nacionalistas contrarias a estos mecanismos[87].

En este marco, los países de América Latina y el Caribe destacan en el ámbito mundial más por sus crisis internas que por algunas de carácter internacional y regional. Y dentro de esa profundización de las crisis internas, principalmente por aquellas relacionadas con la economía. Por ello, las políticas exteriores de los gobiernos latinoa-

83 PERINA, R. (Editor). (1985): *El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
84 BRICEÑO RUIZ, J. y BUSTAMANTE, A. M. (Compiladores). (2005): *El area de libre comercio de las Américas. Perspectivas desde Venezuela*. San Cristóbal, Venezuela: Universidad de los Andes, CEFI.
85 ALTMAN BORBÓN, J. *op. cit.*
86 ROMERO, C. A. (2008)*:* "¿Se puede hablar de un quinto debate en las relaciones internacionales? Una visión desde América Latina". En: *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*. 4. Julio-diciembre. Santafé de Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Academia Diplomática de San Carlos. Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Pp. 9-31. ROMERO, C. A. y BENAYAS, G. (2018): "Venezuela: el ocaso de una democracia". En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 63(233). Pp. 285-306. DOI: http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.62343. ALTMAN BORBÓN, J. *op. cit*.
87 LONG, T. *op. cit*.

mericanos experimentan en la actualidad, un "creciente enfriamiento", lo cual va acompañado de la pérdida de protagonismo[88].

Aunado a esto, cabe destacar la creciente preocupación sobre el aumento de las actividades políticas de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe y el creciente control que algunos de sus miembros están teniendo con relación al problema de la violencia y la seguridad, lo cual desplaza a la policía en esas actividades y genera una gran incertidumbre sobre el estado de los derechos humanos en la región[89].

En una apretada síntesis, podemos decir que desde la perspectiva de los estudios sobre las relaciones internacionales en la región se destacan cuatro "familias" de autores latinoamericanos y otros especialistas no latinoamericanos expertos en América Latina, que de algún modo han respondido a los retos de la globalización[90].

En la primera "familia" se enfatiza el problema de la institucionalidad y en particular todo lo que tiene que ver con la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos, las prácticas y las teorías de los procesos de paz, la conciliación, las luchas por el control territorial y las disputas por el control del gobierno**.**

Una segunda "familia" analiza los problemas de la seguridad y de la "seguritización" de la agenda regional, la seguridad ciudadana, la violencia, la delincuencia, la concepción de América Latina como zona de paz, la prevención y las respuestas al crimen transnacional, al narcotráfico y al terrorismo, las políticas de defensa y su relación con las políticas exteriores de los gobiernos, las hipótesis de guerra, las nuevas amenazas, las respuestas a situaciones de desorden interno, los Estados débiles, la cooperación estratégica, las definiciones de las amenazas, la carrera armamentista, la cuestión nuclear, las relaciones cívico-militares, la intervención humanitaria, los procesos de negociación política en los países, el problema de la seguridad colectiva, la presencia de operaciones de paz y los conflictos armados[91].

Una tercera "familia" se ubica en la perspectiva de los estudios sobre la regionalización, la integración y el comercio internacional, las exportaciones extra-regionales, la cantidad y calidad de acuerdos comerciales, el comercio intra-regional, las restricciones comerciales cuantitativas y cualitativas; los acuerdos de cooperación, los acuerdos de libre comercio, el proceso de integración de las economías, el consenso y conflicto sobre modelos de desarrollo, las iniciativas empresariales regionales, los modelos de economía popular, el rol de las remesas, las inversiones extranjeras, el acercamiento a nuevos socios, el rol de China y del Pacífico en general en la región, las relaciones comerciales con Europa, los tratados de integración como ALCA y ALBA, los proyectos de Celac, Unasur y Prosur, el tema de la integración energética, el rol del Estado y de la empresa privada en el desarrollo, la reorientación de la oferta exportable, la transformación industrial y tecnológica; la formación de recursos humanos, la competitividad empresarial, el problema de la gobernabilidad y el estudio de las políticas exteriores como políticas públicas[92].

Una cuarta "familia" descansa su interés en los aspectos sociales y su vinculación con los temas intermésticos, las redes informales, la ciudadanía cosmopolita, la sociedad civil "internacional", el papel de los pobladores originarios en el desarrollo de "diplomacias paralelas" y el impacto de las migraciones, en cuanto a la obtención de derechos étnicos y culturales frente a la concepción holística de la identidad nacional (pieza fundamental del concepto de Estado-nación).

88 TICKNER, A. B. (2015): "Autonomy and Latin American international relations thinking". En: DOMÍNGUEZ, J. and COVARRUBIAS, A. *Routledge handbook of Latin America in the world*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group. Pp. 74-84.

89 TOKLATIAN, J. G. (2007): *La construcción de un "Estado Fallido" en la política mundial. El caso de las relaciones entre Estado Unidos y Colombia*. Borrador final.

90 GUERRA BORGES, A. (2003): *"¿*Tiene futuro la integración económica de América Latina?". En: BRICEÑO RUIZ, J. y BUSTAMANTE, A. M. (Coordinadores). *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización.* Mérida: Universidad de los Andes-Táchira, Grupo CEFI. Consejo de Publicaciones ULA. Pp. 25-35.

91 PERINA, R. *op. cit*. TOKLATIAN, J. G. *op. cit*. HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. A. y TOKLATIAN, J. G. (2019): "Venezuela. Hacia una solución política y pacífica". Papel de trabajo. Berlín, Alemania: Fundación Friedrich Ebert, FES/ Friedrich Ebert Stiftung. Colección Paz y Seguridad.

92 MONETA, C. y QUENNAN, C. (Eds.). (1984): *Las reglas del juego. América Latina: globalización y regionalismo.* Buenos Aires: Corregidor.

Estas contradicciones entre la visión etno-cultural y la visión ciudadana de la política y en particular del tema migratorio y de la ayuda humanitaria son objetos de una importante discusión[93].

También se incluye en esta perspectiva, el impacto de las visiones comunales en el desarrollo de las políticas exteriores de los Estados, la violencia transnacional, el tema de género, los desastres naturales y otros temas relevantes de una agenda del Sur (Global South) paraestatal y crítica de la globalización, temas que cada día son más importantes dentro de la teoría de las relaciones internacionales[94].

CONCLUSIONES

En la década de los noventa del siglo pasado, el mundo fue observado con ojos optimistas. La metáfora de Francis Fukuyama sobre que se estaba ante "el fin de la historia" singularizó una época de ilusiones sobre la democracia, el desarrollo y la calidad de vida de todos los habitantes de la Tierra. Al cabo de varios años de tránsito por la Globalización, ese panorama se presenta con muchas aristas y genera muchas reservas[95].

En la sociedad internacional abundan los ejemplos de regímenes autoritarios, así como las guerras domésticas, la desmembración de los Estados, la actuación de una coalición de Estados en contra de otro Estado y las violaciones de los derechos humanos. Los niveles de pobreza en el globo aumentan casi exponencialmente, el crecimiento económico es residual, la productividad es baja y las alarmas sobre el deterioro ambiental se multiplican. De igual modo, los procesos de integración dejan mucho que desear y, por si fuera poco, el terrorismo y el narcotráfico se expanden y no respetan ni las fronteras entre Estados ni a la población[96].

Uno de los debates más importantes en estos años es aquel dedicado a analizar los límites entre la política exterior y su entorno global. La multiplicación de actores multilaterales y supra-estatales está retando la soberanía de los Estados, al tiempo que asumen algunas de las funciones que corresponden por tradición a los entes públicos[97].

En la teoría de las relaciones internacionales contemporánea se entiende que en la actualidad hay problemas "globales" que no pueden ser resueltos por los Estados; entre ellos, el deterioro del ambiente, el terrorismo, la posesión de armas nucleares, los medios y redes de comunicación y sociales y las migraciones; y que por lo tanto deben tomarse decisiones conjuntas y consensuadas.

Sin embargo, la legitimidad de los Estados no puede ser ni suplantada, ni calificada, en cuanto a su orden interno por otros actores, en el marco de lo que se ha categorizado como "la doctrina del derecho a proteger" y la "tesis del derecho a proteger en contra del terrorismo". A esta propuesta se le suma de una manera provocadora Amitai Etzioni, cuando señala que si los países no manejan sus asuntos domésticos de acuerdo con determinados estándares, estos deben ser intervenidos[98].

Lo cierto es que temas como la supranacionalidad de los derechos humanos están nuevamente en discusión, así como la injerencia de algunos Estados en los asuntos internos de otros, por la vía directa o por una vía indirecta, a

93 LIDSTAM, E.; MADER, M. y SCHÖEN, H. (2019): "Conceptions of national identity and ambivalence towards immigration". En: *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press. July. https;//doi.org/10.1017/S0007123418000522
94 SERBIN, A. *op. cit*. ROMERO, C. A. *op. cit*.
95 FUKUYAMA, F. (1992): *The end of history and the last man*. New York: Free Press.
96 FUKUYAMA, F. *op. cit*. POMERANIEC, H. y SAN MARTIN, R. (2017): "¿Países poderosos o influyentes? Reconfiguraciones globales en el siglo XXI". En: *Nueva Sociedad*. 267. Pp. 12-20.
97 FERMANDOIS, J. (2016): "Entre la geografía y el mundo: América Latina ante el sistema global". En: *Estudios Internacionales*. 48(185). Pp. 87-105. DOI: 10.5354/0719-3769.2016.44554. POMERANIEC, H. y SAN MARTIN, R. *op. cit*.
98 ETZIONI, A. (2016): *op. cit*. ALLISON, G. (Ed.). (2006): *op. cit*.

través de la resonancia mundial de algunos actores no domésticos, incluyendo los así llamados "líderes mundiales" y la revisión por parte de los estudios post-coloniales de la reciente historia mundial[99].

Para analizar adecuadamente dichos temas se debe tomar en cuenta la transformación de la estructura internacional y su impacto sobre la concepción clásica de soberanía y de la discrecionalidad diplomática. También hay que preguntarse hasta qué punto en el mundo de hoy debe formularse e implementarse una política exterior en nombre de la razón de Estado y priorizar los temas tradicionales de la inteligencia, la información clasificada, el manejo de la opinión pública y la influencia del Poder Ejecutivo sobre otros poderes públicos, con un control de la agenda exterior[100].

De igual forma, hay que incluir en el análisis los mecanismos jurídicos, institucionales, administrativos y burocráticos que abren o no la posibilidad de una consulta y de una decisión compartida. En este apartado nos referimos a los temas tanto constitucionales, como corporativos y electorales (referéndum, por ejemplo) y otros mecanismos afines, tales como la diplomacia ciudadana. Resalta también la creciente actividad social sobre la política exterior por parte de la academia, sectores especializados, medios de comunicación, redes sociales, empresarios, militares, sindicatos y las organizaciones no gubernamentales[101].

Recordemos que el uso de las redes sociales por los líderes mundiales y altos funcionarios gubernamentales ha colocado de nuevo en las mesas diplomáticas y en los pasillos de las relaciones internacionales el tema de la información. Este asunto se trató desde la misma aparición de los Estados, al atribuirle a los símbolos, el espionaje y al discurso un rol privilegiado. Más tarde, a fines del siglo XX, estuvo de moda comentar el "efecto" que tenía la televisora global CNN sobre la elaboración de las noticias, principalmente las referidas a las guerras civiles y regionales y a los conflictos locales. Se comentaba cómo la televisión por cable ejercía un papel importante en la conformación de las imágenes y las narrativas públicas y sociales[102].

Muy pocos analistas advirtieron en ese momento, la aparición de algunos instrumentos diferentes a la televisión, tanto por su difusión como por su carácter interactivo. Efectivamente, se trata de una nueva dimensión de lo mediático: la que proviene de los gobiernos y actores no gubernamentales que están convirtiendo a la diplomacia en algo virtual, dándole así un modo diferente al tratamiento de la información. De hecho, se está en presencia de una herramienta política empleada para desarrollar, refinar, promover sus propagandas y estrategias y para justificarlas[103].

En el caso específico de las relaciones internacionales, el uso de las redes sociales y de otros mecanismos cibernéticos está impulsando nuevas fuentes mediáticas, digitales, móviles, nubes y tecnologías de información y comunicación (TIC) y mayores vinculaciones entre la *media* y los actores globales. Los gobiernos utilizan esta dimensión para fomentar y justificar acciones de carácter mundial y para tratar de dominar la agenda de la política exterior. Una particular atención se presta a los fenómenos virtuales de las *fake news*, los "filtros burbuja", los *social bots*, la propaganda social y las contra-esferas públicas, que de algún modo limitan los significados universales e imponen una manera "reducida" de ver las cosas, incluyendo el controversial concepto de la "posverdad"[104]

Sin embargo, se levanta progresivamente una ola crítica y se crean unos potentes frenos morales a esas decisiones virtuales, lo que está originando un importante debate sobre cómo se debe interpretar la guerra y la paz en nuestros tiempos. Lo cierto es que para algunos autores y decisores, la política exterior como política pública debe abrirse a la

99 POMERANIEC, SAN MARTIN, H. y R. *op. cit*.
100 ETZIONI, A. (2016): *op. cit*.
101 POMERANIEC, H. y SAN MARTIN, R. *op. cit*.
102 GILBOA, E.; GABRIELSEN, M.; MIKLIAN, J. y PIERS, R. (2016): "Moving media and conflict studies beyond the CNN effect". En: *Review of International Studies*. 42(4). Pp. 654-672. DOI: 10.1017/S026021051600005X.
103 *Idem*.
104 LOBO, S. (2017): "Cómo influyen las redes sociales en las elecciones". En: *Nueva Sociedad*. 269. Pp. 40-44. MAGNANI, E. (2017): "Bigdata y política. El poder de los algoritmos". En: *Nueva Sociedad*. 269. Pp. 45-55.

participación ciudadana; pero para otros no se debe permitir una participación no estatal, al esgrimirse el carácter confidencial de muchas de sus actividades[105].

Habría que agregar, entre otros, los recientes resultados de investigaciones, publicaciones y debates que tratan de analizar diversos y novedosos campos de reflexión en la teoría de las relaciones internacionales. Entre ellos tenemos los vínculos entre la cibernética, la geopolítica, la diplomacia y la gobernanza, en cuanto la aceleración de la era digital y la ciberdiplomacia a cargo de entes estatales, cuyas dinámicas resultan cada vez más importantes para comprender el carácter y la evolución de las relaciones internacionales.

A partir de los diversos asuntos relativos al ciberespacio, los temas de la gobernanza de Internet, la seguridad informática, la economía de plataformas, el comercio electrónico, la protección de datos, las redes sociales y el cibercrimen, entre otros tópicos, evolucionan rápidamente y son claves para el futuro de la gobernanza global y la redimensión de los Estados-nación, cuyas dinámicas son definidas por disputas de intereses entre actores diversos en torno a múltiples agendas.

En segundo lugar, se observa un creciente rol de los actores supraestatales de carácter humanitario, tanto multilaterales como organizaciones no gubernamentales, dedicados al alivio del sufrimiento de las poblaciones afectadas y con ello su impacto en la sociedad local y en la política internacional. Esta expansión de las necesidades de ayuda humanitaria recorre todo el globo y contempla la experiencia acumulada, la necesidad de administrar de manera eficiente recursos limitados y su inevitable institucionalización, en lo que se define como el orden internacional humanitario, la expresión cosmopolita de una sociedad globalizada que actúa para influir más allá de sus fronteras territoriales.

Una tercera corriente sostiene la tesis que la gobernanza mundial exige cada día más la coordinación de los gobiernos, organizaciones globales y regionales, la sociedad civil, actores especialistas en los temas de construcción de paz, desarrollo, seguridad, seguridad humana, prevención y resolución de conflictos, lo que plantea ahora, tal como se discutió en las horas tempranas de la disciplina, los alcances y los límites entre la política doméstica y el entorno internacional, el papel del Estado, las nuevas dimensiones de la gobernanza mundial y sus actores no estatales fundamentales y desde luego, la relación traumática entre los principios soberanos y la intervención global en los asuntos internos de un país, en lo que Robert D. Putnan llamó "la diplomacia y la política doméstica: la lógica de los juegos a dos niveles" y James Rosenau definió como lo "interméstico"[106].

Esta tendencia también se observa en América Latina. Tal como plantea Malamud, "En los años por venir, América Latina no avanzará en el camino hacia la integración regional (entendida como soberanía compartida). Tampoco es probable que aumente la coordinación de políticas públicas salvo en subregiones y dimensiones políticas limitadas"[107].

A modo de aproximación se pueden presentar tres líneas "gruesas" de reflexión que de alguna manera están fomentando el llamado "Quinto Debate" que como se dijo al comienzo de este artículo, van perfilando un importante deslinde entre quienes sostienen que los principios del realismo siguen estando vigentes, y quienes piensan que la conformación socioeconómica mundial, asimétrica y capitalista obliga a ver a las relaciones internacionales de manera diferente, desde la óptica de los excluidos, bajo el signo de la persuasión y dentro de la conformación de un mundo multipolar.

105 GILBOA, E.; GABRIELSEN, M.; MIKLIAN, J. y PIERS, R. *op. cit*.

106 PUTNAM, R. D. (1988): "Diplomacy and domestic policy. The logic of two level games". En: *International Organization*. 42(3). Pp. 427-460. DOI: 10.1017/S0020818300027697 ROSENAU, J. N. *op. cit*. ROSENAU, J. y CZEMPIEL, E. O. (1992): *Governance without government. Order and change in world politics.* Cambridge: Cambridge University Press. HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita.* Barcelona: Editorial Paidós. HOWE, N. (2017): "Where did Steve Bannon get his worldview? From my book" *The Washington Post*. Extraído de: https://www.washingtonpost.com/entertainment/books/where-did-steve-bannon-get-his-worldview-from-my-book/2017/02/24/16937f38-f84a-11e6-9845-576c69081518_story.html?utm_term=.00d9b61b9a20> (6/10/2017).

107 MALAMUD, A. (2016): "El malentendido latinoamericano". En: *Nueva Sociedad*. 266. P. 42.

Hoy en día, ambas posiciones han contribuido al retorno de los temas clásicos en la disciplina, como los referidos a la geopolítica, la soberanía de los Estados, la razón de Estado y la necesidad de las alianzas. Desde la óptica del realismo y específicamente desde la posición de algunos realistas anglosajones, los temas de seguridad, democracia y del desarrollo deben revisarse a la luz de acontecimientos internacionales, como el terrorismo y el islamismo radical que sugieren que lo secular, la seguridad y la prosperidad económica deben ser los temas prioritarios para las políticas exteriores occidentales, y que la promoción de la democracia viene después de que se haya logrado la estabilidad política[108].

En este sentido, la "vara" para medir el apoyo de un país debería ser, en primer término, su compromiso con la lucha antiterrorista y su secularismo y no su grado de democracia. De ser así, quedaría de un lado la discusión del tema de la construcción democrática, lo que daría pie nuevamente, como pasó en la década de los setenta en América Latina, a la aceptación o la tolerancia por Occidente de los autoritarismos[109].

Desde la perspectiva radical, por el contrario, se debe procurar una alianza geopolítica que luche por y que aspire a un mundo multipolar y multicultural y que reduzca los así llamados "efectos perversos" del capitalismo.

Una segunda línea descansa en el debate sobre el papel del Estado, sobre la aparente decadencia de los Estados fundamentales, sobre los Estados "fallidos" y "forajidos" y sobre las crecientes alternativas al modelo westfaliano. Esto da lugar a propuestas que vienen del ámbito multilateral, de las instituciones y los regímenes internacionales y de los conceptos de la gobernanza mundial y el sistema mundial y del transnacionalismo, tesis que plantea un mundo sin Estados. A esta perspectiva se le oponen quienes creen que el modelo del Estado-nación sigue vigente[110].

Una tercera línea de reflexión se sitúa en una perspectiva más metodológica que vuelve a plantear la necesidad de estudiar las relaciones internacionales desde una visión no-positivista, o bien dentro de una visión filosófica que tienda a problematizar un tema o desde la óptica de los estudios culturales, de los aportes neogramscianos, los estudios de género, los estudios desde "los de abajo", los estudios post-coloniales y la perspectiva bio-política[111].

Todas estas propuestas expresan la urgente necesidad de discutir a fondo la pertinencia de los instrumentos teóricos y metodológicos de la disciplina, que para algunos ha cambiado sus bases y sus supuestos y para otros tan solo ha ampliado su capacidad explicativa[112].

La tarea por hacer tiene un doble propósito. Por una parte recrear, matizar, discutir estas propuestas, pero a la vez, rescatar el acervo profesional que se ha desarrollado durante tantos años, con y más allá de los debates. De esta forma se pudiera decir que para nosotros los latinoamericanos y caribeños, los debates se constituyen –en sí mismos– en un problema, en cuanto si deben adoptarse o no como la única guía para la explicación de los fenómenos internacionales y globales[113].

Es por ello que es preferible ubicarse en la perspectiva más flexible que sugiere que el tema de los debates, tomado como un todo, es uno, pero no el único problema –ni el único recurso– teórico y metodológico que preocupa a los latinoamericanos que piensan, enseñan y escriben sobre la teoría de las relaciones internacionales[114].

108 WATSON, A. (1992): *The evolution of international society*. London: Routledge. ETZIONI, A. (2016): *op. cit.* SANAHUJA, J. A. (2019): "El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal". En: ALTMAN BORBÓN, J. *op. cit*. Pp. 31-64.

109 ALLISON, G. (2017): "How Trump and China´s Xi could stumble into war" *The Washington Post*. Extraído de: https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/03/31/how-trump-and-chinas-xi-could-stumble-into-war/ (10/06/2019).

110 TOKLATIAN, J. G. *op. cit*. ASHFORD, E. M. *op. cit*.

111 WALT, S. (2005): "The relationship between theory and policy in international relations". En: *Annual Review of Political Science*. June. 8. Pp. 23-48.

112 ROMERO, C. A. y Benayas, G. *op. cit.* LONG, T. *op. cit*.

113 ALTMAN BORBÓN, J. *op. cit*.

114 ALMOND, G. A. *op. cit*. BARBE, E. (2001). *op. cit.*

LIBROS FUNDAMENTALES EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

ALLISON, G. (1971): *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 1ed. New York: Little Brown.

CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

CARR, E. H. (1964): *The twenty years'crisis, 1919-1939. An introduction to the study of international relations*. New York: Harper and Row Publishers.

DEUTSCH, K. (1968): *The analysis of international relations*. New York: Prentice Hall.

KALDOR, M. (2005): *La sociedad civil global*. Barcelona: Tusquets Editores.

KEOHANE, R. y NYE, J. (1977): *Power and interdependence*. Cambridge: Harvard University Press.

KISSINGER, H. (1973): *Un mundo restaurado*. México: Fondo de Cultura Económica.

MORGENTHAU, H. J. (1978): *Politics among nations. The struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf.

ROSENAU, J. N. (1990): *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press.

SCHELLING, T. C. (1981): *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.

WALKER, R. B. J. (1993): *Inside/outside. International relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Referencias

ALBARET, M. (2007): "Les formes régionales du Multilatéralisme; entre incertitudes conceptuelles et practiques ambigües". En: BADIE, B. and DEVIN, G. (Eds.) *Le Multilatéralisme. Nouvelless formes d´la action international*. Paris: La Découverte.

ALLISON, G. (2017): "How Trump and China´s Xi could stumble into war" *The Washington Post*. Extraído de: https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/03/31/how-trump-and-chinas-xi-could-stumble-into-war/ (10/06/2019).

_____ (Ed.) (2006): *Confronting the spectre of nuclear terrorism*. Thousand Oaks: Sage Publications.

_____ (1971): *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 1ed. New York: Little Brown.

ALMOND, G. A. (1990): *A discipline divided. Schools and sects in political science*. London: Sage Publications.

ALTMAN BORBÓN, J. (Editora). (2019): *América Latina ante la configuración mundial*. San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.

ARON, R. (1985): *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.

_____ (1976): *Pensar en la guerra*. Madrid: Ministerio de la Defensa de España, Centro de Publicaciones.

ASHFORD, E. M. (2017): "Hegemonic blackmail: entrapment in civil war intervention". En: *Canadian Foreign Policy Journal*. 23(3). DOI: 10.1080/11926422.2017.1341843

BARBE, E. (2001) : *Relaciones internacionales.* Madrid: Tecnos.

_____ (1990): *Estudio preliminar, traducción y notas del libro de Hans J. Morghentau. Escritos sobre política internacional*. Madrid: Tecnos.

BEARDSWORTH, R., BEHR, H., y LUKE, T. W. (2019) : "The nuclear condition in the twenty-first century: Techno-political aspects in historical and contemporary perspectives". En : *Journal of International Political Theory*. https://doi.org/10.1177/1755088218796683

BENDIX, R. (1978): *Kings or people. Power and the mandate to rule*. Los Angeles: University of California Press.

_____ (1975): *La razón fortificada. Ensayos sobre el conocimiento social*. México: Fondo de Cultura Económica.

BLAKE, D. H y WALTERS, R. S. (1976): *The politics of global economic relations*. London: Prentice-Hall International, Inc.

BOND, M. S. (2007) : *Hybrid war: a new paradigm for stability operations in failing states* (PDF). Carlisle Barracks, Pa: USAWC Strategy Research Project. U.S. Army War College.

BOUWSMA, W. J. (2001): *El otoño del Renacimiento, 1550-1640*. Barcelona: Editorial Crítica.

BRICEÑO RUIZ, J. y BUSTAMANTE, A. M. (Compiladores). (2005): *El área de libre comercio de las Américas. Perspectivas desde Venezuela*. San Cristóbal, Venezuela: Universidad de los Andes, CEFI.

CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

CARR, E. H. (1964): *The twenty years'crisis, 1919-1939. An introduction to the study of international relations*. New York: Harper and Row Publishers.

CARRÉRE D´ENCAUSSE, H. (2005): *Russia, la transition manqueé*. Paris: Fayard.

CLAUSEWITZ, C. von. (1976): *On war*. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press.

COOPER, R. (1972): "Trade policy is foreign policy". En: *Foreign Policy*. 9. Winter 1972-73.

CORM, G. (2010): *Europa y el mito de Occidente. La construcción de una historia*. Barcelona: Ediciones Península. Serie Atalaya.

CORTINA, A. (2019): "Jürgen Habermas: la vía europea al cosmopolitismo". *El País*. Edición impresa del 16 de junio de 2019.

CHRISTOV, T. (2016): *Before anarchy: Hobbes and its critics in modern international thought.* Cambridge: Cambridge University Press.

DEL ARENAL, C. (1990): "La teoría de las relaciones internacionales. Hoy: debates y paradigmas". En: *Relaciones Internacionales*. Costa Rica. 32-33.

DEUTSCH, K. (1969): *Los nervios del gobierno*. Buenos Aires: Paidos.

_____ (1968): *The analysis of international relations*. New York: Prentice Hall.

DOSMAN, E. J. (Editor). (2006): *Raúl Prebisch: power, principle and the ethics of development. Essays in honor of David H. Pollock making the centennial celebrations of the birth of Raúl Prebisch*. Washington: IDB-INTAL.

DREZNER, D. E. (2008): *The realist tradition in the American public opinion*. Extraído de: www.danieldrezner.com/research/realist_tradition.pdf. (25/07/2019).

ELLIOT, J. H. (2006): *Empires of the Atlantic world: Britain and Spain in America, 1492-1830.* New Haven: Yale University Press.

_____ (1991): *National and comparative history. An inaugural lecture delivered before the University of Oxford on 10 May 1991*. Oxford: Clarendon Press.

ETZIONI, A. (2016): *Foreign policy: thinking outside the box*. New York: Routledge Press, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

_____ (2007): *Security first. For a muscular, moral foreign policy*. New Haven: Yale University Press.

FEARON, J. D. (2017): "Civil wars & the current international system". En: *Daedalus.* The Journal of the American Academy of Arts & Sciences. 146(4). Fall 2017.

FERMANDOIS, J. (2016): "Entre la geografía y el mundo: América Latina ante el sistema global". En: *Estudios Internacionales*. 48(185). DOI: 10.5354/0719-3769.2016.44554.

FRANKEL, J. (1979): *International relations in a changing world*. Oxford: Oxford University Press.

FUKUYAMA, F. (1992): *The end of history and the last man*. New York: Free Press.

GADDIS, J. L. (2018): *On grand strategy*. New York: Penguin Books.

GILBOA, E.; GABRIELSEN, M.; MIKLIAN, J. y PIERS, R. (2016): "Moving media and conflict studies beyond the CNN effect". En: *Review of International Studies*. 42(4). DOI: 10.1017/S026021051600005X.

GRASA, R. (2016): "Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacionales" En: *Nueva Sociedad*. 263.

GROSSER, A. (1996): *Les identités difficiles*. Paris: Presse des Sciences Politiques.

GUERRA BORGES, A. (2003): "¿Tiene futuro la integración económica de América Latina?". En: BRICEÑO RUIZ, J. y BUSTAMANTE, A. M. (Coordinadores). *La integración Latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización.* Mérida: Universidad de los Andes-Táchira, Grupo CEFI. Consejo de Publicaciones ULA.

HABERMAS, J. (2007): *Identidades nacionales y postnacionales*. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Tecnos.

HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. R. (2016): *Dictators and democrats: masses, elites, and regime change*. Princeton: Princeton University Press.

HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita.* Barcelona: Editorial Paidós.

HIRSCHMAN, A. (1977): *Salida, voz y lealtad.* México: Fondo de Cultura Económica.

HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. A. y TOKLATIAN, J. G. (2019): "Venezuela. Hacia una solución política y pacífica". Papel de trabajo. Berlín, Alemania: Fundación Friedrich Ebert, FES/ Friedrich Ebert Stiftung. Colección Paz y Seguridad.

HOWE, N. (2017): "Where did Steve Bannon get his worldview? From my book" *The Washington Post*. Extraído de: https://www.washingtonpost.com/entertainment/books/where-did-steve-bannon-get-his-worldview-from-my-book/2017/02/24/16937f38-f84a-11e6-9845-576c69081518_story.html?utm_term=.00d9b61b9a20. (6/10/2017).

HUNTINGTON, S. P. y NELSON, J. M. (1976): *No easy choice. Political participation in developing countries.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

HURRELL, A. (2007): "One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society". En: *International Affairs*. 83(1).

_____ (2006): "Hegemony, liberalism and global order. What space for would-be great powers?". En: *International Affairs*. 82.

IKENBERRY, G. J. (2018): "The end of liberal international order?". En: *International Affairs*. 94(1). January. Pp. 7-23. https://doi.org/10.1093/ia/iix241

JAGUARIBE, H. (1979): "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". En: *Estudios Internacionales*. XII(46). Abril-Junio.

JANOS, A. C. (1986): *Politics and paradigms. Changing theories of change in social sciences.* Stanford: Stanford University Press.

KAGAN, R. L. y PARKER, G. (Eds.) (1995): *Spain, Europe and the Atlantic world. Essays in honour of John H. Elliot.* Cambridge: Cambridge University Press.

KALDOR, M. (2005): *La sociedad civil global*. Barcelona: Tusquets Editores.

KANTOROWICZ, E. H. (1957): *The king's two bodies. A study in medieval political theology*. Princeton: Princeton University Press.

KAPLAN, M. (1969): "The great debate: traditionalism vs. science in international relations". En: *World Politics.* 19(1).

KEOHANE, R. y NYE, J. (1977): *Power and interdependence*. Cambridge: Harvard University Press.

KISSINGER, H. (1973): *Un mundo restaurado*. México: Fondo de Cultura Económica.

LENTNER, H. H. (2006): "Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange". En: *Review of Policy Research*. 23(1). DOI: 10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x.

LIDSTAM, E.; MADER, M.; SCHÖEN, H. (2019): "Conceptions of national identity and ambivalence towards immigration". En: *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press. July. https;//doi.org/10.1017/S0007123418000522

LILLA, M. (2007): *The stillborn God. Religion, politics, and the modern west*. New York: Alfred A. Knopf.

LIPSET, S. M. (1959): "Some social requisites of democracy, economic development and political legitimacy". En: *The American Political Science Review.* 53(1). March.

LOBO, S. (2017): "Cómo influyen las redes sociales en las elecciones". En: *Nueva Sociedad*. 269.

LONG, T. (2019): "There is no map: international relations in the Americas". En: *Latin American Research Review*. 54(2). DOI: http://doi.org/10.25222/larr.459

MAGNANI, E. (2017): "Bigdata y política. El poder de los algoritmos". En: *Nueva Sociedad*. 269.

MALAMUD, A. (2016): "El malentendido latinoamericano". En: *Nueva Sociedad*. 266.

MONETA, C. y QUENNAN, C. (Eds.). (1984): *Las reglas del juego. América Latina: globalizació*n y r*egionalismo.* Buenos Aires: Corregidor.

MONTAIGNE, M. de. (1985): *De los carruajes. Ensayos. Los trabajos completos de Montaigne*. Barcelona: Orbis.

MOORE Jr, B. (1973): *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Ediciones Península.

MORGENTHAU, H. J. (1990): *Escritos sobre política internacional*. Presentación de Antonio Truyol y Serra. Estudio preliminar, traducción y notas de Esther Barbé. Madrid: Editorial Tecnos.

_____ (1978): *Politics among nations. The struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf.

NAU, H. R. (2002): *At home abroad. Identity and power in American foreign policy*. Ithaca: Cornell University Press.

NIEBUHR, R. (1986): *The essential reinhold niebuhr: selected essays and addresses.* Ed. by Robert McAffee Brown. New Haven: Yale University Press.

NYE, J. Jr. (2004): *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.

O´DONNELL, G. y SCHMITTER, P. (1986): *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Colección: Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Nº 4. Buenos Aires: Paidos.

O´DONNELL, G. (1973): *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics.* Berkeley: University of California Press.

PEARSON, R. (2018): "The politics of the people power. The pursuit of the nation state in east central Europe". En: *The Journal of International Affairs*. Columbia, SIPA. November 16, 2018. (Publicado por primera vez en el Invierno de 1992). Extraído de: https://jia.sipa.columbia.edu/archives-geopolitics-people-power

PERINA, R. (Editor). (1985): *El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

POMERANIEC, H. y SAN MARTIN, R. (2017): "¿Países poderosos o influyentes? Reconfiguraciones globales en el siglo XXI". En: *Nueva Sociedad*. 267.

PUIG, J. C. (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

PUTNAM, R. D. (1988): "Diplomacy and domestic policy. The logic of two level games". En: *International Organization*. 42(3). DOI: 10.1017/S0020818300027697

RAPAPORT, A. (1982): *Introduction and edition of Carl Von Clausewitz: On war*. London: Penguin Books.

RAWLS, J. (1971): *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.

REINA, J. L. (Compilador). (1995): *América Latina a fines de siglo XX.* México: F.C.E.

RENGGER, N. (2013): *Just war and international order. The uncivil condition in world politics.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

RENGGER, N. y THIRKELL-WHITE, B. (2007): "Introduction: still critical after all these years? The past, present and future of critical theory in international relations". En: *Review of International Relations Studies*.

RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.-B. (1991): *Introduction á l'histoire des relations internationales.* Paris: Armand-Colin-Editeur.

ROMERO, C. A. y BENAYAS, G. (2018): "Venezuela: el ocaso de una democracia". En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 63(233). DOI: http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.62343

ROMERO, C. A. (2008)*:* "¿Se puede hablar de un quinto debate en las relaciones internacionales? Una visión desde América Latina". En: *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*. Nº 4. Julio-diciembre. Santafé de Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Academia Diplomática de San Carlos. Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo.

ROOT, H. L. (2013): *Dynamics among nations. The evolution of legitimacy and development in modern states.* Cambridge: The MIT Press.

ROSENAU, J. y CZEMPIEL, E. O. (1992): *Governance without government. Order and change in world politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

ROSENAU, J. N. (1990): *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press.

RUSSELL, R. (Editor). (1992): *Enfoques teóricos y metodol*ógicos para el estudio de la política e*xterior.* Buenos Aires: RIAL, Grupo Editor Latinoamericano.

SALOMÓN, M. (2002): *"*La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". En: *Revista de Estudios Internacionales*. 4.

SANAHUJA, J. A. (2019): "El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal". En: ALTMAN BORBÓN, J. (Editora). (2019): *América Latina ante la configuración mundial.* San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.

SCHELLING, T. C. (1981): *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press.

SCHMITTER, P. (1973): *"*Las sendas del desarrollo político de América Latina*".* En: *Estudios Andinos.* III(8).

SEN, A. (1999): *Development as freedom*. New York: Alfred Knopf.

SERBIN, A. (2002): "Hacia una comprensión de las políticas exteriores de América Latina; tópicos, casos y enfoques preliminares". *Documentos de Trabajo*. Nº 82. Febrero. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Belgrano.

STERLING, B. L. (2009): *Do good fences make good neighbors? What history teaches us about strategic barriers and international security*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

STIGLITZ, J. (2006): *Making globalization work*. New York: W.W. Norton & Company.

_____ (2002): *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton & Company.

STRASSLER, R. B. (Editor). (1996): *The landmark Thucydides: a comprehensive guide to the Peloponnesian war*. A revised version of the Richard Crawly traslation. New York: Simon and Schuster.

SUN T. (1963): *The art of war*. Traslated by Samuel B. Griffith. New York: Oxford University Press.

TICKNER, A. B. (2015): "Autonomy and Latin American international relations thinking". En: DOMÍNGUEZ, J. y COVARRUBIAS, A. *Routledge handbook of Latin America in the world*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group.

TOKLATIAN, J. G. (2007): *La construcción de un "Estado Fallido" en la política mundial. El caso de las relaciones entre Estado Unidos y Colombia*. Borrador final.

TOMASSINI, L. (1985): "Los estudios internacionales en América Latina: una experiencia regional" En: PERINA, R. (Editor). *El estudio de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

TRUYOL Y SERRA, A. (1974): *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza.

URBINATI, N. (2002): "A criticism of intellectual critics". En: *Logos*. 1(4). Extraído de: www.logosjournal.com/urbinati.pdf. (14/07/2019)

VAN KLAVEREN, A. (1992): "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelos para armar". En: *Estudios Internacionales*. 25(98). Abril-Junio.

WALKER, R. B. J. (1993): *Inside/outside. International relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

WALLERSTEIN, I. (2007): *Geopolítica y geocultura: ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairos.

WALT, S. (2005): "The relationship between theory and policy in international relations". En: *Annual Review of Political Science*. June. 8.

WALTZ, K. (1979): *Theory of international politics*. McGraw-Hill.

WATSON, A. (1992): *The evolution of international society*. London: Routledge.

WOLIN, S. (1974): *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

SISTEMAS ELECTORALES 10

Mercedes Martelo

INTRODUCCIÓN

Los sistemas electorales, por su condición de mecanismo para la distribución del poder, constituyen un objeto de estudio clásico dentro del campo de la ciencia política.

La expansión de la democracia hacia finales del siglo XX, le dio un carácter estratégico a los sistemas electorales puesto que "[…] son tan importantes como los votos del electorado para lograr el acceso al poder"[1]. Por su influencia directa en la selección de autoridades que tomarán las decisiones políticas, los sistemas electorales inciden en la viabilidad, gobernabilidad y perspectivas de consolidación de las democracias, de manera que se justifica plenamente el estudio de su funcionamiento y los efectos de su aplicación.

Se reconoce que un sistema electoral:

> […] puede contribuir a un proceso de cambio político, alentar la participación popular y permitir el surgimiento de representantes legítimos que sean capaces de atender diversas necesidades y expectativas, tanto a futuro como de manera inmediata […] o puede obstruir un proceso de avance democrático e incluso amenazar la estabilidad política. (IDEA, 2006: I)

En consecuencia, la decisión en torno a cuál modelo de sistema electoral establecer o qué reformas requiere un sistema electoral existente, también se ha convertido en objeto de estudio.

El trabajo de generar un cuerpo de conocimiento sobre sistemas electorales y su difusión ya no está solo en el campo académico, organizaciones internacionales de alto nivel como la ONU y la UE, han creado unidades especializadas encargadas de recopilar información y proveer asistencia electoral a los países miembros[2].

En las siguientes páginas se presenta la información fundamental actualizada, acerca del conocimiento y los principales aspectos en discusión sobre el funcionamiento de los sistemas electorales.

En la sección inicial se encuentra la delimitación conceptual necesaria para acotar el tema de los sistemas electorales. En un segundo punto, se presenta una breve descripción de los orígenes de los sistemas electorales y su relación con la evolución de los sistemas políticos. Seguidamente, se describen los componentes del sistema electoral y los principales modelos o tipos de sistemas electorales que se han desarrollado, con una síntesis de sus ventajas y desventajas correspondientes a los tipos básicos. A continuación, en la siguiente sección, se presenta el tema de la valoración de los sistemas electorales y las variables fundamentales del contexto donde operan, que deben ser analizadas para evaluar los resultados de su funcionamiento. El siguiente punto, da cuenta de las perspectivas metodológicas que se aplican para el estudio de los sistemas electorales. La última sección corresponde a la presentación de las críticas que se realizan a los sistemas electorales tanto desde la perspectiva de los ciudadanos como de las corrientes académicas.

1 NOHLEN, D. (1995): *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

2 En 1992, La Asamblea General de las Naciones Unidas creó una división de asistencia electoral Unead. El papel principal de esta división es evaluar propuestas de asistencia para llevar a cabo misiones de evaluación de necesidades y proporcionar respuestas consistentes a los gobiernos solicitantes; trabajar cooperativamente con los sistemas de la ONU y otros actores en el diseño e implementación de proyectos de asistencia electoral, para desarrollar estrategias operacionales para los componentes electorales de refuerzo de la paz; mantener una lista de expertos electorales capaces de proveer asistencia técnica de último minuto; facilitar observadores internacionales en las elecciones y para servir como una memoria de las Naciones Unidas en materia electoral. http://aceproject.org/about-es/organisations/partners/division-de-asistencia-electoral-de-las-naciones-unidas

Para terminar, se encuentra una síntesis de los aspectos tratados a manera de recapitulación y la bibliografía básica de referencia.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR SISTEMA ELECTORAL? PRECISIONES CONCEPTUALES PARA SU ESTUDIO

Los términos sistema y electoral sugieren de antemano que se trabaja con un objeto de estudio complejo. Como sistema, cabe recordar que nos encontramos con un agregado de componentes diversos, de cuya interacción se generan respuestas a estímulos provenientes del entorno donde opera; lo electoral indica sin duda, que el funcionamiento de este sistema se vincula a la realización de elecciones.

Esta primera aproximación ofrece un campo de observación muy amplio que puede abarcar todo lo relacionado con la elección para ocupar cargos públicos, desde los preceptos de derecho al sufragio y las formas de votación, pasando por las reglas de postulación de candidatos y sus campañas de captación de votantes, las autoridades administrativas, la realización del acto electoral y la asignación de escaños, hasta la forma de resolución de controversias. El debate político se puede manejar sin mayores inconvenientes entre este amplio espectro de variables, sin embargo, el estudio sistemático que busca comprender y generar conocimiento en el ámbito de lo político, requiere establecer límites para la elaboración conceptual y el análisis.

A objeto de facilitar la distinción analítica para enfocar la observación de los fenómenos electorales pueden utilizarse los términos de *proceso electoral* y *sistema electoral*.

El *proceso electoral* conlleva la organización y realización de diversas actividades antes, durante y después de las elecciones, las cuales engloban las interacciones del sistema electoral con el sistema político del que forma parte[3]. El *Código de Buenas Prácticas Electorales del Consejo de Europa*[4] y el *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*[5] a través de sus recomendaciones sobre las múltiples variables a controlar en un acto comicial, permiten apreciar la complejidad y diversidad del proceso electoral.

El *sistema electoral* constituye el conjunto específico de normas y procedimientos que se aplican para el ejercicio del voto y la interpretación de los resultados de la votación de manera que permitan la asignación de los cargos sujetos de elección.

La RAE[6] presenta la definición de sistema electoral como: "Ordenación del régimen de las distintas elecciones políticas con determinación de la capacidad para elegir y ser elegido, del ámbito territorial de la elección y del modo en que se asignan los escaños".

3 En términos sistémicos, el sistema electoral es un subsistema del sistema político en una sociedad.

4 Comisión Europea para la Democracia (Comisión de Venecia). *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*. Adoptado por la Comisión en su 52a sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002). El documento presenta la lista de los principios del patrimonio electoral europeo *y reglas para el período preelectoral, las elecciones propiamente dichas y el período inmediatamente posterior a la votación*.

5 Comisión Europea. *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Tercera Edición, 2016. Disponible en https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/documents/nf-01-16-228-es-n.pdf
Este documento señala los siguientes aspectos de evaluación de un proceso electoral: el contexto político, el ordenamiento jurídico, la administración electoral, el censo electoral, la inscripción de partidos políticos y candidatos, la campaña electoral, la violencia electoral, los medios de comunicación, las impugnaciones y reclamaciones; las cuestiones relativas a derechos humanos, incluyendo las referidas a discriminación; el rol de la sociedad civil; los procedimientos de votación, escrutinio, agregación y publicación de resultados y, finalmente, el periodo posterior a las elecciones.

6 Real Academia de la Lengua Española.

Al revisar diccionarios especializados como el *Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH*[7] se encuentra la siguiente definición de sistema electoral firmada por Dieter Nohlen[8]:

> […] el concepto sistema electoral en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

Así pues, en sentido estricto o restringido, los sistemas electorales conforman:

> […] las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones legislativas) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.)[9].

De esta manera, el sistema electoral queda identificado como mecanismo para la distribución de poder en el sistema político mediante la asignación de cargos por elección[10], con lo cual tiene una influencia indiscutible en la interacción entre grupos políticos que aspiran a lograr o mantener el poder político. Además, el sistema electoral cumple las funciones de dar legitimidad a los gobernantes, proporcionar mecanismos para el reclutamiento y organización de las elites políticas, proporcionar vínculos entre las organizaciones políticas y la ciudadanía y proporcionar mecanismos para la canalización de los conflictos políticos por medios pacíficos.

En lo sucesivo, se entenderá que nos referiremos al sistema electoral en sentido restringido para examinar los diferentes aspectos que lo caracterizan, así como los impactos de su funcionamiento.

BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL ORIGEN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA POLÍTICO

Parece lógico suponer que los sistemas electorales hayan surgido junto con la democracia allá sonde esta hubiera surgido. Para R. Dahl,

> […] la democracia puede ser inventada y reinventada de manera independiente, donde quiera que se den las condiciones adecuadas; la democracia primitiva pudo haber surgido en diferentes lugares y en momentos diferentes. En torno al año 500 a. C. en la Grecia y Roma clásicas, surgieron por primera vez, sistemas de gobierno que permitieron participación popular en la toma de decisiones.[11]

A lo largo de los veinticinco siglos que nos separan de ese tiempo, aparecieron y desaparecieron sistemas políticos con ciertas características de contrabalanceo de poderes y aplicación de elecciones como mecanismo de selección de autoridades o representantes, sin embargo, las posibilidades de participación estuvieron en todos los casos, significativamente reducidas a varones, alfabetos y con alto nivel económico; tales limitaciones fueron disminuyendo hacia finales del siglo XIX y es en el siglo XX cuando se establece el sufragio universal (sin restricciones por sexo, color de piel, nivel socioeconómico) y se le reconoce como parte consustancial de un sistema de gobierno democrático. La sociedad industrial, junto con la producción en masa, trajo consigo los partidos de masas y la democracia ampliada a la

7 Instituto Interamericano de Derechos Humanos DICCIONARIO ELECTORAL Tomo II Sistemas Electorales. P. 1037-1063. Disponible en https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1441/diccionario-electoral_tomo-ii.pdf

8 Profesor de la Universidad de Heidelberg y uno de los más reconocidos especialistas en sistemas electorales a nivel mundial.

9 NOHLEN (2015).

10 A los efectos de la definición para su estudio, de modo que no se excluya *a priori* ningún caso de observación, no es necesario precisar si se trata de elecciones más o menos competitivas, en el marco de un sistema político más o menos democrático. Así, la investigación puede contemplar la observación de cualquier sistema político que utilice el mecanismo del sufragio para designar autoridades y buscar particularidades que expliquen su función en ese contexto.

11 DAHL, R. (1999)

participación de las masas. Los parlamentos europeos fueron las instituciones que generaron la necesidad de establecer sistemas electorales para incorporar los nuevos sectores sociales.

> Las elecciones democráticas de carácter liberal pueden reclamar su linaje en la antigua Atenas y en la reunión del demos en la plaza pública, pero el diseño electoral moderno se remonta a mediados del siglo XIX en Europa Occidental. Hacia la Primera Guerra Mundial, los parlamentos democráticos eran ya elegidos utilizando formas embrionarias de Representación Proporcional por listas (gran parte de los países escandinavos y Holanda), sistemas de doble ronda (Francia y Alemania) o de mayoría relativa (Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda). Australia fue el único país que reemplazó su sistema electoral colonial de Mayoría Relativa por uno de voto alternativo en 1918. (aceproject.org sistemas electorales)

"Cuando los partidarios de las revoluciones estadounidense y francesa propusieron las elecciones como instrumento para conocer la voluntad del pueblo no existían los partidos políticos, ni leyes para el sufragio universal, ni medios comerciales de comunicación de masas, ni redes sociales" (Van Reybrouck, 2017: 54). El parlamentarismo fue la respuesta de la burguesía de finales del siglo XVIII al absolutismo del antiguo régimen y constituyó una forma de democracia representativa indirecta. Las revoluciones permitieron el surgimiento del ciudadano, que ya no era súbdito sino soberano, para decidir sobre su propia vida, no obstante, el pueblo con derecho a voto era la elite burguesa promotora de tales revoluciones, de manera que aún estaba excluida de la participación política una gran mayoría de la población[12].

Durante los dos siglos siguientes en las sociedades occidentales se produjeron importantes cambios políticos de carácter estructural, que colocaron a las elecciones como centro fundamental de las interacciones políticas: el advenimiento de los partidos políticos, la introducción del sufragio universal, el auge de la sociedad civil organizada, la conquista del espacio público por los medios de comunicación comerciales (privados) y el avance de las redes sociales (Van Reybrouck, 2017: 60).

Los partidos políticos ya desde finales del siglo XIX eran las organizaciones más activas e influyentes en la promoción del cambio político, a través de ellos se logró el establecimiento del sufragio universal, con ello:

> […] las elecciones se convirtieron en una contienda entre grupos sociales de intereses divergentes que intentaban hacerse con el máximo apoyo posible del electorado. Creadas en otro tiempo para favorecer el consenso, a partir de entonces se transformaron en la arena donde se baten con encono unos candidatos enfrentados […] había empezado el choque de partidos. (Van Reybrouck, 2017: 61)

Los múltiples cambios de las decisiones sobre reglas y fórmulas electorales a través de los siglos, pueden apreciarse desde una cierta perspectiva evolucionista en función de los principios que fundamentan dichas reglas electorales (Colomer, 2004). Los principios básicos en orden evolutivo serían: unanimidad, lotería, mayoría y proporcionalidad. Cada uno de ellos cubre las necesidades técnicas y políticas de la elección en un momento determinado hasta que se presentan dificultades que obligan a los grupos interesados a buscar nuevas soluciones[13].

Con el principio de unanimidad se buscaba un amplio consenso, en el entendido de que un claro interés común existente es de fácil identificación para llegar a acuerdos. Es el principio utilizado en las primeras comunidades y en lugar de sesiones de votación se expresaba acuerdo o desacuerdo con aquiescencia silenciosa, chasquido de armas contra escudos, gritos de apoyo o desaprobación, entre otros métodos.

12 En 1832 el derecho a voto en Gran Bretaña se extendía únicamente al 5 % de la población mayor de 20 años. DAHL (1999).

13 "[…] muchos procedimientos y fórmulas de voto han sido reinventados, incluso siglos después de los descubrimientos previos, bajo la presión de encontrar nuevas y mejores soluciones a problemas electorales prácticos. La creatividad intelectual, que es habitualmente estimulada por la necesidad y la conveniencia, ha sido en el campo de los sistemas electorales, típicamente obra de perdedores reales o esperados con fuertes motivaciones para ganar". (Colomer 2004, 44)

El principio de lotería o sorteo para la selección de cargos públicos se encuentra en antiguas democracias locales y medievales, se supone que puede prevenir la formación de una elite que se enquiste en los cargos y además promueve la experiencia y el conocimiento de la administración entre los ciudadanos; quedan exentos de distribución por este medio, los cargos que requieren conocimiento especializado.

El principio de mayoría emerge ante las dificultades que plantea el principio de unanimidad cuando existe gran diversidad de intereses que no encuentran la forma de confluir o dos grupos enfrentados con igual capacidad de poder. "En la época medieval, las elecciones por mayoría fueron gradualmente aceptadas en el derecho germánico y en el canónico, como un procedimiento práctico cuando las decisiones unánimes resultaban imposibles" (Colomer, 2004: 63).

El principio de representación proporcional, el más reciente, se formula en Francia a finales del siglo XVIII en el marco de la Revolución francesa y casi al mismo tiempo surge también en el proceso de creación institucional en Estados Unidos, donde se inventaron las fórmulas matemáticas básicas que permiten calcular la representación.

La combinación de principios y reglas de decisión da lugar a los distintos sistemas electorales que se han venido utilizando en cada país.

Colomer (2004) señala que los cambios de los sistemas electorales tienden a dirigirse desde las elecciones indirectas a las fórmulas electorales de mayoría y luego a la representación proporcional, este parece el camino más probable para sistemas políticos que se muevan en la dirección de lograr mayor inclusividad de los diversos grupos sociales en la toma de decisiones.

IDEA (2006: 26) muestra que los países que han hecho cambios en sus sistemas electorales desde finales del siglo XX:

> […] lo han hecho en dirección de una mayor proporcionalidad, ya sea agregando algún componente de representación proporcional a un sistema de pluralidad o mayoría (convirtiendo su sistema en paralelo o en uno de Representación Proporcional Personalizada) o sustituyendo por completo su viejo sistema por uno de listas de Representación Proporcional […] y no existe ningún ejemplo de un cambio en sentido contrario.

COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL. CARACTERÍSTICAS DE FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS POSIBLES DE SU APLICACIÓN. TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES. LA DISCUSIÓN EN TORNO A SUS VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Se acepta entre los investigadores que los componentes fundamentales de un sistema electoral son cuatro: circunscripciones electorales, forma de candidatura y votación, barrera legal o umbral de acceso a cargos y método de conversión de votos en escaños. Estos componentes son considerados como elementos técnicos, para dar a entender que pueden ser aplicados al logro de diversos objetivos políticos.

Cada uno de ellos ofrece múltiples opciones de formulación, de manera que las combinaciones posibles que dan origen a un sistema electoral concreto son realmente grandes, y ya se habla de ingeniería electoral para aludir a la compleja tarea de diseñar o reformar el sistema electoral en un país buscando potenciar o moderar los impactos esperados en el sistema político.

Dado que cada uno de los componentes del sistema electoral genera efectos para el sistema mismo y para el sistema político del que forma parte, es importante la observación de sus características en relación con los impactos asociados a su configuración.

A continuación se presentan las descripciones de cada componente y sus efectos reconocidos hasta la actualidad.

Circunscripciones electorales

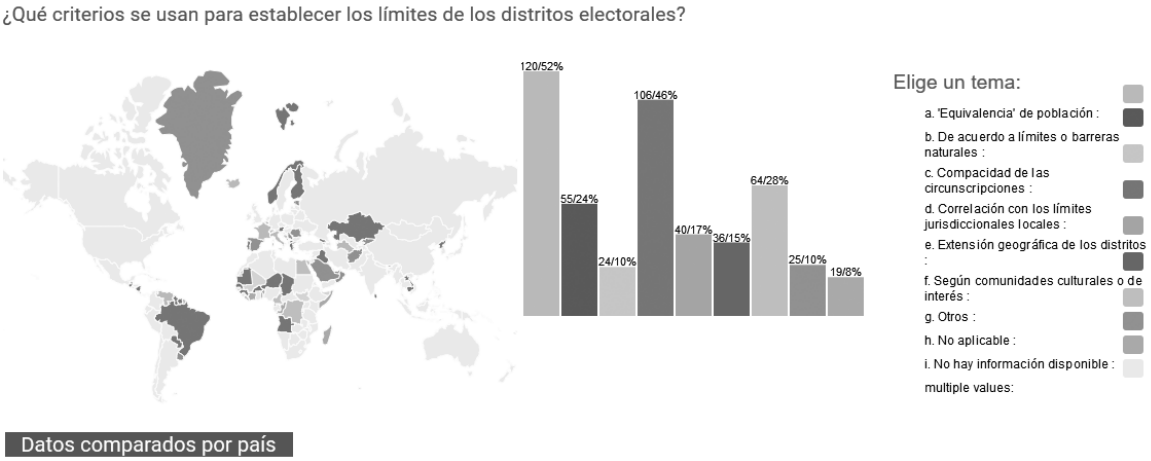
Las circunscripciones electorales son los espacios del territorio definidos para que los electores voten. Pueden variar en número y en tamaño.

El número de circunscripciones a establecer depende de la elección del cargo que se trate. Se pueden definir tantas circunscripciones como sea necesario a los efectos de cubrir los requerimientos de participación para la elección de representantes al parlamento, o se puede establecer una sola circunscripción (todo el país), para la elección al cargo de presidente o para la asignación de cargos directos y adicionales a cuerpos deliberantes.

Las circunscripciones electorales pueden crearse sobre la base de divisiones político-administrativas existentes en el país (regiones, provincias, estados, distritos, municipios) y resultar relativamente estables, o pueden crearse solamente para fines electorales, en cuyo caso resultan de la combinación de diversos espacios territoriales y otros criterios relativos a la población y sus características (equivalencia de población, límites o barreras naturales, características sociopolíticas y culturales, tradición histórica). Las circunscripciones electorales pueden así cambiar en las diferentes elecciones y su conformación tiene gran importancia política ya que influye en el tamaño de las mismas en relación a la cantidad de cargos a elegir.

En la Fig. 1 puede apreciarse un gráfico sobre diversos criterios que se utilizan en el mundo para la delimitación de circunscripciones o distritos electorales.

Fig. 1
Delimitación de circunscripciones electorales en el mundo



Fuente: http://aceproject.org/epic-es

El tamaño de las circunscripciones se refiere a la cantidad de representantes que genera, esto es, a la cantidad de cargos o escaños que se adjudican a este espacio definido. Se llaman uninominales las que generan un único representante o escaño y plurinominales las que generan varios representantes. Las plurinominales se consideran pequeñas cuando se eligen entre dos y cinco cargos, medianas cuando se eligen entre seis y diez escaños, y grandes cuando se eligen más de diez escaños.

Se reconoce que el tamaño de la circunscripción puede influir en la relación elector-elegido y está directamente relacionado con las posibilidades de participación y representación, en consecuencia, tiene impacto sobre la estructura del sistema de partidos políticos y las relaciones de poder.

En cuanto a la relación elector-elegido, se argumenta que en las circunscripciones uninominales se puede dar una relación directa entre el ciudadano y el representante, que el primero tiene más posibilidades de acceso y control y el segundo tiene un mayor grado de compromiso con quien lo elige y se da por sentado que esto sería lo ideal. En las circunscripciones plurinominales, por su parte, la relación en teoría es más distante y el representante está más comprometido con el partido que lo lleva en sus listas. En este aspecto, no se han realizado estudios sistemáticos (más allá de sondeos de opinión pública) que permitan generar conclusiones fundadas acerca de la real conexión entre electores y elegidos. A nuestro modo de ver, los medios de comunicación actuales, a través de redes sociales telemáticas, han roto las barreras territoriales (y hasta socio-políticas) y los ciudadanos tienen igual posibilidad de hacer llegar mensajes de demandas, aprobación o desaprobación, a representantes en las cámaras legislativas, independientemente del método con el cual hayan resultado elegidos.

De mayor importancia es el aspecto del número de representantes que genera la circunscripción pues como se dijo anteriormente, tiene gran impacto en las posibilidades de acceso a los cargos y por ende en las relaciones de poder entre partidos.

La decisión sobre el tamaño de las circunscripciones no corresponde a una simple tarea técnica de la práctica electoral para la realización de un acto comicial. Tal decisión está vinculada a valores vigentes en el contexto del sistema político (por ejemplo la valoración respecto a los principios de mayoría o de representación proporcional, o la valoración de las áreas rurales respecto de las áreas urbanas, o la valoración de ciertos grupos étnicos que se busca proteger o distanciar del poder) y por tanto se relaciona con la cultura política y las características socioeconómicas y políticas de la sociedad en un momento determinado.

Puede ocurrir que los distritos electorales definidos en el país con base en estas valoraciones, no mantengan criterios de equivalencia de proporción entre el número de votantes y el número de cargos a elegir. Algunos distritos con la misma cantidad de población, o incluso menos que otros, podrían tener mayor número de representantes en la legislatura nacional, con lo cual quedan sobrerrepresentados, en tanto que otros pueden quedar subrepresentados. En función del grado de desigualdades generadas, se puede considerar que hay una distribución inadecuada de la representación que puede influir en la distribución del poder entre partidos y grupos nacionales y locales, favoreciendo a unos en detrimento de otros.[14].

El tamaño de la circunscripción impacta en la relación entre los votos emitidos y los escaños obtenidos por los partidos, es decir en la proporcionalidad del sistema, y por lo tanto en las oportunidades que tienen los partidos, especialmente los pequeños o los nuevos partidos, de acceder a cargos. En las circunscripciones pequeñas, los cargos terminan adjudicados a los partidos o grupos más grandes o fuertes que tienden a obtener mayor cantidad de votos, los partidos pequeños o nuevos entonces se quedan sin representación " […] por pura lógica matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudique en la circunscripción"[15]. Cuanto más grandes son las circunscripciones, más oportunidades de representación hay porque hay más cargos disponibles a repartir. Los criterios para determinar el número de cargos

14 REYNOSO, Diego (2004): *Votos ponderados, sistemas electorales y sobrerrepresentación*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso. Presenta un ilustrativo estudio sobre el problema de la distorsión entre representación y población. En inglés se utiliza el término *malapportionment*.

15 NOHLEN (2015). P.24.

por circunscripción forman parte de las leyes electorales. Por lo general se establece una base de población y a partir de ella se define la cantidad de representantes que le corresponde con un rango mínimo y máximo de cargos para cada tipo de circunscripción[16].

En general, en un contexto relativamente homogéneo social y culturalmente, en el cual tradicionalmente se acepta que gana el que tiene más votos y el que gana se lleva los cargos, no hay mayor preocupación por los votos que no cuentan y se opta por realizar las votaciones en circunscripciones uninominales o plurinominales pequeñas. En un contexto relativamente heterogéneo, con fuerzas sociales en ascenso exigiendo participación política, puede tener más valor la proporcionalidad y se tenderá a emplear circunscripciones electorales medianas y grandes.

El tamaño de las circunscripciones electorales puede ser objeto de manipulación con la finalidad de favorecer las oportunidades de unos candidatos o grupos en detrimento de otros. La práctica de configurar distritos electorales bajo criterios políticos, recibe el nombre de *Gerrymandering*[17] y aunque se considera una mala práctica desde su aplicación en el siglo XIX, continúa apareciendo en algunos sistemas electorales.

Formas de candidatura y votación

Un sistema electoral puede aceptar la presentación de candidatura individual y/o mediante lista de partidos y grupos electorales. La posición de los candidatos en el orden de la lista influye en sus posibilidades de resultar electo según el número de cargos a repartir y la diversidad de partidos que participen en la elección.

Dependiendo de la libertad que se otorgue al elector para influir en la posición de los candidatos en la lista, esta puede ser i) abierta, ii) semi-abierta (cerrada más no bloqueada) o iii) cerrada y bloqueada.

En la lista abierta, el elector tiene prácticamente la posibilidad de construir su propia lista, dado que puede colocar los candidatos propuestos de cualquier partido en el orden que le resulte más atractivo. En la lista semi-abierta, el elector tiene la libertad de cambiar el orden en la lista de un partido por el cual quiere votar. En la lista cerrada y bloqueada el elector no puede hacer ningún cambio y su voto es para el bloque o plancha definido por el partido. En el primer caso, el acto de votación (sea manual o electrónico) es complicado por la cantidad de información que debe manejar el elector y también resulta muy complicado el proceso de escrutinio para determinar los ganadores.

Dependiendo del diseño del sistema electoral, los electores pueden disponer entonces de un voto único (pueden emitir un solo voto por un candidato o una lista), o de varios votos (para emitir preferencias entre candidatos por un cargo o para votar a varios candidatos para varios cargos).

La candidatura individual puede obtener o no, los votos para hacerse con el cargo de elección. Las candidaturas en lista requieren un proceso más elaborado para recibir la asignación del cargo, pues ello depende del puesto que ocupen en la lista en relación con la cantidad de escaños a distribuir y del sistema que se aplique para su distribución.

16 Por ejemplo, se puede establecer que un órgano colegiado municipal no debe tener menos de cinco ni más de trece miembros y definir tramos de población para pasar a siete, nueve, once y trece integrantes, se recomienda que serán números impares para facilitar la toma de decisiones por votación.

17 DUIGNAN, Brian. "Gerrymandering". En *Encyclopedia Britannica* Last Updated: Aug 14, 2019. In U.S. politics, the practice of drawing the boundaries of electoral districts in a way that gives one political party an unfair advantage over its rivals (political or partisan gerrymandering) or that dilutes the voting power of members of ethnic or linguistic minority groups (racial gerrymandering). The term is derived from the name of Gov. Elbridge Gerry of Massachusetts, whose administration enacted a law in 1812 defining new state senatorial districts. The law consolidated the Federalist Party vote in a few districts and thus gave disproportionate representation to Democratic-Republicans. The outline of one of these districts was thought to resemble a salamander. A satirical cartoon by Elkanah Tisdale that appeared in the *Boston Gazette* graphically transformed the districts into a fabulous animal, "The Gerry-mander," fixing the term in the popular imagination. https://www.britannica.com/topic/gerrymandering

Barrera legal o umbral de acceso a cargos

Una barrera legal es un límite establecido por Ley, en la cantidad de votos necesarios para que un partido obtenga un escaño. Constituye un recurso para evitar que partidos o grupos electorales poco relevantes (en cuanto al caudal de votos que captan) accedan a los cuerpos deliberantes y puedan generar distorsiones en la dinámica gubernamental.

La barrera suele expresarse en términos de porcentaje de votos que debe recibir un partido o grupo electoral para ser considerado en la distribución de los cargos. No se aplica a candidaturas individuales, sino a la organización política como un todo. Se puede establecer para una circunscripción, para una agrupación de circunscripciones o para el país como un todo.

El tamaño de la barrera es muy variable. A nivel nacional por ejemplo, se encuentran barreras entre uno y cinco por ciento. A nivel de circunscripciones locales pueden superar el diez por ciento

Método de conversión de votos en escaños

El criterio que permite identificar a los ganadores en un acto comicial se denomina Regla de Decisión. Los sistemas electorales pueden adoptar como principio de decisión, la regla mayoritaria o la regla proporcional.

La regla de decisión mayoritaria es muy simple para la conversión de votos en escaños; establece que se asigna el cargo al candidato que logra la mayoría definida (relativa o absoluta). El criterio para decidir el ganador es por la cantidad de votos obtenida. En este sentido solo tendrán valor real los votos del candidato ganador, el resto de los votos se desperdician, incluso resultan sin valor los votos que exceden la mayoría necesaria del ganador. En el caso de la mayoría relativa, gana el escaño el candidato que simplemente reciba más votos que los demás; el elector puede captar que su voto será útil si va a un candidato fuerte, de lo contrario se perderá; los candidatos de partidos pequeños o nuevos tienen baja o nula probabilidad de lograr la votación requerida para obtener el escaño. En el caso de mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos), se requiere una segunda vuelta si ningún candidato la alcanza; en la segunda vuelta, los candidatos de partidos pequeños o nuevos, pueden jugar un papel significativo en alianzas que les generen alguna posibilidad de obtener un cargo en alguna circunscripción por dar su apoyo en otra.

La regla de decisión proporcional establece que los cargos se distribuyen en proporción aproximada al porcentaje de votos obtenidos por los partidos o grupos participantes en la elección. El criterio para decidir el ganador se refiere a una proporción o porcentaje de votos, por lo tanto, todos los votos cuentan. En este caso se busca que haya la menor proporción posible de votos sin representación, y los electores pueden percibir que su voto puede contribuir al logro de escaños para el partido de su preferencia. Para los candidatos y los partidos puede haber mayor atractivo en la competencia política que ofrece mayor probabilidad de obtener algún cargo.

La conversión de votos en escaños bajo la regla de decisión proporcional es más complicada que la de mayoría pues requiere la aplicación de algún procedimiento o fórmula de cálculo para considerar todos los votos y todos los partidos (siempre que superen la barrera legal si está establecida). Los procedimientos más utilizados son de dos tipos: de divisor (también llamado de promedio mayor) y de cociente.

Los procedimientos de divisor, utilizan números como divisores de los votos de cada partido o grupo electoral y los cocientes obtenidos definen los ganadores. Uno de los más aplicados es el llamado método D'Hondt. Este método utiliza la cantidad de escaños a distribuir, como divisores de los votos obtenidos por cada partido o grupo electoral (si se distribuyen siete cargos, se utilizan los divisores 1,2,3,4,5,6 y 7), los cocientes mayores determinan para cuál partido van los cargos y se asignan por orden de la lista de cada partido; se pueden asignar escaños adicionales considerando la

circunscripción país (sumando los votos de un partido en todo el país) para corregir la falta de proporcionalidad que se genere.

Los procedimientos de cociente establecen una relación entre los votantes y el número de escaños a distribuir, es decir, un cociente electoral como cantidad de votos requerida para obtener un escaño; se asignan a cada partido tantos escaños como veces contenga el cociente electoral su total de votos; si ocurre que no se logran distribuir todos los escaños, se aplican métodos adicionales.

Un sistema electoral puede utilizar distintos procedimientos de conversión de votos en escaños en los distintos niveles de circunscripción nacional, regional, local (aplicar por ejemplo la regla mayoritaria en distritos uninominales para adjudicación directa y la regla proporcional para adjudicación de escaños adicionales a nivel regional o nacional)

Tipos de sistemas electorales

A partir de la conformación del Estado moderno y la expansión de la democracia,[18] se han desarrollado en el mundo una gran variedad de sistemas electorales.

El principal producto del funcionamiento de los sistemas electorales lo constituyen representantes electos para el ejercicio de cargos públicos a diferentes niveles de gobierno de un país. Atendiendo a esta función se pueden identificar, en general, dos grandes familias o tipos de sistemas electorales según el principio de representación que adoptan como base para su configuración y dinámica de operación. Los sistemas electorales que adoptan el principio de representación por mayoría y los sistemas electorales que adoptan el principio de representación proporcional.

Se trata de dos concepciones de la dinámica política con objetivos diferentes y en cierto modo de signo contrario. El principio de representación por mayoría, más afín a los sistemas parlamentarios, conlleva el supuesto de que es conveniente facilitar la formación de una mayoría parlamentaria de un partido o una agrupación de partidos, para la conformación de un gobierno que cuente con la mayoría parlamentaria. Desde esta perspectiva, queda en segundo plano el interés por la existencia de una falta de proporcionalidad entre votos y escaños de cada partido y, de hecho, se espera desestimular el número de partidos en el juego político. Por su parte, el principio de representación proporcional conlleva el supuesto de que la distribución de los cargos debe reflejar lo más cercanamente posible, la distribución de las preferencias de los electores expresadas en la cantidad de votos emitidos por cada partido. Desde esta perspectiva, queda en segundo plano el interés por la cantidad de partidos en el juego político y las dificultades que ello podría significar para la conformación del gobierno. "En resumen, se puede decir que los principios de representación responden a los objetivos que tienen que ver con la composición del órgano que ha de ser electo"[19].

Para Nohlen (2015) los principios de representación que constituyen la base o el marco de operación del sistema electoral y que motorizan sus efectos sobre el sistema político no se pueden mezclar ya que reflejan objetivos políticos contradictorios; pero sí pueden coincidir o no, con las reglas de decisión de mayoría o proporcional como componentes técnicos para determinar la adjudicación de cargos en los distintos niveles de elección. En los sistemas electorales que denomina clásicos coinciden principio de representación y regla de decisión, aparte de ellos, se pueden generar variaciones que dan origen a sistemas electorales combinados (también llamados mixtos), no obstante, siempre pueden ser

18 "[…] los mecanismos ideados para reducir el 'mas' de las masas al 'menos' de los representantes han alcanzado proporciones gigantescas […] en distintos sistemas políticos en distintas épocas se ha calculado que habría habido cerca de trescientas figuras de sistemas electorales […]" BOBBIO, Norberto , MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (2011): "Sistemas Electorales". *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores. Tomo 2 l-z. Pp. 1479-1483.

19 NOHLEN, D. (2015). P. 32.

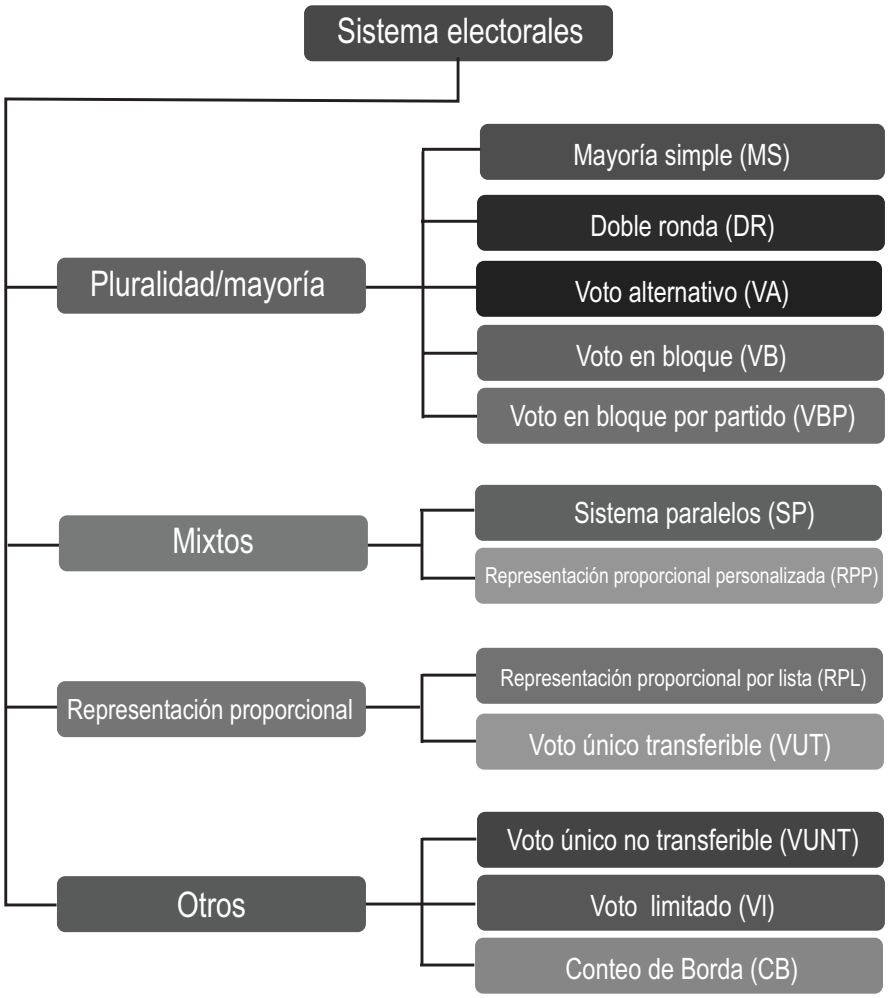
asociados con el principio de representación que los fundamenta y en consecuencia quedar clasificados en uno de esos dos grupos.

La propuesta de Nohlen para diferenciar los tipos de sistemas electorales implica una elaboración conceptual que aún no se ha generalizado. La mayoría de las clasificaciones que manejan los investigadores contienen la dicotomía de sistemas de mayoría y sistemas de representación proporcional y están claramente definidos los modelos que los expresan. Algunos autores utilizan el término 'mixtos' para agrupar sistemas electorales que presentan elementos de variación respecto a los modelos tradicionales y resultan más difíciles de apreciar en sus efectos.

A continuación se presentan ejemplos de clasificación de sistemas electorales donde se aprecian las semejanzas en cuanto a categorías generales y algunas diferencias en cuanto a denominación.

En la figura 2 se puede apreciar el esquema de clasificación que propone el *Manual para Diseño de Sistemas Electorales* del IDEA, donde se identifican doce sistemas agrupados en cuatro familias. La familia de los sistemas de mayoría o pluralidad incluye los sistemas donde el ganador es aquel candidato que obtiene la mayoría de votos y pueden ser de mayoría simple, doble vuelta, voto alternativo, voto en bloque y voto en bloque por partido.

Fig. 2
Familias y tipos de sistemas electorales [20]



20 IDEA (2006)

En la familia de representación proporcional se encuentran los sistemas electorales donde el ganador se define en relación a la proporcionalidad y pueden ser con voto por lista en los cuales el elector emite su voto por un partido, y con voto único transferible donde los electores pueden expresar preferencias por más de un partido, en todo caso los partidos son los principales protagonistas del evento electoral.

En la familia de sistemas "mixtos" se encuentran los llamados *paralelos* y los de representación proporcional personalizada, ambos combinan los criterios de mayoría (en circuitos uninominales) y de representación proporcional (en circuitos plurinominales), pero los sistemas paralelos los aplican de forma independiente con lo cual se puede generar desproporcionalidad; en tanto los de representación proporcional personalizada utilizan mecanismos para corregir la desproporcionalidad restando a los partidos los escaños obtenidos por mayoría.

Este esquema incluye un grupo de "Otros", donde se ubican otras combinaciones de sistemas como el voto único no transferible, donde en circuitos plurinominales, el elector dispone de un solo voto; el sistema de voto limitado, donde el elector tiene más de un voto pero en cantidad menor al número de escaños y, finalmente, el sistema de Borda, con voto preferencial en circunscripciones uninominales o plurinominales cuya característica es que lo votos preferenciales se contabilizan como uno en la primera preferencia, y fracciones en las segundas y siguientes preferencias.

Nohlen (2015) presenta otro ejemplo de clasificación para los sistemas electorales, a partir de los efectos de los sistemas electorales sobre la relación entre votos y escaños y con base en la combinación de sus elementos componentes, identifica diez tipos de sistemas agrupados en las dos grandes familias que corresponden a los principios de representación: sistemas electorales de mayoría y sistemas electorales proporcionales.

En el grupo de los sistemas de mayoría, identifica cinco tipos de sistemas. Dos de ellos se aplican en circunscripciones uninominales y utilizan solo la regla de decisión de mayoría (de mayoría simple o de mayoría absoluta). Luego, identifica tres tipos de sistemas que combinan la regla de mayoría con la regla proporcional; dos de ellos que se aplican en circunscripciones plurinominales y pueden ser en circunscripciones pequeñas (hasta cinco escaños) o en circunscripciones con representación de minorías (voto limitado); y el quinto tipo que utiliza circunscripciones uninominales y plurinominales (segmentado con lista proporcional adicional, también llamado sistema paralelo), en este tipo se utilizan las reglas de mayoría y proporcional por separado, en torno a la mitad de los escaños se adjudican por mayoría en los circuitos uninominales y el resto por lista sin contemplar el efecto de los cargos uninominales en la proporcionalidad general.

En el grupo de los sistemas proporcionales, identifica otros cinco tipos de sistemas: el proporcional puro, que se aplica en circunscripciones plurinominales (sin ningún tipo de barreras, el elector vota por listas cerradas de partido), el de circunscripciones plurinominales de tamaño variable; el de voto único transferible, el proporcional compensatorio y el proporcional personalizado con barrera legal; estos últimos combinan la regla proporcional con la regla de mayoría, adjudican una parte de los escaños en distritos uninominales y otra parte por las listas; el compensatorio otorga cargos de lista para compensar desproporciones resultantes del reparto por mayoría y pueden no otorgarse a los partidos grandes que se hayan beneficiado de ella; el sistema proporcional personalizado por su parte, sustrae los cargos obtenidos nominalmente del total que le corresponde a cada partido por la regla proporcional y asigna los puestos por lista que le correspondan.

Colomer (2004), del estudio sobre 289 sistemas electorales que se han utilizado para más de 2 mil elecciones en 94 países desde principios del siglo XIX, encuentra que se dan cuatro categorías básicas de sistemas electorales para elecciones de asamblea: elecciones indirectas, regla de mayoría, regla proporcional y mixtos. En los sistemas de mayoría distingue tres subcategorías (por los tipos de distrito electoral y tipo de voto que utilizan): distritos multinominales

con voto en bloque, distritos multinominales con voto limitado y distritos uninominales. En los sistemas proporcionales distingue tres subcategorías (por el tamaño de los distritos electorales y tipo de voto que utilizan): distrito medio menor que nueve, distrito medio mayor que ocho con listas cerradas y bloqueadas, distrito medio mayor que ocho con listas no bloqueadas, lista libre o representación proporcional personalizada. En los sistemas mixtos distingue también tres subsistemas: los de coexistencia (con diferentes reglas de asignación para diferentes votantes y escaños), los de asignación en múltiples niveles (que implican un voto por votante y diferentes reglas de asignación) y los paralelos (que implican dos votos y dos reglas). Para elecciones presidenciales encuentra sistemas de elección indirecta y sistemas de mayoría con cuatro variedades: mayoría simple en elección directa; mayoría relativa calificada con segunda vuelta; mayoría absoluta con segunda vuelta y mayoría con voto único transferible.

El debate sobre ventajas y desventajas de los sistemas electorales

Todos los tipos de sistemas electorales mencionados tienen partidarios y oponentes que argumentan a favor y en contra en cada caso. La posición adoptada para criticar o defender un tipo de sistema electoral es un reflejo de la valoración que se tenga sobre los objetivos a lograr con la aplicación de un sistema determinado y, por tanto, un reflejo de la cultura política y las interacciones entre los grupos de poder en un contexto histórico específico.

Todos los tipos de sistemas tienen ventajas y desventajas; por su diversidad se haría muy extenso detallarlos en cada caso y en este espacio nos limitaremos a presentar las principales bondades y defectos de los dos grupos principales, esto es, mayoría y proporcional.

A los sistemas de mayoría se les atribuye como ventajas principales, la simplicidad para el voto y el escrutinio y que operan para evitar la fragmentación política ya que dificultan el acceso a escaños de partidos pequeños o nuevos y se considera que esto facilita la formación de gobiernos fuertes con alta capacidad de decisión; también se argumenta que permiten una cercana relación elector-elegido en un espacio definido. Las principales críticas a los sistemas de mayoría se centran en su tendencia a favorecer a los partidos más grandes y que permiten la posibilidad de gobernar a un partido con menor cantidad de votos que la suma de sus contrincantes de manera que no necesariamente logra estabilidad; también se critica la gran cantidad de votos que resultan inútiles o desperdiciados porque ya no eligen a nadie.

A los sistemas proporcionales se les atribuye la virtud de tomar en cuenta todos los votos y que la menor cantidad posible quede sin representación de manera de promover y permitir la participación de los partidos y grupos existentes, independientemente de su tamaño y localización. Se le critica que fomenta la fragmentación del sistema político y esto se considera desfavorable para la gobernabilidad.

En IDEA (2006) se presenta una lista detallada de las ventajas y desventajas reconocidas a los doce sistemas electorales que identifican. A manera de ilustración, se mencionan aquí los que corresponden a sistemas de mayoría simple y sistemas proporcionales.

Ventajas y desventajas de los sistemas de mayoría[21]

Ventajas	Desventajas
▪ Fuerte representación geográfica. Facilita el cumplimiento de responsabilidades. ▪ De fácil comprensión. Ofrece a los electores opciones claras. ▪ Permite la formación de gobiernos de un solo partido. Fomenta la oposición coherente. ▪ Excluye a los partidos extremistas. ▪ Permite a los electores elegir por personas incluso independientes. ▪ Fuerte apoyo legislativo para el presidente más probable.	▪ Excluye a los partidos minoritarios y a las minorías. ▪ Muchos votos se desperdician. ▪ Requiere de la delimitación de distritos electorales y su actualización frecuente. ▪ Puede conducir al trazado arbitrario de distritos electorales (*gerrymandering*) ▪ Dificulta la instrumentación del voto a distancia. ▪ Puede requerir elecciones adicionales.

Ventajas y desventajas de los sistemas proporcionales

Ventajas	Desventajas
▪ Proporcionalidad, inclusividad. ▪ Representación de minorías. ▪ Pocos votos se desperdician. ▪ No es necesario (o en menor escala) delimitar distritos electorales. ▪ Facilita el voto a distancia. ▪ Restringe el crecimiento de las regiones unipartidistas. ▪ Posibilidad de altos niveles de participación ciudadana.	▪ Débil representación geográfica. ▪ Lejana relación con los electores. ▪ Permite la presencia de múltiples partidos. ▪ Complicado el escrutinio. ▪ Apoyo legislativo debilitado para el presidente, más probable en sistemas presidenciales. ▪ Posibilidad de gobiernos de coalición o integrado por minorías en sistemas parlamentarios. ▪ Otorga mucho poder a los partidos políticos. ▪ Puede conducir a la inclusión de partidos extremistas en la legislatura.

Aun cuando se ha dicho que ningún sistema electoral es mejor que otro, cabe destacar que se aprecia una tendencia en el mundo hacia la adopción de sistemas electorales de representación proporcional o al menos que incorporan reglas de decisión proporcional.

EL SISTEMA ELECTORAL Y SU CONTEXTO. VARIABLES DE OBSERVACIÓN PARA SU VALORACIÓN

El sistema electoral es en la práctica, como todos los sistemas sociales, un sistema abierto. Esto significa, que para su valoración, además de identificar sus componentes y la forma en que ellos interactúan, se debe tomar en cuenta su interacción con el entorno, ya que las características socioeconómicas y políticas de la sociedad, influyen en la forma en que responde el sistema electoral a los requerimientos que se le plantean.

La comparación teórica entre los diferentes modelos de sistemas electorales y los potenciales efectos de las múltiples combinaciones posibles entre sus componentes, resulta insuficiente para comprender su funcionamiento real como parte de sistemas políticos concretos. El debate sobre la conveniencia de los sistemas de representación por mayoría o los sistemas de representación proporcional, ya no se circunscribe a la argumentación tradicional sobre buen gobierno (fuerte y estable) vs. democracia (mayor participación) en general, ahora se incorpora conocimiento sobre las distintas

21 IDEA (2006). P. 137.

experiencias de las democracias reales en el mundo y sobre los diferentes efectos que un mismo modelo de sistema electoral puede generar en diferentes contextos.

Cuando se busca valorar un sistema electoral existente, o un conjunto de reformas, o el diseño de un sistema electoral nuevo, es necesario ordenar la observación del entorno donde funciona o funcionará, esto es, identificar aquellos aspectos que son generadores de demandas al sistema electoral y analizar en qué medida se logra cubrir esas demandas.

Se considera que las demandas funcionales de mayor importancia que se plantean a los sistemas electorales son cinco (Nohlen, 2015:79): representación, concentración y efectividad, participación, simplicidad y legitimidad.

La demanda de representación se refiere a que los diversos grupos sociales, en especial minorías y mujeres, puedan tener representantes y además que la representación sea justa, es decir proporcional a su fuerza social y política. También hay que considerar la representación geográfica cuando hay regiones con características particulares que requieren atención en la legislatura. La demanda de representación se traduce en la aspiración a lograr una relación de equivalencia entre votos y escaños, de manera que ningún partido o grupo electoral que alcance el nivel significativo establecido de votos, se quede sin representante. Un parámetro de evaluación empírica para verificar el cumplimiento de esta función es el grado de proporcionalidad entre votos y escaños.

La demanda de concentración y efectividad se relaciona con la expectativa de que el sistema facilite la agregación de intereses y la formación de gobierno, de modo que se aporte estabilidad al funcionamiento del sistema político y capacidad de decisión y acción. La concentración se puede observar a través del número de partidos ya que se espera que esté en equilibrio con la diversidad de fuerzas políticas (sin fomentar la excesiva multiplicidad de partidos pero sin propender a constreñir el surgimiento de nuevos partidos). La efectividad deriva de las facilidades o dificultades para formar gobiernos o terminarlos. Es fundamental que el sistema opere sin discriminar a ninguna agrupación política y que permita la formación de coaliciones para lograr la mayoría requerida para la toma de decisiones.

La demanda de participación se trata de las posibilidades que se ofrecen al elector para expresar su voluntad en términos de escoger candidatos y no solo las siglas de un partido. Se busca la mayor cercanía entre elector y representante electo que se asocia a mayor interacción, conocimiento y responsabilidad entre ambas esferas.

La demanda de simplicidad se plantea como una especie de recordatorio de que el sistema debe ser accesible para todos los electores, esto es, que todo elector pueda comprender la operación de votar y qué va a pasar con su voto. Es difícil satisfacer las diferentes demandas sin que el sistema se haga más complejo, pero lo fundamental es que el elector no resulte desmotivado por complicaciones operativas.

La demanda de legitimidad se relaciona con la aceptación del sistema y sus resultados, es decir, que todos los actores políticos acepten y cumplan las reglas de juego y estén comprometidos a reconocer y aceptar los resultados. Se puede evaluar a través de los tipos y profundidad de las críticas que se hacen al sistema electoral por parte de los actores sociales y políticos (opinión pública) y revisando las cifras de abstención.

Las tres funciones básicas (representación, efectividad-concentración y participación) presentan la dificultad de que están inversamente relacionadas, por lo tanto, incrementar el cumplimiento de una de ellas conlleva disminuir el cumplimiento de las otras. Esto hace evidente la dificultad para el análisis y revela la necesidad de identificar puntos de equilibrio para lograr un buen funcionamiento del sistema. La valoración debe tomar en cuenta cuáles son los objetivos del sistema electoral en relación con el sistema político para identificar la calidad de respuestas que puede generar.

Adicionalmente, la valoración debe incluir una revisión de la medida en que el sistema electoral apoya el cumplimiento de los compromisos internacionales establecidos. Si bien no existe un solo conjunto de normas reconocidas internacionalmente para la realización de elecciones (IDEA, 2006), sí existe consenso en relación a que el sistema electoral en un sistema político que se identifique como democrático, debe garantizar el cumplimiento de los principios de elecciones libres, justas y periódicas que contemplen el sufragio universal de los adultos, el secreto del voto, la libertad de emitirlo sin coerción alguna y el compromiso con el principio de un hombre un voto. Estos asuntos están consagrados en instrumentos legales internacionales como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 y el *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* de 1966, además de otros convenios y declaraciones relativas a elecciones democráticas suscritas por organizaciones regionales en cada continente.

EL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES. PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS

El estudio metódico de los sistemas electorales se inscribe en la corriente de desarrollo de la ciencia política, especialmente a partir de mediados del siglo XX. Luego de la Segunda Guerra Mundial se observa a nivel internacional, un incremento significativo de países adoptando sistemas de gobierno democrático[22] y se renueva el interés de los científicos sociales en los sistemas electorales a fin de generar conocimiento sobre su estructura y funcionamiento.

Dependiendo del elemento central de interés del investigador y de la metodología de investigación, en los estudios sobre sistemas electorales se pueden diferenciar tres enfoques que en términos generales se identifican como normativo, empírico e histórico.

El enfoque normativo estudia los sistemas electorales desde la perspectiva teórica relacionada con las concepciones de la democracia y el buen gobierno.[23] El investigador se pronuncia partidario de alguno de los principios de representación y considera más conveniente la aplicación de algún sistema electoral específico por valorar positivamente sus ventajas y efectos esperados. La importancia de este enfoque es que orienta a considerar la relación del sistema electoral con la política en general para observar implicaciones reales y relevantes de su aplicación. No se interesa mayormente por las diversas diferencias entre los sistemas electorales en el marco de los principios de representación, ni por las circunstancias históricas, lo cual constituye su principal debilidad. Desde esta perspectiva se valoran positivamente los efectos esperados de la representación por mayoría o los efectos esperados de la representación proporcional. En sí mismas son posiciones divergentes y desde el punto de vista teórico igualmente válidas. No obstante, cabe hacer notar que los efectos políticos reales de los principios de representación varían en función de la composición técnica específica de los sistemas electorales y del contexto sociopolítico en el que operan, en consecuencia, no resulta de mayor utilidad la simple discusión teórica sobre las bondades y defectos de los sistemas.

El enfoque empírico-cuantitativo promueve el estudio comparativo de casos a partir de la definición de variables y análisis estadísticos, esto es, empleando métodos cuantitativos. Para proporcionar conclusiones estadísticamente relevantes, debe incluir en la observación el mayor número posible de casos, por ello considera en detalle las diferencias entre los componentes de los distintos sistemas electorales en un país y entre países. Su principal debilidad es que al enfocarse en variables que se puedan medir, tiende a priorizar el interés por los aspectos de carácter matemático (como los métodos de adjudicación de escaños, la proporcionalidad, el número efectivo de partidos en el parlamento) y puede llevar a descuidar la observación de los aspectos políticos relevantes en el contexto. Douglas W. Rae[24] es uno de los

22 Entre 1945 y 1960 en el contexto del proceso de descolonización en Asia y África, surgieron nuevos países que adoptaron la democracia como forma de gobierno. Posteriormente, entre 1974 y 1990 más de treinta países en tres continentes abandonaron regímenes autoritarios y establecieron gobiernos democráticos. El politólogo estadounidense Samuel Huntington otorgó a estos fenómenos la denominación de olas de democratización. La primera habría sido luego de las revoluciones francesa y americana en Europa y Latinoamérica.

23 NOHLEN (2015). P. 45.

24 RAE, Douglas (1967): *The political consequences of electoral law*. New Haven: Yale University Press.

pioneros en realizar estudios con métodos cuantitativos para el análisis comparativo de los sistemas electorales, recopila información de veinte democracias occidentales entre 1945 y 1965 y observa los efectos de tres componentes del sistema electoral (circunscripciones electorales, forma de voto y método de convertir votos en escaños) en el sistema de partidos mediante datos correspondientes a la proporcionalidad (equivalencia entre votos y cargos obtenidos) y al número de partidos. Confirma la asociación entre sistemas de mayoría relativa y bipartidismo aunque no le confiere la categoría de ley. Arend Lijphard,[25] reproduce el estudio de Rae pero busca mayor precisión e incluye la observación de las dimensiones barrera legal o umbral y tamaño del parlamento, encontrando que esta última no aporta mayor valor explicativo.

El enfoque empírico-cualitativo o histórico, también considera en detalle las diferencias entre componentes del sistema electoral y su clasificación; también es comparativo pero centra su interés en variables cualitativas en relación al contexto sociopolítico de sistemas electorales en concreto. Esto es, promueve el estudio profundo de casos en relación a su propio contexto histórico y luego evalúa las posibilidades de extrapolación de tal conocimiento, sin embargo no puede presentar conclusiones con la fuerza de la significación estadística, lo cual constituye su principal debilidad. Uno de los trabajos fundadores en el enfoque empírico-cualitativo es el estudio de M. Duverger[26] sobre los sistemas de partidos y su relación con los sistemas electorales en una selección de países entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX[27]. Otro reconocido investigador es el politólogo noruego Stein Rokkan cuyo trabajo de observación sobre estructuras partidistas en Europa occidental entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX, le lleva a descartar la idea de relación causal directa de sistemas electorales sobre sistemas de partidos y propone considerar ambos sistemas como un conjunto en interacción que a su vez depende de otras variables del contexto socio-político; sobre la base de sus investigaciones histórico-genéticas, Rokkan llega a la conclusión de que más bien el sistema electoral depende del sistema de partidos puesto que las estrategias de partido tienen generalmente influencia decisiva en la legislación electoral y plantea que ante un alto grado de heterogeneidad social los legisladores (representantes de partidos) se inclinarán por la representación proporcional, (Nohlen, 2015: 56).

El estudio de sistemas electorales estuvo entonces orientado inicialmente a identificar las consecuencias de las normas o reglas electorales sobre el sistema político y especialmente en identificar sus consecuencias en relación al número de partidos y su capacidad de gobernar; luego se incorporó el interés por los efectos de los métodos de votación en la motivación de los electores y capacidad de elección que ofrecían. Tras la caída de la llamada cortina de hierro y el quiebre del comunismo, el establecimiento de nuevas democracias impulsó una tendencia creciente a estudiar el problema de la decisión política sobre la escogencia de un sistema electoral en sistemas políticos en transición. La ola de democratización en países del tercer mundo y los debates sobre reformas y cambios electorales en las democracias avanzadas desde los 90 también promovieron el interés en estudiar los sistemas electorales como resultado de decisiones políticas relacionadas con características histórico-culturales e incluso de efecto demostración por el contexto internacional, esto es como variable dependiente a explicar más que como variable independiente explicativa[28]

El estudio de los sistemas electorales y sus interacciones con el sistema político ya no se circunscribe a la teoría política solamente[29]. En las últimas décadas se cuenta con mayor variedad de perspectivas teóricas que permiten una gran ampliación en el análisis de estas interacciones (Colomer, 2004), por ejemplo, el enfoque de la teoría de juegos orienta

25 LIJPHART, Arend (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

26 DUVERGER, M. (1957): *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

27 Las llamadas Leyes de Duverger establecen que los sistemas de representación proporcional tienden a un sistema de partidos múltiples, independientes y estables; los sistemas mayoritarios con dos vueltas tienden al sistema multipartidista moderado por alianzas y el sistema de mayoría relativa tiende al bipartidismo con partidos grandes que se alternan en el poder. Duverger también asume una posición normativa al considerar que la representación proporcional debilita el sistema democrático y el sistema de mayoría lo fortalece. (Nohlen, 2015: 54).

28 LUNDELL, Krister (2010): *The origin of electoral systems in the postwar era: a worldwide approach.* New York: Routledge. Preface.

29 "[…] por un lado está claro que las instituciones electorales tienen ramificaciones que se extienden más allá de la arena electoral inmediata, mientras que, por otro lado, hay un creciente reconocimiento de que los sistemas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones políticas y la cultura política, así como por la historia pasada […]" (Colomer, 2004: 13).

a identificar los incentivos para el comportamiento estratégico y la búsqueda de equilibrios por parte de los actores que establecen las reglas electorales; la teoría de la elección social pone énfasis en la presentación axiomática de los métodos de votación incorporando la observación del comportamiento individual; la aplicación de recursos matemáticos para la elaboración de modelos explicativos con el uso de datos cada vez más amplios temporal y geográficamente. Se ha expandido el ámbito de observación sobre los sistemas electorales para contemplar niveles locales, nacionales y supranacionales; también se ha expandido el rango de interrogantes planteadas para incluir, por ejemplo, temas de representación racial, de género, ideológica, de incentivos personales para el voto en función del tipo de sistema eleccionario. Así mismo, se reconoce la necesidad de incorporar en el análisis, otros aspectos del proceso electoral (formas de selección de candidatos, tipo de papeleta de votación, reglas de campaña electoral) que tienen impacto en el resultado del funcionamiento del sistema electoral.

SISTEMAS ELECTORALES, ELECCIONES Y DEMOCRACIA. CRÍTICAS DESDE LA PERSPECTIVA CIUDADANA Y ACADÉMICA

Las críticas a los sistemas electorales y a las elecciones en general, como mecanismos para la distribución del poder y la conformación de gobierno en el sistema político, se han expandido a medida que se han expandido en el mundo los sistemas que se identifican como democracias[30].

En un primer nivel de análisis podemos encontrar las críticas específicas a los diferentes tipos de sistemas electorales, en función de las ventajas o desventajas que presentan para sustentar el principio de representación (por mayoría o proporcional) establecido como preferente en una sociedad, y cumplir su función de dar legitimidad a los representantes electos.

Como se expuso anteriormente, desde este punto de vista no hay conclusiones definitivas, pero sí existe cierto acuerdo en que ningún sistema electoral es mejor que otro, sino solo más adecuado a los requerimientos específicos de la sociedad, derivados del contexto histórico-político. En este sentido se tiende a aceptar en general, que los sistemas electorales organizados bajo el principio de la representación proporcional se adaptan más a sociedades heterogéneas donde se encuentran múltiples intereses con diversos grados de agregación y existe una multiplicidad de organizaciones políticas (partidos); por contraste, los sistemas electorales organizados bajo el principio de representación por mayoría, se adaptan más a sociedades relativamente homogéneas con intereses organizados en grandes partidos que concuerdan en la alternancia en el poder. Entre estos dos grandes hitos de referencia, se encuentra toda clase de combinaciones sobre las que no está nada confirmado.

A la hora de reformar o diseñar los sistemas electorales, los partidarios de las propuestas sacan a relucir en el debate las fallas observadas al sistema anterior para promover los cambios que resolverán tales fallas. Se encuentran casos en que se promueve el cambio de sistemas de mayoría a sistemas proporcionales y también casos en sentido contrario.

Más allá de estas críticas específicas, podemos encontrar un siguiente nivel de análisis donde las críticas a los sistemas electorales e incluso a las elecciones en sí mismas, están directamente vinculadas con las críticas al funcionamiento de la democracia como forma política en general y en particular a sus niveles de respuesta específicos en cada país que la adopta.

30 De doce democracias reconocidas a finales de la Segunda Guerra Mundial, se han llegado a identificar más de 110 sistemas políticos como democracias de algún tipo entre los más de 190 países integrantes de la ONU. Democracy Index 2017.: http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ 438/images/Democracy_Index_2017.pdf

Tales críticas se pueden observar por un lado, desde la perspectiva de los electores, esto es, de los ciudadanos en tanto que miembros de una comunidad política independientemente de sus características socio-económicas y su filiación política, y, por otro lado, desde la perspectiva de los investigadores en ciencia política en el ámbito académico, donde se generan los argumentos y los datos.

La crítica de los ciudadanos se relaciona con sus expectativas de participación y acceso a la toma de decisiones políticas, así como con sus expectativas de obtener soluciones reales a sus problemas, de la más diversa índole, en el plazo más corto posible.

En el ámbito académico se viene planteando un debate en términos de la conveniencia de seguir utilizando las elecciones (tal como las conocemos en los tres últimos siglos con sus diferentes formas de organización en sistemas electorales), para determinar los ciudadanos que van a los cargos públicos de gobierno, dados los cambios que han experimentado los sistemas políticos y el ejercicio mismo de la política en el mundo, a raíz de fenómenos como la globalización y el uso masivo de tecnologías de información que se están desarrollando desde mediados del siglo XX.

Las críticas de los ciudadanos se pueden apreciar en las diversas opiniones que expresan a través de los medios de comunicación (antes periódicos y revistas; ahora programas televisivos, redes sociales y a través de los sondeos de opinión pública). En general muestran su descontento porque no se sienten adecuadamente representados, porque no cuentan con recursos para hacer llegar su voz a legisladores y ejecutores de políticas, porque cada vez hay más organismos supranacionales que limitan la vida local (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Parlamento Europeo, Naciones Unidas, OEA), porque los problemas no se solucionan; se muestran desilusionados de la política, de los políticos, de los partidos; cuestionan la utilidad real de participar en el acto de votar en las elecciones. Esta posición se traduce en desmotivación para la participación electoral[31] y desencanto con el sistema democrático.

Desde la perspectiva de la ciencia política, se está planteando la necesidad de revisar el significado de la relación entre las elecciones y la democracia, tomando en cuenta dos aspectos fundamentales. El primero es que se encuentra en discusión el significado mismo de la democracia en tanto que forma política, como consecuencia de la variedad de términos que se utilizan para calificar las 'democracias reales' que se observan en el mundo[32]. El segundo aspecto se refiere a la consideración de que la democracia moderna está afrontando una crisis profunda que requiere atención y acción para evitar que se pierda, pues a pesar de sus fallas, se mantienen vigentes los principios que la hacen preferible a otras formas de gobierno[33].

En relación al primer aspecto, se dispone de un concepto básico, tipo modelo ideal, propuesto por R. Dahl, según el cual, la democracia en un país requiere la existencia de instituciones para su ejercicio, a saber: cargos públicos por elección para que sean controlables, elecciones libres, imparciales y periódicas, libertad de expresión, fuentes alternativas de información de acceso a todos los ciudadanos, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva con derechos efectivos para todos, (Dahl, 1999: 71 y ss.). Se entiende además que las elecciones incluyen el sufragio universal el cual distingue a la democracia representativa de las demás formas anteriores de democracia. El concepto conlleva un componente constitucional, relativo a las instituciones y equilibrio de poderes necesarios a los fines del gobierno *para* el pueblo, y un componente popular referido a la participación de los ciudadanos a efectos del gobierno *del* pueblo.

31 Europa y Estados Unidos son ejemplos ilustrativos de esta tendencia. Van Reybrouck (2017: 18): "En los años setenta, más del 85% de la población europea participaba en los comicios, en los años 90 descendió a 79%. En la primera década del siglo XXI bajó al 77% [...] En Estados Unidos la participación en elecciones presidenciales se situó por debajo del 60% y en las legislativas votó menos del 40%". El Eurobarómetro en su resumen de resultados de las elecciones de 2019 señala que 49,4% de los electores no votaron y entre los motivos de la abstención se señalan el descontento con la política, la falta de información y la poca utilidad esperada del voto.

32 Democracias plenas, democracias consolidadas, democracia de partidos, democracia iliberal, democracias híbridas, democracias electorales, etcétera.

33 La democracia es deseable porque evita la tiranía, garantiza derechos esenciales, ofrece más libertad personal al ciudadano, apoya la autodeterminación, promueve el desarrollo humano, respeta y promueve la igualdad política. DAHL (1999).

En algunos debates sobre reformas institucionales y teoría de la democracia, se está proponiendo reducir el énfasis en la necesidad de la participación electoral y sustituirla por la participación de grupos afectados por decisiones políticas concretas. (Mair, 2015). De esta manera se están separando el componente constitucional y popular, lo cual también se observa en las democracias recientes del este de Europa, y en países de América donde se puede encontrar la combinación de elecciones libres con restricciones de los derechos y libertades (Mair, 2015), entonces parece estarse redefiniendo la democracia para rebajar el componente popular. Los partidos políticos serían en parte, responsables de la pérdida del componente popular de la democracia. "[…] debido a los fallos de los partidos, la democracia popular no puede seguir funcionando de la forma en que la entendemos y la aceptamos, y de la forma que ha funcionado hasta ahora" (Mair, 2015:31).

En cuanto al segundo aspecto de las discusiones conceptuales, relativo a la percepción de que la democracia está en crisis y necesita renovarse, las críticas también apuntan a las elecciones y a los partidos. Van Reybruck (2017) presenta así la argumentación:

"Estamos malogrando nuestra democracia porque la hemos restringido a las elecciones […]" sin un cambio profundo el sistema actual tiene los días contados. Basta con ver el aumento de la abstención electoral, la pérdida de afiliaciones de los partidos, y el menosprecio por los políticos, lo difícil que resulta que se formen los gobiernos, lo poco que duran y lo mal parados que suelen salir, la rapidez con la que se abren paso el populismo, la tecnocracia y el antiparlamentarismo, el anhelo creciente de los ciudadanos por mayor participación[34] y la rapidez con que se puede convertir en frustración. En estos tiempos, cuando el grado de formación de la población es mayor que nunca y la información circula con mucha más rapidez ¿no es normal actualizar nuestros procedimientos democráticos y adaptarlos al siglo XXI? No olvidemos que las elecciones se crearon en una época en que el grueso de la población era analfabeto.[35].

Van Reybrouck presenta también una síntesis de los elementos que a su juicio caracterizan la crisis actual de la democracia: "[…] hoy en día las democracias occidentales se enfrentan tanto a una crisis de legitimidad (grado de aceptación de los ciudadanos) como de eficacia (capacidad de resolución)". La crisis de legitimidad se aprecia en tres indicadores que son: en primer lugar, la tendencia creciente de la abstención (cada vez votan menos personas); en segundo lugar, la fluctuación o volatilidad electoral (hay menos lealtad partidista, los electores cambian sus preferencias partidistas de una elección a otra) y finalmente, la disminución en la afiliación partidista (cada vez se inscribe menos gente en los partidos) y la desconfianza creciente en los partidos. La crisis de eficiencia se aprecia a su vez en tres indicadores: las negociaciones para la formación de gobierno son cada vez más largas, los partidos en el poder temen el castigo electoral y retrasan las decisiones; la creciente complejidad de la sociedad hace que gobernar se haga cada vez más difícil por la cantidad de niveles gubernamentales y controles a seguir. Reuniendo todos los factores observados se tiene el perfil del llamado 'síndrome de fatiga democrática': abstención, fluctuación del voto, pérdida de afiliados de los partidos, incapacidad de la Administración Pública, debilitamiento político, el temor al fracaso electoral, dificultades de captación de dirigentes políticos de relevo, el afán compulsivo de protagonismo, la fiebre de las campañas electorales, el estrés agotador de los medios de comunicación, la desconfianza de los ciudadanos (Van Reybrouck, 2017: 27). La fatiga democrática se achaca a los políticos, cada vez más alejados de las necesidades reales de la ciudadanía, que no representan los intereses del pueblo sino los propios, obstaculizan el funcionamiento eficiente de las instituciones y utilizan las elecciones como mecanismo para mantenerse en el poder.

34 Participación en la toma de decisiones efectiva, no la participación electoral de solo ir a entregar un voto que de paso puede no ser útil.
35 Van REYBROUCK , David (2017): *Contra las elecciones, cómo salvar la democracia*. Barcelona:Taurus.

Desde esta perspectiva del debate, las elecciones no son un elemento imprescindible de la democracia tal como establece la teoría, en cambio, los jueces y los tribunales sí lo son y pueden acompañarse de otras formas de participación no electoral tales como las llamadas organizaciones no gubernamentales ONG.

En definitiva, en lo académico se trata de hallar una nueva definición de democracia que funcione, sea aceptada y que no gire en torno a la noción de control popular o de la rendición de cuentas electoral. Observando la creciente indiferencia de la ciudadanía frente a la democracia tradicional de masas, parece que se busca redefinirla de manera que se adapte a esta situación, es decir, sin las masas.

Esto resulta en cierto modo coherente con los cambios socioeconómicos que ha experimentado la sociedad (en el ámbito de la producción por ejemplo, ya desde finales del siglo XX se abandonó la producción en masa dando capacidad al consumidor para personalizar los productos que requiere) y es de esperar que se produzcan cambios estructurales en las relaciones políticas que dejen atrás el partido de masas y la democracia de partidos que conocemos. Se habla de posdemocracia[36] para señalar un contexto donde aunque existen elecciones y puede cambiar el gobierno, el debate electoral está controlado por equipos de expertos en comunicación mediática que son los que seleccionan los temas y la política se mueve por detrás del juego electoral entre las élites política y económica, a través de liderazgos personalistas, en tanto los ciudadanos se ven convocados solo para entregar su voto. Los ciudadanos están de nuevo como siglos atrás, alejados de los centros de decisión. La tecnología de las redes sociales aunque parece otorgar mecanismos de participación también contribuye a fragmentar la ciudadanía. En su esencia, la democracia representativa es un modelo vertical, mientras que el siglo XXI es cada vez más horizontal… Las elecciones son el combustible fósil de la política: igual que el petróleo a la economía, en su momento proporcionaron un impulso fabuloso a la democracia, pero ahora todo indica que están ocasionando problemas colosales… el sistema de elecciones hace que el largo plazo y el interés general cedan ante el corto plazo y los intereses de partido… las elecciones se han convertido en algo enfermizo… (Van Reybrouck, 2017).

Diversos estudios dan cuenta de la existencia de procesos electorales que se alejan de la democracia por diversos caminos que hacen de las elecciones un instrumento para beneficio de la elite política en el poder más que de la sociedad en su conjunto.

> Aun cuando las condiciones preelectorales permitan la competencia libre y equitativa, es posible que los gobiernos autoritarios intenten tergiversar o romper la voluntad del pueblo a través de prácticas 'redistributivas' (fraude electoral) o reglas de representación 'redistributivas' (sesgo institucional). Prácticas y reglas electorales no son 'neutrales' sino 'redistributivas', en cuanto alteran de manera sistemática los resultados del juego electoral (la distribución de votos y escaños) en detrimento de algunos actores y en beneficio de otros[37].

¿Si no hay elecciones y sistema electoral, cómo se van a cubrir los cargos públicos?

Pues se habla de un "[…] procedimiento secular aunque olvidado, que merece la pena rescatarse del olvido, […] el sorteo, un instrumento históricamente más democrático podría implantarse de nuevo hoy día" (Van Reybrouck, 2017 presenta una abundante argumentación a favor del método de sorteo).

Es de esperar que en los próximos años se intensifique el debate en torno a las posibilidades de innovación en el sistema de gobierno democrático, de manera que se pueda dar respuesta a los múltiples desafíos en curso para la sociedad actual. En consecuencia, es posible que algunas sociedades se acerquen a experimentar mecanismos no electorales,

36 Término acuñado en 2004 por el sociólogo británico Colin Crouch (Van Reybrouck, 2017: 63).

37 SCHEDLER, A. (2004): "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral". En: *Estudios Políticos* N° 24 Medellín, enero-junio 2004. Pp. 137-156. Traducción de Laura Manríquez.

como el sorteo, para la distribución de cargos públicos; muchas otras sin duda seguirán manejando variantes de sistemas electorales y habrá que seguir observando cómo evoluciona su relación con la democracia.

RECAPITULACIÓN

Los sistemas electorales, por su condición de mecanismo para la distribución del poder, constituyen un objeto de estudio clásico dentro del campo de la ciencia política.

El sistema electoral es el conjunto específico de normas y procedimientos que se aplican para el ejercicio del voto y la interpretación de los resultados de la votación de manera que permitan la asignación de los cargos sujetos de elección. Además, el sistema electoral cumple las funciones de dar legitimidad a los gobernantes, proporcionar mecanismos para el reclutamiento y organización de las élites políticas, proporcionar vínculos entre las organizaciones políticas y la ciudadanía y proporcionar mecanismos para la canalización de los conflictos políticos por medios pacíficos.

El diseño electoral moderno se remonta a mediados del siglo XIX en Europa Occidental. Los partidos políticos se convirtieron en las organizaciones más activas e influyentes en la promoción del cambio político, a través de ellos se logró el establecimiento del sufragio universal y se incrementaron las exigencias de participación y representación. A principios del siglo XX, los parlamentos democráticos eran ya elegidos utilizando formas embrionarias de representación proporcional por listas o de mayoría relativa.

Los múltiples cambios de las decisiones sobre reglas y fórmulas electorales a través de los siglos, pueden apreciarse desde una cierta perspectiva evolucionista en función de los principios que fundamentan dichas reglas electorales (Colomer, 2004). Los principios básicos en orden evolutivo serían: unanimidad, lotería, mayoría y proporcionalidad. Cada uno de ellos cubre las necesidades técnicas y políticas de la elección en un momento determinado hasta que se presentan dificultades que obligan a los grupos interesados a buscar nuevas soluciones.

El principio de unanimidad se expresa en el logro del consenso, es el principio utilizado en las primeras comunidades, es difícil de mantener cuando hay posiciones fuertes enfrentadas. El principio de lotería o sorteo para la selección de cargos públicos se encuentra en antiguas democracias locales y medievales y aún se encuentra en algunas ocasiones como la selección de miembros de mesa electorales, la rotación aleatoria en los cargos puede prevenir la formación de una élite que se enquiste, y además, promover la experiencia y el conocimiento de la administración entre los ciudadanos; no se contempla aplicar la distribución por sorteo a los cargos que requieren conocimiento especializado. El principio de mayoría emerge ante las dificultades que plantea el principio de unanimidad cuando existe gran diversidad de intereses divergentes, simplifica la decisión por el acuerdo previo de que se lleva el cargo aquel que obtiene mayor cantidad de votos. El principio de representación proporcional, el más reciente, se formula en Francia a finales del siglo XVIII en el marco de la Revolución francesa y casi al mismo tiempo surge también en el proceso de creación institucional en Estados Unidos, donde se inventaron las fórmulas matemáticas básicas que permiten calcular la representación. Supone la distribución de los cargos en proporción similar a la proporción de votos.

Se reconoce una cierta tendencia a que los cambios de los sistemas electorales se dirijan desde las elecciones indirectas a las fórmulas electorales de mayoría y luego a la representación proporcional, este parece el camino más probable para sistemas políticos que se muevan en la dirección de lograr mayor inclusividad de los diversos grupos sociales en la toma de decisiones.

Los componentes fundamentales de un sistema electoral son cuatro: circunscripciones electorales, forma de candidatura y votación, barrera legal o umbral de acceso a cargos y método de conversión de votos en escaños. Estos com-

ponentes son considerados como elementos técnicos, para dar a entender que pueden ser aplicados al logro de diversos objetivos políticos en diversos contextos.

Las circunscripciones electorales son los espacios del territorio definidos para que los electores voten. Pueden variar en número y en tamaño. El número de circunscripciones a establecer depende del cargo que se trate. Se pueden definir múltiples circunscripciones o se puede establecer una sola circunscripción (todo el país). El tamaño de las circunscripciones se refiere a la cantidad de representantes que genera. Pueden ser uninominales si generan un único representante y plurinominales si generan varios representantes. Las plurinominales se consideran pequeñas (entre dos y cinco escaños), medianas (entre seis y diez escaños), y grandes (más de diez escaños). El tamaño de la circunscripción puede influir en la relación elector-elegido y está directamente relacionado con las posibilidades de participación y representación, en consecuencia, tiene impacto sobre la estructura del sistema de partidos políticos y las relaciones de poder. El tamaño de las circunscripciones electorales puede ser objeto de manipulación con la finalidad de favorecer las oportunidades de unos candidatos o grupos en detrimento de otros. La práctica de configurar distritos o circunscripciones electorales bajo criterios políticos, recibe el nombre de Gerrymandering.

Un sistema electoral puede aceptar la presentación de candidatura individual y/o mediante lista de partidos y grupos electorales. La posición de los candidatos en el orden de la lista influye en sus posibilidades de resultar electos según el número de cargos a repartir y la diversidad de partidos que participen en la elección. Dependiendo de la libertad que se otorgue al elector para influir en la posición de los candidatos en la lista, esta puede ser i) abierta, ii) semi-abierta (cerrada más no bloqueada) o iii) cerrada y bloqueada.

Una barrera legal, es un límite establecido por Ley en la cantidad de votos necesarios para que un partido obtenga un escaño. Constituye un recurso para evitar que partidos o grupos electorales poco relevantes accedan a los cuerpos deliberantes y puedan generar distorsiones en la dinámica gubernamental. Suele expresarse en términos de porcentaje de votos que debe recibir un partido o grupo electoral para ser considerado en la distribución de los cargos. No se aplica a candidaturas individuales, sino a la organización política como un todo. Se puede establecer para una circunscripción, para una agrupación de circunscripciones o para el país como un todo.

El criterio que permite identificar a los ganadores en un acto comicial se denomina Regla de Decisión. Los sistemas electorales pueden adoptar como principio de decisión, la regla mayoritaria o la regla proporcional.

La regla de decisión mayoritaria es simple, se asigna el cargo al candidato que logra la cantidad de votos que le dan la mayoría definida (relativa o absoluta). Solo tienen valor real los votos del candidato ganador, el resto de los votos se queda sin representación, incluso resultan sin valor los votos que exceden la mayoría necesaria del ganador. Puede ser necesaria una segunda vuelta para alcanzar la mayoría absoluta.

La regla de decisión proporcional es más compleja, establece que los cargos se distribuyen en proporción lo más aproximada posible al porcentaje de votos obtenidos por los partidos. El criterio para decidir el ganador se refiere a un porcentaje de votos, por lo tanto, todos los votos cuentan. Requiere la aplicación de algún procedimiento o fórmula de cálculo para considerar todos los votos y todos los partidos (siempre que superen la barrera legal si está establecida). Los procedimientos más utilizados son de dos tipos: de divisor (también llamado de promedio mayor) y de cociente.

Los procedimientos de divisor, utilizan números como divisores de los votos de cada partido o grupo electoral y los cocientes obtenidos definen los ganadores. Uno de los más aplicados es el llamado método D'Hondt. Este método utiliza la cantidad de escaños a distribuir, como divisores de los votos obtenidos por cada partido o grupo electoral (si se distribuyen siete cargos, se utilizan los divisores 1,2,3,4,5,6 y 7), los cocientes mayores determinan para cual partido

van los cargos y se asignan por orden de la lista de cada partido; se pueden asignar escaños adicionales considerando la circunscripción país (sumando los votos de un partido en todo el país) para corregir la falta de proporcionalidad que se genere.

Los procedimientos de cociente calculan la relación entre los votantes y el número de escaños a distribuir, obteniendo la cantidad de votos requerida para obtener un escaño; se asignan a cada partido tantos escaños como veces contenga el cociente electoral su total de votos; si ocurre que no se logran distribuir todos los escaños, se aplican métodos adicionales.

Un sistema electoral puede utilizar distintos procedimientos de conversión de votos en escaños en los distintos niveles de circunscripción nacional, regional, local.

En general se pueden identificar dos grandes familias o tipos de sistemas electorales según el principio de representación que adoptan. Los sistemas electorales que adoptan el principio de representación por mayoría y los sistemas electorales que adoptan el principio de representación proporcional. En ambos casos se encuentran subfamilias según el tipo de voto que aplican. Existen sistemas mixtos que combinan criterios de mayoría y proporcionalidad.

El principio de representación por mayoría, más afín a los sistemas parlamentarios, conlleva el supuesto de que es conveniente facilitar la formación de una mayoría parlamentaria de un partido o una agrupación de partidos, para la conformación de un gobierno que cuente con la mayoría parlamentaria. Por su parte, el principio de representación proporcional conlleva el supuesto de que la distribución de los cargos debe reflejar lo más cercanamente posible, la distribución de las preferencias de los electores expresadas en la cantidad de votos emitidos por cada partido.

La familia de los sistemas de mayoría o pluralidad incluye los sistemas donde el ganador es aquel candidato que obtiene la mayoría de votos y pueden ser de mayoría simple, doble vuelta, voto alternativo, voto en bloque y voto en bloque por partido.

En la familia de representación proporcional el ganador se define en relación a la proporcionalidad y puede ser con voto por lista y con voto único transferible.

En la familia de sistemas "mixtos" se encuentran los llamados paralelos y los de representación proporcional personalizada, ambos combinan los criterios de mayoría (en circuitos uninominales) y de representación proporcional (en circuitos plurinominales).

A los sistemas de mayoría se les atribuye como ventajas principales, la simplicidad para el voto y el escrutinio y que operan para evitar la fragmentación política ya que dificultan el acceso a escaños de partidos pequeños o nuevos. Las principales críticas a los sistemas de mayoría se centran en su tendencia a favorecer a los partidos más grandes y que permiten la posibilidad de gobernar a un partido con menor cantidad de votos que la suma de sus contrincantes de manera que no necesariamente logra estabilidad; también se critica la gran cantidad de votos que resultan inútiles o desperdiciados porque no eligen a nadie.

A los sistemas proporcionales se les atribuye la virtud de tomar en cuenta todos los votos y que la menor cantidad posible quede sin representación de manera de promover y permitir la participación de los partidos y grupos existentes, independientemente de su tamaño y localización. Se le critica que fomenta la fragmentación del sistema político y esto se considera desfavorable para la gobernabilidad.

Las demandas funcionales de mayor importancia que se plantean a los sistemas electorales son cinco: representación, concentración y efectividad, participación, simplicidad y legitimidad.

El sistema electoral en un sistema político que se identifique como democrático, debe garantizar el cumplimiento de los principios de elecciones libres, justas y periódicas que contemplen el sufragio universal de los adultos, el secreto del voto, la libertad de emitirlo sin coerción alguna y el compromiso con el principio de un hombre un voto.

En los estudios sobre sistemas electorales se pueden diferenciar tres enfoques que en términos generales se identifican como normativo, empírico e histórico El enfoque normativo estudia los sistemas electorales desde la perspectiva teórica relacionada con las concepciones de la democracia y el buen gobierno; es la perspectiva del deber ser. El enfoque empírico-cuantitativo promueve el estudio comparativo de casos, a partir de la definición de variables y análisis estadísticos, esto es, empleando métodos cuantitativos y un gran número de casos. El enfoque empírico-cualitativo o histórico se enfoca al estudio profundo de casos específicos, también es comparativo pero centra su interés en variables cualitativas en relación al contexto sociopolítico de sistemas electorales en concreto.

El estudio de los sistemas electorales y sus interacciones con el sistema político ya no se realiza solamente desde la perspectiva de la teoría política. En las últimas décadas se cuenta con mayor variedad de perspectivas teóricas que permiten una gran ampliación en las posibilidades de análisis, por ejemplo, el enfoque de la teoría de juegos (identificar incentivos para el comportamiento estratégico y la búsqueda de equilibrios por parte de los actores que establecen las reglas electorales); la teoría de la elección social (énfasis en la presentación axiomática de los métodos de votación y la observación del comportamiento individual del votante); la aplicación de recursos matemáticos para la elaboración de modelos explicativos con el uso de datos cada vez más amplios temporal y geográficamente. Se ha expandido el ámbito de observación sobre los sistemas electorales para contemplar niveles locales, nacionales y supranacionales; también se ha expandido el rango de interrogantes planteadas para incluir, por ejemplo, temas de representación racial, de género, ideológica, de incentivos personales para el voto en función del tipo de sistema eleccionario. Así mismo, se reconoce la necesidad de incorporar en el análisis, otros aspectos del proceso electoral (formas de selección de candidatos, tipo de papeleta de votación, reglas de campaña electoral) que tienen impacto en el resultado del funcionamiento del sistema electoral.

Existe acuerdo en que ningún sistema electoral es mejor que otro, sino solo más adecuado a los requerimientos específicos de la sociedad, derivados del contexto histórico-político. En este sentido, los sistemas electorales organizados bajo el principio de la representación proporcional se adaptan más a sociedades heterogéneas donde se encuentran múltiples intereses con diversos grados de agregación y existe una multiplicidad de organizaciones políticas (partidos); por contraste, los sistemas electorales organizados bajo el principio de representación por mayoría, se adaptan más a sociedades relativamente homogéneas con intereses organizados en grandes partidos que concuerdan en la alternancia en el poder. Entre estos dos grandes hitos de referencia, se encuentra toda clase de combinaciones sobre las que no está nada confirmado.

Las críticas a los sistemas electorales e incluso a las elecciones en sí mismas, están directamente vinculadas con las críticas al funcionamiento de la democracia como forma política en general y en particular a sus niveles de respuesta específicos en cada país.

Los sistemas electorales son objeto de críticas desde la perspectiva de los electores y desde la perspectiva de los investigadores en el ámbito académico. La crítica de los ciudadanos se relaciona con sus expectativas de participación y acceso a la toma de decisiones políticas, así como con sus expectativas de obtener soluciones reales a sus problemas en el plazo más corto posible. En el ámbito académico se viene planteando la existencia de una crisis de la democracia y la necesidad de innovar para superarla, en un mundo que ha cambiado extraordinariamente con la globalización y la disponibilidad de tecnología de información; en este sentido, se propone evaluar la conveniencia de seguir utilizando las elecciones y los sistemas electorales que conocemos o utilizar otros recursos como el sorteo.

BIBLIOGRAFÍA

ACEPROJECT, Red de Conocimientos Electorales

http://aceproject.org/about-es/organisations/partners/division-de-asistencia-electoral-de-las-naciones-unidas

COLOMER, Josep M. (2004): *Cómo Votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro.* Barcelona, Editorial Gedisa.

_____ (2003): "Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)". En: *Revista Española de Ciencia Política* N° 9, 2003.

COLOMER, J. M; MONTERO, J. R.; LAGO, I. (2005): "Glosario básico de sistemas electorales". En: MONTERO, J. R.; LAGO, I. (eds.). En: *Zona Abierta*, nº 110-111, número monográfico dedicado a los Sistemas electorales. Madrid: Zona Abierta. 2005.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA (2003): *Código de buenas prácticas en materia electoral*.

COMISIÓN EUROPEA (2016): *Manual de observación electoral de la Unión Europea*. Tercera Edición. Disponible en https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/documents/nf-01-16-228-es-n.pdf

www.cses.org Comparative Study of Electoral Sistems. Web donde se pueden encontrar datos sobre elecciones y sistemas electorales en diversos países.

DAHL, Robert (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Santillana de Ediciones, S.A, Taurus.

DICCIONARIO ELECTORAL. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Disponible en: http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/420/diccionarioelectoraCompleto.pdf

DUVERGER, M.; SARTORI, G. (1988): "Los sistemas electorales". En: *Cuadernos CAPEL*, nº 27. San José, Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral,

DUVERGER M. (1992): "Influencia de los sistemas electorales en la vida política". En: AA.VV: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

IDEA Internacional. (2006): *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*. Traducción del Instituto Federal Electoral de México. Disponible en https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=es

IDEA (2000): *Manual para el diseño de sistemas electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral.

INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2000): *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

LIJPHART A. (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de 27 democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

LUNDELL, Krister (2010): *The origin of electoral systems in the postwar era: a worldwide approach*. New York: Routledge.

NOHLEN, Dieter (2015): *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. España: Editorial Tecnos.

_____ (2013): "Controversia sobre sistemas electorales y sus efectos". En: *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 31, Marzo.

_____ (1999): *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral. Fundación Friedrich Neumann.

_____ (1995): *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.

_____ (1985): "El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno". En: *Revista Estudios Públicos* N° 18. Disponible en https://www.cepchile.cl/el-analisis-comparativo-de-sistemas-electorales-con-especial/cep/2016-03-03/184026.html

MAIR, Peter (2015): *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

REYNOLDS, A. et al. (2005): *Electoral system design. The new international IDEA handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

REYNOLDS, Andrew y REILLY, Ben eds. (1997): *The international IDEA handbook of electoral system design*. 2da edic. Estocolmo. Existe edición en español: *Manual internacional IDEA sobre diseño de sistemas electorales*. Estocolmo: IDEA, 1997.

RIERA S., Pedro (2013): "Los sistemas electorales y la cigüeña. Sobre el origen y la reforma de las reglas del juego democrático". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas.* N° 142.

ROSE, R. (Ed.) (2000): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan.

SARTORI, G. (1993): ¿Qué es la democracia? Instituto Federal Electoral. Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1135

SCHEDLER, A. (2004): "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral". En: *Estudios Políticos* N° 24 Medellín, enero-junio 2004. Traducción de Laura Manríquez.

Van REYBROUCK, David (2017): *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.

PENSAR LA POLÍTICA DESDE LA COMUNICACIÓN: NUEVOS ESCENARIOS 11

Marcelino Bisbal

Quizá la política no sea ya lo que imaginábamos hasta hace poco que era, y la gente no está dispuesta a seguir invirtiendo tiempo y energía en los ritos de marcha, la concentración y el desfile o los actos de identificación colectiva. Es probable que al aumentar los niveles educacionales de los ciudadanos y extenderse la comunicación de imágenes televisadas, al enfriarse la contienda ideológica y dilatarse los derechos del individuo, al perder gravitación los partidos y diversificarse los derechos de la gente, la política cambie de ubicación y sentido.

José Joaquín Brünner

Aquella vieja y clásica concepción de la *política* y de lo *político*, producto de las corrientes del pensar que se derivaron del llamado Iluminismo o Ilustración (en el sentido de "alumbramiento" o "esclarecimiento") y que se desarrollaron durante el siglo XVIII (Siglo de las Luces), han sido abandonadas, o desde hace un buen tiempo están de retirada, para dar a la palabra griega *polis* un sentido distinto al que los ilustrados modernizadores le quisieron imprimir. Esa idea partía del axioma kantiano que levantó el programa definitorio de la propia Ilustración; es decir, "el atrévete a conocer" (¡*Sapere aude*!) haciendo uso de la razón como agente liberador, emancipador de todas aquellas fuerzas ajenas que nos impiden o nos incapacitan de servirnos de nuestra propia inteligencia para alcanzar la libertad: "[…] libertad de hacer *uso público* de su razón íntegramente".[1]

La *polis* griega, signo primogénito de la ciudad y su espacio de encuentro para dilucidar las ideas de lo político como actividad humana en la que todos los hombres tenemos un quehacer y en la que todos estamos involucrados, dio paso con el tiempo histórico al "senado romano", a "la ciudad medieval", a los "curiales de la Iglesia", a los "humanistas", a "los partidos"[2]. Y hoy a los medios de comunicación, a los *media* contemporáneos, como el espacio público modernizador para la confrontación de las ideas, por lo tanto de lo político y de la política. Serán estos mismos medios de comunicación los que harán entrar en franca crisis al *quehacer político ilustrado*, para dar paso a un *quehacer político espectacularizado* con nuevos signos de confrontación y de reflexión que hacen que la política y lo político tengan que ser asumidos, si no queremos hacer que ellos desaparezcan de la realidad cultural actual, desde perspectivas/posturas teóricas y prácticas distintas a la que nos acostumbró la idea de la modernidad ilustrada.

Porque si la modernidad en los ámbitos diferenciados de la vida nos dijo que ella implicaba una organización de la existencia social distinta, una secularización como alejamiento de los "fines últimos"[3], esa misma idea de modernidad y su crítica nos está diciendo que debemos también secularizar y abandonar la concepción de la política que hasta ahora habíamos tenido, porque los *media* abrieron (no entramos en juicios valorativos en este momento, lo cual no significa

1 KANT, Emamnuel (1981): ¿Qué es la ilustración? (Filosofía de la historia). España: Editorial Fondo de Cultura Económica, p. 25-28.

2 Ver al respecto el trabajo del español GARCÍA FAJARDO, J.C. (1986): *Comunicación de masas y pensamiento político.* España: Ediciones Península, S.A. Allí vamos a encontrar, en los primeros capítulos, una síntesis de la evolución de lo político y de la política hasta la aparición de la era electrónica.

3 Véase el texto del sociólogo francés TOURAINE, Alain (1994): *Crítica de la modernidad*. Argentina: Editorial Fondo de Cultura Económica. El autor da cuenta ampliada de la modernidad entendida como el uso de la racionalización en la organización de la vida personal y colectiva.

que más adelante lo tengamos que hacer) el espacio de conocimiento y discernimiento de lo público fuera del ámbito natural de lo político. Inclusive le dieron a la idea de *poder*, vocablo tan ligado a la política, otro sentido, al punto de convertir a la comunicación mediática en un nuevo poder. ¡Contradicciones de la propia modernidad!

Queremos plantear, no sin antes dejar de lado una cierta *nostalgia ilustrada*, que estudiemos la nueva manera de hacer y construir la política a partir de los cambios culturales que se han producido desde la primera mitad del siglo pasado y que tiene a las formas tecnológicas de transmisión como el núcleo generador de esos cambios. El que durante mucho tiempo algunas corrientes de pensamiento, por un lado, hayan anatematizado a esos instrumentos tecnológicos como "ideológicos", "alienantes" y "manipuladores" de la realidad; o que por otro lado, otras corrientes de reflexión hicieran lo contrario al ubicarse en la acera de enfrente encontrando bondades de real y participativa democracia cultural; no nos impide descubrir cómo estas tecnologías reproductivas del mensaje, fragmentándolo inclusive, extrañándolo, acercándolo, han impreso un sello distinto del "oficio" del político y sobre todo de la acción política y su inserción en la clásica *polis* griega. Espacio este que ahora ha sido extendido al circuito personal/individualizado de cada pantalla o aparato receptor, o al ejemplar de periódico que en el momento estemos leyendo, o a cualquier otra forma tecnológica que la inventiva del hombre tenga a bien presentarnos para la transmisión de diversidad de significados. Nos estamos refiriendo a los llamados *nuevos medios* que son el resultado de la intersección del sector informático y del sector de las telecomunicaciones –convergencia tecnológica– para su distribución, representación, consumo y uso interactivo. Estos medios, ya no tan nuevos, son instrumentos que dependen de componentes digitales y de ahí que hoy se hable de *comunicación digital*.

Las llamadas tecnologías convencionales o tradicionales (que dan origen y sustento a los medios masivos de comunicación) y las no-convencionales (que son la fuente de los nuevos medios) han introducido un cambio en la reglas de juego en la política y su manera de ejercerla. Ahora la acción política y sus cuentas electorales se *juegan* en la trama de la *cultura mediática*[4] y el espacio que ella abre en la cotidianidad, tal como si fuera un contenido más, al lado de otra gran variedad de formas expresivas pero mediáticas todas. La *cultura política ilustrada*, que dejó de ser dominante desde hace ya un buen tiempo, tiene que entrar a competir con géneros (mensajes) de toda índole de los *massmedia* y de los nuevos medios, y para ello debe asumir una doble articulación del lenguaje; por un lado el que lo caracteriza o define, y por el otro, las reglas de la cultura y de los lenguajes massmediáticos y digitales. Esto significa que la política se convierte también en una pieza de ese campo cultural, haciendo que el lenguaje ilustrado, en el que durante mucho tiempo se movió la política, se disuelva y entre en escena un lenguaje del espectáculo que es lo que define a la cultura masiva, especialmente aquella que está siendo producida/reproducida por los medios y particularmente los radioeléctricos y muy determinantemente por la televisión. Es decir que:

> […] en la actualidad, los medios, y en especial la televisión le imprimen a la mediación política características inéditas que la desligan de las tradiciones de la cultura letrada para ingresar en zonas culturales que están ligadas a la imagen, a lo corporal, a los elementos de la vida cotidiana, al humor y al melodrama. La nostalgia por un pasado mitológico donde imperaban el discurso parlamentario, el razonamiento preciso o la coherencia ideológica corren por nuestra cuenta y tienen la edad de nuestros prejuicios.[5]

4 De aquí en adelante emplearemos el término *cultura mediática* para referirnos no solamente a la cultura de los medios llamados convencionales (prensa, radio, televisión), sino también a la formas culturales que introducen la presencia y el uso de los denominados nuevos medios (esta denominación incluye páginas web, blogs, plataformas para compartir videos, aplicaciones digitales y redes sociales…).

5 QUEVEDO, Luis Alberto (1992): "La política bajo el formato televisivo". En: VV.AA (1992): *Política y comunicación*. Argentina: Catálogos Editora. Universidad Nacional de Córdoba, p. 20.

Estamos proponiendo un dejar de lado la *nostalgia* que nos produce ver cómo las cosas están siendo profundamente modificadas por unos signos culturales distintos. Esto significa apuntar lo que dijera Nicolás Casullo para "revertir el encuadre", al decir que hay que "[…] pensar y entender la construcción de lo político, desde lo cultural presente […]".[6]

Se trata entonces de reflexionar la política y lo político desde el ámbito que introduce la cultura mediática de los grandes medios y las formas culturales que nos ofrece la comunicación digital ya que hoy día, a través de ellos, se está produciendo la nueva socialización política con rasgos de profunda hibridación cultural.

> Implica por otro lado revisar la noción clásica del sujeto cultural y político, pues en América Latina no se asiste a través de lo masivo a la homogeneización sino a una progresiva diferenciación. Así como los géneros de ficción son usados en situaciones de precariedad y distancia cultural como modelos de aprendizaje para que las audiencias 'negocien' sus roles sociales en la difícil realidad que les sirve de referente y en la cual les toca vivir (con una aparente hibridez cultural como resultado), del mismo modo, en la cultura política ya no se está ante el sujeto homogéneo de los partidos tradicionales sino ante uno múltiple, cuya compleja vida diaria no puede ser expresada por un sólo tipo de discurso. Más que nunca, hoy se puede decir que lo cultural se construye en lo intercultural y la identidad con la diferencia.[7]

Está dicho ya que la configuración actual de la política pasa necesariamente por la llamada *cultura de masas* y la *cultura digital*. Entonces, si queremos entender cómo se construyen/reconstruyen los discursos políticos tanto en la teoría como en la acción política, hay que empezar por clarificar la presencia de una *sociedad de medios* que se hace dominante en todos los signos que ella ofrece como referentes. Al punto que la gente, como sujeto social, está cada vez más determinada por la cultura que de allí se desprende y constituyendo, por lo tanto, una manera distinta de entender la existencia y la política como parte de esa misma existencia vivida en lo cotidiano.

CLAVES PARA LA COMPRENSIÓN DE LA NUEVA ESCENA

[…] buena parte del sentimiento de incertidumbre
con el que últimamente percibimos nuestra
vida cotidiana proviene de que la interpretamos con categorías de imágenes de un
tiempo que ya pasó.
Manuel Castells

Hay una visión en la imaginación teórica que concibe a los medios y a las industrias culturales que los agrupa como enemigos a vencer, como si los medios fueran los culpables de tanta barbarie que sucede en el mundo. Una mirada que acude a la nostalgia, por tanto a un saber inadecuado, para tratar de entender lo que pasa en el mundo-hoy y en la formación cultural de estos tiempos. Se trata de un intento que no da verdadera cuenta de la insubordinación que han sufrido los signos en los procesos de identificación y reconocimiento en el ámbito y espacio de la vida.

Estamos en otro tiempo, como diría Clifford Geertz, en donde las fronteras culturales se han corrido y en donde el mapa cultural se ha transformado de tal manera que a veces, en un corto tiempo, no somos capaces de identificar. El

6 CASULLO, Nicolás (1987): "Cultura popular y política, desde una reflexión sobre el intelectual". En: VV.AA. (1987): *Comunicación y culturas populares en Latinoamérica*. México: Felafacs, Editorial Gustavo Gili. Colección GG*MassMedia*, p. 162.

7 PROTZEL, Javier (1989): "Presentación" de la revista *Contratexto* Nº 4. Perú: revista editada por la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Lima, p. 3.

intento académico de entender esto que está sucediendo no es posible de realizar con los instrumentos de estructuras teóricas tradicionales. Hoy todo, o casi todo, ha cambiado o ha sufrido profundos desplazamientos que adquieren significados distintos a los de antaño. Nelly Richard, refiriéndose a la idea particular de lo latinoamericano, nos lo explica y enfatiza muy bien al expresar que "[…] es ya tiempo de revisar ese modo de seleccionar y definir los significados [...] de acuerdo a escalas de privilegio discursivo que se han visto cuestionadas por múltiples registros de transformaciones culturales".[8] O, desde otro punto de vista, veámos lo que dice John B. Thompson:

> Si los debates provocados por el posmodernismo nos han enseñado alguna cosa, no es precisamente que los procesos de desarrollo característicos de las sociedades modernas nos hayan impulsado, más allá de la modernidad, hacia una nueva y, de momento, indefinida era, sino que nuestras estructuras teóricas tradicionales para la comprensión de esos procesos son, en muchos aspectos, tristemente inadecuados. Lo que nosotros necesitamos en la actualidad no es la teoría de una nueva era, sino la nueva teoría de una era cuyos amplios contornos fueron establecidos años atrás, y cuyas consecuencias aún tenemos que esclarecer plenamente.[9]

Creemos, con seguridad empírica, que *algo* se está moviendo en el pensamiento, que hay conocimientos disciplinares que nos están indicando la necesidad de acudir a un uso de la razón que recree maneras distintas de encararla y confrontarla con las prácticas de lo social como prácticas culturales. Hay un "saber establecido" que parece que no nos sirve para un mundo que desde hace ya un buen tiempo se encuentra en plena gestación. En tono más bien literario o poco cientificista diría alguien, es la misma idea que expresa Michel Maffesoli cuando apunta que requerimos establecer e interiorizar (sobre todo y fundamentalmente esto), de ahora en adelante, lo que llama el autor francés un *saber dionisíaco*, es decir, un saber que esté lo más cerca posible de su objeto.

> Un saber capaz de integrar el caos, o al menos de concederle el lugar que le corresponde. Un saber que sepa, por muy paradójico que pueda parecer, trazar la topografía de la incertidumbre y del azar, del desorden y de la efervescencia, de lo trágico y de lo no racional, de todas las cosas incontrolables, imprevisibles, pero no por ello menos humanas. Estas cosas son las que, en grados diversos, atraviesan las historias individuales y colectivas, pues constituyen el *via crucis* del acto de conocer.[10]

No hay duda que debemos encarar el pensar acerca de los procesos culturales actuales con herramientas o instrumentos teóricos distintos, e inclusive la confrontación/selección del objeto cultural a lo mejor deba cambiar también. ¿A qué nos estamos refiriendo? Ante la presencia de nuevas escenas que están redefiniendo lo cultural en la perspectiva de la modelación de nuevos imaginarios sociales y en donde los llamados flujos massmediáticos y digitales están siendo tan constitutivos y constituyentes de lo que hoy somos, no podemos seguir empleando aquellos instrumentos epistemológicos que provienen de tradiciones cientificistas, tanto en el campo de las humanidades como en el de las ciencias sociales, que consideran a los media como un signo meramente subcultural en el sentido que estableciera el círculo de Franckfurt (muy especialmente lo que apuntaron los primeros teóricos de la Escuela Filosófica de Franckfurt, como M. Horkheimer, T.W. Adorno y H. Marcuse).

Se trata de apostar por un pensamiento no negativo, sino más bien de comprensión de lo que pasa al interior de esas formas dominantes y hegemónicas de industrialización de la cultura. Es la postura de un Ramón Zallo, que hacemos nuestra, cuando afirma que:

> La vieja Escuela de Franckfurt –exceptuando a W. Benjamin– no comprendió el entronque que muchos productos de la cultura industrializada iban a establecer con la cultura popular soterrada y menospreciada hasta entonces o el

8 RICHARD, Nelly (1996): "Signos culturales y mediaciones académicas". En: el texto colectivo *Cultura y tercer mundo*.(Tomo I). Venezuela: Editorial Nueva Sociedad. Colección Nubes y Tierra, p.13.
9 THOMPSON, John (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. España: Ediciones Paidós. Colección Comunicación, Nº 10, p.23.
10 MAFFESOLI, Michel (1997): *Elogio de la razón sensible. Una visión intuitiva del mundo contemporáneo.* España: Editorial Paidós, pp. 13-14.

> hilo de continuidad existente entre las culturas tradicional e industrial, y que ha permitido que rasgos centrales de las mercancias culturales tradicionales –tales como la unicidad, creación, renovación, autonomía– perduran en la cultura industrializada si bien con cambios cualitativos. Tampoco valoró que junto a producciones deleznables las nuevas industrias crearían las condiciones para nuevas expresiones artísticas; ni que los binomios cultura e industria, arte y capital, iban a alcanzar síntesis bien contradictorias, dada la inesperada ambivalencia de la producción cultural susceptible de reproducción-democratización de la recepción cultural y generación de nuevas formas culturales, por un lado, e irrupción directa del capital en el ámbito de la creación y la producción cultural con todas las servidumbres que ello implica.[11]

Es la misma postura que esboza, desde América Latina, particularmente desde Colombia, Jesús Martín-Barbero cuando nos dice que:

> Con los de de Frankfurt la reflexión crítica latinoamericana se encuentra implicada directamente. No solo en el debate que plantea esa Escuela, sino en un debate con ella. Las otras teorías sobre la cultura de masas nos llegaron como mera referencia teórica, asociadas, o confundidas con un funcionalismo al que se respondía ´sumariamente´ desde un marxismo más afectivo que efectivo. Los trabajos de la escuela de Frankfurt indujeron la apertura de un debate *político* interno: en un principio, porque sus ideas no se dejaban utilizar políticamente con la facilidad instrumentalista a la que sí se prestarton otros tipos de pensamiento de izquierda, y más tarde porque paradójicamente fuimos descubriendo todo lo que el pensamiento de Frankfurt nos impedía pensar a nosotros, todo lo que de nuestra realidad social y cultural no cabía ni en su sistematización ni en su dialéctica.[12]

Es decir que seguir empleando en estos tiempos de pleno siglo XXI, como ha sido nuestra tradición desde comienzos de la década de los sesenta, un pensamiento que ubica a los medios y sus contenidos culturales en un sentido negativo y pesimista a la vez, sería caer en conclusiones y apreciaciones sobre esos propios medios y las sociedades modernas actuales que nos llevan a equívocos que nada tienen que ver con las realidades de la gente y sus contextos sociales.

Esa idea, y así habrá que leer este capítulo-ensayo, significa según John B. Thompson que:

> Debemos ver, en vez de ello, que el uso de los medios de comunicación implica la creación de nuevas formas de acción e interacción en la sociedad, nuevos tipos de relaciones sociales y nuevas maneras de relacionarse con los otros y con uno mismo.[13]

Y sigue diciendo el autor británico:

> Cuando los individuos utilizan los medios de comunicación, se introducen en formas de interacción que difieren en ciertos aspectos del tipo de interacción cara-a-cara que caracteriza la mayoría de los encuentros de la vida cotidiana [...] De manera fundamental, el uso de los medios de comunicación trasforma la organización espacial y temporal de la vida social, creando nuevas formas de acción e interacción, y nuevos medios de ejercer el poder, disociados del hecho de compartir un lugar común.[14]

Así, nuestras claves de comprension sostienen que en estos momentos, y mucho más en el tiempo que se nos abrió a partir del nuevo milenio, no considerar la reflexión seria, objetiva y desprejuiciada, pero al mismo tiempo la mirada transdisciplinar y multidisciplinar de los *media*, es dejar de lado un componente que está siendo decisivo en la vida, al menos en las nuevas generaciones. No entender esa realidad es no entender el tiempo presente. Es lo que ha dicho en algún lado J. Habermas al expresar que "asistimos a los dolores de parto de un modo de socialización completamente nuevo".

11 ZALLO, Ramón (1992): *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación*. España (Gipuzkoa): Gakua Liburuaak, pp. 10-11.
12 MARTÍN-BARBERO, Jesús (1987): *De los medios a las mediaciones*. España: Ediorial Gustavo Gili, Colección GG*MasMedia*, p.52.
13 THOMPSON, John (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. *Op.cit.,* p.17.
14 *Ibidem*, p.17.

El momento que nos está tocando vivir, se le denomine como se quiera o como se nos antoje y este no es el problema, significa entender urgentemente cómo se está *construyendo* en el día a día la vida misma. Implica comprender que la modernidad actual, la de aquí y ahora, está atravesada menos por el racionalismo elaborado y academicista y más por el desecho y el desorden de la cotidianidad y de la cultura de los medios. Este aspecto determina un mapa cultural bien distinto al de antaño, pero también implica una *teoría social* que de cuenta de cómo los medios están siendo tan constitutivos y tan constituyentes de lo que hoy somos. Requerimos urgentemente otros parámetros de significación para nuestra investigación y reflexión sobre la comunicación. Aquello que dijera Ana María Fadul quizás ayude a clarificar mejor lo que queremos expresar:

> ¿Existiría investigación sobre el nazismo, sobre el estalinismo si sus autores partiesen del presupuesto inicial que ese era un objeto despreciable y que sólo merecería el silencio de los investigadores? Más eso es exactamente lo que está ocurriendo con la investigación en comunicación. La tónica son los juicios estéticos, morales, políticos, etc. La investigación se inserta en un conjunto de creencias y valores que no tienen nada que ver con la investigación científica. [15]

Requerimos entonces, e insistimos en esta idea, de un pensamiento de teoría social que conecte estas claves con la necesidad de pensar una antropología de la contemporaneidad que asuma sin miedos la perspectiva del lugar que hoy ocupan los *media* en la conformación de nuevas formas de agrupación humana y de disfrute de la cultura, a la vez que la consideración de los medios como creadores e interlocutores válidos de cultura.

DIALOGANDO CON LA CULTURA DE LOS MEDIOS

Mientras la política se descentra, las comunicaciones
se convierten en uno de los polos de atracción de la vida social […]
la comunicación, por el contrario, se ha vuelto central en la vida de los ciudadanos y en
el funcionamiento de las sociedades.
Germán Rey

No podemos escapar fácilmente. No se trata de la utopía trágica-dramática orwelliana, sino de una penetrante realidad que circunda y envuelve todo nuestro entorno, desde el más lejano hasta el más próximo. La identidad, lo nacional y hasta nuestros imaginarios pasan hoy día por el tamiz que ha venido imponiendo la cultura mediática y la modernidad que ella instaura. Estamos en presencia de una manera distinta de representar y de representarnos. Ante la ausencia o la evidente re-institucionalización que sufren nuestras sociedades, irrumpen rápidamente otras instituciones, o las mismas pero con significaciones distintas, que representan a las anteriores en su franco deterioro, incluso abandono, para convertirse ellas, y en especial las instituciones mediáticas, en las conformadoras y reguladoras de la nueva convivencia social. Es que hoy los medios y la modernidad que han introducido se ha impuesto como la "plaza pública" del presente. Pero se trata de una plaza pública caótica, desordenada, incluso desestructurada dirán algunos.

Es evidente que los medios están entre nosotros y llegaron, hace ya un buen rato, para quedarse. Razón por la cual las diversas manifestaciones de la vida se han visto, ¡y debe ser así!, *replanteadas* y en especial *re-situadas* en el debate

15 FADUL, Ana María (1992): "Las ciencias sociales en la enseñanza y la investigación de la comunicación". En: *Diálogos de la Comunicación*, Nº 32, Marzo 1992. Perú: editada por Felafacs (Federación Latinoamericana de Asociaciones de Facultades de Comunicación Social), p.6.

que ellos introducen junto con el resto de las llamadas industrias culturales. ¿Por qué? Ante el hecho evidente, empíricamente demostrado por variedad de investigaciones, de que hoy el individuo pasa mucho tiempo frente a estos "artefactos" como llama McLuhan a los medios. En fin, la *realidad* depende cada vez más no de la propia realidad, sino de la comunicación mediática que reconstruye/construye la misma realidad. A través de los medios y sus contenidos la realidad social se hace presente por intermedio de la información, de los discursos/relatos que nos ofrecen lectores diversos del acontecer diario y,

> De manera fundamental, el uso de los medios de comunicación transforma la organización espacial y temporal de la vida social, creando nuevas formas de acción e interacción, y nuevos modos de ejercer el poder, disociados del hecho de compartir un lugar común.[16]

Hoy nuestras representaciones sociales, eso que llaman los *imaginarios* colectivos, son producto, en gran parte, de la representación mediática. Vivimos entonces en un mundo de *realidad virtual*, pero real. Como diría Balandier: "[…] el acontecimiento que los medios de masas procesan se convierte en la matriz en que se labran los mitos del presente, y la escena efímera en que el drama representado deviene portador de una lección".[17]

Entramos de lleno en el tema de los medios. Así, a los medios hay que verlos como las piezas claves de un gran sistema mundial-global de comunicación-información y de mundialización de la cultura que tiene su asiento en la localidad particular de cada país (*glo*-calización). Los medios ocupan un lugar estratégico en la dinámica del presente informacional, no solo por el *nivel de confianza y de honestidad institucional* que la gente deposita en ellos; en el *consumo cultural* que se hace y que nos está indicando que el tiempo dedicado cotidianamente al consumo de medios de comunicación es muy superior al dedicado al resto de las actividades de índole cultural y; de igual manera hay que observar el abultado equipamiento mediático que se encuentra en los hogares de la clase alta y *media* venezolana, por ejemplo, así como latinoamericana, y que las clases populares tienden a imitar en algunos renglones. En definitiva, podemos apuntar que en las sociedades de ahora el espacio privilegiado para el uso y consumo de una forma cultural es el constituido en torno a los medios de comunicación, convirtiéndose estos en *identidades culturales* que se construyen y se modelan a partir de los mismos medios. Así pues, tal como señala el investigador español Manuel Martín Serrano[18], las principales transformaciones sociales que han irrumpido por la aparición de una cultura mediática vinculada a la *era de los medios* son:

- *Han afectado a la distribución y el uso del tiempo existencial de las personas*. El tiempo de la persona dedicado al uso y consumo de los medios es otra práctica más entre las prácticas. Pero esta actividad suele salir ganando en tiempo relativo.

- *Además de la transferencia de tiempo, los medios de comunicación han recibido una transferencia de funciones comunicativas* que antes se satisfacían por el contacto directo y la comunicación cara a cara.

- *Han afectado al empleo y disfrute de los espacios privados, y a su significado afectivo*. Igualmente, el uso de los espacios públicos se ha visto alterado. Es el repliegue hacia el ámbito privado. En ese sentido, el autor señala la idea de que las distinciones territoriales, afectivas y sociales, entre espacios para la relación familiar, para el trabajo, para el esparcimiento, para la información, han ido perdiendo su pertinencia. Y en lo que atañe a las funciones afectivas que se espera de los medios, surge la tendencia al "aislacionismo" existencial tanto físico como emocional.

16 THOMPSON, John (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación. Op.cit.,* p.17.
17 BALANDIER, Georges (1994): *El poder en escenas*. España: Editorial Paidós. Serie Studio, p.166.
18 MARTÍN SERRANO, Manuel (1995): "Las transformaciones sociales vinculadas a la era audiovisual". En: *Informes anuales de Fundesco. Comunicación social 1995/Tendencias.* España: editado por Fundesco, pp. 217-225.

- *Han hecho posible el predominio de valores particularistas y etnocéntricos*. Así mismo, hemos podido conocer de otras luchas, reivindicaciones y sufrimientos a partir de la "transparencia" que imprimen a los hechos, incluso involucrándonos a distancia.

- *Han establecido nuevas dialécticas entre las comunicaciones personales y las comunicaciones mediadas*. Es el tema de las mediaciones sociales que logran las imágenes y las letras impresas en lo que tiene que ver con la construcción de la realidad, una realidad a distancia pero afectiva y efectiva que nos habla de nuevos quiebres y fragmentaciones existenciales. Esa realidad, por el hecho de estar mediada por el medio, resulta menos dramática y traumática.

- *Han derivado en una vinculación de dos actividades que estaban separadas: el informar sobre lo que acontece, y el intervenir en lo que acontece*. Se confunden los papeles y se quebrantan las funciones clásicas de los medios. Irrumpen funciones de *intervención* en la sociedad, al punto que se convierten en actores institucionales que no solo se conforman con decir lo que pasa (ya sea narrándolo y/o interpretándolo), sino que ahora aportan salidas y soluciones implicándose en actividades especializadas destinadas a otras instituciones como la Iglesia, el gobierno, el partido político… Nos dice Serrano que a más largo plazo, es posible incluso que estas instituciones queden integradas como actividades especializadas dentro de la oferta de servicios comunicativos.

- *No han modificado en nada los factores que determinan la marginación comunicativa*. Este aspecto tiene que ver no solamente, hecho que resulta de meridiana claridad, con la estructura social desigual, sino también con el equipamiento de infraestructuras y de productos comunicativos. Hay diferencias sociales que la comunicación mediática reproduce ostentosamente, incluso las refuerza.

- *Han creado las condiciones tecnológicas y económicas para un reencuentro de las prácticas comunicativas audiovisuales y textuales.* En primer lugar, es la irrupción de lo multimediático, la convergencia tecnológica entre el audiovisual y los demás sectores como las telecomunicaciones y la informática. Ningún sector de esos se entiende y funciona separadamente. De igual manera, y en segundo lugar, así como se requieren competencias para la práctica textual-escrituraria, también hace falta un saber especializado para el uso y comprensión de la información mediática.

- *Han culminado el proceso socioeconómico, que vincula la información para la comunicación, con todos los otros usos no comunicativos de la información.* La información debe ser un *bien* que se incorpora al sistema productivo de la sociedad, pero al mismo tiempo la obtención, procesamiento, transmisión y puesta en circulación de la información es también una parte del proceso de producción, pero esta vez simbólico. La naturaleza del "bien información" requiere de una infraestructura tanto para la producción-emisión como para su recepción que a su vez forma ya parte del sistema de producción y de reproducción de la sociedad. La existencia de un *mercado de información* es requerible para la propia información como para la producción de bienes y servicios. El sistema productivo se ha apropiado desde hace tiempo de la gestión en el *uso de la información*.

¿Conclusión? De alguna manera la comunicación de los medios es vista como el escenario del reconocimiento social y de la constitución y expresión de nuestros imaginarios:

> Los medios han entrado así a ser parte de la experiencia social, de los nuevos modos de percibirnos. Lo que significa que en ellos no sólo se reproduce la ideología, también se hace y rehace la cultura de las mayorías, no sólo se

comercializan unos formatos sino que se recrean las narrativas en las que se entrelazan el imaginario mercantil con la memoria colectiva.[19]

LA POLÍTICA DESDE LA MIRADA COMUNICACIONAL O EL TEJIDO COMUNICATIVO DE LA POLÍTICA

¿Qué pasa cuando esta parafernalia ocupa el lugar de la política? La estética de la televisión y el advertising proponen su modelo a la esfera pública, que se ha massmediatizado. Las figuras del caudillo, del ejecutor, del parlamentario se funden en la del comunicador, modelada sobre el ideal de alto impacto y gran frecuencia por unidad de tiempo, baja cantidad de información o alta cantidad de información indiferenciada, que no funciona como mensaje sino como icono comunicativo. Las formas discursivas "intelectuales" son despreciadas por un populismo comunicacional que copia las estrategias de los mass-media, creyendo ponerse en contacto con una cultura popular descubierta en las huellas que los mass-media dejan sobre el imaginario colectivo. Para la estética del advertising, la verdad es indiferente no porque se la reconozca como construcción, sino porque es sencillamente superflua frente a los poderes tanto del hiperrealismo de un noticiero cualquiera, como de la simulación audiovisual de los discursos.
Beatriz Sarlo

La política hace tiempo que entró en franca crisis. Hay un eclipse de lo político y sobre todo de su forma de representar a la ciudadanía en cuanto acción de la *polis* griega. Y es que la sociedad de medios destruye la manera como la política y el "oficio" del político se venían presentando. La concepción de la *política ilustrada*, como anteriormente describimos, ya no puede corresponder a una sociedad como la que presenciamos, ahora se ha dado paso a una *política del espectáculo*. Pero esto no significa que la política haya dejado de cumplir su rol, sino que debe adecuarse a los tiempos, y especialmente, a los lenguajes en que esos tiempos se presentan y a las formas en que ellos son "leídos". No hay un "fin de la política", hay una reconversión de la política en términos de la espectacularidad que ofrecen los dispositivos mediadores massmediáticos. Así como tampoco se puede hablar de un final del arte, lo que hay es un "final de las vanguardias artísticas", para dar paso a una relación artística totalmente distinta. Esa misma premisa es aplicable en la relación entre política y la cultura mediática.

De alguna manera y siguiendo las ideas de un Walter Benjamin, el "aura" de la *política pensamiento* (concepción de Hannah Arendt en su libro *Sobre la revolución*, 1967) se fragmentó rompiéndose, al igual que en la obra de arte, su *aquí y ahora*. Pero esta ruptura, producto de la técnica reproductiva, trae consigo un tipo de relacionamiento menos sacralizado, más secularizado y socializado, y más cercano al "otro" que en definitiva es el destinatario. Así pues, la función íntegra de la política adquiere una fundamentación distinta a la del ritual que ya estaba establecido entre el político/intelectual y el ciudadano/elector, es la fundamentación en un saber y en una acción transparente. Quizás sea la misma idea que expresara Vattimo al decir que los lectores del ensayo de Walter Benjamin (*La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*) se han quedado cortos y,

19 MARTÍN BARBERO, Jesús (1997): *El tejido social y comunicativo de la democracia*. Papel de trabajo para la Fundación Social. Colombia: editado por la Fundación Social de Colombia, pp. 2 y 3.

> […] lo que hay que volver a reflexionar es sobre la intuición central del escrito, es decir: sobre la idea de que las nuevas condiciones de reproducción y goce artístico que se dan en la sociedad de los *mass-media*, modifican de modo sustancial la esencia, el *wesen* del arte [...] su forma de *darse* en la época actual.[20]

En efecto, la política y su ejercicio quedan sustancialmente modificados por el proceso de reproducción instantánea que introduce la comunicación de masas y las nuevas formas de comunicación/información. Los medios de comunicación ya no solo se limitan a la reproducción de la política y a sus políticos en forma de espectáculo, sino que ahora los mismos medios construyen/reconstruyen la "agenda" de la política, definen el quehacer político y, en definitiva, se convierten en la "plaza pública" de la acción política, hasta son actores de la política. Giorgio Grossi dirá que es así como:

> […] nacen y se afirman fenómenos conocidos como la 'política como espectáculo', 'el marketing político', la 'personalización' de los programas y de las opciones de partido, los *perfomances* electorales, etc, todo lo cual sintetiza la contribución específica de los *mass-media* a la difusión de la *imagen política*. [21]

Víctor Hugo decía que se denomina masa, vulgo, turba, muchedumbre, plebe, a eso que está formado por los que murmuran, aplauden, silban, patean, asisten o niegan. Jamás tienen rostro ni nombre. Desde la *mediación* introducida por la cultura de los medios aparece la tesis de la *transparencia política* en una "sociedad transparente" producto de lo medial, entendido este como la mediación entre la realidad, el discurso y la acción política. De esta forma esa gente –que nos describe las palabras de Víctor Hugo– aparece, se identifica y se reconoce en las articulaciones que se configuran a partir de las significaciones y el sentido introducido por los medios. Por ello se afirma explícitamente, desde la teoría de las mediaciones sociales, que los medios se convierten en aparatos mediadores de la realidad política, del discurso político, de la imaginación política y de las acciones políticas. Con razón Rosa María Alfaro dirá "[…] que la participación política ha emigrado de las movilizaciones populares disminuídas (y sin éxito) y de la pertenencia a los partidos en crisis, hacia la discusión espontánea y socializada, en relación con los medios".[22]

Así pues, la política ha asumido nuevos escenarios. Dicho está entonces que uno de estos escenarios son los *mass-media* y los nuevos medios. Pero también ha tenido que asumir las formas de representación y de construcción/reconstrucción que definen el *lenguaje de los medios*. Y desde ese escenario y con lenguajes que distan bastante de la "política pensamiento", llegamos a la interrelación-intersección entre el espectáculo, la política y la realidad. Integración que hoy día resulta difícil, si no imposible de disolver, porque ella es connatural a la cultura de los actuales tiempos.

Las campañas electorales modernas, como parte central de la política por alcanzar el poder, o de las acciones políticas cotidianas para explicar y expresar el conjunto de políticas a favor, o en oposición, o en simples promesas, se han convertido en manejo de formas y cada vez menos en asunto de contenidos. Es la asimetría entre significantes y significados, en donde los modos, la envoltura del objeto político es lo dominante y el centro de interés. En palabras de Jean Baudrillard, lo que sucede es que los valores de uso son reemplazados por los valores de cambio. A partir de esa perspectiva surge entonces la idea de lo que se ha denominado "mercado político electoral". Este se configura desde las reglas básicas del *marketing* comercial y asume nuevos saberes y especialidades aplicadas al escenario político actual. El argentino Oscar Landi denomina a estos saberes "la nueva ingeniería política" que se ha incorporado sostenidamente en todo proceso político de los últimos veinte o treinta años en América Latina tal cual como en las sociedades desarrolladas del primer mundo. Desde esa óptica, en política ya hemos entrado a uno de los signos que definen a la actual modernidad política de estos tiempos.

20 VATTIMO, Gianni (1990): *La sociedad transparente*. España: Editorial Paidós. Colección Pensamiento Contemporáneo, p.134.
21 GROSSi, Giorgio (1985): "La comunicación política moderna: entre partidos de masa y 'mass-media". En: VV.AA. (1985): *Sociología de la comunicación de masas. Tomo IV. Nuevos problemas y transformación tecnológica.* España: Editorial Gustavo Gili. Colección *GGMassMedia*, p. 153.
22 ALFARO, Rosa María (1987): "De las culturas populares a las transformaciones políticas". En: VV.AA. (1987): *Entre públicos y ciudadanos. op. cit.*, p. 24.

Resulta pues interesante describir cómo se plantea la ingeniería de una estrategia electoral a partir de ver cómo "circula" el candidato/producto de la oposición y cómo circula el propio candidato/producto. Siguiendo un informe confidencial[23], de una de las empresas que estuvo al lado de uno de los candidatos que tenía más posibilidad de triunfo en las elecciones de 1993 en Venezuela, nos daremos perfecta cuanta de cómo funcionó el *marketing* político-electoral en tiempos de cultura mediática:

l-*Objetivo*

FRENAR para luego BAJAR a CALDERA, apuntando a lo que lo soporta, a sus contradicciones y vulnerabilidades.

2-*Cómo enfocar la estrategia*

Debemos considerar los distintos aspectos y facetas que conforman la IMAGEN de Caldera:

-FORTALEZA (CREDIBILIDAD)

-VULNERABILIDAD

-CONTRADICCIONES y DESACIERTOS

Para atacarlos, abierta o socavadamente, con argumentación RACIONAL o EMOCIONAL y aún con HUMOR.

3-*Desarrollo de la estrategia*

El desarrollo de la Estrategia con el fin de hacer REFLEXIONAR al electorado sobre las dudas, incógnitas, contradicciones y peligros que representa la candidatura de CALDERA y su entorno, debe contemplarse en tres direcciones que, a su vez, definen tres niveles:

-ARGUMENTACIÓN RACIONAL

-ARGUMENTACIÓN EMOCIONAL

-INFORMAL (HUMORÍSTICA y SARCÁSTICA)

4-*Recomendaciones específicas*

A-MEDIOS ACCESIBLES y DISPONIBLES. Para desarrollar esta "subestrategia":

1-PRENSA. La prensa escrita, tanto nacional como regional, es el medio más adecuado para GENERAR lo que tiene que ser una CADENA REPETITIVA de ARGUMENTACIÓN, principalmente en lo RACIONAL pero también en lo EMOTIVO y en lo INFORMAL (crónicas de humor y caricaturas).

Pero debemos tomar en cuenta que la prensa tiene un número de LECTORES POLÍTICOS limitado, aunque importante, porque son formadores de opinión en sus círculos.

Debemos tomar en cuenta, igualmente, que los articulistas o los personajes que tienen acceso a espacios en la prensa lo tienen en UN periódico de la capital y eventualmente en algunos en la provincia. Asimismo, en la provincia los periódicos locales tienen mucho más circulación que los periódicos NACIONALES.

En todo caso, a pesar de esto, un EXCELENTE artículo desarrollando la línea trazada, será leído por un limitado número de personas y no llegará su mensaje a TODO EL ELECTORADO.

23 INFORME CONFIDENCIAL de la empresa Zune & Asociados. International Consultants, s.r.l. Memorandum Nº 03-93. 15 de septiembre de 1993. Venezuela: editado por Zune & Asociados. International Consultants, s.r.l.

Por lo tanto, es necesario planificar la CADENA REPETIDORA de estos mensajes.

Más cobertura tienen por supuesto las declaraciones de los CANDIDATOS o LÍDERES de los Partidos Políticos, pero estas siempre están relacionadas al "tema del día", que interesa a los periodistas y no permite ARGUMENTAR sobre los temas QUE NOS INTERESAN y muchas veces son ESPACIOS desviados del EJE CENTRAL de la campaña.

2-RADIO. No es el medio más indicado para ARGUMENTAR, salvo en algunos espacios de OPINIÓN, de escaso alcance local.

Pero sí puede ser un buen medio REPETITIVO de FRASES CONCEPTOS en declaraciones de líderes locales y NOTICIEROS, así como de divulgación de "tips" y "chistes humorísticos" en determinados programas locales.

En resumen, la RADIO tiene una audiencia demasiado fragmentada y limitada a su cobertura local, para ser UN GENERADOR de OPINIÓN NACIONAL pero sí un buen soporte como REPETIDOR.

Además, la PALABRA vuela, lo ESCRITO queda.

Habría que buscar la forma de PENETRAR los NOTICIEROS que, para las clases POPULARES y RURALES, sustituyen los periódicos. Sin olvidar que necesitamos estos espacios para promover la IMAGEN de CAP.

3-TELEVISIÓN. Es indiscutiblemente el medio más importante por el ALCANCE SIMULTÁNEO de grandes audiencias.

Por ello, en las pocas semanas que quedan, se debe aprovechar los ESPACIOS DE OPINIÓN a los que puede ser "INVITADO" el CANDIDATO y unas POCAS PERSONALIDADES que apoyan a CAP, para CONSOLIDAR a CAP y SU PROPUESTA. Lo que permite SEÑALAR a CALDERA y su "CAMINO EQUIVOCADO" con ARGUMENTOS CONVINCENTES a la vez que IMPACTANTES, pero sin perder de vista que el 75% del espacio debe estar dedicado a "POR QUÉ CAP".

Estos programas de opinión tienen además la ventaja de generar NOTICIAS de PRENSA, según el CRITERIO y TENDENCIA de cada periódico.

La oportunidad de entrevistas para NOTICIEROS, de buena sintonía, debe aprovecharse para lanzar "TIPS" o FRASES de IMPACTO que puedan ser después "TITULARES" o por lo menos provocar COMENTARIOS.

La TELEVISIÓN es DEMOLEDORA si uno se DESCUIDA.

4-HACER CORRER LA VOZ. Para hacer llegar los mensajes a todos los sectores y principalmente a los sectores populares, el medio más eficaz, desde siempre, sigue siendo PROPAGAR LA NOTICIA, o sea el COMENTARIO PERSONAL, CARA a CARA y el HUMOR.

Siendo muy racional esa apelación estratégica a partir del *marketing* político- electoral, el asunto del efecto deseado no puede asumirse desde el simple esquema de acción-reacción, el hecho va más allá del maniqueísmo dualista de blanco y negro. De ahí que […] el efecto de las estrategias de medios se integran y relativizan en un proceso más complejo de experiencias y prácticas sociales de la gente"[24] y que los funcionalistas-positivistas del *marketing* tienden a olvidar.

Según la interrelación entre significantes y significados, entre valores de uso y valores de cambio, lo que ha sucedido es la introducción de la llamada "revolución simbólica" en el quehacer de la política, ha ocurrido una integración de lo simbólico que caracteriza a la cultura mediática con lo simbólico-político (la idea"expresión simbólica" en teoría política es acuñada por Edelman Murray y acogida en América Latina por Norbert Lechner). ¿Quién ha dominado a

24 LANDI, Oscar (1991): "Videopolíticas y cultura". En: *Diálogos de la Comunicación*, Nº 29. Marzo 1991. Perú: editada por Felafacs, 1991, p. 31.

quién? No se trata de dar respuesta a la interrogante, es cuestión de entender lo que apunta el crítico Douglas Crimp y aplicarlo a la política-hoy:

> En un grado siempre mayor, nuestra experiencia está gobernada por imágenes, en periódicos y revistas, en la televisión y en el cine. Al lado de estas imágenes, la experiencia directa comienza a retroceder, a aparecer cada vez más y más trivial. Aunque una vez pareció que la imagen tenía la función de interpretar la realidad, ahora parece que la ha usurpado. Por lo tanto, resulta imperativo comprender a la imagen misma, no para descubrir una realidad perdida sino para determinar cómo una imagen llega a ser –de por sí– una estructura significativa.[25]

Esa es la práctica político-electoral moderna: es asunto de imágenes al estilo de una sucesión de presencias construidas por los medios, pero materialidades que se entrecruzan entre la ficción y la propia realidad. Y con todo lo criticable que esto pueda ser, hay que tratar de entender que los hechos de la realidad existen solo en la medida en que los medios la constituyen como tal. Eliseo Verón nos dirá "[…] que los medios masivos de comunicación se han convertido en el lugar que nuestras sociedades industrializadas producen nuestra realidad […] dicha realidad es 'nuestra' realidad, vale decir intersubjetiva".[26] Y luego nos expresa, siguiendo la misma idea, que "Los acontecimientos sociales no son objetos que se encuentran ya hechos en alguna parte de la realidad y cuyas propiedades y avatares nos son dados a conocer de inmediato por los medios con mayor o menor fidelidad."[27] Qué bien lo expresa Norbert Lechner cuando apunta que "[…] la información es amenazante en tanto actualiza la perenne sospecha acerca de los límites propios".[28] Pero siendo cierto esto, allí también reside la *singular peculiaridad de lo mediático*, es decir "destruye" lo no acogible en términos de sentido y es donde entra el carácter creativo-recreativo del perceptor-público-ciudadano-elector.

Esa intromisión de la cultura mediática en la política y en las distintas esferas de la vida pública y privada, más bien nos está hablando de otra cosa: no es la disolución de la política y la democracia, ni siquiera de la vida como se pudiera pensar entonces, sino más bien de una reconversión de la política y, en definitiva, de las esferas de lo público, e incluso de lo privado. En estos tiempos, y lo dijimos antes, los medios se convierten en el espacio público privilegiado por y para la gente, los medios están alterando la vida y hasta las propias formas que hoy día adquiere la socialidad. Pero los medios también se transforman, en momentos de conflicto, en actores políticos muy privilegiados dentro del conjunto de actores sociales. El uruguayo Héctor Borrat cuando se refiere, en particular, al periódico como actor político en su libro *El periódico actor político* (1989) nos dice que:

> Percibir al periódico como actor político del sistema político es considerarlo como un actor social puesto en relaciones de conflicto con otros actores y especializado en la producción y la comunicación masiva de relatos y comentarios acerca de los conflictos existentes entre actores de ése y de otros sistemas.[29]

Esta idea sirve también para el resto de los medios masivos y desde ella podemos considerar al aparato mediático como un actor político de primer rango,

> Entendiendo por actor político a todo actor colectivo o individual capaz de afectar al proceso de toma de decisiones en el sistema político, afirmo que el periódico independiente de información general es un verdadero *actor político* de naturaleza colectiva, cuyo ámbito de actuación es el de la *influencia*, no el de la conquista del poder institucional o permanencia en él. El periódico influye así sobre el Gobierno, pero también sobre los partidos políticos, los grupos de interés, los movimientos sociales, los componentes de su audiencia. Y al mismo tiempo que ejerce su influencia, es objeto de la influencia de otros, que alcanza una carga de coerción decisiva cuando esos otros son los

25 Citado por PHILLIPS, Lisa (1993): "Photoplay: la fotografía en el arte contemporáneo". En el libro preparado por la propia Lisa Phillips (1993): *Photoplay*. EE.UU, New York: The Chase Manhattan Corporation, p. 17.
26 VERÓN, Eliseo (1993): *Construir el acontecimiento*. España: Editorial Gedisa, Colección El Mamífero Parlante, texto de portada y contraportada.
27 *Ibidem*, p.II.
28 LECHNER, Norbert (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado.* España: Editorial Siglo Veintiuno. Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 105.
29 BORRAT, Héctor (1989): *El periódico actor político*. España: Editorial Gustavo Gili. Colección GG*MassMedia*, p.14.

> titulares del poder político[30] [Nota nuestra: la idea se corresponde con todos los medios masivos de comunicación, incluyendo los llamados medios digitales]

La política dejó de ser el lugar de seguridades que nos ofrecían los políticos y ahora aparecen otros actores para intervenir, con sus maneras propias, en el campo político y en la política. Así pues que la cultura mediática se convierte hoy día, y lo decimos una vez más, en signo central de la vida y la pregunta que tendríamos que hacernos es aquella que servía de título a un seminario llevado a cabo en 1991 en la Universidad Nacional de Córdoba sobre Política y Comunicación: "¿Hay un lugar para la política en la cultura mediática?"

Lo que sí es cierto es que hoy, y esto lo hemos venido apuntando y reafirmando a lo largo de este texto , no podemos abandonar ni dejar de lado el *tejido comunicativo* que están construyendo los medios. Y en ese sentido lo que dijera el colombiano Germán Rey es claro y contundente:

> Frente a una cultura urbana que toma la forma de procesos móviles, uniendo simbologías disímiles, confrontando sistemas axiológicos, condensando imaginarios y percepciones, están los medios masivos de comunicación. Como agentes socializadores no cesan de hacer propuestas aunque probablemente su poder esté en contribuir a la generación de pautas de lectura, de formas y maneras de ver e interpretar. De esta manera se unen a los instrumentos que en nuestros días conforman nuevas hermenéuticas.[31]

Y más concretamente con relación a la imbricación de la política con el espacio de los *media* el peruano Javier Protzel nos dirá:

> No obstante, ese olor de multitudes es indisociable del modo en que las masas construyen lo real a través de los medios de comunicación; el campo de mirada de las ciencias políticas debe extenderse al estudio de la cultura de masas para asir lo permanente y lo cambiante en una dimensión más amplia. [32]

Al estudiar esas ideas nos salta inmediatamente la necesidad de conformar una *agenda* investigativa sobre la inevitable conjunción-hoy entre comunicación/cultura mediática y política. El mismo seminario que antes mencionamos de la Universidad Nacional de Córdoba conformó una lista de cuestiones, como interrogantes a resolver e investigar. Esta es la agenda que debe ser enriquecida seguramente con nuevas preguntas y en relación con los distintos contextos socioculturales donde nos movamos:

- ¿Cuál es la relación entre política, modernidad y cultura ilustrada?
- ¿Existe una política que se corresponda a lo llamado postmoderno?
- ¿La espectacularización de la política, desprendimiento de la cultura mediática, es parte del espacio postmoderno?
- ¿Cuál es la relación entre cultura mediática y las teorías sobre el "fin de las ideologías" y el "fin de la política"?
- ¿Las teorías sobre "efectos" de los medios siguen vigentes después de la consolidación de la cultura mediática?
- ¿Cuál era y cómo era la relación entre política y medios en la cultura premediática?
- ¿Los periodistas, como formadores de opinión, reemplazan a los políticos, o unos y otros son parte de la lógica mediática?

30 *Ibidem,* p.10.
31 Citado por BISBAL, Marcelino (1995): "Política y democracia en tiempos del espectáculo massmediático". VV.AA. (1995): *Medios de comunicación y democracia*. Venezuela: UCAB y Fundación Konrad Adenauer, p. 7.
32 *Ibidem,* p 7.

- ¿Cómo se piensan a sí mismos los políticos ante el reemplazo del espacio público por el "ágora" electrónica?
- ¿Qué relación existe entre la "despolitización", característica de las actuales sociedades y la cultura mediática?
- ¿Qué incidencia tiene la cultura mediática en el "fin de las clientelas políticas fijas", la "infidelidad" a los partidos y la aparición de eso que llaman "indecisos"?
- ¿Qué significa para la política la simbiosis entre *marketing* comercial y *marketing* político?"
- ¿Y dónde queda el medio como *actor político*?

De alguna forma, y a su manera, es lo que nos decía el historiador Manuel Caballero quizás tratando de responder alguna de esas preguntas:

> Cuando el partido político parece estar dejando vacío un espacio social, y por supuesto, un espacio de su 'sistema nervioso', un espacio comunicacional, de inmediato se trata de sustituirlo, de rellenar ese espantoso vacío. Ese es el papel de los *massmedia* en el momento actual [...] En el terreno de la comunicación política, se ha dicho y repetido que los *massmedia* se han convertido en el más formidable partido político de la actualidad.[33]

Anteriormente aclaramos ese concepto, es decir, *la transformación del medio de comunicación en actor político* en un momento de aparente "disolución de la política". Desde esa misma óptica formulemos algunas interrogantes al respecto:

- ¿No habría que buscar más bien ese eclipse de la política en otros espacios distintos al de los medios?
- ¿El desencanto hacia la política no será fruto de la manera como el partido político y su actor principal, el político, han asumido el hecho de la representación?
- ¿No será que el partido político se ha desconectado del vivir social de la gente?
- ¿No habrá que buscar ese enfriamiento por la política en la forma como el político ha venido ejerciendo el hecho de lo público para privatizarlo en aras de los intereses del partido y de él mismo?

El hecho es que frente a la lógica de la representación que los políticos y sus "aparatos" parecieran no cumplir, los medios se han convertido en el espacio ideal para la representación de lo social-político, y además –en definición de Guillermo Sunkel– hace tiempo se han transformado no solamente en propagadores de la política de los políticos, sino que pasan a constituir una escena fundamental en la construcción de la vida política. Inclusive, esos medios se configuran en actores políticos fundamentales y verdaderamente significativos. Ha habido, inevitablemente, un cambio de "eje de mirada" de lo político como instancia a través de la cual la sociedad política interpela al Estado en nombre de la sociedad toda, hacia la escena de la cultura mediática representada en lo massmediático y en eso que hoy llamamos nuevos medios.

En ese sentido, la gente voltea su representabilidad desde los políticos hacia lo masivo industrial de los *media*. Ellos se convierten en espacios idóneos para la representación y la interacción social. Es decir, los medios asumen una fuerte capacidad de representación en todos y para todos los ámbitos de la vida social. El aparato medial se convierte en mediador social frente a la falta de credibilidad del político-partido y como tal establece ciertas reglas de configura-

33 CABALLERO, Manuel (1997): *Dimensión cultural de la libertad de expresión*.Conferencia pronunciada en el "III Ciclo de Conferencias *Cultura y Comunicación*" de la Fundación Sivensa, Sidetur planta Barquisimeto y la Cámara de Industriales del Estado Lara. Venezuela: editado por Sivensa, p. 19 y ss.

ción-constitución del mensaje, de su lectura, de su efecto e inclusive de su legitimidad. Es, en otras palabras, el papel que actualmente cumplen los medios en la conformación de la escena política:

> De alguna manera el espacio de la comunicación y el de la política interactuaban prestándose mutuos servicios y apoyos. Hoy, lo que ha comenzado a transformarse es, justamente, esa interacción. Los medios ejercen verdaderas estrategias de construcción de la escena política [...] Ella es la resultante de la modificación de la cultura política actual: de la pérdida de capacidad de interpelación de la clase política, de un quiebre de identidades colectivas preexistentes, y una racionalidad pragmática e instrumental que invade todos los campos de la existencia, en medio de la cual los medios aparecen como lugares privilegiados para el contacto y la construcción de adhesiones, suplantando las plazas públicas y los más pequeños pero propios espacios de debate y acción conjunta.[34]

A través de la intuición de Jesús Martín-Barbero, la mediación que establece el medio no viene dada exclusivamente por la tecnología del medio en sí, sino por las imágenes-representaciones que hace el medio de la sociedad y "[…] por el modo como la sociedad se mira en ese medio". Desde esa perspectiva es que podemos explicar cómo ciertos líderes o candidatos, aún a pesar de los gastos millonarios en sus campañas para "vender" su imagen y sus promesas, al final fracasan al no lograr la adhesión del público/elector. Se demuestra la no omnipotencia del medio, y que lo que hay que pensar detenidamente para investigarlo en la realidad de la vida cotidiana es la idea de "[…] que la comunicación política va más allá del entendimiento o los efectos que sus emisores distantes le atribuyen, para sumergirse en la riqueza y densidad de las culturas".[35]

En la relación que se da actualmente entre la comunicación de los medios y política tenemos que partir de la clarificación de que la comunicación no se agota en la "estructura de la información", que ella va más allá incluso de los propios medios, pero que son esos medios los que están acaparando la comunicación. Y con la política hay que precisar que los consumidores/ciudadanos/electores no son simples integrantes de la llamada "mercadotecnia electoral" o de lo que MacPherson ha llamado la "democracia de mercado", sino que ellos son fundamentalmente actores sociales con posibilidad de capacidad de acción. Pero en esta relación hay que considerar la densidad cultural de las partes en cuestión y solo desde esa consideración podremos entender cómo la imbricación entre políticos y medios de comunicación se construye a partir de lo simbólico que es la cultura que se asienta con profundidad de sentido en la cotidianidad de los sujetos. Y desde esas cotidianidades la gente se mueve quizás fragmentariamente, pero se mueve desde lo mediático-masivo de la cultura (mestizándose con sus propias expresiones de sentido cultural) que es ya constitutiva y constituyente de lo que hoy somos.

Por eso es que frente a esa última afirmación vuelve a aparecer la idea del papel de los medios en la composición de la política, inclusive en la fundación del sentido de nuestras vidas actuales y cotidianas. Y es muy fácil entrar a la reflexión con prejuicios y miedos acerca del papel de los medios, sus efectos, sus disfunciones, sus alienaciones y sus manipulaciones. Así, creo que hay que recordar –una vez más– lo que dijera María Cristina Mata sobre la idea de pensar los medios y las comunicaciones de otro modo, de otra manera:

> Creo que en el mundo de las comunicaciones, uno empieza a advertir que tras lo que suele mostrarse o aparecer como pensamiento crítico –tratando de comprender la cultura de masas, la hibridez cultural, las relaciones que sujetos diferenciados entablan con ella, etc.– en realidad lo que existe es un pensamiento tranquilizador. Un pensamiento que se complace en describir una serie de nuevos fenómenos, sin advertir que ellos no son sino manifestaciones de la misma cultura que uno pretende cuestionar. Diría que justamente en un momento en que sentimos que los medios son tan constitutivos de lo que somos y de lo que nos está pasando, nos encontramos con el pensamiento

34 MATA, María Cristina (1991): "Comunicación y cultura masivas. Algunas pistas para la reflexión". En: revista *Comunicación* Nº 74, Segundo Trimestre 1991. Venezuela: Fundación Centro Gumilla, p.12.

35 PROTZEL, Javier (1991): "Vargas Llosa y Fujimori: de una modernidad a otra. Crisis del marketing político en el Perú". En: *Diálogos* Nº 29. Perú: Felafacs. Marzo 1991, p. 6.

> más liviano sobre ellos que pueda haber existido. Con un pensamiento meramente descriptivo o de mera complacencia. Y en ese sentido es que creo que el problema no estriba en saber si podemos saber más acerca de los medios, sino si podemos saber de otro modo[36].

¿No habrá que empezar a pensar de "otra manera" o saber de "otro modo" la política y lo político en relación con los medios masivos industriales, es decir, con la cultura mediática tanto de los massmedia como de los nuevos medios?

LA NUEVA ÁGORA: LOS MEDIOS Y LA TELEVISIÓN

Las manifestaciones políticas, las luchas y reivindicaciones sociales y sindicales tienen como término último de referencia la actuación ante la cámaras, midiéndose su repercusión por la categoría del programa en el que hayan sido difundidas.
Javier Echeverría

Para los griegos el Ágora era el centro de la cosa pública, es decir la *polis*. Allí era donde se discutía y discernía sobre los más variados asuntos/temas públicos. De esa forma, el Ágora se constituía en la llamada plaza pública, en el lugar, en el espacio en donde los ciudadanos se confrontaban para tratar de resolver los asuntos públicos que los afectaba e incluso para decidir sobre temas políticos y hasta se celebraban votaciones.

Así, el Ágora de los griegos y el Foro de los romanos fueron los espacios para el ejercicio de la participación ciudadana y para la conformación de una opinión pública. Javier Darío Restrepo, siguiendo los planteamientos del alemán Jürgen Habermas, nos dirá que esas dos expresiones –participación ciudadana y opinión pública– se constituyen en piezas claves para el llamado gobierno del pueblo o democracia.

> Se trata de categorías de origen griego que nos han sido transmitidas con la impronta romana. En la ciudad, estado griego plenamente formado, la esfera de la polis, común al ciudadano libre (*Koyné*), está estrictamente separada de la esfera *oikos*, en la que cada uno ha de apropiarse aisladamente de lo suyo (*idia*). La vida pública, *bios politekos*, se desenvuelve en el ágora […][37].

Pero en estos tiempos la *polis* ya no es lo que era. Las sociedades del presente se han visto obligadas a construir nuevos registros para la participación, la información y la opinión pública. De esa forma la nueva Ágora-hoy está constituida por los medios de comunicación y de manera muy privilegiada por la televisión.

Si la política anteriormente se *discutía* en la plaza pública como escenario ideal de lo público, y ese era el "modelo griego" como apuntamos antes, que luego devino en el "modelo burgués" inaugurado por el contexto de la Ilustración, ahora el hecho de lo político se *juega* en un campo de acción diferente. Un espacio que es hijo de la Ilustración, pero que se reveló para constituirse en un campo absolutamente independiente y con capacidad de acción central. De esa forma, el funcionamiento del poder y de la misma democracia ya no depende totalmente de las viejas categorías de

36 MATA, María Cristina (1992): "A manera de epílogo: elogio de la discusión". VV.AA.: *Políticas y comunicación*. *Op.cit.*, pp. 189 y 190.
37 HABERMAS, Jürgen (1981): *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. España: Editorial Gustavo Gili. S.A. Colección GG. *Mass-Media*, p. 43.

hacer política, sino de otras categorías. Estas últimas son nacidas casi a finales del siglo XIX y principios del XX con el advenimiento de los medios de comunicación y el surgimiento, desde ellos, de las llamadas democracias masivas. Estas irrumpen a partir de una triple coincidencia: la puesta en moda de las encuestas de opinión pública, la expansión de los medios y muy particularmente de la televisión como escenario de lo público, y la crisis de las estructuras de intermediación del mundo de la política con la sociedad en general y el ciudadano en particular.

Es con los medios de comunicación donde la confrontación de lo *público* y lo *privado* se torna realmente problemática y ahora ambos se diluyen en lo social. Es decir, que los medios y la cultura que se genera desde ellos es el escenario privilegiado para la cosa pública. Los medios de comunicación activan, desde hace ya bastante tiempo, un vínculo social muy particular y característico. Es la aparición de una sociedad de los medios, no sin antes haber pasado por una sociedad de masas.

Todo parece indicar que en estos momentos la sociedad y todo lo que acontece en ella tiene que ser pensada en términos de comunicación. Ya lo expresaba muy acertadamente Antonio Pasquali cuando afirmaba que:

> La matemática, la física y la filosofía del lenguaje han cedido últimamente parte de su enorme poder fecundante a la comunicación, un fenómeno que irrumpió con poder exponencial y produjo un salto gigantesco en la humana cultura por universalizar el empleo del primer código omnidenotativo, el dígito binario, y que a fuerza de sus capacidades ilimitadas y en incesante aumento, ubicuidad, velocidad, costos decrecientes y altísimo coeficiente democrático (devolvió a la entera humanidad una capacidad de *emitir* que los grandes poderes habían acaparado), unidos a su ya irrefragable presencia en nuestras vidas (sin contar las redes sociales ni los motores de búsqueda, nos enviamos diariamente 300 millardos de correos electrónicos y gastamos tan solo en telefonía móvil 1.500 millardos anuales, ¡el 2 % del PIB de la humanidad!) está transformando la racionalidad humana, ¡nada menos!, en todas sus facetas.
>
> Epistemológicamente hablando, la comunicación no necesitó de grandes esfuerzos inductivos para pasar de *factum* a concepto, ya el grandísimo Kant había estatuido que *comunidad* era una de las tres categorías supremas del grupo de la *relación*, definiéndola como "acción recíproca entre agente y paciente", lo que nos autoriza a releer el mundo y todos sus fenómenos desde el ángulo de la comunicación.[38]

La sociedad hoy no puede ser imaginada sin los medios porque ellos gravitan en la vida cotidiana de la gente hasta convertirse en cultura de la cotidianidad. Esto significa, quizás sea exagerado de nuestra parte esta afirmación pero pensamos que es demasiado evidente, que comprender la cultura y la política de ahora, de estos tiempos, pasa por comprender a los medios masivos de difusión y a todo el avance mediático que irrumpió desde el tramo último del siglo pasado. Razón por la cual un tema de reflexión, y que no ha perdido vigencia, tiene que ver con la política en la cultura mediática y cómo esa política y sus políticas quedan mediadas por el uso extensivo y masivo de lo comunicacional de los medios: no solo nos estamos refiriendo a la prensa, la radio y a la televisión, sino a toda posibilidad de transmitir-transfereir sistemas de signos a distancia, independientemente del soporte y del sistema de distribución que los sustente.

Es que estamos en presencia de una *sociedad mediática* y son los medios, no los políticos, los que dotan de estructura interna a la sociedad. Por tal razón no es gratuito, desde hace ya un buen tiempo, que los medios y sus profesionales sean el estamento social de mayor credibilidad y confianza-honestidad institucional del presente. Las cifras de distintas encuestas, llevadas a cabo tanto dentro como fuera del país, nos indican que esos niveles de confianza y de honestidad institucional están entre 60 y 70 por ciento.

38 PASQUALI, Antonio(2012): "Para ingresar al siglo XXI". En BISBAL, Marcelino y GONZÁLEZ R. Marino (editores-comp.)(2012): *Coordenadas para un país*. Venezuela: ediciones de la Universidad Católica Andrés Bello. Colección Visión Venezuela, p.12.

Hay un evidente proceso de mundialización cultural mediática que conforma en nosotros imaginarios de pertenencia a una cultura masiva global en la que nos estamos reconociendo e identificando como actores de una misma historia, como miembros que integramos una misma familia y como ciudadanos (todavía sin calificativo) que sentimos que participamos en la vida pública sin demasiados compromisos y acción social pues esta queda delegada en las páginas de los diarios y revistas, en las hondas de la radio, en las tomas fotográficas, en las imágenes de la televisión y en los contenidos de la nueva comunicación que tiene como soporte a las tecnologías electrónicas. En síntesis, la cultura mediática es ese gran álbum de familia en la que todos nos estamos encontrando y en el que nos vemos identificados a través de la representación, de las mediaciones y delegaciones que la sociedad hace en los medios aunque sea de una manera simbólica.

Vemos entonces, aunque resulte excesivamente tajante, que hoy la representación mediática se constituye en un nuevo proyecto de vertebración social. Es decir, hemos descubierto que a través de los medios se han construido nuevas formas de relación social. Ellos son, como apuntamos arriba, la *plaza pública* del "aquí y ahora", una plaza virtual pero real, una plaza en donde se están reflejando nuestras existencias y desde donde se están conformando ciudadanos distintos a los que conocíamos, *ciudadanos mediáticos* y *sociedad civil mediática*. Se habla incluso de una forma nueva de poder en donde el medio y sus profesionales se erigen en actores activos del poder y los ciudadanos meros perceptores de la información y del juego político. Lo que ha ocurrido, está ocurriendo, es que los papeles se trastocaron: el poder del pueblo, de la ciudadanía, se ha traspasado a los medios, incluso el poder de los partidos y de la acción de gobierno también se ha visto suplantado por estos nuevos protagonistas que de puentes, mensajeros, han pasado a ser los actores principales de las nuevas y viejas escenas.

Lo que hemos venido apuntando hasta ahora es que los medios le han dado a la política y su oficiante, a la ciudadanía y a su correspondiente ciudadano una *visibilidad* hasta ahora desconocida. La política y los políticos y la ciudadanía como colectivo se hacen visibles a través de los medios, resultan ahora cercanos y próximos. Es como si estuvieran entre nosotros sin estar. Es la idea de la *sociedad transparente*, aunque a veces manipulada y tergiversada, pero indudablemente más transparente que antaño. Ignorar esta visibilidad y transparencia en la conformación de la ciudadanía y de la esfera pública es no entender el desarrollo de los acontecimientos del presente.

Empecemos por el asunto de la ciudadanía. Adela Cortina nos propone, con sentido profundamente humanizado, la conformación de la *ciudadanía* como hecho para asegurar la civilidad. La idea es fortalecer lo que ella llama el *hogar público* en donde los distintos actores sociales entren en *sintonía*. De ahí surge la referencia a una *ciudadanía política* (participación en la comunidad política), una *ciudadanía social* (participar en los derechos sociales), una *ciudadanía económica* (la participación significativa en las decisiones económicas), una *ciudadanía civil* (pertenencia a la sociedad civil) y una *ciudadanía multicultural e intercultural* (entender con sentido de tolerancia las diferentes culturas de una comunidad). Pero hoy aparece la idea de la *ciudadanía mediática* en donde se pueden hacer visibles esas otras formas de construcción ciudadana, pero también la aparición de un ciudadano vertebrado por el puente de los *media* en donde sus acciones y derechos se vinculan a la acción de los medios.

Diremos entonces que se trata de una manera *nueva* de manifestar y organizar los derechos de expresión ciudadana: "Una forma de ser ciudadano y de tener acceso a sus derechos que se vinculan inexorablemente al tipo de acción llevada a cabo por los medios de comunicación"[39]. Si la ciudadanía, en la más diversa literatura al respecto, significa ser miembro de una comunidad y participar en los asuntos públicos, la pregunta que nos asalta es la siguiente: ¿qué significa ser ciudadano hoy con la mediación tecnológica que imponen los más diversos aparatos mediáticos, y qué sentido adquiere ahora el hecho de participar en los asuntos públicos? En el contexto actual la respuesta a la interrogante formulada

39 ORTEGA, Félix y HUMANES, María Luisa (2000): *Algo más que periodistas*. España: Editorial Ariel, S.A., p. 83.

implica tener muy presente la acción de los medios en la configuración de la nueva escena pública y su papel político al que se someten incluso los políticos de oficio y la misma ciudadanía.

Hoy lo público, como apunta García Canclini, supone aceptar el desborde de las interacciones políticas clásicas: "Lo público es el ´marco mediático´ gracias al cual el dispositivo institucional y tecnológico propio de las sociedades posindustriales es capaz de presentar a un ´público´ los múltiples aspectos de la vida social"[40]. En otros términos, esto significa aceptar que en un mundo de *comunicación generalizada* y de *interconexión-red* como el de ahora, el ciudadano y su opinión pública es reformulado desde la comunicación masiva y sus industrias culturales. Es un tiempo de nuevas sensibilidades y por lo tanto de estéticas accionadas por los medios.

En fin, estamos asistiendo a la cada vez más estrecha relación entre lo ciudadano y su esfera pública de acción y lo "impuesto" por la mediatización. La centralidad, pues se trata de eso, que hoy imponen los medios da al traste con cualquier consideración teórica de volver a aquellas formas clásicas desde las cuales se formulaba al ciudadano y su esfera pública. De ahí que requerimos comprender lo que socialmente y políticamente significa esa nueva mediación social para intervenir en ella y conducirla por caminos que vayan más allá de la denuncia que un sector de la sociedad clama y de la espectacularización que los medios le imprimen a todo lo que tocan.

A partir de estas breves consideraciones, podemos apuntar algunas tendencias sintetizadoras[41]: 1) Esta primera tiene que ver con la idea de que hoy los medios se han convertido en la principal pieza de representación de la realidad y por ende el poder que ellos adquieren es de naturaleza política en el juego de intereses que se mueven en la sociedad; 2) Esta segunda consideración nos convoca al tipo de cultura ciudadana que se está moldeando desde el aparato mediático y que tiene que ver con la idea de un *ciudadano mediático* y una *sociedad civil mediática* que responde más a las representaciones sociales que operan desde los medios, que desde la propia escena pública que es desde donde el ciudadano debería sentirse interpelado; 3) La tercera precisión apunta a la idea del papel político que hoy asumen las industrias culturales que obedece más a los intereses y políticas de las propias industrias culturales que no siempre son coincidentes con los del ciudadano; 4) Esta idea apunta al hecho del papel de vertebración social que cumplen los medios como instituciones dotadas de poder legitimado por la propia sociedad; 5) Es el planteamiento de la suplantación que han hecho los periodistas del papel político, moralizador y de liderazgo de los políticos y otros estamentos sociales.

Es evidente, es lo que hemos tratado de dejar claro en este capítulo-ensayo, que los medios y su cultura (la *cultura mediática*) han modificado la forma de hacer política e incluso la forma de ejercer el poder, hasta la manera de llevar la representación del gobierno bajo cualquiera de sus formas. Los medios han pasado, dentro del campo de la comunicación política, de ser medios de difusión de lo político a convertirse en actores más que privilegiados del quehacer político. Con el desarrollo acelerado de las llamadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los nuevos papeles que han asumido los *media* con esa presencia, aquel paradigma que nos hablaba de la centralidad política del campo político y del político, ha sido sustituido por la fórmula de la centralidad comunicativa de la actividad política. Así, la acción política y la del político asume una dimensión distinta que se caracteriza por lo que nos dice el italiano Giorgio Grossi:

> En esas circunstancias –desde el punto de vista de los 'intereses' específicos de los *media*– la comunicación política asume una dimensión distinta a la que parecía haberle asignado el partido político de masas. En efecto, lo que para el partido puede ser sobre todo transmisión de contenidos, de argumentaciones racionales, de formas de identidad

40 GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995): *Consumidores y ciudadanos*. México: Editorial Grijalbo, p.21.
41 ORTEGA, Félix y HUMANES, María Luisa (2000): *Algo más que periodistas*. *Op.cit.* p. 199 y ss.

> a los electores/militantes, para los *media* se convierte en primer lugar en expresividad, entretenimiento, imagen, es decir, una modalidad comunicativa bastante distinta.[42]

Así, estamos en presencia de lo que llamaríamos *democracias mediatizadas* y el discurso político está, por lo tanto, mediatizado también. Primero fue lo escrito y la presencia de la prensa, luego la palabra con la mediación de la radio y ahora es y sigue siendo, aún a pesar de la irrupción de los llamados nuevos medios, la imagen que se nos ofrece a través de la televisión. Es, sin duda, el espacio televisivo el escenario para la cosa pública más determinante todavía por los puntos de aproximación y convergencia que ella nos ofrece. "El auténtico discurso es el gesto televisado, y no la palabra dicha ni el discurso pronunciado. Telépolis ha engendrado necesariamente una telepolítica"[43]. Es la misma idea de Giovanni Sartori expresada en su libro *Homo videns: la sociedad teledirigida* (1997) cuando nos dice que:

> La democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de opinión (por ejemplo, Dicey, 1914, y Lowell, 1926) y esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la vídeo-política. Actualmente, el pueblo soberano 'opina' sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea.[44]

En la comunicación política de estos tiempos, la televisión se ha constituido en un actor decisivo de los cambios políticos, es la causante de las nuevas maneras de hacer y ejercer la política y desde ahí aparece un nuevo tipo de actor político: el *telepolítico*. Este debe asumir las formas de representación que impone el medio, al igual que se ve sometido a las reglas de codificación de la televisión, se le obliga a ser una estrella televisiva y para ello debe interiorizar lo que llamaríamos una dramaturgia política y de esta forma, como nos expresa Georges Balandier,

> […] la televisión engendra progresivamente la invasión de la imagen que suplanta a la palabra; la pantalla deviene en el lugar en el que todo se puede mostrar bajo un aspecto dramático, para que, en conformidad con el consejo de Maquiavelo, el juicio se formule a partir de lo que se ve[45].

En conclusion: la politica de hoy, es inseparable de los *media* y dentro de estos, de la televisión.

Dicho está que la comunicación audiovisual, en especial la televisión, ha modificado tanto la acción política como la percepción sobre la realidad que adquiere el ciudadano convertido en perceptor-consumidor:

> La televisión escenifica la política acorde a sus reglas, modificando el carácter del espacio público. Por otra parte, produce una nueva mirada sobre la política. El proceso comunicativo donde se fija la agenda política, constituyen actores, generan expectativas y, principalmente, donde se erigen la legitimidad y reputación públicas, descansa más y más sobre el impacto instantáneo de ciertas imágenes. Usando un lenguaje audiovisual, el 'look' del político puede crear mayor credibilidad que un buen argumento[46].

A partir de estas puntualizaciones sobre la mediatización que ha sufrido la política moderna o la perspectiva *mass-mediológica* que ha transformado profundamente la comunicación política, que ha tenido y sigue teniendo a la televisión en el centro del debate por haber modificado profundamente el quehacer político, habría que preguntarnos ahora sobre el rol de los nuevos medios en la política. Es el planteamiento que nos hace Diana Owen en el libro *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos* (2018):

42 GROSSI, Giorgio (1986): "La comunicación política moderna: entre partidos de masa y 'mass-media'". En: DE MORAGAS, M. (ed): *Sociología de la comunicación de masas. IV : nuevos problemas y transformación tecnológica*. España: Editorial Gustavo Gili S.A. Colección GG. *MassMedia*, p. 154.
43 ECHEVERRÍA, Javier (1994): *Telépolis*. España: Ediciones Destino, p.31.
44 SARTORI, Giovanni (1997): *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Argentina: Editorial Taurus, p. 66.
45 BALANDIER, Georges (1994): *El poder en escenas*. España: Ediciones Paidos, p. 126.
46 LECHNER, Norbert(2002): "Los nuevos perfiles de la política". En: *Nueva Sociedad* 180-181 de Jul-Ago/Sep-Oct 2002. Venezuela: Nueva Sociedad, p. 272.

> Los nuevos medios han alterado radicalmente la manera en la que funcionan las instituciones gubernamentales, han obligado a cambiar la táctica que utilizan los políticos para transmitir sus ideas y posicionamientos, la estrategia para disputarse las elecciones y el compromiso ciudadano[47].

Es decir, que estos nuevos medios o medios no convencionales como se les suele llamar, están estableciendo inéditas formas de expresión en política tanto por parte de los políticos como de los ciudadanos. Si en la televisión, y por ende en los *media*, la expresión política no puede apartarse demasiado abiertamente del funcionamiento del medio, ni de sus prácticas cotidianas, en los medios digitales sucede otro tanto. La diferencia estriba en que los medios de naturaleza digital, que tienen como base a Internet, han hecho posible un nuevo tipo de comunicación más directa, instantánea, si se quiere más accesible y democrática en principio.

LA "POLÍTICA NET" Y LA "CULTURA NET" EN LA NUEVA ERA MEDIÁTICA

La integración potencial de texto, imágenes y sonido en el mismo sistema, interactuando desde puntos múltiples, en un tiempo elegido (real o demorado) a lo largo de una red global, con un acceso abierto y asequible, cambia de forma fundamental el carácter de la comunicación. Y ésta determina decisivamente la cultura, porque, como escribió Postman, 'no vemos […] la realidad […] como es, sino como son nuestros lenguajes. Y nuestros lenguajes son nuestros medios de comunicación. Nuestros medios de comunicación son nuestras metáforas. Nuestras metáforas crean el contenido de nuestra cultura. Puesto que la comunicación mediatiza y difunde la cultura, las mismas culturas, esto es, nuestros sistemas de creencias y códigos producidos a lo largo de la historia, son profundamente transformadas, y lo serán más con el tiempo, por el nuevo sistema tecnológico.

Manuel Castells

Hablar de *medios de comunicación* hoy nos remite a *nuevos aparatos tecnológicos*, así como a unos nuevos modos de percepción y lenguajes, lo que implica nuevas sensibilidades ante las prácticas de orden cultural que se han introducido en el espacio-campo de la cultura de masas. En estos momentos las prácticas culturales, en la que los tradicionales medios de comunicación son actores claves todavía, deben ser vistas desde un contexto más amplio en donde la *mediación tecnológica* se hace presente. En esa mediación conviven dos lógicas tanto de producción como de consumo de distintos contenidos y los portadores de esas lógicas son, por un lado los recientes medios soportados por las nuevas tecnologías de comunicación, y por el otro las viejas tecnologías representadas en la prensa, la radio y de manera determinante la televisión.

> Esas dos lógicas –nos dice el francés Dominique Wolton a través de su libro *Internet ¿y después?* – [las de *viejos* y *nuevos* medios] son en realidad complementarias […] no hay progreso entre esas dos formas de comunicación, las dos son útiles […] y pronto se comprenderá que la elección entre una u otra depende mucho de la naturaleza de los servicios, de las preferencias de los individuos, sin que haya en esa elección ninguna jerarquía. Preferir la computadora a la televisión no es por otra parte prueba de ´inteligencia´ o de una mayor ´apertura de espíritu´.

47 OWEN, Diana (2018): "El papel de los nuevos medios en la política". En: VV.AA (2018): *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. España: Penguin Random House Grupo Editorial. Disponible en https://www.bbvaopenmind.com/libros/la-era-de-la-perplejidad/

> Inversamente, preferir leer el diario o mirar la televisión no es tampoco la prueba de que uno es menos adaptado o menos curioso que aquel que pasa horas delante de su computadora[48].

En apenas veinticinco años ha habido una revolución en las comunicaciones. Estamos en presencia de un tipo de sociedad que nada tiene que ver con aquella que vio nacer a los medios masivos de comunicación. Ahora hablamos de un *ecosistema comunicativo* producto de un entorno tecnológico que ha resultado tan estratégico como el *ecosistema verde*. Si este último es de vital importancia para la preservación del planeta y de la vida en él, el nuevo ecosistema surgido del desarrollo de la técnica como dimensión constituyente de lo humano está siendo tan natural pues las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ya forman parte de nuestra existencia, de nuestra movilidad y de nuestra cognitividad (producción de conocimiento). Así, ahora en el lenguaje y en el habla cotidiana términos como cibernauta, ciberciudadano, ciberpolítica, ciberactivismo, portales digitales o medios nativos digitales y agregadores de noticias y la creciente aparición-extensión-uso de las redes sociales (Twitter, Facebook, WhatsApp, YouTube, Instagram…) resultan de fácil comprensión porque forman parte no solo del entorno, sino de nosotros mismos. Para alguien de la llamada Escuela de Frankfurt, de sus seguidores, lo que ha sucedido en todos estos años no es más que el triunfo de la *razón instrumental*, es decir, que la tecnología se ha hecho tan necesaria que se impone como un bien irrenunciable. Incluso llega a instrumentalizar al hombre.

En abril del año 2014 se celebraron veinticinco años de la invención de la World Wide Web. Se dio un encuentro mundial en Brasil –NET World– para conmemorar tal invención y todo lo que ha surgido a partir de ella. Desde que se inventó, por iniciativa del programador Tim Berners-Lee, el código para la web (protocolos de Internet), se ha convertido en el medio de los medios. La web es también comunicación de masas porque lo *colgado* allí –una canción, una película, un blog, un video en YouTube…– llega a un número enorme de perceptores en cualquier parte del mundo. Lo que ocurre en ese medio es que todas las formas de comunicación de masas interactúan entre sí, coexisten y hasta se complementan.

Es lo que han dicho muchos teóricos al respecto cuando afirman que las tecnologías son complementarias: por eso terminan mezclándose en dispositivos multimedia. Inclusive, hasta nociones como el tiempo y el espacio, lo público y lo privado, hasta los propios *massmedia* se redefinen desde la web.

Lo que hemos visto, desde la aparición de Internet, es que la utopía de Alan Turing (ver la estupenda película *The imitation game*, de Morten Tyldum, 2014) sirvió de modelo para la informática de hoy. La máquina de Turing es la precursora de la computación digital. La computadora HAL 9000, de la película *2001: una odisea en el espacio* de Stanley Kubrick, es ya casi una realidad. Una utopía casi cumplida. La profecía de McLuhan cuando afirmaba, por allá en la década de los años sesenta, "[…] que el contenido de un medio importa menos que el medio en sí mismo a la hora de influir en nuestros actos y pensamientos" también se ha cumplido.

La difusión de Internet, el auge de las redes sociales como Facebook y Twitter, el masivo y extendido servicio de video en YouTube y lo que nos depare el futuro de las tecnologías digitales nos está hablando de unos cambios profundos en el campo de las percepciones, en la socialidad, en la sensibilidad, en el sentido, en la educación y hasta en las subjetividades. ¿Cuál será el resultado final de todo este desarrollo realmente revolucionario?

Frente al tema se dan posturas no del todo conciliables. Hay quienes piensan, como el francés Henri Lefebvre, por ejemplo, que el hombre de hoy es un *hombre cibernético* (*cybernanthrope*) que no entiende la vida cotidiana sin la

48 Citado por VERÓN, Eliseo (2001): *Espacios mentales. Efectos de agenda*. España: Gedisa Ediorial. Colección Mamifero Parlante, p. 62.

presencia de las máquinas y expresa tajantemente que ya ha dejado de ser hombre. Pero también hay quienes dicen con gran optimismo, como el español Manuel Castells, que:

> La revolución de la tecnología de la información, solo en parte conscientemente, difundió en la cultura material de nuestras sociedades el espíritu libertario que floreció en los movimientos de la década de los sesenta. No obstante, tan pronto como se difundieron las nuevas tecnologías de la información y se las apropiaron diferentes países, distintas culturas, diversas organizaciones y metas heterogénas, explotaron en toda clase de aplicaciones y usos, que retroalimentaron la innovación tecnológica, acelerando la velocidad y ampliando el alcance del cambio tecnológico, y diversificando sus fuentes[49].

Lo único cierto, vistas estas dos posturas, es que no hay marcha atrás y que la presencia de la World Wide Web es un camino sin vuelta pues cada día se hace más indispensable entre nosotros. El centro de gravedad de todas las transformaciones que se han dado en el campo de los medios y su cultura, es el llamado proceso de convergencia entre la web, las telecomunicaciones y el Internet, y todo lo que se deriva de él.

La denominada convergencia tecnológica debe ser entendida a partir de la interrelación del sector informático y del sector de las telecomunicaciones. Este concepto se ha hecho patente en los medios-hoy y mucho más en los llamados medios digitales. Es decir, se ha conformado un *vínculo* cada vez más necesario entre el lenguaje de los grandes medios –especialmente el audiovisual, predominante no solo por la acción cultural de la mayoría de los públicos, sino también por la presencia determinante de la imagen en cuanto aparato tecnológico– con el lenguaje que se ha venido implantando desde la informática y las telecomunicaciones. Lo que queremos decir es que la convergencia no es solo entre equipos-infraestructuras para la puesta en circulación de los discursos-mensajes, sino entre lenguajes y por supuesto que entre percepciones-sensibilidades. Pero también la convergencia es un proceso cultural y transmediático asociado a la dinamización reciente del proceso de globalización.[50]

Dentro de la progresiva y acelerada convergencia se ha venido dando un *reencuentro* de las prácticas (tanto de producción como de recepción) audiovisuales con las textuales. Al respecto, el español Manuel Martín Serrano ya decía a finales de los noventa que "La etapa multimedia será cualitativamente muy distinta; estará decididamente orientada a un uso integrado, polivalente y traducible de textos e íconos"[51]. En estos instantes, esa afirmación es ya toda una realidad. Lo que ha venido sucediendo en estos últimos tiempos es que la tecnología o mejor, un nuevo tipo de tecnicidad interpela a las prácticas culturales posibilitando el desarrollo de otras prácticas sociales, que a la final se convierten en acciones culturales que entrelazan diversos lenguajes tanto en la cotidianidad del tiempo libre como en la cotidianidad de los llamados mapas profesionales y laborales, hasta en el entorno educacional y de formación del saber.

Lo que ha ocurrido no es más que un "tránsito" entre dos eras comunicativas como las refiere Manuel Martín Serrano, y ese tránsito ha dado origen a reencuentros, pero también distanciamientos y hasta divorcios en muchos casos y prácticas. En perspectiva histórica es posible dar cuenta de las transformaciones que se han venido suscitando, de los desplazamientos que se han producido. Al tratar de *emplazamientos*, que serán en definitiva de sentido cultural, es bueno recordar lo que dijera Pablo Fernández Christlieb cuando nos habla de la psicología política de la cultura cotidiana, al plantearnos la idea de que la comunicación-cultura es una instancia de la vida y de la existencia que tiene memoria, que guarda realidades y en ese sentido:

49 CASTELLS, Manuel (2000): *La era de la información. Vol 1 La sociedad red*. España: Alianza Editorial, p.36.
50 Ver al respecto el libro de IGARZA, Roberto (2008): *Nuevos medios. Estrategias de convergencia*. Argentina: La Crujía Ediciones.
51 MARTÍN SERRANO, Manuel (1995): "Las transformaciones sociales vinculadas a la era audiovisual". En: *Informes Anuales de Fundesco. Comunicación Social 1995/Tendencias*. España: Editado por la Fundación para el Desarrollo de la Función Social de la Comunicación (Fundesco), p.22.

> La cultura, tanto la alta cultura como la cultura menor y cotidiana, está construida de comunicación, no de información: cultura es la forma de entender el mundo, el proceso de darle sentido a la vida y, por tanto, es el modo de pensar y de sentir, el espíritu. Así que si se acepta que la música es cultura, que la arquitectura es cultura, que la escultura es cultura, que los modales en la mesa y los diseños de automóviles y la confección de modas también lo son, tendrá que aceptarse que son igualmente una forma de pensar y de sentir: que son comunicación[52].

Una gran parte de la cultura de estos tiempos, de la cultura contemporánea, está formada e integrada a los soportes tecnológicos de transmisión y puesta en circulación de diversidad de signos y significaciones que configuran nuestros imaginarios colectivos. Por ello, toda reflexión sobre la cultura-hoy debe tener en cuenta los niveles de participación de la gente en los distintos procesos de conformación y de disfrute cultural que se dan a través de la mediación de los grandes medios y de los medios digitales. No entramos a enjuiciar la calidad del producto cultural del que se disfruta por intermedio de las grandes industrias culturales, así como tampoco el tipo de relación que se da entre el objeto-producto cultural y el público, pero lo que sí es evidente es que los *medios* han posibilitado el acercamiento con manifestaciones culturales que estaban lejanas y que ahora se hace posible su proximidad. Desde ahí se han dado, tal como lo demuestran todas las encuestas acerca del consumo cultural de la gente, transformaciones sociales bien importantes. En ese sentido,

> Los años que corren resultan particularmente estratégicos para el análisis de cómo los cambios en los usos de la comunicación se relacionan con transformaciones sociales que se manifiestan ostensiblemente en modificaciones de la vida cotidiana. Esta época nuestra es la frontera entre un *hasta ahora*, todavía caracterizado por las modalidades audiovisuales de la comunicación, y un *a partir de ahora*, previsiblemente caracterizable por las modalidades multimedia de manejo de la información. Utilizando las denominaciones al uso, es ahora cuando se está produciendo el tránsito entre dos *eras comunicativas*: de la *era audiovisual en la comunicación de masas*, cuyo apoyo tecnológico más conspicuo ha sido el televisor, a otra *era de integración de los sistemas informativos y comunicativos*, tecnológicamente sustentada en el equipo multimedia[53].

Si antaño la tecnología era excluida del mundo de la cultura y era vista desde una racionalidad meramente instrumental, hoy el nuevo entorno tecnológico, que da origen y sentido al actual *ecosistema comunicativo*, es visto como un signo que no solo posibilita nuevas y viejas prácticas, sino que con él y desde él se están dando procesos inéditos de creación cultural, así como nuevas formas de encarar la comunicación política entendida esta como el intercambio de discursos-mensajes políticos entre gobernantes-actores políticos y ciudadanos.

El *escenario comunicativo* de hoy es otro por la presencia de lo que hemos llamado nuevos medios de comunicación e información. Desde esos medios se están produciendo formas desconocidas de interactuar, maneras distintas de relacionarse socialmente y hasta formas nuevas de informarse. Más allá de la instrumentalidad y de la funcionalidad de esos nuevos medios, ellos introducen en la vida cotidiana cambios importantes que no son solo del orden existencial de los procesos, sino del orden cultural-comunicativo.

En conclusión, las *nuevas innovaciones tecnológicas* que se han *integrado* a otros sistemas operativos (algunos clásicos y otros nuevos) logrando inéditas y sofisticadas funciones comunicativas (como las del teléfono celular o las del televisor) ponen en discusión el concepto de comunicación que veníamos conociendo. Esta integración tecnológica interconectada pareciera que permite la "comunicabilidad y la socialización del mensaje". Una comunicabilidad basada en la electrónica y una socialización porque nos da la posibilidad de conocimiento de variadas expresiones culturales. Sin embargo, es preciso tener presente que la distribución del equipamiento tecnológico en los distintos sectores sociales no es uniforme, aun a pesar del abaratamiento de estos. Este hecho crea diferenciaciones bien marcadas en cuanto a la

52 FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Pablo (2004):*El espíritu de la calle. Psicología política de la vida cotidiana*. México: Editorial Anthropos, p.16.
53 MARTÍN SERRANO, Manuel (1995): "Las transformaciones sociales vinculadas a la era audiovisual". En: *Informes Anuales de Fundesco. Comunicación Social 1995/Tendencias*. *Op.cit.*, p.217.

oferta de contenidos. El otro elemento a considerar es la utilización del equipo y las barreras que se establecen por la edad. Así, los más jóvenes (se les llama nativos digitales) son actores sociales mejor integrados a la nueva tecnología, por lo tanto a los medios digitales los posean o no. De igual manera, las esferas de la vida en sus dimensiones ya sean económicas, sociales, culturales y políticas se encuentran fuertemente sometidas a un proceso de reconversión o de migración hacia el mundo digital dando así origen a lo que se ha llamado la *sociedad digital*.

Por otro lado, lo que sí es evidente es que en términos generales las transformaciones culturales que se derivan de estos nuevos equipos en el momento presente, han hecho que se cumplan aquellas premisas que Manuel Martín Serrano[54] predecía como signos de futuro en un estudio de hace ya veinticinco años:

- Las tecnologías multimedia se habrán incorporado a la vida cotidiana cuando las familias se sirvan de ellas en las actividades relacionadas con el trabajo, la formación y la cultura, los usos privados de la información y el acceso a la información pública.
- La retirada de las prácticas comunicativas hacia el hogar, siendo ya tan espectacular, es solo el inicio de lo que cabe esperar en el futuro. Una parte importante de la población va a ocuparse, desde su domicilio, en trabajar operando con la información.
- Estamos solo en el inicio de una tendencia que parece orientarse hacia el procesamiento y el consumo de información en condiciones de aislamiento físico y emocional. Seguramente, en un futuro próximo, este hecho constituya un problema de dimensiones considerables.
- Las tecnologías interactivas –al menos a corto plazo–, van a aumentar la marginación comunicativa de algunos sectores de la población.
- Todo parece indicar que en el futuro los mismos aparatos y las mismas competencias que sean necesarias para utilizar la información o esparcimiento son las que se van a requerir para el empleo formativo y el uso profesional de la información.

Con el surgimiento, y su expansión acelerada, de estos nuevos medios se vuelve a poner en discusión la consideración entre cultura y comunicación, entre homogeneización de las expresiones culturales y significación de la cultura. Así, es preciso entonces recordar que la cultura es un proceso de producción-consumo de signos-símbolos y que la comunicación es la emisión-recepción de signos-símbolos, por lo tanto es también cultura. Lo que está pasando es que la nueva tecnología ha dado paso a nuevos usos y prácticas comunicativas e informacionales (pensemos en el correo electrónico y en la mensajería de texto que han revitalizado lo epistolar como género y la necesidad que ha surgido de comunicarnos) que no estaban formalizadas, mucho menos dictadas por la propia tecnología.

Pero en lo que nos ocupa, que tiene que ver con el campo de la política, este ecosistema comunicativo digital ha ido ocupando cada vez más mayores espacios en el mundo de lo social y ha abierto nuevas formas de participación política, incluso ha generado canales personalizados de participación en la esfera pública y política. El mejor ejemplo lo tenemos en el llamado *smartphone* o teléfono móvil inteligente. Desde él, el ciudadano ha logrado tener al alcance de sus manos y disfrutar de sonido, texto e imagen. Se dice que la política se ha trasladado de la calle a los dispositivos móviles.

> La aparición de nuevos medios ha complicado el sistema de los medios políticos. Los medios convencionales, compuestos por los medios de comunicación de masas anteriores a Internet, como los periódicos, los programas de radio y los noticieros televisivos, coexisten con nuevos medios que son los vástagos de la innovación tecnológi-

54 *Ibidem,* p 216.

> ca. Mientras los medios clásicos mantienen unos formatos relativamente estables, la lista de medios nuevos, que incluye páginas web, blogs, plataformas para compartir videos, aplicaciones digitales y redes sociales, se expande continuamente de formas innovadoras. A los medios de comunicación de masas diseñados para difundir noticias de interés general a un gran público se les han unido fuentes especializadas que difunden noticias selectivamente a un número limitado de usuarios (Stroud, 2011). Los nuevos medios pueden transmitir información directamente a las personas sin la intervención de controladores editoriales ni institucionales, intrínsecos a las formas de comunicación clásicas. Así pues, los nuevos medios han introducido un mayor nivel de inestabilidad e imprevisibilidad en el proceso de comunicación política[55].

A la luz de ese planteamiento, que hace apenas unos pocos años parecía utópico, la utilización extensiva de estos medios nuevos en la política moderna se dio en la campaña electoral norteamericana que llevó a Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica en el 2008. El periodista mexicano Diego Beas nos ofrece un texto-crónica (*La reinvención de la política*) de lo que fue esa campaña electoral con la utilización de las nuevas tecnologías: "Lo que atestiguamos en 2008 fue la reescritura de las reglas del periodismo, la organización política y la construcción de los movimientos de base"[56]. Y esa reconstrucción se hizo desde los medios no convencionales, aunque no se desecharon los medios tradicionales, pero ellos no fueron determinantes como lo venían siendo en las campañas electorales de los últimos tiempos.

La campaña electoral norteamericana de 2008, tal como dijimos arriba, marcó un antes y un después en las estrategias políticas y dentro del llamado *marketing* político. Se trató de una campaña digital en donde las características ofrecidas por los medios digitales tales como la interactividad horizontal entre usuarios, la horizontalidad en las relaciones emisor-perceptor, disponibilidad de contenidos en línea desde cualquier lugar y en tiempo real, la digitalización de contenidos y redes, la generación de lazos comunitarios (red de interconexiones sociales), el poder controlar el mensaje central… fueron los elementos que contribuyeron y determinaron el triunfo del candidato Obama. Como nos dice Diego Beas: "Los tiempos cambian. Las prácticas se transforman. Y en la elección presidencial de 2008 el peregrinaje de las campañas se desplazó"[57]. Y se desplazó desde el uso masivo de los *media tradicionales* con la televisión al frente como lo demostró la campaña de John F. Kennedy en 1960, al uso de YouTube, Facebook, Twitter, como las principales plataformas de las redes sociales que atendían a los activistas y a grupos de electores concretos y grupos dispersos.

Fue tan determinante esa campaña presidencial, que una agencia de publicidad venezolana nos sorprendió con un aviso muy original llamando la atención sobre la convergencia tecnológica y su transformación-evolución en la convergencia de medios que no es más, según Roberto Igarza, que un proceso cultural y transmediático que tecnológico. Porque la cultura de la convergencia es una cultura en que la circulación de información trasciende los medios[58]. Nos decía el aviso publicitario al que hicimos referencia:

> Change, yes we can
>
> Triunfó el mensaje de cambio. Y lo primero que cambió fue la historia de la comunicación. Quién iba a decir que millones de ciudadanos anónimos, que nunca se habían involucrado en política (ni votado), divulgarían de manera gratuita, a través de *Internet*, mensajes a favor de un inusual candidato a la presidencia: el senador Barack Obama. Creando una suerte de efecto *viral* al que la sociedad norteamericana no resultó inmune.
>
> Cientos de comunidades virtuales espontáneas, así como redes sociales del tipo Facebook (con más de 2 millones trescientos mil admiradores agregados) y YouTube (con 108 mil suscriptores a su canal), produjeron una indeteni-

55 OWEN, Diana (2018). "El papel de los nuevos medios en la política". En: VV.AA. (2018): *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. España: Penguin Random House Grupo Editorial. Disponible en https://www.bbvaopenmind.com/libros/la-era-de-la-perplejidad/

56 BEAS, Diego (2010): *La reinvención de la política. Obama, Internet y la nueva esfera pública*. Uruguay: Ediciones Puntocero, p. 18.

57 *Ibidem,* pp. 23-24.

58 IGARZA, Roberto (2008): *Nuevos medios. Estrategias de convergencia*. Argentina: La Crujía Ediciones, pp. 141-142.

> ble *bola de nieve*, que llevó a los electores a crear su propia campaña a favor del candidato y difundir sus eventos, contactar indecisos y compartir sus historias personales de apoyo a la causa. Logrando además pequeñas donaciones *on line*, que se convirtieron en la mayor recaudación de la historia para un candidato en los EEUU.
>
> Este es un ejemplo del poder que tiene lo que nosotros llamamos *convergencia tecnológica*, donde la pantalla de televisión, de la computadora y la pantalla del celular, interactúan logrando la participación de un público que antes era solo espectador.
>
> […][59].

Ya lo dijimos, pero volvamos a repetirlo: la campaña electoral de Barack Obama transformó las campañas electorales a partir del 4 de noviembre de 2008, fecha en que Obama era elegido presidente. Si la radio fue el medio determinante para la elección de Franklyn Delano Rossevelt, la televisión lo fue para John F. Kennedy, el Internet y la telefonía móvil fueron los medios claves para la escogencia a la presidencia de los Estados Unidos de Barack Obama.

Lo que demostró la campaña política de Obama fue que las estrategias de uso de medios para la comunicación política cambiaron de eje de mirada. Los estrategas de Obama desplazaron ese eje desde los medios tradicionales, con especial énfasis en la televisión, hacia el uso de Internet, las redes sociales, el teléfono móvil y el correo electrónico. Cambió lo que los teóricos de la comunicación política llaman "el modelo difusivo de la información política", pero también cambió el modelo del *marketing* político que estaba centrado en el mercado político para imponer un personaje o un tema tal cual se hace con un producto/mercancía usando las técnicas publicitarias más básicas. En tal sentido, esa campaña instituyó en la política las tácticas del denominado *minimarketing* digital. Otro elemento que caracterizó a esa campaña es lo que se llama "el efecto rebote" de los contenidos, es decir que un mismo mensaje es leído, escuchado en radio, visto en la televisión y en la web casi de forma instantánea y sobre todo simultánea. El ciudadano puede acercarse a un contenido en cualquier momento en la web y sobre todo en YouTube y en las demás redes sociales.

A partir de esa campaña electoral, la comunicación política adquiere una nueva dimensión política con el uso de los nuevos medios o medios no convencionales. Otro ejemplo de cómo el efecto de la campaña de Barack Obama ha sido imitado en otros espacios, fue la elección de Jair Bolsonaro en octubre de 2018 en Brasil[60].

> La implosión del acceso y creación del contenido digital han cambiado el ritmo de las campañas electorales. La campaña electoral del país más grande de Latinoamérica no fue la excepción. Un candidato que creaba sus propios contenidos en redes sociales para difundir su mensaje y unos *fake news* como centro del debate electoral así lo dejaron ver.
>
> ¿Son suficientes las redes sociales en una campaña electoral? No, pero vaya que son importantes. La fuerte presencia en redes sociales puede permitirle al político controlar su mensaje, como fue el caso de Jair Bolsonaro, quien evadió debates y exposiciones al público, sustituyéndolas por transmisiones en vivo en su propia cuenta de Facebook. Eso fue una parte fundamental de su campaña luego de que fuera apuñalado el 6 de septiembre y tuviera que permanecer hospitalizado más de tres semanas, en plena campaña electoral. Lo que le permitió continuar difundiendo su mensaje sin presencia directa en las calles o en los medios de comunicación tradicionales[61].

Está claro el papel que hoy juegan los medios digitales en los procesos y campañas políticas del presente. Los medios tradicionales han ido perdiendo terreno e influencia en las decisiones políticas. Pero subsiste un tema que tiene que ver con el consumo de contenidos políticos entre los medios convencionales y los nuevos medios:

59 Aviso de la agencia publicitaria Eliaschev Publicidad. Venezuela, 2008.
60 Ver al respecto el estudio de MONTERO, Daniel (2019): "Redes sociales, un grito de victoria en Brasil". En: GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo (Coordinador) (2019): *Brasil, cercano y lejano*. Venezuela: **ab**ediciones y el Instituto de Estudios Parlamentarios.
61 *Ibidem,* p 110.

> A pesar de la competencia de los nuevos medios, las audiencias de los medios tradicionales siguen siendo importantes, incluso sin ser tan grandes como en el pasado. Los lectores de la edición impresa de *The New York Times* y los espectadores de programas nocturnos de las cadenas de televisión superan, en mucho, a los que acceden a las páginas web más populares de noticias políticas (*Wired* Staff, 2017). Las noticias de la televisión por cable y de las cadenas siguen siendo las fuentes principales de información política para la gente de más de treinta años (Mitchell y Holcomb, 2016). Como consecuencia de ello, los nuevos medios se basan en sus homólogos clásicos para ganar legitimidad y popularizar sus contenidos[62].

Esa realidad que nos plantea la autora es igualmente cierta en el contexto venezolano del presente. Si bien se ha dado un proceso migratorio en el consumo de contenidos de todo tipo, es cierto también que los medios convencionales todavía tienen peso específico en el registro de información noticiosa.

A finales del mes de marzo de 2019, la empresa de medición de la opinión pública Delphos llevó a cabo una investigación para conocer por qué medio se entera el venezolano de las noticias del país. Los resultados arrojaron que el 58,2 % de los consultados se informa por medio de la televisión; por radio apenas 5,3 %; por prensa solo 1,6 %. Esto en cuanto a los medios tradicionales. En lo que respecta a los nuevos medios encontramos que el 9,1 % acude a los distintos portales digitales de noticias; 7,7 % por la red social Facebook; 5,3 % por Twitter; 4,5 % por el WhatsApp; 1,3 % por la red Instagram y 5,3 % a través de amigos y familiares.

Lo que se observa es que en los encuestados más jóvenes (entre 18 a 34 años), aún siendo la televisión el medio preferido para informarse, el uso de las redes sociales como Facebook y WhatsApp tiene porcentajes de uso importantes: 21,6 % y 15,7 % respectivamente. Y en lo que respecta a la consulta por portales web de noticias el porcentaje de uso es de 22,2 %, casi igual a la consulta de información por la red social Facebook.

Los estratos sociales A-B y C tienen una tendencia mayor al uso de los portales digitales de noticias: 10,2 % y 11,6 % respectivamente. Seguramente esto se debe a la posesión de la tecnología para conectarse ya que en los estratos más bajos (D y E) la posibilidad de tener equipo es menor y mayoritariamente la consulta la hacen o bien en el lugar de trabajo, o en un cibercafé.

Lo que se evidencia del estudio es que la televisión, como medio convencional, concentra los públicos (no solo en cuanto al sexo, sino también por edad y clase social) como medio para informarse: un total de 58,2 %. Este hecho no es exclusivo de nuestro país. En contextos distintos al nuestro como Estado Unidos, la preferencia por los medios tradicionales como la televisión abierta y la televisión por cable sigue siendo la fuente principal de información, especialmente para la gente de más de treinta años. Si bien es cierto que los Estados Unidos es una sociedad hipertecnologizada, a diferencia de nuestros países de América Latina, distintas fuentes especializadas como el Pew Research Center nos dicen que las redes sociales son la segunda fuente de noticias donde el 38 % de la población se informa a través de ellas.

Es decir, a pesar de la competencia de los nuevos medios digitales, las audiencias de los medios convencionales y muy especialmente la televisión, sigue siendo significativa. Pero también se nos dice, según nos aporta otra fuente –Digital News Report–, que:

> […] desde el año 2015 los informativos tradicionales empezaban a perder terreno en favor del video *online* y de nuevos formatos visuales, especialmente entre los menores de 35 años, y destacó el rol cada vez mayor que juega Facebook en encontrar, discutir y compartir información.[63]

62 OWEN, Diana (2018). "El papel de los nuevos medios en la política". En: VV.AA. (2018): *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. España: Penguin Random House Grupo Editorial. Disponible en https://www.bbvaopenmind.com/libros/la-era-de-la-perplejidad/

63 Referido por FERNANDEZ-GARCIA, Nuria (2017): "Fake news: una oportunidad para la alfabetización mediática". En: revista *Nueva Sociedad* Nº 269 de mayo-junio 2017. Argentina: Editorial Nueva Sociedad. Disponible en https://nuso.org/articulo/fake-news-una-oportunidad-para-la-alfabetizacion-mediatica/

Otro dato importante a considerar es la frecuencia de uso de los medios digitales entre las audiencias menores de 30 años. Ya dijimos antes que en nuestro contexto la televisión, en ese nivel de menores de 30 años y en todos los estratos sociales, sigue siendo preferencial, también es cierto que los medios tradicionales van poco a poco perdiendo terreno en favor de los medios *on line* y en favor de las redes sociales donde destaca el uso cada vez mayor de Facebook.

El cuadro que ofrecemos a continuación es la prueba de lo que hemos afirmado y habla por sí solo.

INSTITUTO delphos

ESTUDIO NACIONAL VENEZUELA
DEL 15/03 AL 28/03/19

¿Por qué medio se entera usted principalmente de las noticias del país?

Medio	Total	Sexo		Grupos de edad				Nivel socioeconómico			
		Masculino	Femenino	18-24	25-34	35-49	50 y +	A-B	C	D	E
TV	58,2	59,1	57,5	45,6	58,4	61,3	66,2	58,7	57,4	58,2	59,8
Radio	7,0	6,5	7,5	5,5	3,7	8,0	10,2	7,2	4,7	7,0	10,9
Periódico en papel	1,6	1,8	1,3	1,3	0,8	0,8	3,3	0,0	2,1	1,3	2,5
Noticieros en la WEB	9,1	10,0	8,2	10,9	11,3	7,6	7,2	10,2	11,6	7,7	9,1
Twitter	5,3	4,9	5,7	7,0	7,3	4,1	3,4	4,1	7,6	5,1	2,7
Facebook	7,7	7,0	8,4	12,5	9,1	7,5	2,3	12,0	5,2	8,1	8,2
Whatsapp	4,5	4,4	4,6	9,9	5,8	2,8	0,5	2,3	5,3	5,3	2,0
Instagram	1,3	1,3	1,3	1,9	1,3	1,2	0,9	0,3	1,9	1,4	0,3
Por amigos o familiares	5,3	5,0	5,5	5,4	2,3	6,7	6,0	5,2	4,2	5,9	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Todos los estudios de opinión nos están revelando que la frecuencia de uso de la comunicación digital, en especial el uso y consumo de los contenidos a través de las redes sociales, va en aumento. Otro estudio llevado a cabo en nuestro contexto por la empresa de opinión More Consulting con el objetivo de evaluar la forma en que los venezolanos se informaban sobre el hecho político nos revela esa apreciación. El 33,9 % de los encuestados afirmó que ellos se enteraban de las noticias políticas por la televisión; un 2,6 % por prensa escrita; un 5,6 % por la radio. Es decir, el 42,1 % se informa de los hechos políticos del país a través de los medios tradicionales y en especial por medio de la televisión. En contraste, 15,1 % dijo enterarse de lo político a través de portales en Internet y 23,9 % se informa de la situación política del país desde las redes sociales (10,3 % desde Instagram; 9,6 % para Facebook; 5,2 % WhatsApp; 7,4 % por Twitter y apenas un 1 % desde Telegram. A los mismos encuestados se les preguntó por el uso de las redes sociales para informarse de los sucesos políticos del país. Las respuestas fueron: *mucha frecuencia*: 34,4 %; *algo de frecuencia*: 17,2 %; *esporádicamente*: 17,8 %; *casi nunca*: 9 % y *nunca uso las redes sociales para informarme de la política*: 20,9 %.

Todavía, como vimos antes, de los medios tradicionales la televisión sale ganando como principal canal para informarse y para enterarse de los sucesos políticos del país. Pero vemos también que se va incrementando el uso de los nuevos medios digitales para la política, para acceder al electorado y para la mediación entre el ciudadano y el hecho político más allá de lo electoral. Pudieramos afirmar que la comunicación política está transitando de los medios de comunicación masiva a las redes. De ahí es que surgen los términos de *ciberpolítica* y el de *ciberciudadano*, incluso se habla de *ciudadania mediática*. En un tiempo la televisión fue la nueva Ágora y se empezó a hablar de *videopolítica* por la dependencia que adquiría la política moderna, el político y las instituciones políticas, incluso el gobierno, respecto

del medio televisivo. Ahora, la comunicación digital y el ecosistema comunicativo que de allí surge está siendo muy determinante en las nuevas formas de comunicación política. Es lo que nos plantea Diana Owen cuando nos dice que:

> Los nuevos medios de comunicación surgidos después de la aparición de internet siguen evolucionando vertiginosamente a través de formas novedosas y a veces imprevistas, que suponen serias consecuencias para las políticas y los gobiernos democráticos. Los nuevos medios han alterado radicalmente la manera en la que funcionan las instituciones gubernamentales, han obligado a cambiar la táctica que utilizan los políticos para transmitir sus ideas y posicionamientos, la estrategia para disputarse las elecciones y el compromiso ciudadano[64].

Antes la prensa, la radio y la televisión cumplían –lo siguen haciendo pero en menor grado y medida– funciones claves como la de establecer lo que se llama la *agenda-setting* (formación del temario); según E. Shaw:

> […] como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los medios incluyen o excluyen de su propio contenido. El público además tiende a asignar a lo que incluye una importancia que refleja el énfasis atribuido por los mass media a los acontecimientos, a los problemas, a las personas[65].

Hoy, los nuevos medios tienen también esa capacidad en la fijación del temario con la ventaja de la inmediatez y la interactividad que les caracteriza. Incluso, y esta es otra propiedad de la comunicación digital, estos medios involucran a los perceptores en actividades de acción política y además adquieren un papel más activo en la estructuración del discurso político. El ejemplo más reciente lo tenemos en las dos últimas elecciones en Estados Unidos: la que le dio el triunfo a Barak Obama, en 2008 y en 2012, y la de 2016 en donde Donald Trump salió electo.

Está claro que la aparición de los nuevos medios ha dado origen a una dinámica comunicacional distinta a la que nos acostumbraron los medios convencionales. Esto se aprecia de manera cada vez más visible no solo en el ámbito de lo político y los políticos, sino en la vida cotidiana. Esta presencia se hace cada vez más activa en los ciudadanos menores de 30 años. De igual manera, se ha establecido una relación de hibridación entre los medios tradicionales y los nuevos hasta el punto que la prensa, la radio y la televisión han venido dándose toda una gama de plataformas digitales en donde la información que proviene de ese ecosistema comunicativo sirve de guía o indicador de por donde van los intereses de las audiencias y viceversa.

Otro aspecto interesante de apuntar tiene que ver con lo que Mauro Wolf llama el proceso de significación que rebasa el modelo de transmisión. Se trata de voltear la tesis de McLuhan cuando nos dice que más importante que el mensaje es el medio de comunicación o transmisión, es decir "El medio es el mensaje". No abandonamos de ninguna manera el modelo de transmisión que cada medio establece, pero ahora queremos centrarnos en la idea de que los medios tienen el papel de construcción de la realidad y que ellos "[…] nos ayudan a estrutucturar la imagen de la realidad social a largo plazo, a organizar nuevos elementos de dichas imágenes, a formar nuevas opiniones y creencias"[66]

Esta idea debe ser complementada con la teoría de la mediación social con la que trabajan los medios y sus profesionales. En palabras de Manuel Martín Serrano:

> La participación de los medios de comunicación de masas (MCM) en la elaboración de una representación de lo que sucede en el mundo se inicia cuando la institución mediadora, u otros agentes sociales (agencia de noticias, consejo de redacción, censores, etc.), seleccionan determinados aconteceres para hacerlos públicos.[67]

64 OWEN, Diana (2018). "El papel de los nuevos medios en la política". En: VV.AA. (2018): *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. *Op.cit.*
65 Citado por WOLF, Mauro (1991): *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. España:Ediciones Paidós, p. 163.
66 *Ibidem*, p. 161.
67 SERRANO, Manuel (1997): "La mediación de los medios". En: VV.AA. (1997): *Proyectar la comunicación*. Colombia: T*M* Editores, p.138.

La interrogante ahora es cómo se produce la reconstrucción de la esfera pública o cómo se estrutura la realidad social desde las tecnologías informáticas que introducen, como han demostrado muchas investigaciones al respecto, inestabilidad e imprevisibilidad en los procesos de comunicación en general y en la comunicación política en particular.

Para la comunicación política es muy importante tener presente esa idea, es decir, el campo de las mediaciones en la configuración del discurso político, en sus relaciones con los medios y las nuevas formas que adquiere el concepto de ciudadanía a partir de la presencia del Internet y las redes sociales. Entonces,

> El uso alternativo de las tecnologías informáticas en la reconstrucción de la esfera pública pasa sin duda por profundos cambios en los mapas mentales, en los lenguajes y diseños de políticas, exigidos todos ellos por la nuevas formas de complejidad que revisten las reconfiguraciones e hibridaciones de lo público y lo privado. Empezando por la propia complejidad que a ese respecto representa internet: un contacto privado entre interlocutores que es a su vez mediado por el lugar público que constituye la red: proceso que a su vez introduce una verdadera explosión del discurso público al movilizar la más heterogénea cantidad de comunidades, asociaciones, tribus, que al mismo tiempo que liberan las narrativas de lo político desde múltiples lógicas de los mundos de vida, despotencian el centralismo burocrático de la mayoría de las instituciones, y potencian la creatividad social en el diseño de la participación ciudadana[68]

OPINIÓN PÚBLICA Y LAS *FAKE NEWS* EN LA POLÍTICA

Nos parece evidente que, en principio, las opiniones
solo las pueden tener los individuos y no los agregados sociales,
sean estos "públicos" o "masas".
Al hablar, pues de opinión pública, si no queremos caer en posiciones
Metafísicas, será menester que consideremos
que la noción alude, de una u otra manera,
a conjuntos de opiniones que mantienen individuos
que han mantenido alguna relación previa entre sí, sea directa o indirecta.
Las corrientes de opinión son fenómenos de naturaleza social y,
por tanto, sometidos a procesos de comunicación.
Albert Chillón

Las industrias culturales en su concepción más amplia son hoy las creadoras de la opinión pública. De hecho, en el mundo globalizado, dan origen y sentido a una opinión pública mundial o globalizada. Vimos antes como los mensajes de las industrias comunicativas se convierten en nuevas o viejas opiniones y ayudan a formar nuevas opiniones o creencias. Es lo que nos refiere Mauro Wolf citando a K.Lang:

> Mucho de lo que la gente sabe sobre la vida política ha sido aprendida de segunda o tercera mano, a través de los media. Estos estructuran un contexto político muy real pero que nosotros podemos conocer solo de ´lejos´ […] Además de esto, los media estructuran también una realidad más amplia, no local, a la que es difícil sustraerse […] Hay algo invasor (*obtrusive*) respecto a lo que los medios presentan, algo que hace su influencia acumulativa.[69]

68 MARTÍN-BARBERO, Jesús (2001): "Reconfiguraciones comunicativas de lo público". En: revista *Anàlisi*, Nº 26, 2001. España: Universitat Autònoma de Barcelona, p.87-88.
69 Citado por WOLF, Mauro (1991): *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. *Op.cit*., p.161.

Ya todos los estudiosos de la comunicación, de la sociología política, de un buen número de intelectuales y los que ejercen el papel de políticos tienen la percepción y están convencidos de que los medios de comunicación de masas forman parte importante, determinante diríamos nosotros, en la formación de la opinión pública. En ese sentido los medios aparecen como actores/agentes que reorganizan el campo de la política y el campo de la opinión pública.

Si los medios son constructores de opinión pública por la mediación que ejercen los periodistas o profesionales de la comunicación, la interrogante que debemos de plantearnos es ¿qué estamos entendiendo por opinión pública en un mundo de la comunicación generalizada como gusta decir al sociólogo Niklas Luhmann y qué entendemos por espacio público cuando el propio Luhmann afirma que la sociedad es pura comunicación, o que la sociedad es el universo de todas las comunicaciones.

Para responder a esa pregunta partiremos de los planteamientos habermasianos sobre el tema y que esboza profusamente en dos libros claves: por un lado, *Teoría de la acción comunicativa* (1964) e *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública* (1962). En el primer libro Jürgen Habermas plantea la idea de que "la discusión pública es la única posibilidad de superar los conflictos sociales, gracias a la búsqueda de consensos que permitan el acuerdo y la cooperación a pesar de los disensos"[70] y en el segundo, entra de lleno a clarificar el concepto de opinión pública en relación con el término espacio público.

Los medios de comunicación masiva y los medios digitales se apropiaron de la escena o espacio público y se convirtieron en los principales formadores de opinión y también del imaginario colectivo. Es decir, que lo público se halla cada día más identificado con lo escenificado en los medios. La primera consecuencia de lo que ha ocurrido por la presencia masiva de los medios y su cultura es que el espacio público ha tenido que ser redefinido, incluso para el propio Habermas, y así nos dice que:

> Por espacio público entendemos un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público […] Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación *requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público.*[71] (cursivas nuestras)

Entonces, el llamado espacio público queda redefinido *desde* y *por* el sistema de medios de comunicación –las modernas industrias culturales– y además, los medios masivos de comunicación aparecen como agentes que reordenan no solo el espacio o esfera pública, sino también el concepto de lo público. Si en la sociedad de masas, presente un siglo antes que la sociedad de los medios, el espacio público tenía relación directa con la comunicación política, hoy son los medios los que reestructuran el discurso político. Como vemos, el escenario ha cambiado de manera determinante.

¿Y lo público? ¿Dónde queda entonces? En los medios, ya no en el espacio político tradicional, ni siquiera en el Estado, lo público ha sido reelaborado. Aquella idea de que "lo público es el lugar donde se visibilizan los asuntos" sigue siendo válida, pero hoy el aparato mediático hace percibible, transparenta lo público para bien o para mal, eso es una realidad. Es la tesis de un Niklas Luhmann y de Gianni Vattimo cuando caracterizan a la sociedad de hoy como una

70 BOLADERAS CUCURELLA, Margarita (2001): "La opinión pública en Habermas". En: revista *Anàlisi*, Nº 26, 2001. *Op.cit*., p.53.
71 *Idem.*

sociedad de la comunicación generalizada, la sociedad de los medios de comunicación. Martín-Barbero nos habla de una "metamorfosis de lo público en la era de la información"[72]

Desde el ámbito de lo comunicacional, lo público nos convoca al concepto de opinión pública. El tema significa:

> […] cosas distintas según se contemple como una instancia crítica en relación a la notoriedad pública normativamente licitada del ejercicio del poder político y social, o como una instancia receptiva en relación a la notoriedad pública, *representativa* o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programas.[73]

Así, tendremos variadas versiones de la idea de opinión pública de acuerdo a los intereses del autor que la defina:

> La opinión pública no sería ya ese concepto heredado de la Ilustración, concepto normativo de una opinión (idealmente) formada con la razón. Designa, más bien, a la masa segmentada de opiniones particulares en las que se expresan intereses divides y hasta conflictivos. Se deduce que el carácter público de la opinión, es decir, su representación institucionalizada en la prensa y el parlamento, ya no puede ser identificada como antes con algo así como una voluntad general digna de ese nombre. (Jean-Marc Ferry)
>
> La opinión pública es la estructura temática de la comunicación pública […] La opinión pública no es por tanto una colección de opiniones indiviuales en el sentido de costumbres, memorias, estructuras psiquicas, etc., sino por encima de eso, un tipo especial de comunicación pública. (Niklas Luhmann)
>
> Conjunto de procesos psicosociales que comprenden actitudes, verbalizaciones y aún conductas manifiestas, cuya base está en la historia, tradiciones y modos de socialización de una sociedad determinada, en un sistema político y económico, que refiriéndose al espacio público, suponen como mecanismos básicos de activación asuntos actuales de interés general o público, caracterizándose en ciertos momentos por la interacción en grupos sociales y estando bajo la influencia de los medios de comunicación social que usualmente marcarán su agenda de interés. Este conjunto de procesos estará determinado por elementos de razón y sentimiento o emoción y se manifestará en algunas ocasiones en conflictos o consensos, y podrá tener, eventualmente, consecuencias directas o indirectas, a corto o largo plazo, para el sistema político y económico. (Iván Abreu Sojo)

Lo que tienen en común estos tres conceptos es la reiteración de lo comunicacional desde el espacio de los medios masivos. Esto significa que son los medios, como lo hemos advertido a lo largo de todo este capítulo, los que vertebran la opinión pública del presente. Es decir, que la opinión pública se reconfigura, al igual que el campo de la política, desde las mediaciones que introduce la intervención mediática. Una estupenda síntesis de esta intervención mediática la apuntan los españoles Félix Ortega y María Luisa Humanes cuando nos dicen que "[…] para comprender esta posición de los medios en el escenario político contemporáneo, conviene que analicemos las implicaciones que se desprenden de esta capacidad y posibilidad representativas que llevan a cabo"[74]. Estas son según la referencia:

- El nuevo papel político otorgado a la opinión pública en virtud del uso que de la misma hacen los medios de comunicación.
- El control político que como consecuencia de lo anterior desempeña el sistema de la comunicación.
- La tutela que despliegan sobre la sociedad, generando un nuevo tipo de ciudadanía.
- La acción de vertebración social que se desprende de las representaciones políticamente mediadas.

72 MARTÍN-BARBERO, Jesús (2001): "Reconfiguraciones comunicativas de lo público". En: revista *Anàlisi*, Nº 26, 2001. *Op.cit*., p. 84.
73 HABERMAS, Jürgen (1962): *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. España: Editorial Gustavo Gili, S.A. Colección GG*Mass-Media*, p. 261.
74 ORTEGA, FÉLIX y HUMANES, Maria Luisa (2000): *Algo más que periodistas*. *Op.cit.,* p.75.

- Finalmente, y como lógica derivación de las acciones precedentes, el papel desempeñado por medios y periodistas como grupo de presión.

Nos vamos a detener ahora en los sondeos o encuestas como representativos de la opinión pública, aún cuando la opinión pública no se reduce solo a las encuestas. Pero son ellas las que proliferan en la sociedad política y en la sociedad mediática al punto que se habla de una *sondeocracia*:

> Una modalidad de hacer política en la que se disuelven un tanto las elecciones, y en la que la sociedad y sus preferencias políticas explícitas desaparecen sustituidas por sus constantemente renovadas imágenes publicadas en los medios. Votar se convierte así en una conducta aún más irrelevante, dado que la clase política que ha de gobernar ha de hacerlo no en virtud del mandato de los ciudadanos conforme sale de las urnas, sino a partir de lo que en cada momento determinen los sondeos *publicado*s. El mandato político principal no se deriva de la elección, sino de la representación mediática[75]

Los sondeos o encuestas de opinión pública reducen la opinión y lo público a una estadística. Este hecho nos recuerda lo que Carlos Monsiváis decía en tono irónico: "Los números no son poéticos pero su retórica se impone al ser objetos de la religiosidad contemporánea"[76]. Así, la encuesta es un proceso de investigación social que consiste en la "observación directa extensiva" es decir, que desde esa observación se investiga una porción pequeña, pero representativa de un gran conglomerado o comunidad humana y las conclusiones a las que se llega se extienden al conjunto de la comunidad. Uno de los aspectos que más se discuten es la representatividad y la calidad técnica de estas investigaciones. Lo que nos plantea Félix L. Seijas, estudioso del tema y especialista en la ejecución de este tipo de estudio, es que la calidad técnica dependerá de la ejecución del diseño y del desarrollo de cada una de las actividades que comprende la investigación por sondeo. Nos dice al respecto:

> Estas actividades se pueden englobar en seis grandes etapas: -definición de los alcances de la investigación; -diseño estadístico; -diseño operativo; -ejecución operativa; análisis de los datos y; -la respectiva presentación de resultados. Cada una de estas etapas es crucial y al producirse fallas en alguna de ellas la calidad de la investigación quedará seriamente comprometida[77].

Un rasgo característico de la actual política y de los políticos es su dependencia de los números que le ofrecen las encuestas. Así, estos estudios adquieren una centralidad más que significativa en el campo político del presente y en la rutina periodística profesional. Pero otro rasgo que caracteriza a la política del aquí y ahora, tal como hemos venido diciendo en todas estas páginas, es su dependencia, tanto en la forma como en el contenido, de la cultura mediática. Al punto que podemos afirmar junto con Martín-Barbero que en los medios se hace, y no solo se dice, la política.

Ya hemos visto, desde el principio de este ensayo-capítulo, que los medios le dan a la sociedad los insumos para la formación de opiniones. Una parte de esos insumos provienen de las encuestas de opinión pública en sus diversas variantes[78] que van desde estudios continuos y estudios eventuales (según su periodicidad); encuestas "flash"(según el procedimiento empleado); entrevista personal estructurada, encuesta por teléfono y encuesta postal, y hoy tenemos que referir las encuestas vía Internet y vía redes sociales (según la técnica de recolección de datos); encuestas electorales, encuestas de opinión pública no electoral y estudios sociológicos de la opinión pública (según el tema de las encuestas); encuestas de opinión calificada (según las personas consultadas). Serán los periodistas y los profesionales de la comunicación los encargados de resignificar esos indicadores provenientes de los sondeos de opinión.

75 *Ibidem.*, p.77 y ss.
76 MONSIVÁIS, Carlos (2007): *Las alusiones perdidas*. España: Editorial Anagrama, p. 76.
77 SEIJAS RODRIGUEZ, FÉLIX L. (2008): "La encuesta electoral en un ambiente de alta sensibilidad". En revista *Comunicación* , Nº 141, primer trimestra 2008. Venezuela: Fundación Centro Gumilla, p.112.
78 Véase la clasificación de la encuestas de opinión pública en el texto *Fundamentos para el estudio de la opinión pública* de Iván Abreu Sojo.

Es el llamado campo periodístico, no el político, el que tiene la función de hacer comprensibles los resultados provenientes de los sondeos y de otorgarles vida pues las estadísticas no hablan por sí solas. Es el periodista quien las hace hablar a partir de la mediación que ellos introducen. Así, podemos afirmar que:

> Esta situación *privilegiada* del campo periodístico, que le permite ejercer una influencia sustantiva sobre la vida política y social, ha inducido también cambios fundamentales en la información periodística y en el propio oficio del periodista. La transformación estructural del campo ha trastocado todos los aspectos de la información según nuevas pautas y ha dado lugar a nuevos modelos periodísticos que, por una parte, se pueden considerar como respuestas adaptativas al cambio y, por otra parte, son la expresión de una crisis estructural que atraviesa a la institución periodística y su lugar que ocupa dentro de la vida pública[79]

Debemos tener presente que la opinión pública no se agota en las encuestas, pero ellas son muy determinantes tanto para el político como para los medios y sus profesionales. Las organizaciones políticas, el político y los gobiernos utilizan los datos provenientes de las encuestas como una especie de GPS que les permite orientarse y seguir ciertas rutas y abandonar otras. Para el espacio político es importante manejar información proveniente de las encuestas o sondeos para saber cómo se está moviendo el espacio público en relación a las distintas acciones políticas instrumentadas o por instrumentar, al igual que tener indicadores que le digan cómo está su imagen frente al ciudadano convertido en público consumidor. En el caso de los periodistas y profesionales de la comunicación existe una dependencia directa de la información, sea del tipo que sea, y una buena parte de esa información en el caso de lo político proviene de los sondeos o encuestas. El periodista, en el uso que haga de esa información y en la manera como la decodifique, refleja a la sociedad, pero también la construye a partir de sus relatos. Aquí entra en juego la experticia teórica e instrumental del profesional.

De ahí se desprende que los estudios de opinión pública son:

> […] un eficaz instrumento de dirigir la atención de la sociedad y de los políticos hacia ciertos temas, y de encauzar el debate político en torno a ellos, ya que una vez publicado, el sondeo obliga a que los políticos respondan al mismo. Y a que ajusten sus propuestas a los contornos del problema tal y como se han delimitado en su expresión mediática[80]

Al margen de las bondades que ofrece la comunicación digital en la comunicación política y en los espacios de la vida y su cotidianidad, surge un fenómeno nuevo en el campo político y que se extiende rápidamente a la sociedad en general, que es el de las *fake news* o falsas noticias como estrategia para desacreditar al candidato que se ubica en la acera de enfrente a través de la viralización de información falsa, rumores infundados y mentiras descaradas. Cuando Donald Trump era candidato a la presidencia de los Estados Unidos, el vocablo comenzó a popularizarse. Esto se debió fundamentalmente a que Trump, por una parte, empezó a usar reiteradamente el término frente a las críticas que se le hacían como candidato y ahora, como presidente, lo sigue usando ante los comentarios desfavorables que se le hacen a su forma de gobernar y por sus constantes desafueros y extravagancias.

Desde ese momento se produce, a escala mundial, un auge de las noticias falsas. Algunos casos emblemáticos –el referéndum de Cataluña en septiembre de 2016, el Brexit en Reino Unido, la elección de Jair Bolsonaro para la presidencia de Brasil – dan cuenta de ello, junto con gran cantidad de datos empíricos recogidos por diversas instituciones como el que recientemente nos ofrecía el MIT Initiative on Digital Economy, quien llegó a analizar entre 2006 y 2017, 126.000 hilos de noticias en Twitter, tuiteados más de 4.5 millones de veces por unos tres millones de personas.[81] La

79 ZELLER, Carlos (2001): "Los medios y la formación de la voz en una sociedad democrática". En: revista *Anàlisi*, Nº 26, 2001. *Op.cit*., p.125.
80 ORTEGA, FÉLIX y HUMANES, Maria Luisa (2000): *Algo más que periodistas*...op.cit., p.77.
81 Citado en RODRIGUEZ CANFRANC, Pablo (2019). "Algoritmos a la caza de fake news". En: revista *Telos*. *Op.cit.,* p.114. Disponible en https://telos.fundaciontelefonica.com/la-cofa/algoritmos-a-la-caza-de-fake-news/

conclusión que podemos extraer de todas esas referencias y de otras que podemos encontrar, es que las noticias falsas van más rápido que las reales. Es lo que se llama ahora "la viralidad" de las noticias falsas, generalmente llamativas o escandalosas.

El término de *fake news*[82] o falsas noticias se populariza por el avance tan vertiginoso del Internet y sus derivados que se plasman en las redes sociales: Facebook, Twitter, YouTube, Snapchat, Instagram, MySpace, WhatsApp, Telegram, y las que se puedan originar a partir de nuevas formas técnicas de procesar y distribuir flujos de información. "Estos desarrollos están creando un nuevo escenario técnico en el cual la información y el contenido simbólico pueden ser convertidos rápidamente, y con relativa facilidad, a diferentes formas. Ofrecen la posibilidad de una flexibilidad mucho mayor, tanto en el manejo como en la transmisión de la información"[83]

Está claro que la nueva tecnología introduce inmediatez (el español Marc Amorós dice que las redes sociales nos llevan a vivir tiempos hiperinmediatos), interactividad, cualquiera puede ser un medio de comunicación; igualmente, la nueva tecnología también introduce sobreinformación y desinformación a través de operaciones de espectacularización, ocultación, manipulación y enmascaramiento informativo.

Recientemente, en relación a la crisis global que impuso la presencia de un virus denominado coronavirus o COVID-19, el pensador venezolano Luis Pérez Oramas, en un ensayo en donde relaciona el tema del virus con el "lenguaje de la verdad y de la experiencia" nos expresa que: "Nunca tuvo el caos de las pasiones humanas una plataforma más eficaz para dominar completamentre el destino del planeta como la que le ofrece hoy el capitalismo de la información en el estado avanzado de su dominio técnico"[84]. Los flujos de información que ha impuesto la crisis del presente, el miedo, el pánico, el terror ante el virus y la opacidad de conocimiento sobre el COVID-19 hace que Pérez Oramas exprese que:

> El tema abarca, probablemente, todo el espectro regulador de la cultura digital, materializado en nuestros dispositivos cotidianos y, especialmente, en la máquina que parece encarnar como ninguna la mutación epistemológica que estamos viviendo: el teléfono inteligente o 'smart phone', que ha revolucionado con su poder narcísico y documental todo el espectro de la vida humana, desde la política y el enforzamiento de la autoridad hasta la producción de imágenes, el arte, y la pornografía, borrando las distinciones existentes entre la esfera de lo público y la de la vida privada [85]

Todo esto se enmarca en la lógica de la política de la posverdad ("Distorsión deliberada que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública") [DRAE], de la desinformación ("Información falsa, inexacta o engañosa, diseñada, presentada o promovida para causar intencionadamente un daño público o para obtener un beneficio") [Comisión Europa] y de la manipulación que es lo mismo que la política de las *fake news*.

82 "Son historias falsas que parecen ser noticias, difundidas en internet o usando otros medios, generalmente creadas para influir en las opiniones políticas o como una broma" [Diccionario Cambridge. Citado por Wikipedia].

83 THOMPSON, John (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. España: Ediciones Paidós. Colección Comunicación, Nº 10, p.23.

84 PÉREZ ORAMAS, Luis (2020): "El imperio de las ordenanzas: notas sobre el coronavirus en la sociedad anti-apofántica". En: *Papel Literario* del 22 de marzo de 2020. Venezuela: *El Nacional*.

85 *Ibidem*.

UN BALANCE O PARA SEGUIR LEYENDO (EL ACORDE FINAL)

Hay libros que están siempre al alcance de la mano mientras deambulan por la biblioteca. En algún momento comparten el estante de las obras fundanentales para más adelante desaparecer entre los libros que nunca volveremos a leer. Son libros a veces imprescindibles pero que después dejan de serlo.
Carlos Scolari

Desde esa idea que nos expresa el epígrafe, queremos cerrar el capítulo ofreciéndole al lector una gama de libros, no muchos, para seguir profundizando en un tema que no se ha cerrado todavía. La reflexión y el pensamiento en torno a él continúa. Es posible que muchas de las ideas aquí expresadas, al cabo de unos años tengan que ser reinventadas y reescritas bajo otra nueva reflexión y bajo contextos sociales distintos y diferenciados.

Lo que sí es cierto, no nos cabe la menor duda, es que la *cultura mediática* de las formas de comunicación que hoy conocemos y las que vendrán, con el acelerado proceso de desarrollo de las tecnologías seguirán determinando e incluso transformando, no solo nuestras vidas sino lo que ocurra en ellas. Así, el campo de la política, los sondeos, la opinión pública, el *marketing* político, la ciudadanía y el espacio público serán impactados por los medios y las comunicaciones que desde ellos fluyan. Ya lo apuntaba J. Habermas cuando expresaba que " […] los *media* deben ser vistos como una parte integral de la formación de las sociedades modernas y que su impacto seguirá dándose mientras las sociedades y los humanos sigamos produciendo y consumiendo información y contenidos simbólicos"[86]

Comencemos el recorrido por una bibliografía referencial, que junto a la ofrecida y trabajada a lo largo del texto nos servirá para hacer un balance final del tema y para seguir leyendo y profundizando en él. [87]

ABREU Iván (2007): *El imperio de la propaganda. Notas sobre persuasión, desinformación, medios y procedimientos, operaciones psicológicas y marketing político en la era de la propaganda*. Venezuela: Vadell hermanos Editores.

ARENDT, H. (2003): *La crisis en la cultura*. España: Península.

BERRIO, Jordi (1983): *Teoría social de la persuasión.* España: Editorial Mitre.

BOBBIO, Norberto (1994): *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

CASTELLS, Manuel (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Vol.2. España: Alianza Editorial.

COTTERET, Jean Marie (1977): *La comunicación política. Gobernantes y gobernados*. Argentina: Editorial "El Ateneo".

CHARAUDEAU, Patrick (2003): *El discurso de la información. La construcción del espejo social*. España: Gedisa Editorial. Colección El Mamífero Parlante.

DE MORAGAS, Miquel (ed.) (1979): *Sociología de la Comunicación de Masas*. Ver especialmente la tercera parte del texto: "Propaganda política y opinión pública" España: Editorial Gustavo Gili, S.A. Colección GG*MassMedi*a.

DOMENACH, Jean-Marie (1950): *La propaganda política*. Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

FERRY, Jean-Marc; WOLTON, Dominique y otros (1989). *El nuevo espacio público*. España: Gedisa Editorial. Colección El Mamífero Parlante.

86 Citado por THOMPSON, John B. (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación. Op.cit*., pp.17 y ss.

87 En esta bibliografía, que quiere servir de orientación sobre alguna literatura existente en el tema, no hemos incluido las fuentes utilizadas para la elaboración del presente capítulo.

GARCIA CANCLINI, Néstor (compilador) (1991): *Cultura y pospolítica*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Colección Claves de América Latina.

GIDDENS, Anthony (1997): *Política, sociología y teoría social. Reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*. España: Editorial Paidós. Colección Paidós Estado y Sociedad.

HABERMAS, J. (1987): *Teoría de la acción comunicativa*. España: Editorial Taurus.

LECHNER, Norberto (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado.* España: Siglo veintiuno de España Editores.

MIRALLES, Ana María (2001): *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*. Colombia: Grupo Editorial Norma. Colección Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación.

MOUCHON, Jean (1999): *Política y medios. Los poderes bajo influencia.* España: Gedisa editorial. Colección El Mamífero Parlante.

MURARO, Heriberto (1997): *Políticos, periodistas y ciudadanos*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

SILVA MICHELENA, Héctor (2018): *Pensadores de la democracia*. *Introducción, comentarios, selección y diccionario*. Venezuela: **ab**ediciones y Fundación Konrad Adenauer.

TOLEDO, Mario Monteforte(1980) (coordinador): *El discurso político*. México. Editorial Nueva Imagen-Universidad Nacional Autónoma de México.

TOURAINE, Alain (1997): *¿Podremos vivir juntos?* Argentina: Fondo de Cultura Económica.

VILCHES, Lorenzo (2001): *La migración digital*. España: Gedisa editorial. Estudios de televisión.

VV.AA (2002): *30 años de Nueva Sociedad*. Revista *Nueva Sociedad*, Nº 180-181, julio-agosto/septiembre-Octubre 2002. Venezuela: Nueva Sociedad.

EPÍLOGO

Este epílogo pudiera leerse como unas conclusiones o un balance de lo expuesto a lo largo de estas páginas. Lo cierto es que la cultura de los medios (la de los convencionales que le han dado paso a los nuevos y se han constituido en plataforma multimedia) se ha convertido en un nuevo y determinante paradigma desde el cual se pretende aclarar los cambios que se han suscitado en lo que llevamos del siglo XXI. En tal sentido, la comunicación política tal como la conocimos no volverá, pero los mítines en las plazas y los discursos políticos expresados para la masa de votantes y militantes seguirán estando presentes y las reglas clásicas del *marketing* político todavía sobrevivirán. Sin embargo, desde las nuevas tecnologías de la comunicación y la información se van imponiendo nuevas reglas para el político y la política.

> Frente a la televisión [nosotros diríamos que frente a los media] se escenifican muchas de las más importantes dimensiones de la política contemporánea y que el político devino *imagólogo*, como expresó Milán Kundera en su novela *La inmortalidad* […] El político requiere de la televisión para existir, para ser reconocido, para ubicarse.[88]

Los medios son hoy el escenario privilegiado para lo público, porque ellos se han convertido en la representación pública no solo de lo real a través de la reconstrucción/ construcción que se impone desde la información y porque además forman parte de la representación pública que ellos proponen. Pero de unos años para acá, con la aparición del Internet y las denominadas redes sociales, han surgido nuevas maneras y nuevos lenguajes de comunicación que se extienden al campo de la política y del político. Como nos dicen Barbero y Rey: "No es que la comunicación se haya

88 MARTÍN-BARBERO, Jesús y REY, Germán (1999): *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual*. España: Gedisa Editorial. Colección Estudios de Televisión, Nº 2, p. 76.

politizado sino que la política se ha encontrado estrechamente con la comunicación".[89] De igual forma, lo público, la esfera pública y la opinión pública constituyen otro territorio "tomado" por el mundo de las comunicaciones dando lugar a reconstrucciones, desplazamientos y resignificaciones. Esto no significa la desaparición o la disolución de la política, sino su reconfiguración por las mediaciones que introduce el ecosistema comunicativo.

Así hemos intentado aclarar la política y su relación del *aquí y ahora*, como gustaba expresar Walter Benjamin, con el campo de las comunicaciones masivas. Ojalá lo hayamos conseguido, aunque la reflexión continúa mientras las tecnologías sigan avanzando e imponiendo sus reglas, y la ciudadanía y el político de oficio, por su parte, impongan sus usos.

Nota: este ensayo es una deuda pendiente, desde hace años, con otros textos sobre el mismo tema. En tal sentido, *Pensar la política desde la comunicación: nuevos escenarios*, es la sistematización y puesta al día de un conjunto de ensayos que fueron o bien publicados o dictados como conferencias en diversos escenarios.

BIBLIOGRAFÍA

BALANDIER,Georges (1994): *El poder en escenas*. España: Editorial Paidós.

BEAS, Diego (2010): *La reinvención de la política. Obama, Internet y la nueva esfera pública*. Uruguay: Ediciones Puntocero.

BISBAL, Marcelino (1995): "Política y democracia en tiempos del espectáculo massmediático". En: *Medios de Comunicación y Democracia*. Venezuela: UCAB y la Fundación Konrad Adenauer.

BOLADERAS CUCURELLA, Margarita (2001): "La opinión pública en Habermas". En: revista *Anàlisi*, Nº 26, 2001. España: Universitat Autònoma de Barcelona.

BORRAT, Héctor (1989): *El periódico actor político*. España: Editorial Gustavo Gili. Colección GG*MassMedia*.

CABALLERO, Manuel (1997): "Dimensión cultural de la libertad de expresión".Conferencia pronunciada en el III Ciclo de Conferencias *Cultura y Comunicación* de la Fundación Sivensa, Sidetur planta Barquisimeto y la Cámara de Industriales del Estado Lara. Venezuela: Fundación SIVENSA.

CASULLO, Nicolás(1987): "Cultura popular y política, desde una reflexión sobre el intelectual". En: VV.AA. (1987): *Comunicación y culturas populares en Latinoamérica*. México: Felafacs, Editorial Gustavo Gili S.A.Colección GG*MassMedia*.

Disponible en https://www.bbvaopenmind.com/libros/la-era-de-la-perplejidad/

ECHEVERRÍA, Javier (1994): *Telépolis*. España: Destino. Barcelona.

FADUL, Ana María (1992): "Las ciencias sociales en la enseñanza y la investigación de la comunicación". En: revista *Diálogos de la Comunicación*, Nº 32, Marzo 1992. Perú: Felafacs (Federación Latinoamericana de Asociaciones de Facultades de Comunicación Social).

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Pablo (2004): *El espíritu de la calle. Psicología política de la vida cotidiana*. México: Editorial Anthropos.

FERNÁNDEZ-GARCIA, Nuria (2017): "Fake news: una oportunidad para la alfabetización mediática". En: revista *Nueva Sociedad* Nº 269 de mayo-junio 2017. Argentina: Editorial Nueva Sociedad.

Disponible en https://nuso.org/articulo/fake-news-una-oportunidad-para-la-alfabetizacion-mediatica/

89 *Ibidem.*

GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995): *Consumidores y ciudadanos*. México: Editorial Grijalbo.

GARCÍA FAJARDO, J.C.(1986): *Comunicación de masas y pensamiento político.* España: Ediciones Península S.A. España.

GARZA, Roberto (2008): *Nuevos medios. Estrategias de convergencia*. Argentina: La Crujía ediciones.

GROSSi, Giorgio (1985): "La comunicación política moderna: entre partidos de masa y 'mass-media". En: VV.AA. (1985): *Sociología de la comunicación de masas. Tomo IV. Nuevos problemas y transformación tecnológica*. España: Editorial Gustavo Gili S.A. Colección GG*MassMedia*.

HABERMAS, Jürgen (1981): *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. España: Editorial Gustavo Gili S.A. Colección GG*MassMedia*.

KANT, Emamnuel (1981): *¿Qué es la ilustración?* (Filosofía de la historia). España: Editorial Fondo de Cultura Económica.

LANDI, Oscar(1991): "Videopolíticas y cultura". En: *Diálogos de la Comunicación*, Nº 29. Marzo 1991. Perú: Felafacs.

LECHNER, Norbert (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado.* España: Editorial Siglo Veintiuno. Centro de Investigaciones Sociológicas.

_____ (2002): "Los nuevos perfiles de la política". En: revista *Nueva Sociedad* 180-181 de jul-Ago/Sep-Oct 2002. Venezuela: Editada por Nueva Sociedad.

MAFFESOLI, Michel (1997): *Elogio de la razón sensible. Una visión intuitiva del mundo contemporáneo.* España: Editorial Paidós.

MARTÍN SERRANO, Manuel (1995): "Las transformaciones sociales vinculadas a la era audiovisual". En: *Informes anuales de Fundesco. Comunicación social 1995/Tendencias.* España: editado por Fundesco, Fundación Telefónica.

MARTÍN-BARBERO, Jesús (1987): *De los medios a las mediaciones*. España: Editorial Gustavo Gili S.A.Colección GG*MassMedia*.

_____ (1997): *El tejido social y comunicativo de la democracia*. Papel de trabajo para la Fundación Social. Colombia: editado por la Fundación Social de Colombia.

_____ (2001): "Reconfiguraciones comunicativas de lo público". En: revista *Anàlisi*, Nº 26, 2001. España: Universitat Autònoma de Barcelona.

MARTÍN-BARBERO, Jesús y REY, Germán (1999). *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual*. España: Gedisa Editorial. Colección Estudios de Televisión Nº 2.

MATA, María Cristina (1991): "Comunicación y cultura masivas. Algunas pistas para la reflexión". En: revista *Comunicación* Nº 74, Segundo Trimestre 1991. Venezuela: Fundación Centro Gumilla.

MONSIVÁIS, Carlos (2007): *Las alusiones perdidas*. España: Editorial Anagrama.

ORTEGA, Félix y Humanes, María Luisa (2000): *Algo más que periodistas. Sociología de una profesión.* España: Editorial Ariel, S.A. Colección Ariel Sociología.

OWEN, Diana (2018). "El papel de los nuevos medios en la política". En VV.AA. (2018): *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. España: Penguin Random House Grupo Editorial.

PASQUALI, Antonio(2012): "Para ingresar al siglo XXI". En: BISBAL, Marcelino y GONZALEZ R. Marino(2012): *Coordenadas para un país*. Venezuela: Ediciones de la Universidad Católica Andrés Bello. Colección Visión Venezuela.

PHILLIPS, Lisa (1993): "Photoplay: la fotografía en el arte contemporáneo". En: PHILLIPS, Lisa (1993): *Photoplay*. EE.UU, New York : The Chase Manhattan Corporation.

PROTZEL, Javier(1989): "Presentación" de la revista *Contratexto* Nº 4. Perú: Revista editada por la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Lima.

_____ (1991): "Vargas Llosa y Fujimori: de una modernidad a otra. Crisis del marketing político en el Perú". En: revista *Diálogos* Nº 29. Marzo 1991. Perú: Felafacs.

RODRIGUEZ CANFRANC, Pablo (2019). "Algoritmos a la caza de fake news". En revista *Telos*. Editada por la Fundación Telefónica. España.

Disponible en https://telos.fundaciontelefonica.com/la-cofa/algoritmos-a-la-caza-de-fake-news/

SEIJAS RODRIGUEZ, FÉLIX L. (2008): " La encuesta electoral en un ambiente de alta sensibilidad". En: revista *Comunicación* , Nº 141, primer trimestra 2008. Venezuela: Fundación Centro Gumilla.

QUEVEDO, Luis Alberto (1992): "La política bajo el formato televisivo". En: VV.AA. (1992): *Política y comunicación*. Argentina: Catálogos Editora. Universidad Nacional de Córdoba.

RICHARD, Nelly (1996): "Signos culturales y mediaciones académicas". En: VV.AA. *Cultura y tercer mundo*.(Tomo I). Venezuela: Editorial Nueva Sociedad. Colección Nubes y Tierra.

SARTORI, Giovanni (1997): *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Argentina: Editorial Taurus.

SERRANO, Manuel (1997): "La mediación de los medios". En: VV.AA (1997): *Proyectar la comunicación*. Colombia: T*M* Editores.

SCOLARI, Carlos (2008): *Hipermediaciones. Elementos para una teoría de la comunicación digital interactiva*. España: Gedisa editorial.

THOMPSON, John (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. España: Ediciones Paidós. Colección Comunicación.

TOURAINE, Alain (1994): *Crítica de la modernidad*. Argentina: Editorial Fondo de Cultura Económica.

VATTIMO, Gianni (1990): *La sociedad transparente*. España: Editorial Paidós. Colección Pensamiento Contemporáneo.

VERÓN, Eliseo(1993): *Construir el acontecimiento*. España: Editorial Gedisa, Colección El Mamífero Parlante.

WOLF, Mauro (1991): *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. España: Ediciones Paidós.

ZALLO, Ramón (1992): *El mercado de la cultura. Estructura económica y política de la comunicación.* España: Gipuzkoa.Gakua Liburuaak.

José Virtuoso

Sacerdote jesuita venezolano. Es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Rafael Urdaneta (1986) en Zulia, doctor en Historia de las Ideas Políticas de Venezuela de la Universidad Católica Andrés Bello (2003) y tiene una especialización en el manejo hablado y escrito del inglés de la Universidad Católica de Washington (1993-1994), en Seattle, Estados Unidos. Virtuoso fue director del Centro Gumilla –centro de investigación y acción social de los jesuitas en Venezuela– desde 1996 al 2002, luego retomó el cargo en 2007 y en 2010. Actualmente es Rector de la Universidad Católica Andrés Bello.

Guillermo Tell Aveledo

Politólogo y doctor en Ciencias Políticas (UCV, 2011). Decano de la Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Metropolitana. Profesor de Historia de las Ideas Políticas en la Universidad Central de Venezuela, y de Teoría Política en la Universidad Metropolitana.

Ricardo Combellas

Abogado. Doctor en Ciencias Políticas (UCV,1985). Profesor con escalafón titular (jubilado) de la Universidad Central de Venezuela. Presidente de la Copre (1994-1999). Representante ante la Asamblea Nacional Constituyente (1999). Autor y coautor de numerosas publicaciones, entre las que cabe mencionar: *Copei. Crisis y Renovación*, *Una Constitución para el futuro*, y *Poder Constituyente*.

Fernando Spiritto

Politólogo egresado de la Universidad Central de Venezuela. Tiene una Especialización en Economía por la Universidad de Colorado y un Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Georgetown en Washington DC. Es Doctor en Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico por la Universidad de Deusto en el País Vasco, España. Fue profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCV y es profesor de la Universidad Católica Andrés Bello.

Carlos A. Romero M.

Politólogo (UCV 1978). Maestría en Ciencias Políticas (Pittsburgh 1979) y doctor en Ciencias Políticas (UCV 1989). Profesor-investigador con escalafón titular jubilado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela.

Luis Ugalde

Licenciado en Filosofía y Letras, en Teología y en Sociología (Colombia, Venezuela, Alemania). Especialista y magister en Historia Económica y Social de Venezuela. Doctor en Historia. Profesor de Teorías Políticas Contemporáneas

y de Cambio Social en Venezuela. Miembro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y de la Academia de la Historia. Rector de la Universidad Católica Andrés Bello (1990-2010).

Marcelino Bisbal

Licenciado en Comunicación Social, estudios de Doctorado en Ciencias Sociales por la UCV (por entregar la tesis doctoral), exdirector de la Escuela de Comunicación Social de la UCV, fue miembro del Sistema de Promoción al Investigador en el nivel IV, profesor titular de la UCV. Fue director de los Postgrados en Comunicación Social de la UCAB y director de la Revista *Comunicación* de la Fundación Centro Gumilla. Actualmente es director de Publicaciones de la Universidad Católica Andrés Bello y de su editorial **ab**ediciones. Destacan entre sus investigaciones: *Nicaragua, un caso de agresión informativa*; *La comunicación interrumpida*; *La mirada comunicacional*; *Autoritarismo Comunicacional. Las dimensiones del control* entre otros. Además de numerosos artículos-ensayos en cooperación sobre consumo cultural y tiempo libre del venezolano que es su área de interés.

Ángel E. Álvarez

Politólogo y Especialista en Análisis de Datos en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Posee un Master of Art y un PhD en ciencias políticas de la Universidad de Notre Dame, EE.UU. Profesor retirado de la (UCV), en donde fue el director del Instituto de Estudios Políticos en tres periodos (1994-1998, 1998-2002 y 2008-2012); jefe del Departamento de Ciencias Políticas, y jefe de la Cátedra de Metodología. Fue profesor de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar (USB) y jefe de Cátedra de Teoría Política en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Actualmente, se desempeña como consultor en políticas públicas para organismos multilaterales y organizaciones no-gubernamentales. Es director de la organización Urgent Action for Democracy and Development (UADD) con sede en Toronto, Ontario.

Tomás Straka

Director del Doctorado en Historia de la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Chicago, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Pomona College (EE.UU). Profesor del programa de Liderazgo del IESA. Fue presidente de la Fundación Rómulo Betancourt. Es columnista de varios portales y medios como *Prodavinci.com*, *Nueva Sociedad* y *Debates IESA*. Entre sus libros se destacan: *La voz de los vencidos. Ideas del partido realista de Caracas, 1810-1821*; *Hechos y gente. Historia contemporánea de Venezuela* y *La república fragmentada. Claves para entender Venezuela*.

Diego Bautista Urbaneja

Politólogo. Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Individuo de número de la Academia Nacional de la Historia.

Mercedes Martelo

Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Venezuela con Maestría del Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA, Maestría en Comercio Exterior de la Universidad de Santiago de Compostela y estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Simón Bolívar. Tiene experiencia en el ejercicio de diversos cargos en instituciones públicas y privadas en áreas de investigación, planificación estratégica

y gerencia. Trabajó en el área de participación política en el CNE. Tiene experiencia docente a nivel de pregrado y postgrado. Profesora en temas de gobernabilidad y gerencia política en la UCAB. Tiene publicado un artículo sobre el sistema electoral venezolano en la revista española *Síntesis* en 1988.

Luis Salamanca

Doctor en Ciencias Políticas, Politólogo, abogado, profesor con escalafón de asociado en la UCV en Movimientos Sociales y Derecho Constitucional. Exdirector del Instituto de Estudios Políticos de la UCV. Autor de los libros: *Crisis de la modernización y crisis de la democracia* (1997), *Protestas contra la tiranía* (2011), *Por qué vota la gente* (2012), entre otros.

Francisco Coello Noguera

Licenciado en Sociología (UCAB), con Especialización y Maestría en Desarrollo Organizacional (UCAB). Con catorce años de experiencia en la Administración Pública (1986-2000), tiempo en el cual se desempeña como director de Planificación y Presupuesto, así como director del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas en el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Biblioteca. Docente de Pregrado y Postgrado en materias como Sociología Política, Metodología de la Investigación y Teorías de la Organización en la UCAB. Se ha desempeñado como docente del diplomado Gerencia Social para el Desarrollo Sostenible, con la Universidad Santa María La Antigua, de Panamá, en conjunto con la Universidad Católica Andrés Bello. Co-autor de *El lugar de la gente, comunicación, espacio público y democracia deliberativa en Venezuela*. Ediciones UCAB y Konrad Adenauer Stiftung, 2014. Editor de *Elogio de la Política*, de Luis Ugalde, **ab**ediciones, 2016. Autor de *Constructores de tejido social*, **ab**ediciones y Canadá Fund Local Initiatives, 2017. Actualmente se desempeña como director de Servicio Comunitario de la Universidad Católica Andrés Bello.

Este ejemplar
se terminó de editar en
Caracas en diciembre del año 2021.
Para su diseño se utilizó la tipografía
Adobe Garamon Pro 11 ptos.
ha sido impreso sobre Saima White.
Se realizaron
500 ejemplares, encuadernados
en los talleres de
GRÁFICAS LAUKI, C.A.

En pocas actividades humanas existe una relación tan cercana entre lo bueno y lo malo como en la política. Ha sido esta un instrumento de destrucción y opresión como lo demuestra una mirada rápida a la historia, pero también, especialmente en épocas recientes, un medio para la realización del bienestar material de los ciudadanos y para el ascenso de la democracia como forma de convivencia social. Como ha dicho Manuel García Pelayo, la política ha girado desde siempre en torno a tres parejas de términos: lucha, poder y voluntad, por un lado, y paz, razón y justicia, por el otro.

Como se observa en la tabla de contenidos, en el libro se hace una panorámica completa del desarrollo de la teoría política y de los modelos teóricos que intentan explicar la forma como las sociedades diseñan sus estructuras de poder, reflexionan sobre la política, toman decisiones colectivas, eligen a sus gobernantes, se relacionan unas con otras en el marco de los Estados nacionales y sistemas políticos, explican el comportamiento individual y colectivo, y se comunican con y desde el poder.

Esperamos que este manual sirva como fuente de consulta de calidad a estudiantes, profesores, políticos y público, interesados en la materia. En los capítulos se da relevancia a los valores democráticos, pensando especialmente en las nuevas generaciones. Subyace al análisis la idea de que la democracia es frágil y requiere cuidado constante. Ciudadanos y políticos tienen así una gran responsabilidad: los primeros participando en los asuntos públicos y los segundos mejorando sus decisiones.

Como politólogo e historiador he disfrutado mucho su lectura y estudio. Fundamentalmente porque permite una mirada de conjunto de todos aquellos aspectos que dan cuenta de la complejidad del objeto de estudio, de las perspectivas teóricas desde las que se puede abordar ese objeto, los diversos aspectos en que se desgrana ese objeto, las metodologías y modelos, así como la vinculación con otras áreas. Es un recorrido sintético y sistemático que hace de la política materia del saber científico.

Francisco José Virtuoso, s.j.

978|980|244|957|6

abediciones / UCAB 1953-2021 | 68 años HACIA LOS 70

ISBN 978-980-244-957-6

9 789802 449576