

Metamorfosis del gobierno representativo

En general (actualmente), los políticos alcanzan el poder gracias a sus capacidades mediáticas, no por ser de origen social similar al de su electorado. La brecha entre gobierno y sociedad se ha ampliado.

El gobierno representativo ha experimentado varios cambios:

- I. Derecho de sufragio: se expandió el derecho de voto
- II. Auge de los partidos de masas: a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la formación de partidos políticos para representar la expresión del electorado se convirtió en un elemento constitutivo del gobierno representativo.
- III. En vez de provenir de élites, los representantes estaban integrados principalmente por ciudadanos que habían llegado al poder en los partidos políticos vía fuerza de militancia y devoción a la causa. Sin embargo, su autonomía estaba limitada debido a los programas políticos y la disciplina interna del partido, en donde se hallaban bajo el control de los activistas y dirigentes.

Por estas razones, el papel de los partidos y los programas se convirtieron en pruebas de la crisis de la representación. Por ende, el modelo de gobierno representativo fue identificado como el “parlamentarismo”.

*Discusión: tipo de comunicación en que al menos una de las partes trata de producir un cambio en la posición de la otra parte y lo realiza empleando propuestas que son impersonales o están relacionadas con el futuro a largo plazo.

Parlamentarismo

Elección de representantes

La elección es un medio para situar en el gobierno a personas que gozaban de la confianza de sus conciudadanos. La relación de confianza tiene un carácter esencialmente personal. Los candidatos inspiran confianza mediante la individualidad y no a través de sus conexiones con otros representantes u organizaciones políticas. Los representantes pertenecen a la misma comunidad social. Las relaciones de proximidad y pertenencia local son resultado de vínculos e interacciones sociales. Confianza como recurso preexistente. Gobierno de los notables.

Autonomía parcial de los representantes

Cada representante electo es libre de votar de acuerdo con su conciencia y juicio personal (decide su voto por convicciones privadas)

Libertad de la opinión pública

Existe una diferencia de propósitos que separa la elección de representantes respecto de la expresión de la opinión pública. Como las elecciones seleccionan a individuos por la confianza personal que inspiran, las opiniones de los ciudadanos sobre políticas y asuntos públicos debían manifestarse por otra vía. En esta forma de gobierno representativo, la libertad de opinión pública incrementa la posibilidad de que se abra una brecha entre la opinión pública y el parlamento (generando una posibilidad de enfrentamiento entre parlamento y voz del pueblo)

Juicio mediante la discusión

El parlamento puede ser un lugar en donde individuos forman su voluntad mediante la discusión y en el que se llega al consentimiento de la mayoría mediante el intercambio de argumentos. La posibilidad de que los representantes cambien de opinión es condición necesaria de una discusión persuasiva.

Democracia de partidos

Contexto

Las transformaciones hacia el comienzo de la democracia de partidos fueron interpretadas como avances hacia una mayor identificación y similitud entre gobernantes y gobernados. Las características de la democracia de partidos parecieron acercar más el gobierno representativo al gobierno popular: la identificación de los votantes con partidos concretos y sus representantes en el parlamento, y la elección de representantes a partir de programas. Asimismo, dado que los programas electorales permitieron elegir a los votantes la dirección del gobierno y como además las organizaciones del partido ejercían un continuo control sobre sus parlamentarios, se percibía que la democracia de partidos incrementaba el papel de la voluntad popular en la conducción de los asuntos públicos

Elección de representantes

La ampliación del electorado consecuencia de la extensión del derecho de voto imposibilita una relación personal con los representantes. Los ciudadanos ya no votan

a alguien a quien conocen personalmente, sino a un partido (lo único que cambia es el objeto de confianza). Los partidos políticos fueron creados con el fin de movilizar a un electorado ampliado. Según Robert Michels, el partido ofrecía una oportunidad a los miembros más inteligentes para asegurar un ascenso en la jerarquía social. Estas "élites" alcanzan el poder gracias a cualidades distintivas y talentos específicos (ej: activismo y habilidad organizativa). Esto implica que hay una diferencia de posición y nivel de vida entre las bases del partido y sus dirigentes. Además, cuando el gobierno representativo pasa a ser una democracia de partidos, su carácter elitista no desaparece, sino que surge un nuevo tipo de elite. La democracia de partidos es el gobierno del activista y burócrata del partido. En esta forma de gobierno, el pueblo vota más por un partido que por una persona y tienden a votar constantemente por el mismo partido porque comparten sus valores. En la democracia de partidos, las preferencias políticas se determinan por factores socioeconómicos. Es por eso que las divisiones electorales reflejan divisiones de clases.

Autonomía parcial de los representantes

El representante ya no es libre de votar a juicio propio, está obligado con el partido, al que le debe su elección.

En la democracia de partidos, los votantes individuales se adhieren a uno de los partidos con todos sus intereses y beneficios. Debido a la estabilidad electoral, la minoría que pierde tiene pocas chances de revertir la situación en un futuro cercano, por ende aumenta el riesgo de enfrentamiento abierto. Con el fin de evitar un enfrentamiento, la solución propuesta es la de formar coaliciones o llegar a compromisos entre partidos. Esta forma de gobierno se basa en el compromiso político (negociaciones entre los partidos y sus dirigentes).

En una coalición, el liderazgo del partido debe ser el único juez encargado de decidir en qué medida serán llevados a cabo los programas a los que están ligados y las promesas de campaña. Deben elegir hasta qué punto poner en práctica un plan ya acordado: se trata de establecer prioridades dentro de un marco predeterminado.

Libertad de la opinión pública

Los partidos organizan la competencia electoral y la expresión de la opinión pública, las cuales están estructuradas siguiendo divisiones partidistas. Las diversas asociaciones y la prensa están relacionadas con algunos de los partidos (existencia de prensa de partido). La elección de representantes y la expresión de la opinión pública ya no difiere en sus objetivos: los partidos dominan el escenario electoral y la articulación de la opinión pública en momentos no electorales (la prensa con orientación política está

poco expuesta a la oposición, lo que refuerza la estabilidad de opiniones). Los ciudadanos no pueden hablar por sí mismos.

Democracia de audiencia

Elección de representantes

A partir de los '70, los resultados electorales varían significativamente de unas elecciones a otras independientemente del trasfondo socioeconómico y cultural de los votantes.

La personalización de la opción electoral

Los votantes tienden cada vez más a votar a la persona en vez de al partido o al programa. Esto supone una desviación de lo que se consideraba como el comportamiento normal del voto en la democracia representativa, generando la impresión de que estamos ante una crisis de la representación. Además, esta forma de voto supone un retorno a un rasgo del parlamentarismo: la naturaleza personal de la relación representativa. Como en el parlamentarismo, el vínculo entre el representante y sus electores tiene un carácter esencialmente personal. Hay una tendencia a la personalización del poder: las campañas legislativas y las elecciones se centran en la persona del líder. Los partidos siguen desempeñando un papel fundamental. Proporcionan recursos cruciales tales como las redes de contactos e influencias, la capacidad para la recolección de fondos y el trabajo voluntario de los militantes, pero tienden a convertirse en instrumentos al servicio del líder.

La situación actual parece obedecer a dos causas:

1. Los canales de la comunicación política afectan directamente la relación representativa. Los medios de comunicación, como la radio y la televisión, permiten a los candidatos comunicarse directamente sin la mediación del partido. La televisión otorga fuerza a la individualidad de los candidatos. Los candidatos exitosos no son los notables locales sino que los personajes mediáticos: personas que tienen un mejor dominio de las técnicas de la comunicación mediática. Una nueva élite de expertos en comunicación ha reemplazado al activista político y al burócrata de partido. La democracia de audiencias es el gobierno de los expertos en medios.
2. El gobierno ya no regula simplemente el marco general de la existencia social; ahora, interviene en toda una serie de áreas (especialmente de la esfera económica), tomando decisiones concretas. Además, a los candidatos les resulta más difícil efectuar promesas detalladas. Esto significa que los problemas que han de afrontar los políticos se vuelven cada vez más impredecibles.

Como los problemas son cada vez más impredecibles, los representantes deben tener el poder de actuar ante lo imprevisto.

Por ende, Los candidatos deben presentar sus cualidades personales y sus aptitudes para tomar buenas decisiones ante los ciudadanos. La confianza vuelve a asumir un papel central.

El papel de la opción electoral en general

Los votantes parecen responder a términos particulares ofrecidos en cada elección, más que expresar sus identidades sociales y culturales. Por lo tanto, un candidato no tiene sólo que definirse a sí mismo, debe definir también al adversario. Debe presentar una diferencia. Los políticos necesitan diferencias que puedan trasladar al escenario público para movilizar a los seguidores. Las divisiones sociales son un recurso esencial: cada candidato propone la cuestión que cree que dividirá al electorado del modo más eficaz y beneficioso. El electorado es susceptible de ser fragmentado en una serie de divisiones. El voto tiene dimensión reactiva y expresiva, el electorado aparece como una audiencia que responde a los términos que se le presentan en el escenario político. A diferencia de la democracia de partidos, aumenta la autonomía de los políticos.

Autonomía parcial de los representantes

Los representantes actuales son elegidos por su imagen. Es decir, a los votantes se les presentan una variedad de imágenes en competencia. Al ser elegidos los representantes a partir de esas imágenes esquemáticas, tienen cierta libertad de acción una vez en el cargo. La independencia parcial de los representantes está reforzada por el hecho de que las promesas electorales adoptan la forma de imágenes relativamente difusas.

Libertad de la opinión pública

En la democracia de audiencia, los canales de la comunicación pública son en su mayor parte políticamente neutrales. Pueden tener incluso sus propias preferencias políticas, pero no están vinculados estructuralmente con los partidos que compiten por los votos. Se ha producido un declive de la prensa partidista. Sean cuales sean sus preferencias políticas, todo individuo recibe la misma información sobre un determinado asunto que cualquier otro. Las personas pueden adoptar posiciones divergentes sobre un determinado tema. La opinión pública se divide entonces sobre el asunto en cuestión. Debido a la neutralización de los canales de comunicación, la expresión electoral y no electoral del pueblo sobre las cuestiones del día puede no coincidir. Sin embargo, esto también es consecuencia del carácter no partidista de

nuevas instituciones que desempeñan un papel crucial en las expresiones de la opinión pública: las instituciones de los sondeos de opinión. Las expresiones de la opinión pública son solicitadas aquí por un grupo diferente de personas. En lugar de los activistas y burócratas de los partidos, quienes ahora invitan a la expresión de opiniones son personas con formación en ciencias sociales y empleados en empresas comerciales. Este método de expresión de opinión reduce los costos al mínimo.

Los sondeos de opinión han logrado dar voz a ciudadanos no interesados y han facilitado la expresión de opiniones políticas porque son pacíficos. La voz extraparlamentaria del pueblo se hace más pacífica y se convierte en habitual.

Juicio mediante la discusión

Cada partido se agrupa alrededor de una figura dirigente y cada grupo parlamentario vota de modo disciplinado en apoyo de su líder. Individualmente, los representantes se reúnen y consultan con grupos de interés y asociaciones de ciudadanos. En esas reuniones, las posiciones no es tan rígidamente fijadas y hay algunas discusiones deliberativas. En la democracia de audiencia, aumenta el número de votantes flotantes. Estos son votantes que no depositan su voto sobre la base de una estable identificación partidista, sino que tienden a votar según los problemas planteados en cada elección. Gracias a la neutralización de los medios de información y de opinión, el votante flotante de hoy en día está bien informado, interesado en política y bien instruido. La discusión de temas concretos ya no se limita al parlamento y a comités consultivos, sino que también tiene lugar dentro del mismo público, siendo los protagonistas de la discusión los votantes flotantes.

CUADRO 1. PRINCIPIOS Y VARIACIONES EN EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Democracia de partidos</i>	<i>Democracia de «audiencia»</i>
<i>Elección de representantes</i>	Elección de una persona de confianza. Expresión de vínculos locales. Notables.	Lealtad a un único partido. Expresión de pertenencia a una clase. Activista/burócrata de partido.	Elección de una persona de confianza. Respuesta a los términos de oferta electoral. Experto en medios de comunicación.
<i>Grado de autonomía de los representantes</i>	Los miembros electos votan como les dicta su conciencia.	El liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades dentro del programa.	Elección inducida por imágenes.
<i>Libertad de opinión pública</i>	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. La voz del pueblo ante las «puertas del parlamento».	Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral. Oposición.	Opinión pública y expresión electoral no coinciden. Encuestas de opinión.
<i>Juicio mediante la discusión</i>	Parlamento.	Debate dentro del partido. Negociaciones entre partidos. Neocorporativismo.	Negociaciones entre gobierno y grupos de interés. Debate en los medios/votante flotante.

Texto Tamayo Sáez: El Análisis de las Políticas Públicas

Introducción

Qué son las políticas públicas

Los gobiernos son conjuntos de organizaciones que combinan recursos y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios y en productos para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, lograr unos impactos sociales, políticos y económicos.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios. Políticas publicas como:

- decisiones que generan la distribución de bienes, servicios y derechos
- Decisiones que regulan comportamientos generando sanciones
- Sistemas de incentivos
- Decisiones que crean o modifican reglas del juego

Las fases del proceso de construcción de las políticas públicas son las siguientes:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos

Qué es el análisis de políticas públicas

El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas, como la ciencia política y la sociología, que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas públicas implica todo el proceso de la política pública y puede centrarse en:

- Los textos externos a la ministración pública, Específicamente el problema a tratar.
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y metas.
- Los medios instrumentos utilizados para desarrollar la política.

La relación entre el proceso de la política y su análisis

Existen dos perspectivas que ponen en relación la política y su análisis. En primer lugar, es la perspectiva del responsable de la política en cualquiera de sus fases: el policy maker. La otra es la perspectiva del analista de políticas públicas, que es un agente que provee información que se pone a disposición de los directivos para que puedan tener un criterio de decisión en cualquiera de las fases de la política pública. El análisis de políticas intenta responder a una serie de cuestiones fundamentales que se plantean en cada una de las distintas fases del proceso de la política pública. El papel del analista es aplicar sus conocimientos técnicos y su visión política del problema, para dar respuesta a esas preguntas y producir informaciones cualificadas que serán tenidas en cuenta por los policy makers.

La definición de los problemas públicos

Es la primera fase del ciclo de las políticas públicas. Tradicionalmente, la preocupación por la elección de la mejor alternativa tapaba la importancia de la definición de los problemas en la creencia de que éstos se podrían definir objetivamente. Sin embargo, la realidad muestra que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetivamente por un observador. El problema es entendido de manera diferente por distintos actores, cada definición refleja los valores e intereses del actor que la define. Los gestores públicos deben ser conscientes de las tantas visiones del problema. La primera tarea del analista de políticas en esta fase es identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas y posteriormente con técnicas instrumentales. Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico, no son objetivas. En resumen, la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar.

La detección de los problemas

El problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos. Una política reactiva es la que surge cuando un problema entra en crisis, es decir, no corresponde a la detección intencional del problema. El decisorio actúa con la mayor agilidad y velocidad posible para gestionarlo. Las administraciones públicas disponen de muchos mecanismos rutinarios que ayudan a los directivos a tomar conciencia de los problemas. De entre los mecanismos para detectar problemas destacan los siguientes:

1. La función directiva

El directivo analiza los cambios del exterior para prever cómo su organización deberá afrontarlas. Esta búsqueda de información estratégica es uno de los mecanismos más efectivos para detectar problemas.

2. La participación en redes de gestión

La complejidad de los problemas obliga a la participación simultánea de diversos actores públicos y privados en el proceso de la política. La red se establece para intercambiar recursos e información. Esto ofrece muchas oportunidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar el impacto de las medidas que se han diseñado para enfrentarse a ellos.

3. El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas

Los gabinetes de análisis, las oficinas de información al público son instrumentos diseñados para recoger información y detectar problemas.

4. El análisis de los clientes

Los clientes son la principal fuente de información para las administraciones públicas. Su estudio funciona como instrumento que ayuda a descubrir problemas nuevos y cambios de tendencia en los problemas conocidos.

5. La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento

La utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión. Es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia, de eficiencia y de evaluación de la implantación.

En conclusión, la detección es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras.

El diseño de la agenda

El volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistémica. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política. Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda política es una condición necesaria para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. Las encuestas de opinión pública sirven para establecer la importancia de los problemas que componen la agenda sistémica. No todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional; unos entran con más facilidad que otros. Esto se debe a la existencia de sesgos en la accesibilidad a la agenda institucional. Estos son:

1. El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés

Ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. Esto les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia.

2. Los sesgos culturales

Los valores culturales y la cultura política organizativa filtran la percepción de otros problemas (ej: un país católico no considerará prioritario el problema de la legalización del aborto).

3. El peso de la tradición

Las administraciones públicas tienden a incluir en su agenda problemas que conocen bien y sobre los que pueden anticipar el impacto de sus intervenciones; ya que un problema desconocido genera un alto grado de incertidumbre.

4. Las actitudes y valores de los decisores públicos

La influencia de los valores en la decisión es mayor cuanto más desconocido es un problema y cuanto menor es el consenso entre los grupos implicados en el mismo.

Sesgos positivos:

- **Los medios de comunicación:** Los medios son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional y llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados. La agenda de los medios se especializa en problemas emotivos.
- **La competencia política:** cuanto más competitivo sea el mercado político, mayor será la presión para incluir problemas en la agenda y ampliar la oferta de servicios.
- **Los deseos de crecer en las organizaciones públicas:** una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. La importancia de un organismo público se puede medir por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa.

La formulación de políticas públicas

Sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública. Existen dos corrientes principales de análisis respecto de la elaboración de las políticas públicas:

• **Modelo racionalista (Herbert Simon)**

El racionalismo intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar la mejor decisión. Propone sustituir un proceso de decisiones intuitivo por un proceso racional de adopción de decisiones. Este modelo divide el proceso de adopción de la decisión en una serie de pasos interdependientes y acumulativos:

1. El establecimiento de los objetivos
2. El establecimiento de las alternativas

Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos. El decisor debe identificar todas las alternativas posibles para lograr los objetivos. En el proceso se inventan y generan alternativas nuevas.

3. La valoración de las consecuencias de las alternativas

Se deben revisar los efectos de cada una de las alternativas, teniendo en cuenta todos los efectos, los costes y los beneficios de c/u de ellas.

4. Comparación de las alternativas para elegir la mejor posible

Modelo de racionalidad limitada (realidad)

Dentro del modelo racionalista está contenido el modelo de racionalidad limitada. El modelo racional puro de adopción de decisiones es impracticable en la realidad debido a la presencia de una serie de limitaciones:

- **De carácter psicológico:** Los conocimientos del decisor son limitados: su capacidad de cálculo y previsión de costos y beneficios es mucho menor que la del hombre económico.
- **Los valores:** A diferencia del hombre económico, los decisores públicos no actúan en solitario: muchas veces deciden con otros, en presencia de valores que entran en competencia o conflicto cuyas decisiones determinan el bienestar o malestar de terceros.
- **De carácter organizativo:** El decisor forma parte de una organización que le impone limitaciones. La excesiva departamentalización, la especialización funcional, los defectos en el diseño de los sistemas de información para la decisión son barreras al comportamiento racional muy difíciles de superar.
- **Los costos:** ser racional es muy caro; por ende, se debe intentar sólo si: hay tiempo para el análisis y se esperan obtener resultados buenos que justifiquen los costos de llevarlos a cabo, el problema y la decisión no están muy politizados, el problema es central y de vital importancia para la organización, el problema es complejo y presenta muchas ramificaciones y aspectos desconocidos, la decisión que se adopta hipoteca la capacidad de decisión futura y se desconocen los costos de intervención.
- **Limitaciones situacionales:** El principal punto débil del modelo racional puro es que parte de cero para elaborar la decisión. En la realidad, en muy pocas ocasiones los decisores públicos se encuentran en una situación como esta, ya que lo habitual es que tengan que continuar las decisiones del equipo de gobierno anterior, tratar problemas que ya están tratando otras administraciones y desarrollar políticas que no se han decidido explícitamente.

• Modelo Incremental (Charles Lindbloom)

Según este modelo, es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas. El modelo incremental argumenta que las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas: no se basan en relaciones causales bien estudiadas ni en cálculos, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas. Es decir, el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analizando sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto. De este modo, el análisis se simplifica considerablemente. La primera idea básica del incrementalismo es que cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos y menos viable es políticamente. Comparar únicamente las opciones que se parecen a las políticas pasadas permite anticipar con gran precisión sus impactos, sus costos y sus beneficios. Además, se reducen las posibilidades de error y se amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y los grupos con intereses en el problema y su solución.

Críticas al modelo incremental

Los críticos argumentan que el incrementalismo niega la racionalidad y enfatiza en exceso el factor de viabilidad política como criterio definitorio de lo que es una política adecuada. Además, sostienen que este modelo imposibilita los superiores beneficios de iniciativas más ambiciosas e innovadoras. Contraargumento: el incrementalismo es la racionalidad de la certidumbre (de lo que realmente puede llevarse a cabo)

¿Qué modelo es mejor?

El incrementalismo no es la mejor alternativa si las políticas precedentes muestran resultados ineficientes, si los problemas son nuevos o cambian a gran velocidad y no sirve para incorporar soluciones nuevas que surgen de avances teóricos y tecnológicos. Por el contrario, es la mejor estrategia para desenvolverse en un entorno estable, ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas.

El modelo racional es oportuno en escenarios que presentan un volumen y una intensidad de cambio social, político y económico de gran magnitud. La orientación racional puede ser el instrumento de mayor utilidad para acercarse a las variaciones de ese entorno, en el que las soluciones del pasado comienzan a mostrarse inadecuadas insuficientes.

A partir de esto surge un tercer enfoque denominado "mixed scanning", que reúne los dos modelos proponiendo efectuar una exploración mixta de la elaboración de las políticas incluyendo elementos de ambos enfoques.

LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

• Modelo top-down

Según este modelo, la esfera de la política y la esfera de la administración deben permanecer necesariamente separadas. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. Hay una especialización absoluta de papeles. En este contexto, el análisis de políticas se concentra en el estudio de las decisiones para mejorar su calidad. Se estima que la calidad de la decisión es el factor crítico del éxito de las políticas públicas: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos. Sigue el modelo racional de adopción de decisiones.

- **La implantación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Pressman y Wildavsky)**

En este modelo, la implantación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados. Estos autores concluyeron que los fracasos de los programas se deben a la complejidad de la acción conjunta y resaltaron la importancia de la gestión intergubernamental.

Pressman y Wildavsky sostienen que existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implantan y las políticas que dan lugar a una implantación defectuosa. El segundo caso puede darse debido a un defecto de formulación o a causa de problemas de acción conjunta: cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación. En conclusión, los autores mantienen que la implantación es un proceso que debe tenerse en cuenta en la fase de formulación, determinando entonces cuál de los posibles caminos reduce, en mayor medida, los efectos perversos de la acción conjunta y presenta una menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

- **La implantación como proceso de ensamblaje (Eugene Bardach)**

La implantación puede entenderse como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Estos elementos están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses. La implantación es una sucesión de movimientos entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos que controlan.

Los actores se especializan en el control de alguno de los recursos clave y en el desarrollo de papeles específicos. Como el éxito de la política depende en buena medida de las acciones emprendidas por los distintos actores, cada uno por separado intentará imaginar qué parte del éxito final se debe a sus contribuciones, intentando llevar a cabo estrategias que les permitan controlar los elementos de otros actores, sacando provecho de ellos. Estas estrategias dan lugar a una serie de efectos negativos en el proceso de implantación del programa:

- La disipación de los recursos del programa por los intentos de aprovechamiento de esos recursos para otros fines
- La disipación de los objetivos del programa, ya que algunos actores intentan variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios
- La resistencia al control de la conducta de los participantes: si los controles son muy estrictos algunos actores preferirán no participar en absoluto
- La pérdida de energías debido a la incertidumbre que domina a todos los actores sobre cuál será el comportamiento de los demás, que les conduce a no actuar, permaneciendo a la espera hasta comprobar cuáles son las verdaderas intenciones de los otros actores.

- **El modelo bottom-up**

Este modelo surge a principios de los años 70 y explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implantación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa. Este modelo pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local: el problema de la implantación es la adaptación de la decisión inicial a las características locales y el contexto en el que se produce. Lo que intenta es mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas y orientar la decisión.

LA FASE DE EVALUACIÓN

Es la última fase del proceso de la política pública. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o en la terminación de la misma. En los sistemas democráticos los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades:

- El control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones
- La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos
- La legitimación de acciones de rediseño organizativo o de políticas de Ajustes de recursos
- El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas
- El reforzamiento de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política
- El reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo

Las fases del proceso de la política pública y los tipos de evaluación

<i>FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA</i>	<i>TIPOS DE EVALUACIÓN</i>
1. IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	* EVALUACIÓN ANTICIPATIVA * EVALUACIÓN DE LA EVALUABILIDAD * EVALUACIÓN DE NECESIDADES
2. FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UNA ALTERNATIVA	* EVALUACIÓN TEORÍA Y DISEÑO * EVALUACIÓN DE VIABILIDAD POLÍTICA/CONTEXTO
3. IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ADOPTADA	* EVALUACIÓN DE IMPLANTACIÓN * ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS
4. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	* EVALUACIÓN DE IMPACTO * EVALUACIÓN DE CALIDAD

• Evaluación anticipativa

Está orientada a la producción de información para el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas. Se centra en el análisis del contexto en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente.

• Evaluación de la evaluabilidad de la política

Primer análisis, breve y con recursos limitados. Su objetivo es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la política

• Evaluación de necesidades

Tiene como objetivo conocer en profundidad el problema y delimitar las fronteras y características esenciales del mismo

• Evaluación teoría y diseño

Su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención.

- **Evaluación de contexto**

Es una variante de la evaluación anticipativa. Se centra en la comprensión del contexto general y el entorno específico en el que se desarrolla la política pública.

- **Evaluación de procesos**

Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.

- **Estudios de seguimiento de programas**

Su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza el programa y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación.

- **Evaluación de eficacia**

Mide la eficacia de la política pública: provee información sobre los efectos de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas.

- **Evaluación de calidad**

Su objetivo principal es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso.

Introducción

Los porcentajes de los votos en las elecciones del 2001 en Argentina representan la manifestación del rechazo de los ciudadanos a los partidos. Estas elecciones mostraron un alto contraste con el gran apoyo que tuvieron los partidos inmediatamente tras la transición a la democracia, en 1983. El cuestionamiento en torno a la diferencia está dirigido al desempeño de los partidos y sus dirigentes. El texto trata de responder dos interrogantes acerca de la crisis de la representación: ¿la crisis atraviesa a todos los partidos por igual? Y ¿a qué razones se debe?

Torre adelanta la conclusión y afirma que el impacto de la crisis de la representación es relativamente más limitado en la principal de las familias políticas, el peronismo. Señala que las dificultades que exhibe el peronismo se deben a problemas de cohesión interna más que a la condición de los vínculos entre los representantes y el electorado. Además, con respecto a la naturaleza de la crisis, plantea que esta expresa el desencuentro entre las expectativas democráticas y el comportamiento efectivo de los partidos. Es decir, el cuestionamiento que rodea a los partidos indica la distancia entre lo que la oferta partidaria ofrece y las exigencias de sectores importantes de la ciudadanía.

La dinámica electoral de la democracia de partidos

En las elecciones de 1983, los dos mayores partidos nacionales (el PJ y la UCR) entraron en competencia en un formato bipartidista que reactualizó la línea divisoria que hacia 1945 había partido en dos el mapa político argentino: el polo peronista (PJ) y el polo no peronista (UCR). El polo peronista era apoyado por los sectores populares, mientras que el polo no peronista contó con los votos de las clases medias y altas y se distribuyó en tres partidos distintos, entre los cuales se destacaba en primer lugar la UCR.

El equilibrio de la política electoral basado en la línea divisoria se concentró sobre dos factores:

1. La dificultad de los partidos no peronistas para sobrepasar la línea divisoria y conseguir votos por fuera de ella
2. Los obstáculos que encontraron los partidos no peronistas para conformar coaliciones por fuera de la línea divisoria.

El resultado de las elecciones de 1983 implicó una innovación política: con el liderazgo de Raúl Alfonsín y el 51,7% de los votos, la UCR conquistó la presidencia, imponiéndose ante el peronismo (PJ). El traslado de votos se puede atribuir a dos causas: el apoyo a la candidatura de Alfonsín de votos de clases medias y altas con tendencias de centro-derecha y de izquierda (culminando con la falta de cohesión del voto no peronista), y el recuerdo del trágico fin del último gobierno peronista (1973-1976).

Sin embargo, el patrón de competencia bipartidista que exhibieron las elecciones de 1983 no se mantuvo a lo largo del tiempo. Progresivamente, la concentración de votos en torno a la UCR y el PJ fue disminuyendo, dando origen a una crisis de la representación partidaria. En el polo no peronista, los votantes expresaron sus preferencias según las candidaturas en disputa (opción de boletas separadas, que permitieron la manifestación de comportamientos diversos en el electorado: porcentajes de votos muy diferentes para elecciones presidenciales y de diputados, etc). En cambio, en el polo peronista ocurrió lo contrario: se registró mayor consistencia del voto.

Los análisis electorales han mostrado que a partir de 1983 partidos como el Partido Intransigente (centro-izquierda) y la Ucedé (centro-derecha) adquirieron mayor importancia. Hacia 1987, el caudal electoral del PI descendió abruptamente debido a la reconstrucción del PJ como fuerza competitiva: con un nuevo elenco dirigente y credenciales más pluralistas, el peronismo recuperó sus electores tradicionales y atrajo otros nuevos, triunfando en las elecciones de 1987. Sin embargo, en 1991, un pequeño grupo de diputados del PJ pasó a la oposición y formó la agrupación Frente Grande. Tras el Pacto de Olivos, un fuerte flujo de votantes se trasladaron al Frente Grande, convirtiéndolo entonces en la primera fuerza en la Capital Federal. En las elecciones presidenciales de 1995, Menem fue reelecto con el 47,7% de los votos.

Los corolarios de las fluctuaciones del voto en este segundo tramo de democracia de partidos son dos:

1. La transformación del Frepaso (anteriormente Frente Grande) en una ascendente fuerza opositora
2. El cambio en la composición de la coalición electoral que hizo posible la reelección de Menem.

El escenario de la competencia interpartidaria que definía hasta entonces la fragmentación de la oposición y el predominio del PJ se modificó en 1997. Poco antes de las elecciones legislativas de ese año, la UCR y el Frepaso decidieron sumar fuerzas y formaron la Alianza, que superó al PJ en dichas elecciones. El PJ perdió popularidad, no solo por los niveles de desempleo, desigualdad de ingresos y corrupción que generó el gobierno de Menem, sino también porque en 1996 el Ministro de Economía Domingo Cavallo (quien impulsó el Plan de Convertibilidad) abandonó el gobierno y poco después creó una nueva formación partidaria de centro-derecha: Acción por la República.

Hacia 1999, las fluctuaciones electorales seguían vigentes: los candidatos de la Alianza resultaron victoriosos en las elecciones presidenciales, mientras que en la Provincia de Buenos Aires el PJ prevalecía sobre la Alianza.

La hipótesis del autor es la siguiente: la dinámica de la competencia en la política electoral nacional entre 1983 y 1999 se explica, fundamentalmente, por el comportamiento del polo no peronista y dentro de él por las opciones electorales del centro-derecha y del centro-izquierda. Es allí donde está la fuente principal de la volatilidad del voto y también de los cambios en las coaliciones electorales. Es decir, en el polo no peronista es donde está el epicentro de la crisis de representación partidaria.

El peronismo todavía sobrevive en medio de la crisis

En las elecciones legislativas de octubre de 2001 la crisis de la representación partidaria tuvo su máxima expresión. Esta coincidió con la terminación abrupta de la presidencia de Fernando de la Rúa, en medio del mayor aislamiento político y una ola de movilizaciones. El desempeño del gobierno de la Alianza, que había estado centrado en corregir los daños que había causado la gestión del presidente peronista Carlos Menem, fue insatisfactorio frente a las expectativas que había creado. Además, se agregaron conflictos dentro del núcleo gobernante, que provocaron la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez (Frepasso) y el distanciamiento de Fernando de la Rúa de su propio partido (UCR).

La comparación entre las elecciones legislativas de 1999 y 2001 permite observar el revés electoral experimentado por las formaciones partidarias involucradas en la gestión del gobierno de De la Rúa: la Alianza perdió el 59,7% de los votos. Además, los datos electorales indican que el PJ vio disminuido su caudal de votos tan solo en un 12%. Es decir, la fidelidad al partido peronista no fue significativamente afectada por el clima de protesta ciudadana. Por su parte, quienes retiraron su respaldo a los partidos de la Alianza también hicieron su contribución al crecimiento del voto negativo; la suma de votos nulos y votos en blanco con casi cuatro millones fue superada por los sufragios que recibió el PJ, el partido más votado.

Estos datos permiten avanzar una conclusión y una conjetura. La conclusión es que el repudio ciudadano que las elecciones del 2001 pusieron de manifiesto no afectó a todos los partidos por igual. El impacto fue comparativamente menor para el PJ, quien todavía logró sobrevivir como fuerza política predominante. La conjetura se refiere a la transformación del desenlace electoral en una prueba del descrédito de los partidos políticos en su conjunto: el disconformismo con la oferta partidaria existente se convirtió en el problema político de la crisis de la representación partidaria en Argentina.

El malestar con la representación partidaria como problema político

Las fallas en el rendimiento de los partidos, no conducen necesariamente a una crisis de la representación: solo crean sus condiciones de posibilidad. No basta que sea posible reconocer los resultados de un desempeño insatisfactorio. Para que este desempeño ineficiente esté vinculado con una desafección partidaria se requiere que la brecha entre las expectativas y los resultados sea directamente atribuida a lo que han hecho o dejado de hacer los dirigentes partidarios. Esta interpretación dependerá de la perspectiva de los lectores, por eso es necesario distinguir entre los votantes adherentes y los simpatizantes:

- Adherentes: El vínculo de los adherentes con los representantes de los partidos recae sobre una relación de pertenencia e identificación. Por ende, la identificación partidaria de los adherentes es un recurso importante para las organizaciones: la lealtad. La lealtad independiza el respaldo al partido de los resultados de sus políticas en el corto plazo.

- Simpatizantes: Los simpatizantes se vinculan con los partidos en función de la proximidad de sus preferencias políticas con las propuestas del partido. Su respaldo tiene un alcance específico, y está en contraste con el apoyo más general y difuso de los adherente. Cuando sus expectativas no sean satisfechas, los simpatizantes retirarán su respaldo del partido.

Es verosímil que entre los que mantuvieron su solidaridad hacia la coalición de la Alianza en momentos en que era altamente cuestionada se hayan destacado los adherentes a la UCR, el partido más antiguo e institucionalizado de la Alianza. Estos datos permiten concluir que el problema político de la crisis de la representación partidaria recae sobre la existencia de una masa de ciudadanos movilizada en torno de la fiscalización del desempeño de los dirigentes políticos y el cumplimiento de sus promesas electorales.

Ciudadanos versus clase política

El malestar con la representación constituye una serie de cambios que han enmarcado la relación entre representantes y representados a partir de criterios nuevos. El disparador del cambio recae principalmente en el movimiento por los derechos humanos que surgió en la última dictadura y ganó protagonismo con la transición a la democracia. Las campañas dirigidas a la protección de los derechos formularon la creación de un actor importante: el periodista de investigación. La movilización de estas “minorías activas” terminó finalmente comportando una politización de la agenda pública ya no centrada en cuestiones distributivas sino en la vigencia de la ley y la ética pública. El cambio cultural consolidó la presencia de un electorado más exigente, bien informado y alerta acerca de las ofertas partidarias en el campo político. En este electorado encontraron su público natural las actividades de las asociaciones cívicas dedicadas a supervisar a los funcionarios electos y las denuncias del periodismo de investigación. Al mismo tiempo, los principales partidos experimentaban un desarrollo paralelo: la reducción de su capacidad de dar dirección a las políticas públicas. Desde mediados de los ochenta, las decisiones de política pública fueron en gran medida respuestas a presiones de actores extragubernamentales y no de los programas elaborados por los partidos.

En estas condiciones, cuando la mirada de las minorías activas y de los medios de comunicación se proyectó sobre las organizaciones partidarias preguntándose para qué sirven los partidos, la respuesta que se dieron fue que, en verdad, los partidos se sirven en primer lugar a ellos mismos. A partir de esta respuesta, los partidos pasaron a segundo plano y ganó importancia en el discurso público de fines de los noventa el término “la clase política”, que designaba a los hombres de partido (personalización de los votos).

Los huérfanos de la política de partidos

La política de descrédito de la clase política fue sostenida principalmente por figuras provenientes del área de centro derecha y de centro-izquierda. Eran personas de clases medias y medias-altas de los grandes centros urbanos, que contaban con un alto nivel de

educación, información política y acceso a los medios de comunicación. Su peso en la política argentina descansa sobre su poder de agenda y su influencia en el terreno electoral.

En cuanto a su influencia electoral, la volatilidad del voto de estas dos áreas (centro-derecha y centro-izquierda) definió asimismo la suerte en los votos de las dos principales fuerzas de partidos. En el período transcurrido entre 1983 y 1999 la oscilación de votos entre estas áreas decidió la derrota o la victoria de la UCR y el PJ en las elecciones presidenciales. En conclusión, la onda expansiva del voto de protesta de 2001 condujo a la destrucción del segmento partidario ocupado por los sectores que han sido la principal fuente de innovación política en el país (como el Frepaso y APR), categorizándolos como “huérfanos de la política de partidos”.

Hacia la segunda transición

Al cabo de 20 años de existencia, la trayectoria de la democracia de partidos en Argentina ha culminado en dos fenómenos contrapuestos. Por un lado, generó una masa crítica de ciudadanos y activismo cívico. Por el otro, la dinámica política impulsada por estas mayores expectativas democráticas ha contribuido a una crisis de representación partidaria. En el país la crisis de la representación partidaria no se resolvió en el colapso de los partidos, sino que desembocó en un sistema de partidos desequilibrado.

El lanzamiento de iniciativas como “Recrear para el Crecimiento” y “Argentina para una República de Iguales” ha hecho emerger dos órdenes de problemas que en el pasado obstaculizaron la estabilización y el posterior desarrollo de empresas políticas de igual signo.

Están, primero, los problemas que son específicos a cada una de las áreas, como el problema de recursos y costos. Además de los problemas propios, las iniciativas en marcha en el centro-derecha y centro-izquierda se confrontan a un problema compartido. En la experiencia reciente se ha mostrado que todos los partidos surgieron y crecieron en las zonas centrales, pero no consiguieron expandirse y avanzar hacia zonas periféricas. Sus dificultades ponen de manifiesto las consecuencias de la heterogeneidad demográfica y social del país. A primera vista, esta es una conclusión inesperada porque la modalidad de elección de diputados en el nivel nacional es mediante el sistema proporcional. Sin embargo, como el comportamiento de este sistema depende del tamaño de los distritos electorales, sus efectos son distintos según sea el número de diputados que se elija en cada uno de ellos. En las provincias con más población y que, por consiguiente, eligen más diputados, el sistema proporcional funciona como tal: la distribución de bancas refleja muy de cerca la distribución de las preferencias de los electores. En cambio, en los distritos menos poblados y que eligen menos legisladores, el sistema electoral opera en términos mayoritarios, favoreciendo al partido que obtiene más votos. La tendencia a la hegemonía de un solo partido en un buen número de distritos se potencia, además, por el sistema mayoritario que rige, por un lado, para la elección de senadores nacionales y prevalece, por otro, en los regímenes electorales provinciales. En estas condiciones, la expansión de nuevas ofertas partidarias se vuelve más difícil debido a las barreras institucionales de las zonas periféricas que aseguran la reproducción de las fuerzas políticas de más larga influencia.

Comparativamente, la peculiaridad argentina ha consistido en que los dos mayores partidos nacionales, PJ y UCR, distintos en cuanto a la composición social de sus adherentes (más estratos populares en el primero, sobre todo sectores medios en el segundo) tienen una escasa distancia ideológica entre sí y reúnen dentro de ellos un amplio arco de posturas desde la derecha a la izquierda. Las diferencias que los han separado y enfrentado a lo largo de la historia expresaron, más bien, el peso de sus respectivas subculturas políticas, gestadas y solidificadas en las coyunturas críticas que presidieron su constitución, las luchas cívicas por la libertad de sufragio en los radicales, el acceso de los trabajadores a los derechos sociales por obra de un liderazgo plebiscitario en los peronistas. La continuidad de la identificación partidaria en torno del PJ y la UCR descansó, precisamente, sobre esas subculturas políticas, que construyeron en el tiempo vínculos de lealtad y solidaridad por sobre las preferencias ideológicas individuales de sus adherentes.

La historia reciente ha mostrado la declinación del radicalismo como partido nacional, en beneficio de formaciones partidarias más ideológicamente homogéneas. En cuanto al PJ, es verdad que los valores de la subcultura peronista han perdido la consistencia del pasado después de las políticas públicas ejecutadas en su nombre durante el gobierno de Menem, pero aún conservan capacidad de suscitar lealtades y solidaridades. El conflicto por el poder dentro de la organización, recurrente en el peronismo, converge hoy con un conflicto de proyectos ideológicos, que está poniendo en tensión los mecanismos que han regulado hasta ahora las divisiones internas, evitando la ruptura.

En conclusión, los límites y las dificultades que exhibieron los partidos para adaptarse a un escenario más complejo en cuanto a la representación de intereses y de valores los condujeron a una situación de descrédito, reflejada empíricamente en las elecciones del 2001. Este momento crítico podría ser visto como el comienzo de la segunda transición.

El criterio numérico

El problema

Es importante saber cuántos son los partidos, ya que por un lado indica inmediatamente la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Además, con solo saber cuántos partidos existen podemos conocer el número de posibles “corrientes de interacción” que intervienen. Sartori plantea que cuanto mayor sea el número de partidos, mayor será la complejidad y la complicación del sistema. Por otro lado, la táctica de competencia y oposición de los partidos guarda relación con el número de partidos, y ello tiene gran influencia en cómo se forman y funcionan las coaliciones gubernamentales. En resumen, la verdadera cuestión no es la de si importa el número de partidos, sino la de si un criterio numérico de clasificación nos permite entender lo importante.

Normas para contar partidos

La cuestión a tratar es la de qué partidos importan. El problema es que por lo general tratamos de establecer un umbral por debajo del cual no se hace caso de un partido. Esta no es la solución, ya que lleva a omisiones graves. Cuanto más se rebaja el umbral más son las posibilidades de incluir partidos sin importancia. La importancia de un partido no está solo en función de la distribución relativa de poder, sino también en función de la posición que ocupa en la dimensión izquierda-derecha.

Es evidente que la solución de este problema se halla en el establecimiento de normas según las cuales se ha de tener en cuenta un partido o no. Es decir, se debe establecer un criterio de importancia respecto de los partidos menores. Sin embargo, la grandeza o la pequeñez de un partido se miden por su fuerza (fuerza electoral, de forma análoga en el Parlamento: porcentaje de escaños). Entonces, la norma para decidir (en una situación multipartidista) cuándo se debe o no contar un partido es la siguiente:

- Norma 1: Se puede no tener en cuenta por no ser importante a un partido pequeño siempre que a lo largo de un cierto período de tiempo no sea necesario o utilizado para ninguna mayoría de coalición viable. A la inversa, debe tenerse en cuenta a un partido, por pequeño que sea, si se halla en posición de determinar a lo largo de un período de tiempo y en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales.

*Los partidos que tienen posibilidades de coalición son los partidos que de hecho han participado en la práctica en gobiernos de coalición.

Esta norma tiene una limitación, y es que solo es aplicable a los partidos orientados hacia el gobierno y que, además, son ideológicamente aceptables para los demás miembros de la coalición. Esto puede excluir a algunos partidos relativamente grandes de la oposición

permanente, como los partidos antisistema. Por ende, debe formularse una segunda norma auxiliar para contar basada en la capacidad de intimidación o de chantaje de los partidos orientados a la oposición:

- Norma 2: Un partido cuenta como importante siempre que su existencia afecte a la táctica de competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia de los partidos orientados hacia el gobierno.

Las posibilidades de chantaje del partido electoral hallan su equivalente en la capacidad del veto del partido parlamentario con respecto a la promulgación de leyes.

En resumen, podemos dejar de contar a los partidos que no tienen a) posibilidades de coalición y b) posibilidades de chantaje.

Como norma general, la existencia de pocos partidos indica poca fragmentación y viceversa. Al contar los partidos, también podemos hallar su fuerza.

Clasificación

- ✓ Unipartidismo
 - De partido único: El poder político lo monopoliza un solo partido, ya que no se permite la existencia de ningún otro partido.
 - De partido hegemónico: Permite la existencia de otros partidos únicamente como partidos subordinados. Es decir, no pueden desafiar la hegemonía del partido en el poder.
 - De partido predominante: Configuración del poder en la cual un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo una mayoría absoluta de votos.
- ✓ Bipartidismo: Dos partidos compiten por una mayoría absoluta que está al alcance de cualquiera de ellos.
- ✓ Multipartidismo: La configuración del poder en el multipartidismo indica que a) no es probable que ningún partido se acerque a una mayoría absoluta y b) la fuerza relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa posibilidad para formar coaliciones y/o su capacidad de chantaje.
 - De pluralismo limitado: Poca fragmentación y/o segmentación no polarizada.
 - De pluralismo extremo: Fragmentación alta con polarización.
 - De atomización: No importa qué cantidad de partidos haya, ningún partido tiene un efecto apreciable sobre ningún otro partido.

TEXTO ACUÑA Y CHUDNOVSKY – INSTITUCIONES

Es necesario estudiar a las instituciones junto con su contexto socioeconómico e ideológico-cultural

Los actores políticos también son claves para el análisis político

Las instituciones son la organización social de poder político, si entendemos el poder como la capacidad de los actores de alcanzar sus objetivos

Definen al Estado como un sujeto que organiza la articulación entre las instituciones y los actores. Es un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social (asimétrico en su distribución de poder) en un territorio determinado.

La matriz política

Es un sistema de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que:

- a. fija los límites de factibilidad para la realizaciones de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos
- b. define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles
- c. brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales

El conocimiento de las propiedades de la matriz política en la que están inmersos los actores es condición necesaria para el análisis de los procesos políticos. Permite asignar probabilidades.

Actores

Actor: todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella y con capacidad de acción estratégica (capacidad de identificar sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción para alcanzarlos y relativa autonomía para implementar ese curso de acción)

Toma decisiones estratégicas. Cuentan con recursos.

Los procesos de creación y cambio de los actores, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte de él.

Comportamiento de los actores

El comportamiento de los actores puede ser analizado en función de 3 elementos:

1. Los intereses de los actores: ligado al bienestar de un sujeto individual o colectivo. El interés es aquello que el actor dice que es su interés. Está relacionado con la percepción subjetiva del actor. Esta definición enfrenta algunos problemas ya que ponen en cuestión la autonomía del sujeto como juez de sus intereses (por ejemplo en los casos a) de sujetos que no cuentan con suficiente capacidad para definir sus intereses de forma autónoma o b) de intereses que por su complejidad no son perceptibles para los sentidos o la comprensión inmediata del actor). La segunda definición describe al 'interés' como todo aspecto ligado al bienestar de los sujetos, más allá de que estos lo reconozcan como tal.
2. Los recursos y capacidades de los actores: los recursos son los bienes necesarios para generar capacidades. Sus capacidades pueden estimarse teniendo en cuenta cinco propiedades:
 - la organizacional (coordinación de la acción, procedimientos administrativos y recursos económicos)
 - capacidad de representación y de gobierno (habilidad de ejercer la autoridad, habilidad de movilización política)
 - capacidad de actuar ideológicamente (descifrar el contexto, sentido para el accionar)
 - capacidad de negociación
 - capacidad de "salida" de una situación considerada inconveniente por parte del actor
3. El papel de la ideología: mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales. Remite a por qué los actores hacen lo que hacen. Subjetividad de los actores. Ideas que ordenan sus prioridades y promueven ciertos cursos de acción.

Síntesis: los actores se caracterizan por poseer ciertos intereses y determinados recursos que dan origen a sus capacidades, necesarias para llevar a cabo un plan de acción durante el cual son guiados en sus estrategias por mapas cognitivos que ordenan sus prioridades. La relación entre intereses y comportamiento está mediada por la ideología.

Instituciones

"Conjunto de reglas, formales e informales, que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad".

Distribuyen poder y recursos. Son producto de la lucha entre actores desiguales. Operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales.

El nivel de conflicto es un indicador central de la calidad institucional.

Formales (leyes) o informales (entendimiento compartido sobre cómo funciona y/o debería funcionar algo)

Pueden ser diferenciadas en función de:

- a. Tipo de dominio temático: área de política pública donde operan
- b. Nivel de agregación en el que actúan: remite a los niveles de la estructura institucional. Las reglas que definen el accionar y los contenidos de una política educativa (R1) muestran menos nivel de agregación que las reglas que definen quiénes deciden y cómo se decide ese accionar y los contenidos de una política educativa (R2). División diferenciada de funciones

Capacidad institucional

Habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trascienden el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración y regulación de conflictos en un momento dado.

¿Por qué importan las instituciones?

1. Potencial de modificar comportamientos
2. Pueden resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos
3. No solo pueden definir el accionar de los actores y la dinámica política, sino que también pueden ser definidas por los actores y las otras variables de la matriz política
4. Distribuyen poder
5. Estructuras institucionales son heterogéneas.

TEXTO MAINWARING Y SHUGART – PRESIDENCIALISMO Y DEMOCRACIA

Tesis de Linz

“El presidencialismo es menos propicio que el parlamentarismo para sostener regímenes democráticos”

Mainwaring y Shugart

“Coincidimos con tres de las cuatro críticas de Linz, pero creemos que el presidencialismo está menos orientado a resultados del tipo “ganador único” que los sistemas parlamentarios al estilo Westminster”

“Creemos que el presidencialismo tiene ciertas ventajas que compensan sus desventajas”

“Aunque Linz tenga razón acerca de la estabilidad de la democracia con gobiernos parlamentarios, depende de qué parlamentarismo y qué democracia se está poniendo en práctica”

PRESIDENCIALISMO	SEMIPRESIDENCIALISMO
1) El presidente es siempre el titular del Ejecutivo y es elegido mediante el voto popular o a través de un colegio electoral 2) Los períodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos.	1) Se elige al presidente mediante el voto popular 2) El presidente nombra un primer ministro, quien es el jefe de gobierno 3) El primer ministro y el gabinete dependen únicamente de la confianza de la asamblea 4) El presidente tiene poderes políticos significativos, como el derecho de disolver el parlamento.

Diferencias entre ambos

- En P el presidente es el jefe de gobierno, en S la jefatura del gobierno está dividida y el primer ministro es la cabeza del gobierno
- P se elige por un período fijo mientras que S depende de la continua confianza de la asamblea
- En P el solo el presidente puede destituir a miembros del gabinete
- En P el presidente tiene derecho a retener a los ministros de su predilección independientemente de la composición del Congreso, en S la mayoría parlamentaria es capaz de destituir a los ministros

Críticas al presidencialismo (argumento de Linz)

1. Separación de poderes y legitimidad dual: tanto la asamblea como el presidente son legítimos, se eligen popularmente, y su origen y supervivencia es totalmente independiente del otro. Linz discute que esto puede generar conflictos entre ambos poderes, por ejemplo si la mayoría de legisladores favorecen políticas diferentes de las que sostiene el presidente. Linz argumenta que el parlamentarismo obvia este problema porque asamblea y ejecutivo trabajan en conjunto
2. Período fijo del mandato presidencial: introduce una rigidez que es menos favorable que la flexibilidad ofrecida por los sistemas parlamentarios, donde los gobiernos no son electos por períodos fijos sino que dependen del continuo apoyo de la asamblea. Además, es muy difícil remover a un presidente ineficiente de su cargo como también lo es prolongar más allá de los límites constitucionales el mandato de presidentes con popularidad. Los presidentes tienen poco tiempo para realizar sus proyectos, esto incentiva políticas mal concebidas
3. Exigencias del presidencialismo: al presidente se le exige ser jefe del Estado y jefe de gobierno a la vez, las exigencias de ambos pueden entrar en conflicto.
4. Lógica de "Ganador único": la elección popular directa tiende a hacer pensar al presidente que no necesita llevar a cabo el proceso de constituir coaliciones y de hacer concesiones a la oposición. Ganadores y perdedores están claramente definidos por todo el período del mandato presidencial. Linz argumenta que en los sistemas parlamentarios formar coaliciones es muy común, y que los legisladores están muy atentos a las demandas incluso de los partidos más pequeños.

Crítica al argumento de Linz

- Coinciden que la legitimidad dual es problemática, pero establecen que un ejecutivo seleccionado únicamente por la asamblea, carece de una base independiente de legitimidad. Además, en los sistemas parlamentarios pueden surgir conflictos entre las cámaras alta y baja de una legislatura bicameral ya que en este caso hay legitimidad dual entre las dos cámaras de la asamblea. Puede ser problemático si ambas cámaras están controladas por partidos contrapuestos. Por lo tanto, la legitimidad dual no es exclusivamente problema del presidencialismo
- Coinciden en que la rigidez del presidencialismo puede ser problemática, pero podría remediarse sin adoptar formas parlamentarias al permitir la convocatoria de elecciones anticipadas

- NO están de acuerdo con Linz cuando dice que el presidencialismo introduce una tendencia hacia la política de ganador único más que el parlamentarismo: los sistemas parlamentarios con partidos disciplinados y un partido de mayoría ofrecen menores controles sobre el poder ejecutivo, y por ende promueven una tendencia de 'ganador único' más que los sistemas presidenciales.

Debido a la presencia de partidos disciplinados más la habilidad del primer ministro para disolver el parlamento, los sistemas Westminster no proporcionan control legislativo sobre el primer ministro.

Si un partido tiene mayoría en el parlamento, es improbable que un voto de censura prevalezca, existe poca o ninguna oposición para controlar el gobierno.

En cambio, en el presidencialismo, si un partido o coalición pierde la presidencia, este todavía puede controlar un bloque de votos cruciales dentro del Congreso, creando así un control importante frente al poder ejecutivo. Además, en comparación con los sistemas parlamentarios al estilo Westminster, la mayoría de las democracias presidenciales ofrecen mayores posibilidades para dividir el gabinete entre varios partidos. Dividir el gabinete de esta manera es otra forma de dar a los perdedores en la contienda presidencial una parte del poder.

Factores que pueden mejorar el funcionamiento del presidencialismo

Es más factible modificar los sistemas presidenciales que cambiar a uno parlamentario.

1. Simplificar la cantidad de partidos: si el sistema partidario está muy fragmentado, el partido del presidente no tendría ni siquiera la mayoría en el congreso, viéndose obligado a formar coaliciones interpartidarias (estas tienden a ser muy frágiles en los sistemas presidenciales por dos motivos 1) se forman antes de la elección y no obligan a los representantes a respaldar al gobierno y 2) el compromiso de los legisladores individuales para apoyar un acuerdo negociado por el liderazgo del partido es poco seguro). Donde la fragmentación del sistema de partidos es limitada, la necesidad de formar coaliciones se reduce y los riesgos se atenúan. La fragmentación del sistema de partidos puede limitarse por estos factores:

- Elección presidencial de mayoría relativa en una sola vuelta
- Tener elecciones legislativas y presidenciales al mismo tiempo: los votantes están más propensos a escoger al mismo partido en ambas elecciones
- Umbral de votación relativamente alto

2. Fomentar la disciplina partidaria: ayuda a que sea posible para los presidentes lograr acuerdos estables con el congreso. Si los partidos son indisciplinados, puede ocurrir que los legisladores no cumplan con los pactos negociados, que los presidentes no puedan ni siquiera confiar en el apoyo de su propio partido, y tienen que negociar

cada ley con los legisladores uno por uno, en vez de negociar principalmente con los líderes partidarios quienes pueden ofrecer los votos de los legisladores de su partido. Con partidos disciplinados, los presidentes no necesitan negociar uno por uno, pueden negociar con los líderes reduciéndose el número de actores involucrados en las negociaciones (se simplifica el proceso).

3. Poder Legislativo limitado: cuando la presidencia es relativamente débil frente al congreso, situaciones en que el presidente carece de la mayoría en el congreso no tienen por qué ser momentos de crisis. Menos probabilidades de disolver el Congreso. Si el partido del presidente es grande, pero no dominante, uno o más de los diversos partidos menores que gane asientos en el congreso puede negociar con el presidente en el proceso legislativo.

Cambiar hacia un sistema parlamentario: advertencia

- Se requiere de partidos disciplinados para sostener un sistema parlamentario, de lo contrario se incrementan los conflictos
- Cambiar hacia un gobierno parlamentario requiere rediseñar un conjunto de instituciones que aumentan la probabilidad de un buen funcionamiento