

capítulo i. *Conceptos introductorios*

1. **el estado.** 1.1 Una revisión histórica. 1.2. El Estado como burocracia y como aspecto de las relaciones sociales.
2. **el sistema y el régimen político.** 2.1. Las políticas públicas en un régimen democrático.
3. **en resumen.**

El término “políticas públicas” requiere definir y discutir inicialmente los significados de política y de lo público. Una de las definiciones más habituales de política la provee Max Weber (1987), quien la entiende como la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, la cual se caracteriza por el control de la violencia física como medio específico de dominación. Más adelante desarrollaremos que, para Weber, la idea de asociación política en el mundo contemporáneo refiere básicamente al Estado.

Esta concepción acotada de la política se diferencia de las prevalecientes en otros periodos. Para Aristóteles, por ejemplo, el hombre era un “animal político”: su actividad en la *polis* no era sólo un componente más de su vida, sino el rasgo definitorio de su existencia (Sartori, 1984). En la *civitas* romana la política seguía sin ser una actividad autónoma, y es recién con Nicolás Maquiavelo, en el siglo XV, que la política aparece como una esfera propia, separada, por ejemplo, de la ética. Ambas pueden estar incluso en conflicto, porque la moral política (aquello que el líder político *debe* hacer por el lugar que ocupa) es distinta a la moral propia de otras actividades. Weber (1987) ha sistematizado esta intuición de Maquiavelo señalando que en ocasiones el político debe optar entre seguir la ética de sus convicciones o respetar una ética de la responsabilidad: “*Quien busca la salvación de su alma y la de los demás que no la busque por el camino de la política, cuyas tareas, que son muy otras, sólo pueden ser cumplidas mediante la fuerza*”. Observamos aquí la referencia al poder como aspecto ineludible de la política. Dirigir el Estado es tener el poder para tomar decisiones obligatorias y vinculantes para los miembros de una sociedad. Se cuenta, para ello, con el respaldo de la coerción; en términos de Weber, con el monopolio de la violencia legítima.

Caramani (2008) sintetiza las dimensiones que conforman lo político: la toma de decisiones públicas y autorizadas, la adquisición y el mantenimiento del poder para

tomar esas decisiones, y el conflicto y la competencia por el poder y su utilización. Este escenario es necesariamente conflictivo porque las decisiones tomadas por la política suelen implicar una redistribución de recursos entre los miembros de la sociedad (Colomer, 2009). Para este autor, lo distintivo de la política es la decisión sobre la provisión de bienes públicos, aquellos que no pueden ser provistos por el mercado u otros mecanismos privados. Algunos de estos bienes (como la defensa nacional) generan beneficios para todos los integrantes de la sociedad, pero la mayoría de ellos (las políticas económicas y sociales, las obras públicas, los esquemas impositivos que las financian, etc.) modifican la distribución de los recursos en la sociedad, lo cual explica la competencia por alcanzar las posiciones políticas decisivas, o al menos por influir sobre ellas. Harold Lasswell (1958) ha resumido esto en pocas palabras: *“la política es quién obtiene qué, cuándo y cómo”*.

Por las razones ya mencionadas, la política en la época contemporánea se liga ineludiblemente al Estado. Ése es el tema de la siguiente acción.

1. e Estado

Como decíamos, para Weber el Estado es la asociación política que en un determinado territorio monopoliza la violencia legítima, expropiando para ello a otras asociaciones (iglesias, estamentos, etc.) que previamente disputaran ese poder. Esto no implica que el Estado deba recurrir continuamente a la violencia para ejercer su dominación, pero sí que ésta es el medio específico, distintivo, que separa al Estado moderno de otras asociaciones.

Michael Mann (1991) distingue dos componentes del Estado que están presentes en la definición de Weber. Por un lado, Mann redefine al monopolio de la coacción como el “poder despótico” del Estado: su capacidad para tomar decisiones vinculantes sin requerir el acuerdo de otro actor. Por otro lado, la concentración de los medios para ejercer ese poder es entendido como un “poder infraestructural”, que refiere a los sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos, impositivos y coercitivos que le permiten penetrar a la sociedad y hacer cumplir sus decisiones. Aquí aparece otro rasgo distintivo del Estado moderno, como lo es la existencia de un cuerpo burocrático que no es dueño de esos medios materiales del Estado, como en formas previas de dominación. El burócrata no es dueño de la oficina pública donde trabaja o de la computadora que usa. En otras palabras, existe un orden legal y administrativo que es independiente de las personas que ocupan los puestos estatales.

1.1. el estado: una revisión histórica

Claro que esto no siempre fue así. En primer lugar, por el hecho básico de que la centralización del poder propia del Estado moderno fue una rareza en la historia de la humanidad, caracterizada generalmente por sociedades con relaciones de poder menos institucionalizadas. Sólo en sociedades donde la producción económica dio lugar a un excedente más allá de la subsistencia se dio paso a la aparición de autoridades centralizadas, capaces de ser financiadas por ese excedente y necesarias para decidir precisamente su distribución (Mann, 1991). Los crecientes intercambios a partir de esos excedentes también demandaron la consolidación de autoridades capaces de regularlos y de hacer cumplir los acuerdos. Pero durante siglos estas autoridades coexistieron con otros poderes y estamentos que también demandaban lealtad a sus integrantes. Sólo con el surgimiento del Estado absolutista, que expropió a dichos estamentos (órdenes religiosas, señores feudales, ciudades-estado libres, etc.) sus propios medios de coerción y los centralizó bajo un monarca, aparece la idea de Estado moderno.

Este cambio tuvo un origen militar: sólo concentrando recursos podía garantizarse la defensa frente a otros Estados. Pero Thomas Hobbes, en el siglo XVII, brindó una justificación del Estado absoluto basada en la seguridad interna. Hobbes describe un escenario hipotético, que llama “Estado de naturaleza”, para describir una situación sin normas que regulen la vida de las personas y sin una autoridad que las haga cumplir. Las ansias de poder de cada uno conducirían esta situación a una “guerra de todos contra todos”, que reduciría la vida a una existencia breve y brutal. Aun si las personas no buscaran poder, el miedo ante las apetencias de los otros los llevaría a actuar preventivamente para defenderse, generando del mismo modo ese escenario de lucha generalizada. Hobbes, entonces, postula al Estado como el resultado de un contrato que realizan los individuos, por el cual ceden a éste su capacidad de acción independiente en tanto garantice su vida y su propiedad.

Eventualmente la tensión entre un poder político absoluto y una mayor dispersión de los recursos económicos (motivada, en parte, por el desarrollo del mercado que el Estado había permitido) dio lugar a mayores restricciones al accionar estatal. Surge así el Estado liberal, que a través de distintos mecanismos (el constitucionalismo, la división de poderes) establece límites al poder absoluto de los gobernantes. Esto era coherente con las teorías económicas del naciente capitalismo: si se limita la acción del Estado y se permite el libre desarrollo de los mercados, postulan estos autores, toda la sociedad terminará beneficiándose. Pero la disolución de antiguas lealtades

feudales, que otorgaban a los vasallos (aun en el marco de relaciones totalmente jerárquicas) un mínimo marco de protección, fue reemplazada por relaciones de mercado en las que cada individuo debía valerse por sí mismo. La dislocación producida por estos cambios, y la enorme desigualdad del primer capitalismo, produjeron conflictos sociales y oleadas revolucionarias.

El Estado de Bienestar fue la nueva forma adoptada por la organización estatal en ese escenario. La primera política social apareció en la Alemania del siglo XIX, cuando Otto von Bismarck comprendió que implementar un seguro social para todos los asalariados era el mejor mecanismo para canalizar y moderar las demandas de la clase obrera. En distintos países comenzaron a aparecer medidas similares, tendientes a garantizar niveles mínimos de ingreso, alimentación, educación, salud y vivienda para todos los ciudadanos. Después de 1930, el Estado de Bienestar adoptó además un componente “keynesiano”, en referencia al economista británico John Maynard Keynes (Abal Medina, 2010). La gran crisis económica mundial originada en 1929 permitió concebir al Estado como un regulador necesario del ciclo económico, capaz de sostener la demanda agregada mediante un uso expansivo del gasto público en los períodos de contracción económica. Éste fue un momento de quiebre profundo en el desarrollo de los Estados modernos, porque implicó el fin del “laissez faire” (dejar hacer) a los mercados que hasta ese momento lo había caracterizado.

Las relaciones entre trabajadores y empresarios también fueron alteradas por estos cambios. La legislación laboral pasó a ser discutida en ámbitos de negociación tripartitos, con el Estado contribuyendo a mitigar las asimetrías de recursos y poder entre el capital y el trabajo. En términos de política económica, en numerosos países el Estado nacionalizó sectores considerados estratégicos y, en países como la Argentina, impulsó la industrialización por sustitución de importaciones. En la esfera social, las políticas impulsadas en las primeras experiencias del Estado de Bienestar fueron ampliadas, con el objetivo de “cubrir aquellos riesgos e incertidumbres a los que están expuestos el trabajador asalariado y su familia en la sociedad capitalista” (Offe, 2008: 110).

Este modelo entró en problemas en los años 70. Muchos países experimentaron crisis económicas, incluyendo el nuevo fenómeno de la “estanflación” (recesión acompañada de inflación). Un alza en el precio del petróleo acentuó la crisis fiscal de numerosos Estados. La globalización económico-financiera redujo las capacidades de los Estados para influir sobre la demanda agregada, dado que ahora los capitales contaban con mayor movilidad para desplazarse entre países. Este contexto fue

aprovechado por una corriente política e intelectual que desde hacía algunos años venía organizándose y financiándose para contrarrestar lo que veían como una intervención estatal excesiva. Así, durante las décadas siguientes en distintos países se adoptó una política de reducción del tamaño del aparato estatal, privatización de varias de sus funciones, desregulación de los mercados y flexibilización de las relaciones laborales. En la Argentina, pero también en muchos otros países, estas políticas fueron sucedidas por fuertes aumentos en los niveles de desigualdad social.

En los comienzos del siglo XXI esta tendencia parece estar en reversión. Numerosos países latinoamericanos, que habían experimentado versiones intensas del ideario neoliberal, viraron hacia un rol más activo del Estado, principalmente en materia de promoción social. La implementación de transferencias condicionadas de ingreso, por ejemplo, se inscribe en la tradición del Estado de Bienestar de garantizar niveles mínimos en materia social para todos los ciudadanos. En el año 2008, una nueva crisis económica mundial, cuyos orígenes pueden atribuirse a la falta de regulaciones efectivas en materia financiera, condujeron a los países más desarrollados a emprender también un camino algo distinto al de fines del siglo XX. Sin embargo, a diferencia del “consenso socialdemócrata” que sostuvo al keynesianismo durante décadas, que este rumbo se consolide y generalice en el mundo en los años por venir.

1.2. el estado como burocracia y como relaciones sociales

Tras esta sintética y simplificada narración histórica, podemos retomar con mayores elementos la discusión teórica y conceptual sobre el Estado. Como decíamos anteriormente, el medio por el cual el Estado moderno ejerce el monopolio de la coacción legítima, y por el cual ha implementado las políticas que fue adoptando en el tiempo, es un cuerpo administrativo burocrático. Este cuerpo actúa, al menos la mayor parte del tiempo, en base a normas que definen su rango de acción establecido. Su estructura es jerárquica, con funcionarios ubicados en escalafones superiores, directivos, y otros en puestos subordinados. En un plano ideal, estos burócratas son los ejecutores de las medidas dispuestas por los decisores políticos (Legisladores, Presidentes, Ministros, etc.), aunque los estudios de implementación (como se verá en el capítulo IV) han detectado que la separación tajante entre decisión e implementación no se verifica en la práctica, ya que la ejecución de una medida requiere numerosas decisiones adicionales que pueden afectarla significativamente.

Max Weber es nuevamente el pensador fundamental de este fenómeno, al que percibía como un rasgo compartido de las sociedades modernas, cualesquiera fue-

ran sus orientaciones ideológicas: *“La administración burocrática pura, o sea... atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados... Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de ese marco. Pues si la administración burocrática es en general -caeteris paribus- la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales). Se tiene que elegir entre la burocratización y el diletantismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado”* (Weber, 1964).

Los primeros estudios sobre el Estado se enfocaron en el componente burocrático de las administraciones públicas, pero desde una perspectiva formal, legal, que describe aquello que las normas señalan que las instituciones son. El clásico texto de Woodrow Wilson *The study of administration*, por ejemplo, define a esta corriente de estudios como *“la ejecución sistemática y detallada del derecho público”* (Wilson, 1887). Pero otras corrientes intelectuales adoptarían otros enfoques. El pluralismo, en auge a mediados del siglo XX, concebía al Estado simplemente como una “caja negra”, que recibía demandas desde la sociedad (canalizadas a través de partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresarias, etc.) y generaba políticas a partir de los equilibrios de poder entre los grupos que formulaban esas demandas. Así, el sistema político era visto como *“un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban”* (Scokpol, 2008: 170). Nótese que aquí el énfasis es en el “sistema político”, más que en el Estado; similares mecanismos operan en sociedades sin Estados modernos, dado que todos cuentan con alguna estructura que desempeña el mismo rol.

El marxismo es otra corriente que ha presentado al Estado y sus acciones como una consecuencia de lo que ocurre a nivel de la sociedad civil. En sus distintas versiones, los autores marxistas comparten la idea general de que *“los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción”* (Scokpol, 2008: 171). En sus concep-

ciones más simples, el Estado aparece como una “superestructura” que simplemente refleja las relaciones sociales de producción predominantes. En el capitalismo, el Estado actúa como un “comité de asuntos de la burguesía”, que refleja y consolida la primacía de este grupo social. Autores neomarxistas posteriormente matizaron esta visión utilizando conceptos como el de “autonomía relativa” del Estado frente a los grupos sociales, pero su idea básica (al igual que en el pluralismo) entiende el accionar estatal como una respuesta a demandas e intereses sociales. El estudio de las burocracias, por lo tanto, quedó parcialmente de lado.

Recién con el neo-institucionalismo la atención volvió a centrarse en dichas cuestiones, aunque ahora no (como lo era en el viejo institucionalismo) desde una perspectiva formalista. Una de las autoras que “trajo al Estado de vuelta” lo sintetizaba así: *“Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normativamente por autonomía del Estado”* (Scokpol, 2008: 174). Sin negar la influencia de los grupos sociales organizados, hay un reconocimiento de que el Estado posee un carácter distintivo. Como señala Mann (1991), incluso si el Estado es un órgano utilizado para intensificar o institucionalizar ciertas relaciones sociales, para desempeñar esa tarea debe centralizar recursos, penetrar a la sociedad civil y ejecutar decisiones políticas, adquiriendo así una estructura organizacional (un poder infraestructural) muy distinto al de cualquier grupo social.

Distintos autores neoinstitucionalistas explican a las instituciones estatales como estructuras que, mediante distintos incentivos, estimulan la cooperación entre los individuos y contribuyen al desenvolvimiento de la sociedad y la economía. Por ejemplo, señalan que en una situación de ausencia de Estado no habría sanción para quien rompiera los contratos, perjudicando así la actividad económica. La amenaza de sanción estatal actúa como un incentivo para cumplir los acuerdos entre individuos y organizaciones. Vale notar que algunos de los trabajos neo-institucionalistas han caído en el problema opuesto al de los paradigmas más sociológicos. Como indica Carlos Acuña (2008: 11), en algunas de estas obras: *“se desvanecieron en el olvido teórico la investigación y enseñanza sobre la relación del Estado con capitalistas y trabajadores, sobre las funciones estatales y su relación con macro-procesos estructurales, así como perspectivas más Estado-céntricas”*. Así, por ejemplo, explicar a las instituciones políticas como mecanismos que producen cooperación entre actores sociales puede hacer olvidar el carácter desigual de esas “reglas del juego”. Como señala un propio autor

de esta corriente, pero crítico de varios de sus colegas, las disposiciones institucionales a veces favorecen al conjunto de la sociedad, pero en numerosas circunstancias benefician a ciertos sectores y perjudican a otros, dependiendo de quién se impone en el equilibrio de fuerzas. En palabras de Moe (2005): *“Las instituciones pueden ser estructuras de cooperación... pero también pueden ser estructuras de poder”*.

Tal vez la posición más equilibrada la provea Guillermo O’Donnell (1993), para quien el Estado es un cuerpo burocrático y también un conjunto de relaciones sociales, que ese Estado expresa y refuerza coactivamente. Para ello, el Estado apela a otra de sus dimensiones constitutivas: un sistema legal, que formaliza dichas relaciones. A la vez, aun en la medida en que expresan relaciones sociales, las diferentes instituciones que conforman el Estado difieren, a veces notoriamente, en sus niveles de autonomía frente a los grupos sociales, sus funciones, sus orientaciones y los recursos con que cuentan (Oszlak 2008). El Estado es un conglomerado de diferentes instituciones, más que un aparato monolítico y homogéneo. De esta manera, el Estado *“se constituye en un espacio en el que se intersectan contradictoriamente diferentes racimos de relaciones sociales”* (Abal Medina, 2003). Las cuatro fuentes del poder identificadas por Mann (la ideológica, la económica, la política, la militar) conforman una matriz (y no un “sistema”) por el cual ninguna de las fuentes posee una posición siempre preponderante, y por ende tampoco la acción estatal responde siempre a una única lógica funcional (Mann, 1991).

Retomando toda la discusión previa, es posible arribar a una concepción del Estado como la define Abal Medina (2012): *“podemos afirmar que el Estado es un aspecto de las relaciones sociales; específicamente, es la instancia política de dominación, objetivada en diversas instituciones, que ejerce en forma legítima el monopolio de la coerción física legítima en un territorio determinado. Tiene por objeto garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones a las que podemos englobar bajo el concepto de matriz político-social, indicando con éste a las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus intereses. Por último, constituye una autoridad autónoma, en virtud de su peculiar sistema organizacional: es una estructura territorialmente centralizada, por la cual las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro”*.

2. El sistema y el régimen Político

Estas características generales de los Estados presentan variaciones de acuerdo a quién y cómo gobierna. Es decir, según cuál sea el régimen político imperante en

cada Estado. Pero antes de presentar este concepto, podemos indagar en uno más abarcativo, que lo incluye: el de “sistema político”.

Como mencionamos anteriormente, la revolución conductista de mediados del siglo XX incorporó la noción de sistema político al lenguaje académico. Uno de los principales teóricos de esta corriente, David Easton (1969), detalló tres componentes de todo sistema político:

- i) Una comunidad política, conformada por las personas, grupos y organizaciones (como los partidos) que influyen sobre el sistema, y las ideologías y valores que defienden.
- ii) Un régimen político, definido por el conjunto de normas que establecen cómo los distintos miembros de la comunidad participan del juego político, cómo se resuelven los conflictos entre ellos, y las estructuras de autoridad que definen el rol que poseen la capacidad de mando.
- iii) Las autoridades, que son quienes ocupan las estructuras recién descritas.

Como vimos, de todas maneras, la referencia al “sistema político” (propia del conductismo, el pluralismo, el estructural-funcionalismo) implicaba en cierta medida una pérdida de la centralidad del Estado. Sociedades sin Estado tenían los componentes del sistema político, aun si implementados por otro tipo de estructuras. Con el declive de estas corrientes intelectuales, este concepto no es usado con demasiada frecuencia. En cambio, la noción de “régimen” necesariamente debe ser mantenida, aun reemplazando el concepto superior de “sistema político” por el de “Estado”, como lo hace Guillermo O’Donnell. Este autor incluye en el régimen a los *“patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones del gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidas para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales”* (2003:36).

La principal distinción que podemos distinguir entre los regímenes políticos contemporáneos es la que separa a los democráticos de los no democráticos. A su vez, entre los regímenes no democráticos podemos distinguir entre los autoritarios y los totalitarios. Estos últimos, según Linz (2000), presentan una máxima concentración del poder en una persona o un grupo (por ejemplo, en los líderes de un partido único), están identificados con una determinada ideología (como el nazismo o el estalinismo) y buscan una movilización intensa de la sociedad. Los regímenes au-

toritarios, en cambio, admiten un limitado pluralismo, permitiendo la existencia de grupos externos al Estado (como iglesias o sindicatos), generalmente carecen de un lazo ideológico fuerte y no buscan la movilización social, que es percibida como una amenaza para el régimen.

Estos casos no democráticos, en sus variedades autoritaria y totalitaria, se diferencian de los regímenes democráticos. Aun compartiendo rasgos comunes, existen infinidad de definiciones de “democracia”, que resaltan distintos aspectos de la misma.

- i) *Nociones mínimas o procedimentales de democracia*. Para autores como Joseph Schumpeter o Adam Przeworski, el único requisito para calificar a un régimen como democrático es que en él se celebren elecciones competitivas, es decir, elecciones donde la oposición pueda ser victoriosa y pueda pasar a ocupar posiciones de gobierno.
- ii) *Nociones que incorporan un conjunto de libertades*. Autores como Robert Dahl (1961) coinciden en la necesidad de elecciones competitivas para calificar a un régimen como democrático, pero agregan otras características, incluyendo la libertad de expresión, la existencia de fuentes variadas de información, y el derecho a formar organizaciones políticas, entre otras. En tales casos, dice Dahl, podemos considerar que un régimen es “poliárquico”, en el sentido de expresar empíricamente los principios democráticos.
- iii) *Nociones que incorporan las condiciones sociales*. Algunos autores consideran que, sin ciertos niveles de igualdad social, no es posible hablar de régimen democrático. La dificultad en estas definiciones es acordar cuáles son los niveles mínimos de equidad a satisfacer para poder considerar a un país como democrático.
- iv) *Nociones de democracia “con adjetivos”*. Algunos autores sostienen que, en algunos países latinoamericanos de reciente democratización, aun cuando ciertas libertades postuladas por Dahl no están presentes o lo están sólo de forma débil, igualmente sería incorrecto excluirlos de la categoría de regímenes democráticos. No son democracias plenas, pero tampoco son regímenes autoritarios. Así, Collier y Levitsky (1997) documentan la proliferación de conceptos como “democracias iliberales”, “democracias neopatrimoniales” o “proto-democracias”, que reflejan este carácter atenuado pero igualmente democrático de estos regímenes. La noción de “democracia delegativa” de O’Donnell (1994) es distinta de estos ejemplos porque sí se trata de un ejemplo pleno de democracia, aun cuando el control horizontal entre poderes del Estado sea débil y por lo tanto la calidad de la democracia se vea afectada.

O'Donnell realiza una discusión sobre estas alternativas, y concluye con su propia definición, al indicar que un régimen es democrático cuando *“el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas y en las que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas”, tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados”* (O'Donnell 2003: 36). El régimen es, así, una mediación entre la sociedad y el Estado, que determina el modo en que desde aquella se accede a las altas posiciones gubernamentales. En las democracias contemporáneas, los partidos políticos ejercen un rol decisivo en esta tarea.

Esta definición de régimen no implica, de todas maneras, descartar totalmente las condiciones sociales que hacen posible a la democracia. Como el mismo O'Donnell (2002) indica, la teoría democrática se sustenta sobre el supuesto de la “agencia”, es decir, la idea de que cada individuo posee la capacidad para ser responsable por sus propios actos, con la correspondiente existencia de un conjunto de derechos y obligaciones universales respaldados por el sistema legal. La pobreza extrema, el temor, la vulnerabilidad, la desigualdad en el trato brindado por el Estado, son todas situaciones que afectan la capacidad de agencia, y por lo tanto influyen sobre la real “democraticidad” de un Estado de derecho. Por eso, O'Donnell distingue un “régimen democrático” de un “Estado democrático”. El primero satisface las condiciones de acceso al poder y de ejercicio del mismo descriptas más arriba; el segundo, además de esto incorpora una amplia gama de derechos civiles, sociales y culturales para sus ciudadanos.

2.1. las políticas públicas en un régimen democrático

Las políticas públicas en un régimen democrático ocurren en el marco definido por la concepción ya presentada de “democracia”. En general, a diferencia de los regímenes autoritarios, la democracia supone una multiplicidad de “actores de veto” (Tsebelis, 2008) en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Los actores de veto son aquellos cuyo acuerdo es requerido para aprobar una decisión que modifique el statu quo. En distintos sistemas de gobierno, como se discutirá en el capítulo siguiente, existe distinta cantidad de actores de veto institucionales. En un país presidencialista, como la Argentina, tanto el Presidente como el Congreso son actores de veto para las decisiones que requieren la promulgación de leyes. El Congreso debe aprobar dicha decisión (con la mayoría requerida según el tema en cuestión),

pero el Presidente puede vetarla. En sentido inverso, el Presidente puede enviar un proyecto de ley al Congreso, pero éste puede no aprobarlo. Ambos son, entonces, actores de veto. Y dado que el Congreso Nacional posee dos Cámaras con similares atribuciones, el acuerdo de ambas es requerido para aprobar una ley; las Cámaras de Diputados y de Senadores, cada una, son actores de veto.

En una democracia de partidos políticos, existen otros actores de veto no definidos en la Constitución. Los partidos o coaliciones con mayoría en el Ejecutivo y el Legislativo pueden ser auténticos jugadores con veto del sistema político, especialmente si actúan de forma unificada y disciplinada. Sin su acuerdo, no es posible cambiar las políticas vigentes. En un sentido más amplio del término, también puede considerarse que otras organizaciones que participan de la esfera pública constituyen actores de veto. Por ejemplo, en instancias que incluyen a sindicatos y empresas (como el Consejo del Salario, que tiene entre sus funciones la determinación del salario mínimo, vital y móvil), esas organizaciones también son jugadores cuyo acuerdo es requerido para cambiar el statu quo. Finalmente, aunque su rol en la toma de decisión sea discutible, numerosas decisiones adoptadas por el Ejecutivo y el Legislativo se terminan dirimiendo en el Poder Judicial, por lo cual una concepción amplia del modelo de actores de veto puede incluir a este poder.

La cantidad de actores de veto está relacionada con la estabilidad de las políticas públicas. Cuando el acuerdo de más jugadores es requerido para cambiar una política, más difícil es lograrlo. En cambio, cuando el número de actores de veto es reducido, es más simple cambiar el statu quo y por lo tanto la inestabilidad en las políticas públicas es mayor. En estos casos, los gobiernos entrantes tienen mayor facilidad para introducir modificaciones de política pública; por lo tanto, la sucesión de gobiernos de diferente signo político puede conducir a continuos cambios de políticas. En la situación opuesta, un elevado número de actores de veto puede implicar una gran dificultad en modificar las políticas; en estos casos, según Tsebelis (2008), la democracia puede verse afectada si algunos actores deseosos de modificar las políticas recurren a medios extra-constitucionales para lograr ese objetivo. De esta manera, tanto un número muy pequeño como un número excesivo de actores con poder de veto pueden tener efectos negativos, en un caso por la inestabilidad en las políticas y en el otro por la imposibilidad de cambiarlas.

En términos estrictos de diseño institucional, los sistemas presidencialistas implican mayor cantidad de actores de veto que los sistemas parlamentarios. Como se ampliará en el capítulo II, los sistemas presidenciales distribuyen el poder entre un

Presidente y un Congreso, ambos electos de manera independiente. En el parlamentarismo, en cambio, el pueblo sólo elige al Poder Legislativo, que luego selecciona al titular del Ejecutivo. Por lo tanto, la mayoría legislativa (pertenzca ésta a un solo partido o a una coalición de partidos) siempre es del mismo signo político que el Primer Ministro y su gabinete. Por lo tanto, el Legislativo y el Ejecutivo no son dos actores de veto diferentes, ya que una similar pertenencia partidaria los vuelve un único punto de veto.

Las características del sistema de partidos también influyen en la cantidad de actores de veto. En sistemas con sólo dos partidos relevantes (bipartidismos) es más probable que quien conduce el Ejecutivo disponga de mayoría legislativa; en cambio, en contextos de múltiples partidos políticos (multipartidismos) el titular del Ejecutivo requerirá seguramente el apoyo de otros partidos para aprobar sus proyectos de ley. Así, cada uno de estos partidos necesarios para formar una mayoría puede considerarse un actor de veto. Podemos, por lo tanto, graficar el número de actores de veto en distintos países según cómo combinen el sistema de gobierno (presidencialista o parlamentario) con el sistema de partidos (bipartidista o multipartidista):

	Bipartidista	multipartidista
parlamentario	Pocos actores de veto	Intermedio
presidencialista	Intermedio	Muchos actores de veto

En la celda de abajo a la derecha (muchos actores de veto) deberíamos esperar una mayor dificultad en cambiar las políticas públicas, mientras que los países de la celda de arriba a la izquierda (pocos actores de veto) deberían presentar mayor inestabilidad en sus políticas. En términos generales, estas tendencias se verifican empíricamente. Sin embargo, está claro que el sistema de gobierno y el sistema de partidos no son las únicas variables que influyen en la estabilidad de las políticas. Pueden existir otros factores (incluidas instituciones informales que incentiven comportamientos distintos en los actores de veto) que reviertan estas tendencias. La Argentina de la última década, por ejemplo, es un ejemplo de un país presidencialista (cuyo Poder Legislativo es, además, bicameral) con un sistema de partidos relativamente fragmentado, y sin embargo numerosas políticas públicas relevantes han sido modificadas. Un Presidente altamente popular, por ejemplo, puede ser capaz de

lograr el acuerdo de otros actores de veto, quienes no desean enfrentar al Ejecutivo en la opinión pública. A la vez, en la medida en que los legisladores son electos en distritos provinciales, la distribución de beneficios públicos a sus distritos (una práctica habitual, por ejemplo, en el presidencialismo estadounidense) puede permitirle al Presidente obtener los votos suficientes en el Congreso para aprobar su agenda.

Los partidos políticos y los sistemas de partidos influyen en las políticas también por otros mecanismos. En tanto organizaciones, partidos de características programáticas (aquellos que responden a un ideario relativamente estable y que no varían demasiado su ubicación en el espectro político) facilitan la realización de acuerdos inter-temporales, dado que los compromisos de sus actuales líderes tenderán a ser respetados por el partido en el futuro (Tomasi *et al*, 2006). Si pasamos del nivel organizativo interno de los partidos a sus pautas de competencia, también vemos influencia sobre las políticas públicas, porque éstas son formuladas, negociadas y aprobadas por los partidos (o por sus representantes en el Congreso y el gobierno). La adaptabilidad, coordinación, equidad o eficiencia de las políticas dependen, al menos en parte, de cómo compiten los partidos que las impulsan. También la capacidad de control de los ciudadanos varía según cómo sean las características del sistema de partidos. Cuando la competencia partidaria es volátil y errática, y por lo tanto las siglas partidarias cambian en cada elección, resulta complejo para los votantes poder identificar a los responsables por las políticas adoptadas y premiarlos o castigarlos en consecuencia (Abal Medina, Alessandro y Cheli 2007).

Finalmente, el grado de nacionalización del sistema de partidos es un factor determinante en la calidad de las políticas (Alessandro, 2012). En términos generales, el nivel de nacionalización indica en qué medida la política de un país se halla estructurada por temas y conflictos propios de órbitas nacionales o subnacionales. En sistemas poco nacionalizados, los legisladores guían su comportamiento principalmente por cuestiones propias de su distrito, y por lo tanto la dirección partidaria nacional tiene menores recursos para disciplinar su voto en el recinto. Por lo tanto, los Ejecutivos tendrían mayores dificultades para construir coaliciones duraderas y aprobar políticas en el Congreso. En segundo lugar, el grado de nacionalización del sistema partidario se vincula también con los criterios que los partidos utilizan, desde el gobierno nacional, para distribuir recursos entre los gobiernos subnacionales. Un partido con apoyos concentrados en determinadas regiones puede priorizar esas zonas en la adopción e implementación de políticas, en desmedro de otros criterios (como la equidad o la eficiencia).

La nacionalización del sistema de partidos también puede influir en las políticas públicas al estimular distintos niveles de centralización o descentralización del Estado. Partidos provinciales poderosos, por ejemplo, pueden negociar apoyos con los gobiernos nacionales a cambio de obtener una mayor descentralización de competencias y recursos hacia niveles subnacionales de gobierno. En cambio, cuando el sistema de partidos está más nacionalizado, es probable que los partidos busquen reforzar las capacidades del nivel central de gobierno. (Vale notar, de todas formas, que algunos autores postulan una causalidad en sentido contrario: Chhibber y Kollman -2004- afirman que el nivel de centralización del Estado es el que determina el nivel de nacionalización del sistema partidario).

Hasta el momento, hablamos de los Poderes Ejecutivos como actores unificados en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, como Allison (1969) y una extensa literatura posterior lo atestiguan, al interior de los gobiernos existen numerosos actores que también compiten por hacer prevalecer su posición. Los funcionarios compiten no sólo por preferencias y ambiciones personales, sino también por los incentivos que su posición les genera. Especialmente cuando múltiples organismos producen políticas y regulaciones sobre una misma esfera (como ocurre, por ejemplo, en la esfera económica, que suele comprender no sólo al Ministerio de Economía sino también a otras áreas de gobierno) es habitual que cada funcionario busque ampliar las competencias de su propio organismo. Los gobiernos adoptan distintos mecanismos para la resolución de estas divergencias. En algunos casos, los Presidentes prefieren ser ellos mismos los decisores finales en gran cantidad de áreas, estimulando una competencia entre sus funcionarios subordinados (un “equipo de rivales”) que le garantice al Presidente múltiples canales de información no filtrada. En otros casos, los Presidentes favorecen que sus funcionarios lleguen a acuerdos en instancias inferiores, reservándose la intervención presidencial sólo para los casos donde el consenso de su equipo no fue posible. Lo que ambos modelos relevan, de todas formas, es que la idea de un actor unificado y monolítico en la toma de decisiones ni siquiera es plausible al interior de los Poderes Ejecutivos.

En definitiva, en los regímenes democráticos la idea central es la existencia de una pluralidad de actores que participan de la formulación de políticas públicas. Los distintos grupos, evidentemente, poseen desiguales capacidades de influencia. Como se preguntara Robert Dahl (1961) hace ya varias décadas: *“en un sistema político en el que casi cada adulto puede votar, pero en el que el conocimiento, la riqueza, la posición social, el acceso a la administración y otros recursos están desigualmente distribuidos, ¿quién gobierna realmente?”*. Responder esta fundamental pregunta

remite necesariamente a la discusión previa sobre el Estado y las relaciones sociales. Es indudable que el Estado, en sus múltiples y contradictorias aristas, refleja en parte los equilibrios de poder entre los grupos sociales; pero también parece indudable hoy que quienes ocupan las posiciones gubernamentales tienen cierta autonomía para desarrollar políticas que no respondan directamente a esas presiones sociales.

Analizando la dinámica de los *lobbies* cuando se discuten cambios en las políticas públicas estadounidenses, Baumgartner y otros (2009) mostraron, por ejemplo, que los sectores más poderosos de la economía no logran imponer sus preferencias de políticas de modo significativamente más frecuente que otros grupos. Esto ocurre, en parte, porque la situación actual ya refleja equilibrios de poder que favorecen a los más poderosos, por lo cual no necesariamente esos sectores volverían a lograr los cambios que desean. Pero ocurre, también, porque estos grupos no son homogéneos a su interior, con lo cual es factible que aparezcan enfrentados ante posibles cambios de políticas. Lo que existen son coaliciones cambiantes de grupos de interés en pugna según el tema en discusión, y por eso sólo rara vez “los poderosos” actúan unificadamente impulsando sus intereses. Estas situaciones de empate entre grupos generan que el actor más decisivo para los cambios de políticas sean los Presidentes. Este hallazgo empírico es una buena noticia para la teoría democrática: implica que el voto (la elección de quién ejerce la Presidencia) es un factor más influyente que la concentración de recursos económicos para influir en la toma de decisiones. De todas maneras, esto varía en distintos países, contextos, momentos históricos y temas en discusión.

La competencia entre actores políticos no se da solamente sobre los temas ya presentes en la agenda pública, sino precisamente en el intento por definir los contenidos de esa agenda. William Riker (1982) ha acuñado el término “herestesis” para referirse a este intento por influir en las circunstancias de la elección política. Los ocupantes de ciertas posiciones (como los presidentes de las comisiones legislativas en el Congreso Nacional) tienen un claro poder de fijación de agenda, al definir cuáles son los temas que se someterán a votación y en qué orden. Pero más en general, todos los actores tratan de influir en la agenda pública para priorizar aquellos temas en los que podrán resultar vencedores. Por ejemplo, quien está en minoría en cierta situación puede introducir un nuevo asunto en discusión, para tratar de dividir a la mayoría existente. Riker considera que esta estrategia consiste en alterar el número de “dimensiones de evaluación”: al sumar nuevos componentes al tema en cuestión, la coalición mayoritaria puede ahora verse dividida por el nuevo asunto en discusión.

En uno de los ejemplos de Riker, una minoría legislativa buscaba bloquear una acción militar del Presidente estadounidense, que la mayoría del Senado apoyaba; esa minoría introdujo un nuevo asunto a la discusión (la defensa de las atribuciones del Senado frente a los actos unilaterales del Presidente), y así logró dividir a la mayoría. Algunos senadores que apoyaban la acción militar igualmente votaron en contra, al considerar que la nueva dimensión (proteger las prerrogativas del Senado) era más relevante en su decisión. Los actores políticos utilizan estrategias similares no sólo en recintos legislativos, sino también para influir en la opinión pública y favorecer sus opciones de políticas pública preferidas.

3. Resumen

Este capítulo ha presentado los aspectos principales del Estado y de las políticas públicas en regímenes democráticos. Hemos presentados los diferentes componentes del Estado, tanto en su dimensión institucional-burocrática como en su faz de expresión de determinadas relaciones sociales. Para esto hemos definido términos como poder y dominación, y hemos presentado sintéticamente la concepción de distintas corrientes (pluralista, marxista, neoinstitucionalista) sobre el Estado. Se ha realizado un breve recorrido histórico del Estado moderno, describiendo principalmente sus distintos niveles de intervención sobre otras esferas sociales. También se ha discutido sobre la noción de democracia, y sobre las características que la distinguen en la época contemporánea, incluyendo en sus formulaciones procedimentalistas o mínimas y en aquellas que aluden a un conjunto más amplio de derechos ciudadanos. Finalmente, se han indicado las características más relevantes de las políticas públicas en regímenes democráticos, tanto en lo referido al diseño institucional (presidencialista o parlamentario) como al sistema partidario.

Este capítulo introductorio sobre el Estado y la democracia permitirá comprender mejor los temas presentados en los capítulos siguientes.

referencias

- Abal Medina, Juan Manuel, “El Estado”, en Julio Pinto (Comp.) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.
- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- Abal Medina, Juan Manuel, *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2012.

- Abal Medina, Juan Manuel, Martín Alessandro y Gabriela Cheli, "Controlando a los representantes: una revisión teórica y conceptual de la accountability vertical", en Juan Manuel Abal Medina (Ed.) Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- Acuña, Carlos, "Introducción", en Carlos Acuña (Comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Alessandro, Martín, "¿Descentralización sin desnacionalización? transformaciones en la estructura estatal y la competencia política en la Argentina (1983-2007)". Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, 2012.
- Allison, Graham T., "Conceptual Models and the Cuban Missile". *American Political Science Review*, 69 (3): 689-718, 1969.
- Baumgartner, Frank R. et al., *Lobbying and policy change. Who wins, who loses and why*. Chicago, University of Chicago Press, 2009.
- Caramani, Daniele, *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2008..
- Chhibber, Pradeep y Ken Kollman, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Princeton, Princeton University Press, 2004..
- Collier, David y Steven Levitsky, "Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*, 49 (3): 430-451, 1997.
- Dahl, Robert, *Who governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Easton, David, *Esquemas para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Lasswell, Harold, *Politics: Who gets What, When and How*, New York, Meridian Books, 1958.
- Linz, Juan, *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- Mann, Michael, *Las fuentes del poder social. Volumen II*, Madrid, Alianza, 1991.
- Moe, Terry, "Power and Political Institutions". *Perspectives on Politics*, 3: 215-233, 2005.
- O'Donnell, Guillermo, "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, 33 (130): 163-184, 1993.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69, 1994.
- Offe, Claus, "Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas", en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.

- Oszlak, Oscar, “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Riker, William, “Political Theory and the Art of Heresthetics”, *American Political Science Association Annual Meeting*, 2 al 5 de Septiembre, 1982.
- Scokpol, Theda, “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Tomasi, Mariano et al., *The politics of policies. Economic and social progress in Latin America*, Washington DC: Inter-American Development Bank / David Rockefeller Center for Latin American Studies / Harvard University, 2006.
- Tsebelis, George, “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Carlos Acuña (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.
- Weber, Max, “La política como vocación”, en *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1987 [1919].
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Wilson, Woodrow, “The study of administration”, *Political Science Quarterly*, II (2):197-222, 1887.