

## Naturaleza y evolución de la ciencia política (Gianfranco Pasquino)

### El estudio científico de la política

Política es la actividad que hombres y mujeres desarrollan para mantener junto un grupo, protegerlo, organizarlo y ampliarlo, para escoger quien toma las decisiones y como, para distribuir recursos, prestigio, etc. Ciencia política es el estudio de esta actividad como método científico, generando generalizaciones y teorías, y permitiendo su verificación y falsación.

### Delinear la evolución de una disciplina como la ciencia política es difícil y complejo por dos razones:

- 1) Su historia y la historia de quienes la practican se entrelazan irremediable y fecundamente con la de las otras disciplinas (derecho constitucional, sociología, etc).
- 2) La evolución de la ciencia política ocurre de manera conjunta a través de la definición/redefinición del objeto de análisis, así como la elaboración de nuevas técnicas y métodos para el máximo nivel de "cientificidad". Por ello, con el pasar del tiempo, cambian ya sea el objeto (política) o el método (la ciencia).

Podemos afirmar entonces, que la ciencia política cuenta con raíces profundas en un pasado lejano y orígenes recientes. Además, es el **producto de un conjunto de contribuciones, reflexiones, análisis de fenómenos políticos madurados en el transcurso de la experiencia política occidental.**

Desde el inicio el objeto calificador aunque no exclusivo del análisis político se ubicó en el **poder** (modalidades de adquisición y uso del mismo, su concentración y distribución, su origen y legitimidad, etc). Sin embargo, las técnicas de análisis han ido cambiando, recurriendo a instrumentos tomados de la psicología política, con una mejor y mayor formalización del concepto mismo.

El **poder** parece un fenómeno más difundido que otros, más general y más generalizado y que caracteriza mejor a la actividad política, sin embargo, por ser el objeto central del análisis político, a menudo ha sido sustituido por el **estado**. Si en los primeros análisis clásicos, de Maquiavelo a Hobbes, el problema es el de crear el orden político, en otros casos el problema será el de la creación de un Estado pluralista (Locke), democrático (Tocqueville), fuerte (Hegel), capaz de asegurar un compromiso entre las clases sociales (Kelsen), apto para gobernar la emergencia (Schmitt).

### De esta fase surgieron dos tradiciones analíticas distintas:

- Una tradición **anglosajona** que concede gran atención a los procesos sociales más que a las configuraciones estatales. En este caso, el derecho constitucional no encuentra lugar en total beneficio de las praxis
- Una tradición **continental** de análisis de las estructuras estatales reales (o sea, de estudios institucionales). En este caso, el derecho constitucional se eleva como elemento central y dominante de los procesos políticos. Corre el riesgo de cosificar y cristalizar los análisis políticos y, finalmente, los de fuerza dentro de confines nacionales.

A su vez, los estudiosos de la política se habían planteado el *problema del método*, es decir, las **modalidades de recopilar afirmaciones, analizarlas y filtrarlas a fin de combinarlas en generalizaciones y explicaciones.** Posiblemente la primera **ruptura epistemológica** se

produce con **Maquiavelo**, quien se refiere a la historia y declara sus intenciones de describir lo más objetivamente posible la “realidad efectiva”. Una vez consolidadas las formaciones estatales, los estudiosos continentales deciden dirigir su atención a las modalidades de formación, de cambio, de sustitución de las clases dirigentes. De esta manera, comienza una *corriente de análisis* que particularmente fecunda en el contexto italiano, que intenta ir más allá de las problemáticas del *poder* y el *estado*, con el objetivo de conseguir mayor concreción y un mayor apego a la realidad. Por el contrario, la teoría de las elites (por su economía y su elegancia) funda una rica y fecunda corriente de investigación.

### **Contexto Histórico:**

Entre el siglo XIX y XX empieza en el mundo centroeuropeo una revolución científica (Einstein, Freud, Círculo de Viena, etc) que influyeron en las ciencias sociales y ciencia política. En estas últimas, se manifiesta *la ambición de imitar a las ciencias naturales, replicar sus técnicas de investigación, producir explicaciones y generalizaciones fundadas en el principio de causa y efecto que tengan fuerza de ley*. En la continuación de esta fase, la ciencia política no logra afirmarse establemente y corre el riesgo de desaparecer. El **fascismo** y el **nazismo** aplastan todo tipo de reflexión política haciéndolas retroceder décadas, mientras que estudiosos alemanes fortalecerán las ciencias sociales estadounidenses. Por el otro lado, se registra un **impulso** a la **unificación** de las **ciencias (sociales)**. **Es entonces, que la ciencia política había perdido su autonomía arduamente buscada y recién conquistada de la economía política.**

Así, se abría paso la necesidad de la redefinición del objeto de la *ciencia política*, ya que no podía ser simplemente el **poder** o el **Estado**. El poder debía ser calificado de manera muy precisa como **político** y no podía remitir tautológicamente al *Estado*. De aquí, **David Easton** llega a una concluyente definición de *política*(*separada totalmente de la relación con el Estado*): **<una actividad de “asignación imperativa de valores para una sociedad”>**. También se plantea el **análisis sistémico de la política**. Éste se funda en un modelo que ve *inputs* (demandas y apoyos de la sociedad) traducidos en *outputs* (respuestas y decisiones que puede tener efectos en las nuevas demandas).

Así, **David Easton** afirma que cualquier sistema político cumple con 3 componentes:

- ❖ **La comunidad política:** Está integrada por aquellos expuestos a los procedimientos, normas, reglas, instituciones, o sea, al *régimen* del sistema político. A su vez, es el elemento del sistema que **cambia más raramente** (casos de sucesiones y anexiones, cuando un sector de la comunidad política va a dar vida a otro sistema político o cuando un sistema logró anexarse a otro).
- ❖ **El régimen:** Es el conjunto de procedimientos, de las normas, de las reglas y de las instituciones del sistema. Puede tener componentes *democráticos; autoritarios; totalitarios*. Los cambios de régimen son más raros respecto a los cambios de y en las comunidades políticas.

- ❖ **Las autoridades:** Son las *detentadoras* del poder político, las que están autorizadas por los *procedimientos*, por las *normas*, por las *reglas* y por las *instituciones de régimen*. En cualquier sociedad a estas se les reconoce la facultad y el derecho, a veces el *poder*, de decidir de qué manera los recursos producidos por esa sociedad serán asignados a las personas. **“Imperativa”** refiere a que las autoridades son capaces de obtener el *respeto* a sus decisiones y tendrán la capacidad de hacerlas valer mediante la imposición de *sanciones*.

#### **Podemos tener distintos tipos de autoridades:**

- ❖ **Democráticamente elegidas:** Cambian según procedimientos electorales
- ❖ **Acceden al poder autoritariamente:** Duración impredecible
- ❖ **Acceden mediante sistema totalitario:** Duración impredecible

#### **Easton y el conductismo político**

Con Easton llega a cumplirse un largo discurso sobre *qué es política y qué es ciencia*. Para David Easton, la **política no puede ser expresada únicamente como poder**, ya que hay distintos tipos de éste o por que la política no puede ser buscada en el análisis del estado. Por un lado, el *poder* como objeto de estudio conduce a un **ámbito demasiado vasto** (cuando no es específicamente político), por otro lado, *conciernen un ámbito demasiado limitado*. Respecto al **Estado**, representa una *forma histórica transitoria de organización política* que acaba de aparecer y puede desaparecer. Concluimos entonces, diciendo que *Ha habido política antes del nacimiento del Estado, habrá política sin Estado y hay política también en niveles inferiores (sindicato) y superiores (U. Europea) al Estado, y que la política es la **asignación imperativa de valores para una sociedad***.

El espacio privilegiado de la política es, el **sistema político**, que es un sistema de interacciones, abstraídas de la totalidad de las conductas sociales, a través de las cuales los valores son asignados de manera imperativa a una sociedad (Según Easton). Entonces, la definición concreta de *ciencia política* es la que se refiere al **estudio de las modalidades con las cuales los diversos sistemas políticos proceden a la asignación imperativa de valores**.

El discurso de David Easton busca elementos que vuelvan lo más “científico” posible el análisis de la política, y esto produce un encuentro crucial con el *conductismo*. El *conductismo* se caracteriza por:

- tener el acento puesto en la **necesidad** de observar conductas concretas de actores políticos
- utilizar y elaborar técnicas específicas como entrevistas, sondeos de opinión, análisis de contenido, simulaciones refinadas, cuantificaciones, etc.

Entonces, según Easton, el análisis de la política puede aproximarse a la *ciencia*. La tarea de dicha ciencia consiste, según la **visión conductista** que se difundirá ampliamente de manera especial en el contexto estadounidense, en *tomar en cuenta y tratar de alcanzar* los siguientes objetivos:

- **Revelar** en las conductas políticas aquellas **regularidades** que se expresan en *generalizaciones* o *teorías* con valor explicativo y predictivo
- Someterlas a **verificación**
- Elaborar rigurosas técnicas de **observación, recopilación, interpretación de datos**

- Proceder a la **cuantificación** (medir fenómenos para obtener mayor precisión)
- Mantener separados los *valores* de los *hechos*
- Proponerse la *sistematización de los conocimientos adquiridos en una estrecha interconexión de teoría e investigación*
- Apuntar a la *ciencia pura*
- Operar en dirección de una *integración* entre las ciencias sociales

Easton entonces lleva un *proceso de redefinición de la política*, del *acercamiento a las ciencias naturales y alejamiento de las disciplinas humanísticas*. Se habla de una **ruptura epistemológica** ya que la aplicación de los principios del **conductismo** parecen presionar en dirección a una **cientificidad** antes no vista, con nuevos instrumentos que favorecen dicha investigación.

En cambio, el **resultado general** no puede ser definido automáticamente como el de una mayor *cientificidad*. De hecho, muchos practicantes de la ciencia política manifiestan la necesidad de *cientificidad*. Sin embargo, en muchos otros las técnicas consisten en prevalecer sobre teorías que resultan escasas, sobre datos abundantes y confusos. Al final de esta fase, la ciencia política corre el riesgo de perder su recién conquistada *autonomía, especificidad de objeto y método*.

Finalmente, la política como *actividad de asignación imperativa de valores para una sociedad* se ve en la necesidad de indagar fenómenos cada vez más *generalizados* y difundidos, por diversos motivos.

### **El punto de llegada contemporáneo**

A fines de los años 50, Gabriel Almond y Bingham Powell reprochaban a la ciencia política, en especial a la estadounidense, 3 defectos fundamentales:

- **Provincianismo:** el análisis politológico se concentraba esencialmente en pocos sistemas del área europea y occidental
- **Descriptivismo:** la mayoría de los estudios se limitaba a describir los sistemas políticos analizados, sin ninguna intención de elaborar hipótesis, exámenes concretos, etc
- **Formalismo:** excesiva atención a variables formales, instituciones, normas, procedimientos, a interacciones entre estructuras, etc.

La ciencia política de los años 50 era, *eurocéntrica y norteamericano céntrica, descriptiva y formalista*. Entonces, mientras *Easton llevaba a la ciencia política por el camino de la teorización y de la científicidad*, Almond y Powell sugerían ir en la *dirección de la política comparada y del desarrollo político*. La respuesta a la *expansión del campo de la política* debía ser la aceptación del desafío y predisposición de instrumentos para comparar sistemas políticos entre sí analizando sus procesos de formación, etc.

Almond y Powell le daban mayormente al clavo por lo que concierne a la *ciencia política estadounidense*. Por un lado, la *ciencia política europea* había sido menos **formalista** en los clásicos estudios sobre la **clase política** y los **partidos** así como del **análisis de las formas del gobierno**. Por el otro lado, su atención a las **estructuras formales, a las instituciones, a los procedimientos**, captaba una peculiaridad irrenunciable del desarrollo histórico, al menos en Europa continental, donde el Estado cuenta mucho más que en los Estados Unidos, que nació como

sociedad sin pasado feudal. La *irrupción en la escena política de nuevos estados* creó *fuertes problemas analíticos, exigiendo y al mismo tiempo haciendo posible la elaboración de paradigmas menos etnocéntricos, menos formalistas, menos descriptivos, aunque basados en los contextos nacionales Europeos*, a falta de material válido procedente de otros contextos. Los campos políticos estaban constituidos por las más importantes organizaciones políticas, los partidos, procedimientos políticos y electorales, etc.

Sin embargo, Almond y Powell le habían dado al blanco al sugerir la *existencia de una idiosincrasia para análisis comparados en ciencia política*. El gran giro de la ciencia política ocurre entonces, en los años 60, cuando se combinan de manera *fecunda un objeto, un cambio analítico y un método de estudio*.

### **El conductismo y más allá**

Localizar las dos directrices fundamentales de la disciplina -desarrollo político, recientemente entendido en particular como estudio de los procesos de democratización, y política comparada- no significa que la ciencia política deba y pueda ser contenida toda ella en su interior ni que se agote en ellos.

A principios del primer milenio la ciencia política proporciona una impresión global de *pluralismo de enfoques, técnicas y métodos, pero a veces de confusión de resultados*. La disciplina ya no es unificada bajo una única interpretación. Sin embargo, en la década posterior la ciencia política se había vuelto:

- Menos euro-norteamericano céntrica y capaz de tomar experiencias políticas no occidentales
- Realista y atenta a la sustancia de la política
- Rigurosa y precisa
- Disponible y capaz de teorizar

### **La observación crítica de Almond vale tanto por la perspectiva llamada**

**neoconstitucional**, que es inentendible si no se toma en cuenta el trabajo hecho por algunos estudiosos del desarrollo político.

Aún hoy, un útil punto de partida consiste en combinar los objetivos que Easton le asignaba al conductismo con los “cinco fragmentos en busca de la unidad” que Dahl detecta tras el éxito del conductismo:

- Se puede partir de la **cuantificación**. En cs. Políticas este recurso es muy difundido, formando parte del bagaje profesional de varios estudiosos (en especial en Estados Unidos). Sin embargo, sigue siendo *prematura*. Es decir, *las técnicas cuantitativas son útiles, a veces indispensables, pero pueden permanecer confinadas al análisis y solución de un número de problemas muy limitado*, o bien, *corren el riesgo de proporcionar respuestas a problemas poco relevantes*.
- El segundo fragmento en busca de la unidad a lo que Dahl definió como *ciencia política empírica*. El **conductismo** ha exigido la *investigación de regularidades en las conductas políticas y la elaboración de generalidades en base a ello*. La acumulación ha sido más fácil

en algunos sectores. Los análisis de las conductas electorales permitieron la integración entre disciplinas que deseaba **Easton**. La sociología que emplea explicaciones basadas en estructura de clase y religiosidad de un país, contribuyen a plasmar *interpretaciones que resultan más convincentes si son enriquecidas con el estudio de las organizaciones partidistas en acción, modalidades de competencia electoral y técnicas de comunicación política. La ciencia política ha acentuado y consolidado el recurso a las técnicas empíricas de investigación*. Sin embargo, cabe señalar 2 cambios importantes:

- La aparición de un debate metodológico, que concierne a todas las ciencias sociales, sobre qué es realmente el método científico.
- La afirmación de la ciencia política empírica como objetivo de fondo, lo cual llevó a una reducción de su “agresividad” y su convivencia con otras perspectivas.

De la ciencia política empírica surgieron poderosos estímulos al análisis aplicado, se busca la relación entre instituciones y influencias que se ejercen, de los **policy networks**, que entrañan dos riesgos: una interpretación restrictiva de la política con escasa atención a organizaciones estructurales, y por el otro lado, el riesgo de la teorización inconclusa o hasta negada que deriva de estar tan dominada por lo contingente y por ello no poder producir generalizaciones aplicables a otros conceptos.

- El tercer fragmento según Dahl es el uso de la historia. Concierno a la utilización del material proporcionado por la historia al análisis político. Dahl decía que si el estudio de la política no nace y no está orientado por teorías generales vastas, estará destinado a caer en el desastre de la banalidad. Según William Mitchell, se debía seguir un estudio que combine variables políticas y económicas.

### **Ciencia Política y Teoría Política**

La rica y variada tradición del pensamiento de la filosofía política contiene al menos 4 componentes significativos:

- ❑ -Búsqueda de mejor gobierno o república óptima
- ❑ -Búsqueda de fundamento del estado y consiguiente justificación
- ❑ Búsqueda de la naturaleza de la política
- ❑ Análisis del lenguaje político

Tan solo el último caracteriza a la *filosofía política* en condición de encontrarse con la ciencia política. Los otros 3, carecen de al menos uno de los componentes que Bobbio considera indispensables para fundar una ciencia política empírica, y precisamente la búsqueda de un mejor gobierno no es estimativa, si no justificativa. Cabe hacer una observación a la clasificación de Bobbio. La ciencia política ya no delega a la filosofía política la búsqueda de la mejor forma de gobierno, si no que *la ciencia política está actuando activamente para definir las características de las formas de gobierno más adecuadas para los sistemas políticos*. La diferencia respecto de la filosofía política es que **la ciencia política busca detalladamente y con la aplicación del método comparado, los fundamentos empíricos de sus prescripciones**. La ciencia política alemana lleva consigo un impulso a la teorización muy intenso, que la vuelve única en el panorama internacional.

En Francia, emerge una ciencia política esencialmente connotada como historia política, no muy propensa a la investigación empírica, marginal en la escena mundial y sin influencia de historiadores y estructuralistas franceses.

En Gran Bretaña, sin grandes ambiciones teóricas, siguen los pasos de John Stuart Mill, en descripción de fenómenos, procesos institucionales, análisis de democracia con inspiraciones fabianas y progresistas. Se mantiene anclada en el terreno de investigación serias.

En Italia, la ciencia política ha sido abruptamente interrumpida por el fascismo, las tradiciones culturales y la influencia de la filosofía idealista, han sido responsables de retrasar la evolución de la ciencia política italiana. Tiene una historia breve marcada por las intensas relaciones con la cultura estadounidense y que corre el riesgo de ser dividida y fragmentada. A su vez, busca un equilibrio entre investigación empírica y teorización.

En España, el regreso de la democracia se dio de la mano de la ciencia política. Estudiosos han producido análisis empíricos de su sistema político e importantes teorizaciones que conciernen a la naturaleza de la democracia.

El discurso evaluativo es *más complejo* en lo que refiere a Estados Unidos. La ciencia política en este país es una *hazaña cultural que tiene más de un siglo de vida y perdura, además de tener más estudiosos que otros países*. Está sometido a un escrutinio **constante** con tendencias

**diversificadas**. En este país la ciencia política es **netamente empírica** orientada a solución de problemas urgentes, poco inclinada a la teorización, vinculada al modelo de democracia de su propio país. Existe el problema de la relación que se debe instaurar y nutrir con los clásicos del pensamiento político. Los clásicos pueden ser embalsamados, sosteniendo que los mejores de ellos han sabido plantear interrogantes cruciales, impercederas en relación con la política. *La ciencia política se despoja así, de su bagaje. Los clásicos de la filosofía política nos invitan a compartir la gran aventura de la mente y del espíritu ahondando en el conocimiento. La teoría política clásica sigue definiendo muchos de los problemas fundamentales, dando forma a las interrogantes críticas y proporcionando los conceptos cruciales que informan y guían.* **Estas dos afirmaciones, señalan una considerable insatisfacción ante el estado de las relaciones entre la ciencia política y los clásicos de la teoría política. A su vez, la ciencia política contemporánea no encuentra forma de “recuperar” por entero el pensamiento de los clásicos, ni los historiadores y filósofos políticos la tarea de reformular las contribuciones de los clásicos de manera de volverlas más relevantes y utilizables.**

Entonces, sigue abierto el problema de *qué significa realmente hacer teoría política en la ciencia política contemporánea*. Sin embargo, al intentar explorar estos problemas, se produce una dificultad preliminar: no existe una idea universalmente aceptada de que es y que debe ser la teoría política. En el ámbito de la *teoría política*, la competencia entre aparatos conceptuales es muy intensa, según algunos, la teoría general del poder podría constituir todavía la aspiración de la teoría política, para otros el concepto central debe seguir siendo el del sistema, y finalmente, hay quienes sostienen que el concepto crucial de la teoría política deberá definirse como estudio de la estrategia de la decisión,

instaurándose un duelo entre dos perspectivas que parecen dominantes: el neo institucionalismo y la teoría de la elección racional. La primera, redescubrió el papel de las instituciones y la segunda, por el contrario, pone el acento en las conductas, en los cálculos, en las expectativas de los actores políticos individuales.

Podemos sostener que la ciencia política contemporánea es por fin capaz de dominar la complejidad de los sistemas políticos contemporáneos, y partiendo precisamente de esta constatación, se puede ofrecer un cuadro global de la disciplina hoy:

- La diversidad de las perspectivas y de las aportaciones se revela como un elemento de riqueza, al haber una ausencia de paradigma predominante, se da el debate intelectual y el desafío de ideas
- La expansión de las investigaciones, permite la adquisición de nuevos datos y la elaboración de nuevas hipótesis. A la expansión de la política, sirve de contrapeso la expansión de la ciencia política, y con por lo tanto el estudio sistemático y empírico de los fenómenos políticos y los de conocimientos que derivan de ello
- No solo resulta académicamente consolidada la disciplina, sino que su utilidad social ya no está en discusión, más bien se manifiesta una verdadera necesidad de ciencia política, capaz de formular y sistematizar conocimientos específicos en la materia de fenómenos políticos
- La ciencia política definitivamente logró colocar las variables políticas al centro de todo análisis de los sistemas políticos. La ciencia política contemporánea ha sabido documentar convincentemente la importancia de variables políticas en colectividades organizadas, emerge la conciencia de que el funcionamiento de los sistemas políticos no puede ser explicado de manera satisfactoria porque no posee técnicas analíticas específicas para ello, entre otras cosas.

### **La ciencia política en Argentina: El camino a la institucionalización dentro y fuera de las aulas (Abal Medina)**

#### *La política y su análisis científico en Argentina: Breve reseña histórica*

En la década de 1960, la ciencia política empírica se incorpora primero a los programas de grado de otras disciplinas, y hacia 1970, da lugar a la fundación de varias licenciaturas y programas de posgrado específico. Su incipiente autonomía académica acompaña la difusión de la alianza para el Progreso y el desarrollismo en América Latina. *El centro neurálgico de este modo de entender y practicar la ciencia política en la Argentina fue la **Universidad del Salvador** que absorbió difundió la teoría pluralista especialmente a partir de la obra de Robert Dahl.* No obstante, el paradigma pluralista ofrecía elementos para entender la accidentada trayectoria de la democracia en el país. El golpe militar de 1966 truncó el proyecto de modernización científica y desalojó a los investigadores de universidades de gestión estatal, habiendo muchos de ellos emigrado, y quienes pertenecieron continuaron enseñando en universidades de gestión privada o trabajando en los centros de investigación independientes. A partir de 1969, el conflicto social y político en la Argentina se intensificó. La politización alcanzó el debate académico y motivó la impugnación del interés científico

como fundamento del análisis de la política. Sin embargo, algunos investigadores argentinos elaboraron interpretaciones agudas y originales sobre las consecuencias sociales y políticas de las formas de desarrollo capitalistas características en países latinoamericanos. Tras el golpe de 1976, los funcionarios de la dictadura dispusieron el cierre de muchas carreras de ciencias sociales y la persecución de investigadores y docentes universitarios. Así, la actividad se paralizó casi por completo. Sin embargo, a pesar de la amenaza represiva, durante la mitad de los años 70 en estos centros de investigación germinó la revalorización de la democracia como régimen y el interés en el Estado como organización que impulsa el renacimiento de la disciplina partir de 1984. La re-inauguración democrática en 1983 estimuló el interés en la práctica y el análisis de la política. A pesar de que las políticas universitarias del nuevo gobierno facilitaron el acceso a los estudios superiores, promoviendo el regreso de los científicos exiliados, la investigación no obstante sigue concentrada en los centros privados y se ocupa principalmente de analizar la democratización Argentina, entonces, la **consolidación de la disciplina tras la vuelta de la democracia estuvo aparejada con la apertura de la carrera en la UBA y los centros privados de investigación**, entre otros. La continuidad constitucional y la recuperación de la autonomía universitaria alentaron el crecimiento y diversificación de la educación superior y la producción del conocimiento. La agenda de investigación en ciencia política, por un lado, acompañó las prioridades de los tomadores de decisiones, y por otro, analizó los problemas que empezaban a detectarse en el funcionamiento de las instituciones de gobierno. La larga presidencia de Carlos Menem, motivaron el desarrollo de la más amplia y nutrida agenda de trabajo que la ciencia política haya producido en Argentina hasta el momento. El sorprendente giro programático de un partido de base popular indicaba que la estructura de mediaciones entre Estado y sociedad se estaba transformando. Las tendencias delegativas y la debilidad de los controles horizontales que o'Donnell reconoció en las democracias latinoamericanas preocuparon a los investigadores en Argentina, que analizaron la relación entre el presidente y el congreso, y las nuevas formas de populismo manifestadas en el menemismo como estilo político y fenómeno identitario. El modelo de Ciencia Política estadounidense ejercerá una gran influencia a la hora de analizar teorías y técnicas dominantes en la Argentina. Las instituciones en las que se enseña y produce la ciencia política en Argentina son plurales y complejas. Se da una influencia Weberiana en el análisis institucional, junto a otros autores europeos. La teoría política en clave Post-estructuralista también aparece, aunque con piso mucho menor, del mismo modo que los estudios de género, teorías feministas y debates asociados con el multiculturalismo. El análisis político realizado en ámbitos académicos, sin embargo, ha sido vulnerable a los frecuentes cambios de régimen político que experimentó el país.

### **La ciencia política y la educación universitaria en Argentina: datos sobre su reciente desarrollo (Abal Medina)**

La autonomización de la disciplina como campo de formación es muy reciente. A diferencia de lo que ocurrió con otras ciencias sociales, el primer impulso para la autonomía académica de la disciplina lo dieron las universidades de gestión privada y las universidades del interior del país.

## **El estado (Andrés Malamud)**

En la senda de Bobbio, Gianfranco Poggi propone entender al Estado como la *manifestación institucionalizada de una de las tres formas de poder social*: el poder político. Poder social implica que, en todas las sociedades, hay personas que son más capaces de perseguir los objetivos, y si estos son incompatibles con los promovidos por los demás, aquellas personas superan o ignoran las preferencias ajenas. En función del recurso que utiliza para concretarse, el poder social se divide en 3 categorías:

- Económico: posesión de ciertos bienes, escasos, para inducir a quienes no los poseen a adoptar cierta conducta, que generalmente consiste en desarrollar algún tipo de trabajo
- Ideológico: se basa en el hecho de que ideas de una cierta naturaleza, formuladas... por personas con cierta autoridad que la ejercen sobre otros
- Político: posesión de recursos por medio de los cuales puede ejercerse violencia física, se habla de **poder coercitivo**

El estado es un *fenómeno* ubicado dentro de la *esfera del poder político*, encarna la forma suprema de institucionalización de poder político. **Institucionalización** implica rutinización de reglas y comportamientos, abarcando procesos de despersonalización y formalización de relaciones sociales. Un proceso de **institucionalización** genera estabilidad y aumenta condiciones de previsibilidad, pero puede fomentar rigidez y obstaculizar la adaptación de nuevos desafíos. Se vuelve importante poder definir al Estado cuando se repara en que éste no constituye un objeto material sino una abstracción conceptual. El término **estado** deriva del *latín status*, que significa posición social del individuo dentro de una comunidad. Alrededor del siglo XIV, el uso del término pasó a referirse a la posición de los gobernantes, distinguiéndose de aquellos sobre quienes gobiernan. La identificación del estado y quienes lo dirigen se tornó evidente en los trabajos de estudiosos renacentistas, como Nicolás Maquiavelo. A su vez, Hobbes es considerado el primer teórico del *absolutismo estatal* al que justifica la contraposición al estado de naturaleza. El aporte más innovador de Weber consistió en definir explícitamente al Estado no por la función que cumple sino por el recurso específico, la coerción, también llamada fuerza física o violencia. Según él, no hay funciones específicas del Estado: todo lo que este hizo a lo largo de la historia, también lo hicieron otras organizaciones, así podemos definirlo, según él, como “una organización política cuyos funcionarios reclaman con éxito para sí el monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado”. Sin embargo, la violencia no es el primer recurso ni el más destacado, si no el de última instancia, aquel con el que el estado cuenta cuando todos los demás fallaron. El resumen, la violencia constituye el medio específico del Estado. La presencia y efectividad del Estado no siempre se percibe a partir de sus instrumentos como la violencia, sino de sus efectos, en particular, el orden político.

## **La formación del Estado moderno**

El Estado como lo conocemos es un fenómeno relativamente reciente. El término se utiliza comúnmente para referirse a la estructura de gobierno de cualquier comunidad política, es sólo a partir del siglo XVII que se desarrolla, primero en Europa y más tarde en otros continentes, lo que

puede definirse como Estado moderno o Estado nacional. Hasta entonces, las formas de gobierno predominantes habían sido las siguientes:

- **El imperio:** en contraste con el Estado, es no solo territorialmente expansivo, si no idealmente excluyente: aspira a la conquista y a la absorción de su entorno
- **Ciudad Estado:** no goza de completa soberanía sino que la comparte con otras ciudades o las subordina a imperios a cambio de protección

De todos modos, tanto los imperios como las ciudades estado se parecen al Estado moderno más que las comunidades tribales que los precedieron históricamente. En sus etapas iniciales, el ejercicio del poder estatal sobre su población era largamente despótico. Sin embargo, el ejercicio de la coacción en sociedades más numerosas y complejas, cuyos integrantes solo estaban ligados únicamente por lazos de sangre, requería de un nuevo principio de legitimidad: ese fue el rol de la religión. El recurso a la autoridad divina permitió la consolidación del dominio estatal. Los estados forman sistemas interestatales dado que, durante su etapa formativa, compiten por territorio y población influenciando mutuamente su destino. El sistema de Estados que prevalece actualmente tomó forma en Europa a partir del año 1000 d. C. y se extendió durante los siguientes cinco siglos hacia otras regiones. El proceso a través del cual formaron los estados europeos es narrado por Tilly de esta manera: los hombres que controlaban medios de coerción intentaban usarlos para extender el rango de poblaciones y recursos sobre los que ejercían su dominio. Cuando no los encontraban, hacían la guerra. Enfrentados con las exigencias de los vencedores, los gobernantes de menor fuste debieron decidir entre someterse a sus designios o arriesgarse a la guerra. De este modo, la guerra o la preparación para librarla condicionaron todas las actividades de gobierno a la necesidad de extraer de la sociedad los medios necesarios para conquistar o perecer. En áreas con poca ciudades y predominio de la agricultura, la conversión directa jugó un papel mayor tanto en la producción de recursos como la extracción por los estados nacientes; En áreas con muchas ciudades y predominio comercial, en el que prevalecía la producción y el intercambio orientado al mercado, las formas de dominación fueron más capital intensivas que conversión intensivas. Estas diferentes estrategias extractivas se reflejaron en los diversos caminos seguidos por los estados europeos en su desarrollo. La difusión del Estado como forma de organización política se exportaba Europa el resto del mundo por medio de la conquista y dominación colonial. Solo a partir de la Segunda Guerra Mundial la mayor parte del territorio mundial se encuentra organizado en estados totalmente independientes cuyos gobernantes reconocen, casi sin excepciones, el derecho a existir de los demás estados.

### **La formación del estado en América Latina**

En el siglo XV había en Europa alrededor de 1500 proto-estados o comunidades políticas que reclamaban algún tipo de independencia, en 1900 el número se había reducido a 25. Las guerras contribuyeron a concentrar el poder dentro de cada Estado, tanto en relación con las periferias geográficas como con las clases sociales. Este mecanismo funcionó, por ejemplo, tanto en manos del Estado prusiano, que consolidó tanto su dominio sobre los demás estados alemanes como sobre su propia aristocracia. La conquista y la colonización española se organizaron tempranamente en dos

virreinato dos, el de Nueva España o México y el de Perú. Más tarde se subdividieron creándose dos más, el de Nueva Granada y el del Río de la Plata. América hispánica continúa fragmentándose a partir de los sucesivos conflictos hasta conformar los 18 estados en la actualidad. La anarquía de la guerra, que en Europa dio lugar a la imposición del orden mediante la monopolización de la violencia, en América Latina fomentó la fragmentación territorial y la creación de estados despóticamente fuertes pero infraestructuralmente débiles. La causa, argumenta Miguel Centeno, es que fueron guerras de un tipo incorrecto libradas en contextos inapropiados. La definición de guerras de tipo incorrecto engloba tres criterios:

- No fueron guerras de conquista sino de seguridad interna, su objetivo era asegurar el control del poder central, no redefinir los bordes territoriales
- No fueron guerras movilizadoras que contribuyeron a crear sentimientos de ciudadanía, sino que las clases dominantes preferían enviar a las batallas a miembros de las clases subalternas antes que a sus propios hijos
- No fueron guerras Galvanizadora de la identidad nacional, ya que entre las partes en conflicto no había diferencias culturales, lingüísticas o religiosas como las que avivaron los conflictos europeos

Por su parte, el concepto de contexto inapropiado también tiene tres componentes:

1. **Fragmentación regional:** las posibilidades de interacción entre las diferentes regiones fueron históricamente limitadas sea para el comercio para la guerra
2. **Composición social:** las divisiones étnicas entre los grupos dominantes y los subalternos, llevaron a las primeras a recelar antes una revuelta social que una invasión extranjera
3. **División entre las élites:** dado el perfil de mercaderes antes que guerreros que ostentaban los sectores gobernantes, la economía se sobrepuso a la política y las rivalidades a la cooperación.

La conjunción de estos factores llevó a una combinación desastrosa: la de autoridades políticas regionales con ejércitos supranacionales.

Cuando se analiza la formación del Estado argentino, Oscar Oszlak utiliza conceptos de Weber y Tilly, Y al mismo tiempo, complementa ilustra algunos de los análisis desarrollados por Centeno. Para ello parte de la definición de **estatalidad**, O condición de ser Estado. Esta condición supone la adquisición, por parte de una entidad información, **de cuatro propiedades**, según Oszlak:

- Capacidad de **externalizar su poder**, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales
- Capacidad de **institucionalizar su autoridad**, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción
- Capacidad de **diferenciar su control**, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades

- Capacidad de **internalizar una identidad colectiva**, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social, que permiten el control ideológico como mecanismo de dominación

La **penetración estatal (o penetración territorial)**, es decir la difusión del poder central a través del territorio nacional, se manifestó a través de cuatro modalidades, según Oszlak:

- **Modalidad represiva**: supuso la organización de una fuerza militar unificada y distribuida territorialmente, con el objeto de prevenir sofocar tu intento de alteración del orden impuesta por el Estado nacional
- **Modalidad cooptativa**: incluso la captación de apoyos entre los sectores dominantes y gobiernos del interior a través de formación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas
- **Modalidad material**: presupone diversas formas de avance del Estado nacional, a través de la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones indispensables para su progreso económico
- **Modalidad ideológica**: consistió en la creciente capacidad de creación y fusión de valores, conocimientos y símbolos reforzador es de sentimientos de nacionalidad que tendían a legitimar el sistema de dominación establecido

Guillermo O'Donnell acuñó el concepto de **Estado burocrático-autoritario** para describir los regímenes que se dieron en diversos países de Sudamérica. Su *aspecto central fue el carácter tecno burocrático, que se manifestó en una orientación eficientista de la gestión estatal*, contrastando con las formas de autoritarismo tradicional y carismático-populista.

### **El desarrollo contemporáneo y los tipos de Estado**

El Estado contemporáneo se desarrolla en dos etapas: el Estado derecho y el Estado social o de bienestar. Hasta fines del siglo XVII En Inglaterra y XVIII En Francia, el tipo de estado pero dominante era absolutista: esta se caracterizaba por la ausencia de límites al poder del monarca y por la inexistencia de separación entre esfera pública y privada. Contra este sistema se alzaron algunos súbditos Como John Locke, En defensa de los derechos individuales. El estado de derecho es la forma clásica que asumió la organización estatal a partir de las conquistas que liberalismo fue arrancando el absolutismo a partir del siglo XVII. Esas conquistas comprenden la tutela de libertades burguesas, la libertad personal, religiosa, económica, implicando un dique contra la arbitrariedad del Estado. **El Estado social o welfare state** se desarrolló entre fines del siglo XX y mediados del XX, representando los derechos en participación del poder político y la riqueza social producida.

La antítesis del **Estado de derecho es el Estado totalitario**, que había sido desarrollado en el siglo XX utilizando las tecnologías de comunicación de masas para transmitir la ideología oficial y manufacturar el consenso popular. Esta ideología aspiraba a construir un Estado que todo abarque y controle. Por su parte, **el Estado gendarme o Estado mínimo se contrapone el estado de bienestar**: esta es una doctrina en que las **responsabilidades gubernamentales se reducen a su mínima expresión**, de tal modo que cualquier reducción ulterior desembocará en la anarquía,

las tareas de este consisten en la seguridad policial, el sistema judicial, las prisiones y la defensa militar, limitándose a proteger a los individuos de la coerción privada y el robo y a defender el país de la agresión extranjera.

La transición entre el Estado derecho y el estado de bienestar se inició en Alemania durante el gobierno de Otto von Bismarck. Éste tiene como principio que la asistencia estatal es un derecho en vez de una dádiva o compensación por la confiscación de otros derechos. Es así como pretende garantizar ingresos mínimos, alimentación, salud, educación y vivienda a todos los ciudadanos como un derecho político. Esto provoca un importante aumento del gasto público como proporción del producto bruto nacional, el crecimiento y la complejización de las estructuras administrativas encargadas de los servicios sociales. A partir de la década de 1970, con la crisis derivada de los shock petroleros, originados en la decisión de los estados productores de retener el producto hasta cuadruplicar su valor, provocó una aceleración inflacionario que redujo la capacidad financiera de los estados consumidores. Es así, según Marshall, se distinguen tres fases:

- La primera se caracteriza por la lucha de la conquista de los derechos civiles
- La siguiente tiene como centro la reivindicación de los derechos políticos y culmina en la conquista del sufragio universal
- La tercera está caracterizada por el problema de los derechos sociales cuya resolución es considerado un prerrequisito para la concreción de la plena participación política

Luego tenemos el **Estado desarrollista**, que es el Estado que cumple una función positiva sobre el desarrollo económico, y el **Estado predatorio**, siendo el que obstaculiza el desarrollo económico. El hecho de implantar una u otro depende de la relación que se traba entre Estado y Sociedad: si el Estado es excesivamente autónomo le resultará difícil movilizar los recursos sociales por la senda del desarrollo, si es excesivamente dependiente o colonizado por algunos grupos, la apropiación privada de las rentas públicas tornar a la economía como rentista e improductiva. En los últimos años, la tendencia ha sido la de catalogar a estados como los africanos como fallidos antes que predatorios. Un **Estado fallido** se caracteriza por tres características:

- La ruptura de la ley y el orden producida cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos
- La escasa o nula capacidad para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal
- La ausencia de una entidad creíble que representa el estado más allá de sus fronteras

Es importante siempre, distinguir los grados en las fallas del Estado ya que la etiqueta de estado fallido suele utilizarse en casos en los que un umbral razonable de falla ha sido superado. La eficacia de un Estado depende la estabilidad y capacidades de su aparato administrativo, y eso en función de la legitimidad doméstica y la profesionalización burocrática.

### **El sistema Interestatal**

La formación de un Estado implica siempre un *Sistema Interestatal*, que suele denominarse **sistema westfaliano**. En la práctica, los sistemas políticos no son políticamente iguales: *poderosos, débiles, desarrollados y subdesarrollados, democráticos y despóticos*. Están los **realistas** en donde lo que cuenta es el *poder estatal relativo*, medido en términos *político militares*, proclamando que la primera regla es el *equilibrio de poder* y los **liberales** que reclaman un grado de interdependencia entre países, defendiendo a la *paz democrática*, abriendo el camino del diálogo ante un conflicto. Las *identidades nacionales* son otro aspecto que moldea al estado. El **nacionalismo cívico** es una entidad grupal basada en el compromiso con un *credo político nacional*, basado en las instituciones o en la constitución. En cambio, el **nacionalismo ético** sostiene que los derechos de los individuos son heredados, basados en lazos raciales o étnicos. Luego está el **estado canalla** que ocurre cuando la comunidad internacional separa a estados que desafían reglas. Son aquellos que son considerados *amenazantes para la paz mundial, siendo gobernados, por ejemplo, por gobiernos autoritarios donde se restrinjan derechos humanos*.

### **El estado y la integración regional**

El estado contemporáneo está sujeto a dos tipos de tensiones:

- **Fragmentación:** tienen causas fundamentalmente políticas y se relacionan con el resurgir de nacionalismos subestatales
- **Integración:** puede ser vista como un intento de reconstruir las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Consiste en el proceso por el cual los estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden atributos fácticos de la soberanía

La **integración económica** puede ser vista en 4 etapas:

1. **Zona de libre comercio:** no hay aduanas domésticas
2. **Unión aduanera:** arancel que se debe pagar por productos de otros países
3. **Mercado común:** movilidad de factores productivos a la existente movilidad de bienes
4. **Unión económica:** adopción de moneda y política monetaria únicas.

La **integración regional** es estudiada desde 2 perspectivas: Integración en cuanto proceso de formación de nuevas comunidades políticas y la de los mecanismos a través de los cuales esas nuevas comunidades se gobiernan. Se le puede llamar *intergubernamentalismo liberal, gobernanza supranacional o neofuncionalismo*. *Concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de estados vecinos. La gobernanza supranacional concibe la integración regional como un proceso que una vez empezado genera dinámica propia.*

### **Teorías del Estado**

Los enfoques teóricos que pretenden responder interrogantes relacionados con el Estado agrupan cuestiones en 3 vertientes: pluralismo, marxismo y elitismo.

El pluralismo percibe al poder como disperso en la sociedad más que concentrado en el estado, a diferencia del liberalismo extremo, sin embargo, no supone que el poder está fragmentado entre todos los individuos sino, principalmente, entre un conjunto de grupos más o menos auto organizados. El

pluralismo se transformó en la corriente dominante de la ciencia política estadounidense luego de la Segunda Guerra Mundial. Una característica de este tipo de teorías es que no constituyen utopías armónico cista niegan el conflicto, pero su foco está en el equilibrio y la capacidad de balance y contrapeso entre los grupos, existentes o potenciales. Por otro lado, los abordajes marxistas también relativizan el papel del Estado en cuanto lo consideraban predeterminado por la lucha de clases, aunque a diferencia del enfoque sistémico procuraron explicar el conflicto en vez de la estabilidad política. El mismo Weber reconoce la contribución de Trotsky citando su afirmación de que todo estado está basado en la fuerza. Las tres corrientes más importantes en que se dividen los pensadores marxistas son la **Gramsciana**, la **instrumentalista** y la **estructuralista**. Antonio Gramsci concebía la revolución como un acto esencialmente destructivo y violento. Según él, acabaría con el Estado burgués reemplazándolo por mecanismos de control proletario. Aunque compartían la visión del Estado como agente de la explotación capitalista y de la acción revolucionaria como forma de combate, su visión del Estado no lo limitaba a un aparato represivo si no que lo entendía como productor de **hegemonía**. Éste concepto implicaba que sociedades complejas y no gelatinosas a la clase dominante y no le bastaba con controlar los medios de conversión sino que necesitaba presentar sus propios valores como normas sociales. La universalización de los valores de la clase dominante se naturaliza tomando sentido común, contribuyendo a obtener el consenso y no sólo la sumisión, de los gobernados.

Los instrumentalistas y los estructuralistas protagonizaron uno de los debates más encendidos dentro del marxismo en la década de 1970. El debate giró entorno de la concepción del Estado como instrumento de la clase dominante. Unos concebían al Estado como aparato ocupado y administrado por personal al servicio de la burguesía mientras otros lo interpretan como una organización capitalista por definición y no por conquista y, por lo tanto, incapaz de ser redimido. En los últimos años, una visión más ecléctica ha asumido posiciones dominantes en la literatura marxista. Su principal exponente es Bob Jessop, cuya conceptualización del Estado no es determinista sino estratégica o racional. Éste pretende superar el dualismo entre agencia y estructura, en en síntesis, entre quienes sostienen que los actores sociales construyen la sociedad que habitan y quién es argumenta que son construidos por esa y para eso apela a un abordaje contingente que se aparta de un hábito arraigado en la tradición marxista. **La mayoría de las interpretaciones pluralistas y marxistas abordan la cuestión del Estado desde una óptica sociocéntrica**, en vez de *estado céntricas*. Así, *el desarrollo estatal es medido de modo determinista* como derivado de procesos sociales autónomos que refleja **epifenoménicamente**. Así, la **teoría elitista o realista** organizacional resalta que el Estado puede colocarse al servicio de una clase social que lo utilice en su propio provecho pero **más habitual es encontrarlo trabajando para asimismo en el sentido de procurar beneficio para quienes gobiernan** abarcando tanto representantes electos como funcionarios y no solo para quienes se dice representar o para la sociedad en su conjunto. Resumiendo brevemente, **de acuerdo con la teoría elitista, el estado no debe ser analizado desde una óptica**

sociocéntrica ya que, más que estar al servicio de una clase social, busca conseguir **beneficios para quienes gobiernan.**

### **Consideraciones finales (sobre los desafíos del Estado)**

La política se desarrolla en dos arenas: la **doméstica** y la **internacional**. La primera el principio organizador en la jerarquía; en la segunda, la anarquía. La anarquía significa ausencia de subordinación y Super ordenación entre unidades y jerarquía significa presencia de una autoridad a la que se le reconoce la última instancia de decisión. El Estado traza una línea divisoria contundente entre dos formas de procesar conflictos. Desde un enfoque racionalista, el Estado consiste en el arreglo estructural más adecuado para responder a requerimientos funcionales, es decir, es el medio más eficiente para alcanzar determinados fines. En un enfoque constructivista, por el otro lado, el Estado construye expectativas cognitivas y normativas que refuerzan su propia legitimidad y otorgan sentido al orden social, garantizando su reproducción mediante la creación e institucionalización de valores colectivos. A lo largo de los siglos, lo que diferenciado al estado de otros actores sociales y políticos ha sido su rol en la provisión de seguridad esto se debe, a su condición de monopolizador legítimo de la violencia.

### **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio**

#### **1) Estado, Nación, Estado nacional: algunas precisiones**

El surgimiento del Estado está asociado a estadios diferentes en el desarrollo de estos diversos fenómenos. Con esto estoy afirmando que a partir de la existencia de Estado, se asiste a un proceso de creación social en el que se originan entidades y sujetos sociales que van adquiriendo rasgos diferenciados. La especificación histórica no está exenta de dificultades. *Una de ellas es intentar reconstruir analíticamente el proceso de acción social coexistivo a la formación del Estado.* Una segunda dificultad, *deriva del hecho de que los conceptos empleados para analizar estos procesos no son mutuamente excluyentes sino que, por el contrario, se suponen recíprocamente como componentes de su respectiva definición.* Así, nación implica existencia de mercado, relaciones de producción, clases sociales, que genera un **sistema de dominación**. Este último evoca en la definición de *nación*, vinculada a la idea de *nación*. **La existencia de una nación, al igual que el caso del Estado, el resultado de un proceso y no de un formal acto constitutivo. Esto significa que estado y nación coexisten como unidad.**

En un sentido ideal-abstracto se concibe al **Estado** como una relación social, que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un *conjunto independiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política.* **El doble carácter del Estado encuentra cierta paralelismo en el concepto de nación.** En la idea de nación, también se conjugan elementos **materiales** e **ideales**. Se debe mencionar también que, *las condiciones de constitución de una dominación estatal habrían sido diferentes según el predominio relativo que en el predominio relativo en el que el proceso de construcción nacional hubieran tenido sus componentes materiales e ideales.*

Definido el Estado como instancia articulación de relaciones sociales, es difícil pensar en relaciones más necesitadas de articulación y garantía de reproducción que las implicadas en una economía de mercado plenamente desarrollada, es decir, en un sistema de producción capitalista. La existencia de Estado presupone entonces la presencia de condiciones materiales que posibiliten la expansión integración del espacio económico y la movilización de agentes sociales en el sentido de instituir relaciones de producción e intercambio crecientemente complejas mediante el control y empleo de recursos de dominación. Esto significa que la formación de una economía capitalista y de un Estado nacional son aspectos de un proceso único, pero además implica que esa economía en formación va definiendo un ámbito territorial, diferenciando estructuras productivas y homogeneizando intereses de clase que, contribuyen otorgar al Estado un carácter nacional.

Entonces, para concluir, **señalamos que la formación del Estado nacional es el resultado de un proceso convergente, aunque no unívoco, de constitución de una nación y de un sistema de dominación.** La constitución de una nación supone el surgimiento y desarrollo, dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas, y en un plano ideal, la creación de símbolos y valores generadores de sentimientos de pertenencia. Por su parte, la constitución del sistema de dominación que denominamos Estado supone la creación de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación.

### **Determinantes sociales de la formación del Estado**

La existencia de estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquel va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo. Quizás sea apropiado hablar de estadidad para referirse al grado en que un sistema de dominación social adquirido el conjunto de propiedades que definen la existencia de un estado. Para Nettl este conjunto de propiedades incluye tanto capacidades materiales como capacidades simbólicas. El desigual desarrollo de estas diferentes capacidades permitiría distinguir y caracterizar a los estados según el grado y tipo de estadidad adquirido. Entonces, el estudio del proceso de formación estatal consistiría en la identificación empírica de su presencia y forma de adquisición, lo cual implica vincular el proceso formativo con una serie de fenómenos sociales los que pueden atribuirse efectos determinantes en dicho resultado.

*Schmitter, Coastworth y Przeworski* **preocupados por establecer la especificidad del proceso de formación estatal de América Latina definen como atributos del estado**, su capacidad de:

- **Externalizar su poder:** Cualidad que se vincula con el reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales cuya integridad es garantizada por unidades similares ya existentes
- **Institucionalizar su autoridad:** implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción

- **Diferenciar su control:** es la emergencia de un conjunto diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas de la sociedad civil, con control centralizado sobre múltiples actividades
- **Internalizar su actividad colectiva:** capacidad de emitir desde el Estado los símbolos que refuercen los sentidos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren el *control ideológico de dominación*

Schmitter y otros proponen 3 modelos o imágenes vinculadas a las diferentes fases del desarrollo histórico mediante los cuales podría conceptualizarse la relación entre las dimensiones económica y política del proceso de formación estatal:

1. **Mercantilismo:** propone de relieve el legado cultural que España y Portugal presuntamente transmitieron a sus antiguas colonias, que perdurará luego de la independencia. Este legado, compuesto de *códigos*, originan prácticas e ideas *contrarias a la modernización económica*. **Este bagaje cultural** se asocia entonces a la subsistencia no sólo de un *orden económico tradicional y atrasado, sino también de importantes resabios de la maquinaria administrativa colonial*.
2. **Liberalismo:** enfatiza las exigencias derivadas de la inserción de las economías latinoamericanas en el mercado capitalista mundial. Distintos rasgos, tales como apertura de la economía, incorporación histórica al mercado mundial influyeron en los Estados Latinoamericanos. Este modelo observa una clara correlación entre el *orden neocolonial que surge y los atributos del estado*. El estado aparece incorporando ingredientes de **estabilidad**.
3. **Intervencionismo:** reconoce los estímulos “externos” implicados en la *relación de dependencia* pero otorga especial relevancia a los *procesos derivados de cualidades expansivas del Estado y de aquellas resultantes de la interacción Estado-Sociedad*. Se tienen más en cuenta los **procesos internos** a un aparato institucional más **burocratizado**, a una sociedad compleja y a un Estado mucho **más impenetrado con la misma**.

### **El aparato institucional del Estado**

El aparato de Estado se manifiesta como un actor social diferenciado y complejo, en el sentido de que sus múltiples unidades e instancias de decisión y acción traducen una presencia estatal difundida en el conjunto de relaciones sociales.

### **Cuestiones sociales y atributos de la “Estabilidad”**

Sabiendo que el proceso de formación estatal es un proceso de adquisición de atributos, nos interesan aquellas cuestiones vinculadas con la obtención de los mismos.

Como ilustración de esta abstracta propuesta, las asignaciones de recursos destinados a fortalecer el aparato represivo de los nuevos estados nacionales en América Latina tendieron a disminuir su viabilidad institucional.

Ahondar en este particular engarce entre las cuestiones que el Estado debe afrontar en su etapa formativa tiene varias ventajas:

- Permite apreciar los impactos y repercusiones que ciertas decisiones o políticas relativas a una cuestión tienen respecto de las otras
- Una segunda ventaja deriva de su posibilidad de superar las típicas argumentaciones funcionalistas del Estado en las que éste aparece desempeñando un conjunto de tareas o actividades que resultan naturalmente de su condición de Estado capitalista o bien responden a una noción de necesidad histórica cuyo fundamento no consigue evitar los razonamientos teológicos
- Si las cuestiones estudiadas permiten capturar haces de relaciones sociales en los que la acción del Estado se orienta, hacia la resolución de problemas diferentes, debería ser posible conectar las empíricamente con diversos indicadores sobre los que no es difícil hallar y sistematizar información

### **Emancipación, organización y Estados Nacionales en América Latina**

Tenemos la dificultad de precisar un momento a partir del cual podamos advertir la existencia a una embrionaria de un Estado nacional. Frutado señala que la estructuración de los nuevos estados en América Latina se vio condicionada por dos factores:

- la inexistencia de interdependencia real entre señores de la tierra
- la acción de la burguesía urbana que mantendría contactos con el exterior y explotaría toda posibilidad de expansión de intercambio externo al cual serían vinculando segmentos del sector rural.

Las breves referencias históricas relacionadas con la formación de estados en Latinoamérica señalan que cualquier intento de interpretación más afinada debe incorporar necesariamente variables tales como el grado de diversificación del sistema productivo en términos de la persistencia de monocultivos sucesivas sustituciones de exportables la existencia de enclaves o el control nacional del principal sector productivo. *Cómo gruesa generalización, podríamos aceptar al menos que la efectiva posibilidad de creación de una economía más integrada y compleja suministraron el cemento que amalgamaría la sociedad territorialmente asentada y el incipiente sistema de dominación, en un Estado nacional.*

### **Cuestiones centrales en la etapa formativa del Estado**

Las observaciones efectuadas sugieren que los estados latinoamericanos en su etapa de formación fueron desarrollando sucesivamente sus aparatos de represión regulación y acumulación de capital social básico su cristalizaciones institucionales reflejan las diversas combinaciones a través de las cuales el Estado pregunto resolver los problemas del orden y el progreso pero todo esto exigía recursos es decir el Estado debía desarrollar paralelamente una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera que asegurará su propia reproducción.

### **Cuestiones dominantes en la etapa de consolidación del Estado**

El intento de generalización efectuada en la sección anterior cumple al menos con dos condiciones que le otorgan cierta validez:

- Se basa en reflexiones que buscan establecer similitudes y diferencias con otros casos

- Se refiere a un periodo en que el grado de complejidad de la estructura social y el aparato estatal de los países es suficientemente bajo para captar con pocas dificultades sus procesos y cuestiones más salientes

A comienzos de este siglo comenzó a agitarse la llamada **cuestión social**. La cuestión del orden fue una y otra vez actualizada la necesidad de estabilizar el funcionamiento de la sociedad, reprimir los focos de contestación armada, hacer previsible el cálculo económico, interponer límites negativos a las consecuencias socialmente destructivas, etc. Los sucesivos sinónimos de orden y progreso no sería más que eufemísticas versiones del tipo de condiciones que aparecen como necesarias para la vigencia de un orden social que se ve amenazada su continuidad por las mismas tensiones y antagonismos que genera.

Como el capitalismo no se desarrolló de igual manera en todas partes, tampoco los aparatos institucionales del Estado evolucionaron siguiendo un patrón único. Desde esta perspectiva adquieren nuevo sentido ciertos rasgos comunes observables en evolución histórica del aparato estatal en América latina:

1. La correspondencia entre el tipo de cuestión social suscitada y el tipo de mecanismo institucional apropiado para resolverla
2. El crecimiento del aparato estatal a través de tandas de organismos y recursos funcionalmente especializados, lo que en parte señala la vigencia alternada de cuestiones determinados signos y especie
3. El carácter conflictivo que adquiere el propio proceso de expansión estatal, como consecuencia de la constitución de su aparato en arena de negociación enfrentamiento

### **Las burocracias públicas: Angelo Panebianco**

#### **Organizaciones públicas y privadas**

El análisis de los sistemas administrativos estatales implica la previa solución de algunas ambigüedades. Existen al menos dos problemas, el primero concierne a la legitimidad o a su inexistencia de la distinción público/privado y el segundo atañe al significado del término burocracia. Las *semejanzas* y diferencias entre *organizaciones públicas y privadas* aparece bajo la forma de las relaciones entre sistemas administrativos estatales y empresas económicas privadas.

Se disputan **tres distintas posiciones en el campo de análisis:**

1. Las **diferencias** entre ambas organizaciones que son **más importantes que las semejanzas:** la diferencia entre agencias públicas Y empresas privadas es el ambiente en el cual éstas se insertan, en el caso de las empresas privadas sería el mercado y en el caso de las agencias públicas sería un sistema político institucional regulado por un ordenamiento jurídico. **Las principales diferencias generalmente son las siguientes:**
  - Las empresas privadas poseen una meta precisa, la búsqueda de un máximo beneficio mientras que las organizaciones públicas tienen inevitablemente metas más vagas, imprecisas y sujetos a redefinir. Una consecuencia del distinto grado de claridad y precisión en las metas

organizativas es que los criterios tradicionales de medición de productividad y eficiencia no son aplicables al caso de las organizaciones públicas

- En organizaciones públicas a diferencia de las empresas privadas dependen de las relaciones político institucionales para allá recursos de los que depende su supervivencia y/o expansión
  - Hay diferencias en las relaciones de autoridad. Mientras que la empresa no responde una autoridad que no sea la del jefe, las agencias públicas están siempre vinculadas al menos formalmente a una autoridad externa: los gobiernos y parlamentos en los regímenes democráticos representativos.
2. Las **semejanzas**, que son **más importantes que las diferencias**: Hay una confusión entre el mercado como modelo de la teoría económica y el ambiente efectivo en el cual operan las empresas. A la vez, raramente la empresa económica privada es un puro maximizador de beneficios. En las empresas privadas, los *índices de productividad y valoraciones sobre la marcha del mercado* no son siempre los únicos criterios que guían sus comportamientos. Por diversos factores, las empresas privadas se vuelven igualmente dependientes de la autoridad externa y las *agencias públicas*. Es organizaciones públicas por su parte son con frecuencias tan autónomas de *hecho* en su actuación como muchas empresas privadas y por lo general, las agencias públicas, están siempre insertas en una trama de relaciones interorganizativas basadas en la competición burocrática y en el cambio político. *En síntesis, según esta opinión, las diferencias entre organizaciones públicas y privadas existen, pero son bastante más de grado que de calidad. La diferencia consiste en la mezcla de factores ambientales que deben afrontar cada uno: el predominio del mercado sobre los condicionamientos político institucionales en las empresas privadas, y el predominio de los condicionamientos políticos institucionales antes que el mercado en las agencias públicas.*
3. Tendencia objetiva a la **convergencia** entre organizaciones públicas y empresas privadas: Es una posición que de alguna manera histórica toda la problemática para los que mantienen esta argumentación, las organizaciones públicas y las empresas económicas privadas tienen hacerse, con el tiempo, cada vez más similares. Para la convergencia, la distinción entre esfera pública y esfera privada no puede elevarse a lo absoluto. En esta tesis se presentan dos versiones distintas:
- Esta primera versión es aquella según la cual si existiría un doble y paralelo movimiento, las agencias públicas al incorporar criterios de productividad dan vida a nuevas tecnologías administrativas para acrecentar su propia eficiencia en relación a las metas y las empresas privadas al agigantarse y burocratizarse asumen modalidades de funcionamiento casi no discernibles de las organizaciones públicas
  - La segunda versión es aquella según la cual la creciente intervención estatal en los procesos socioeconómicos, superado un cierto umbral hace esfumarse la tradicional distinción entre lo público y lo privado. Consecuencia, las empresas asumen funciones públicas mientras el

Estado se transforma en un campo dentro del cual operan grupos y empresas económicas privadas.

### **La Burocracia**

Burocracia es un concepto ambiguo con significados difundidos muy diferentes:

1. **Burocracia como administración pública**: puede ser descartado por su manifiesta falta de adecuación. Este significado es para aquellas corrientes que radicalizan y exageran las diferencias entre organizaciones públicas y privadas
2. **Burocracia como organización**: una sutil redundancia. Impide diferenciar entre los distintos tipos de organizaciones
3. **Burocracia como administración ineficaz**: corresponde al uso popular del término.
4. **Burocracia como sistema organizativo que maximiza la eficiencia**: para esta postura, la burocracia es una modalidad organizativa, maximiza la eficiencia en la persecución de fines
5. **Burocracia como gobierno de los funcionarios**: en este caso la burocracia se convierte en **forma de dominio**: existe burocracia cuando mandan los funcionarios
6. **Burocracia como administración por parte de los funcionarios asalariados**: este significado aparece generalmente en la literatura científica. Tiende a centrar la atención en los principios organizativos-estructurales.

En una empresa, el término burocracia designa aquel sector que no desarrolla funciones de línea pero está asignado a funciones de mantenimiento/ reproducción de la propia empresa. En un partido o sindicato, la burocracia es el conjunto de funciones asalariados, en cuanto a tales distintos del universo de los afiliados y de los militantes voluntarios.

### **El modelo burocrático por antonomasia es el tipo ideal de burocracia legal-racional, ideado por Max Weber:**

En la visión weberiana de **poder** y la **administración** están íntimamente ligados. La existencia de un *aparato administrativo* es uno de los *dos factores estrechamente vinculados a la presencia de relaciones de poder*. El segundo factor es la *legitimidad* puesto a que todo poder busca suscitar y cultivar la fe en su propia legitimidad. A la tipología de las formas de poder legítimo (**tradicional, carismático, administrativos**) se asocia de este modo una tipología de los aparatos administrativos. La **burocracia** es el aparato específico administrativo propio del poder racional-legal.

Weber distingue a la burocracia como **concepto general y como tipo ideal**:

- **Burocracia en su significado general**: significa administración por parte de funcionarios. Así, no relacionamos la burocracia con la existencia de poder racional-legal y tampoco es un fenómeno exclusivamente moderno.
- **Burocracia en su significado típico-ideal**: se refiere a la exclusivamente a la burocracia moderna. Esta liga su existencia al nacimiento y al desarrollo del Estado y del capitalismo moderno: son los desarrollos políticos y los económicos modernos los que han llevado a sus máximas consecuencias la racionalización del mundo occidental. La **racionalización** a su

vez se manifiesta por medio de la afirmación y el continuo crecimiento de los sistemas de dominio racional-legales.

La primera característica de la **burocracia racional-legal**, su presupuesto de base, es la existencia de un sistema de reglas generales que vinculan del mismo modo a los *detentadores* del poder. La legitimidad del mandato depende del hecho que el propio mandato no traspasa los límites designados por las *reglas* y los ejerce según *procedimientos legales establecidos*. Es un tipo **ideal de organización** y por ello es *jerárquica y monocrática*: las diversas posiciones en la cadena de mando están ocupadas por particulares y no por estructuras colegiadas. Además, tiene un sistema de división de trabajo formalizado, los procedimientos administrativos estandarizados, el reclutamiento de los funcionarios por medio de concursos libres, separación entre personas y puestos, la disciplina del puesto, etc. Weber *añade* otras características que entran en la definición del **tipo ideal**: La fundamental la proporciona la **despersonalización de la actitud del funcionario** al cual sus obligaciones y las expectativas de su rol imponen actuar de un modo formalmente igual para cualquiera, lo que equivale a decir para todo interesado que se encuentre en la misma situación de hecho.

Las condiciones históricas que explican el desarrollo de la burocracia en *Occidente Moderno* según Weber son:

- 1. La consolidación de una economía monetaria como consecuencia de la definitiva afirmación del capitalismo**
- 2. El desarrollo cualitativo y cuantitativo de las tareas administrativas del Estado.**  
Nacen nuevas estructuras administrativas y a su vez, el desarrollo del capitalismo multiplica las demandas que los distintos grupos plantean al estado
- 3. La concentración de los medios de empresa en manos de los detentadores del poder**
- 4. El proceso de democratización**, ya que éste da vida a una igualdad jurídica formal de los ciudadanos frente a la ley, abre el acceso a la administración, a cualquiera que sea competente. La nivelación en el campo económico y social es un poderoso factor en la burocratización en el ámbito estatal
- 5. La superioridad técnica**

Weber pasa, por último, a examinar el problema de las relaciones entre la burocracia y el poder político. El análisis consiste en 3 presupuestos:

1. Una burocracia siempre está subordinada a una autoridad no burocrática. La separación entre *política y administración* y entre *dirección económica y administración* opera siempre subordinado, la burocracia a una autoridad extra burocrática.
2. El hecho de que la *burocracia* sea indispensable para la vida moderna no es *condición suficiente* para hablar de un *poder autónomo de la burocracia*
3. Una relación ambigua y contradictoria entre democracia y burocracia y por ello entre *democratización y burocratización*: la *democratización* es una causa poderosa de la afirmación de la burocracia, por otro lado, la *democracia* es contraria al *poder* de la

burocracia y por ello da lugar a errores y obstáculos muy sensibles para la organización burocrática

Weber observa también que la burocracia se encuentra por lo general en una posición de ventaja frente a los detentadores legítimos del poder, una ventaja que puede ser traducida en un *poder político autónomo* vinculado de *hecho* a controles externos. Se trata de una **posición de ventaja** que se deriva para la burocracia de sus superiores en el **campo de la administración**. Toda burocracia trata de acrecentar esta superioridad del saber profesional mediante el **secreto** de sus conocimientos e intenciones. La administración burocrática es, una **administración que excluye la publicidad**.

**El análisis empírico de la burocracia:** Se ha descompuesto el modelo burocrático en una serie de dimensiones constitutivas elaborando indicadores empíricos de la burocratización. En la visión popular de la burocracia, la organización burocrática es un tipo de organización que tiende a acrecentar constantemente sus propias dimensiones y adueñarse progresivamente mayores recursos.

### **Estado moderno y burocracia**

Tanto la teoría de los sistemas administrativos estatales como la teoría de la burocracia antes discutida están fuertemente influidos por el factor cultural: su campo de acción neural son los aparatos administrativos vinculados en conjunto aquella construcción específicamente occidental que es el Estado moderno. A su vez se debe tener en cuenta el hecho de que las relaciones políticas administrativas se configuran de un modo totalmente diferente en los sistemas políticos pluralistas del occidente capitalista y en los sistemas Monistas del oriente comunista.

Con respecto a la historia de las burocracias se deben hacer advertencias:

- Los desarrollos históricos de los que se hablado, relacionado con la burocracia, se presentan en forma típico ideal: el análisis histórico comparado del desarrollo de los sistemas administrativos europeo continentales muestran la realidad muchas variaciones entre países.
- Se debe señalar que las burocracias públicas modernas tal y como aparecen hoy en día son producto de un lento proceso de estratificación

El modelo burocrático weberiano traza esencialmente las características típico ideales de las burocracias públicas de la era liberal. La Estructura burocrática heredada de la absolutismo y los regímenes liberales se mantienen su núcleo central, pero se carga de nuevas tareas que van a sumarse, si sustituirlas, aquellas desarrolladas con anterioridad.

Un origen distinto hace que la distinción entre burocracias *clásicas* y burocracias *anglosajonas* pueden considerarse como variaciones de una u otra experiencia.

- **Francia:** El nacimiento del moderno sistema administrativo francés se remonta al reinado de Luis XIV. El centralismo jerárquico, la especialización funcional y la consiguiente división entre cuerpos administrativos y cuerpos técnicos, la rígida distinción entre alta burocracia con funciones directivas y burocracia ejecutiva son las principales características estructurales del sistema burocrático francés. Sobre todo el reclutamiento de los dirigentes por medio de las escuelas y el sistema de cuerpos ha dado vida a una élite administrativa con una fuerte solidaridad del cuerpo, un alto estatus social y un fuerte ethos burocrático.

- **Prusia/Alemania:** la principal peculiaridad del sistema administrativo alemán contemporáneo proviene del hecho de que éste se desarrolló dentro de un contexto caracterizado por una estructura de tipo federal. La estructura administrativa centralizada coexiste con una amplia descentralización política, lo que marca una crucial diferencia respecto de otros sistemas administrativos como el de Francia, Italia y otros. Hecho mandado lugar a una débil división del trabajo entre los ministerios centrales y los estados de manera que el poder federal le concierne preferentemente la actividad legislativa mientras que a los estados y a los entes locales les concierne el poder ejecutivo y de implementación burocrática. La distinción principal se establece entre funcionarios y empleados. A diferencia del sistema francés, dos en la cima de la burocracia por medio del equilibrio entre los cuerpos, en el caso alemán los roles administrativos siguen siendo los relevantes
- **Gran Bretaña:** El sistema administrativo se plasma bajo la influencia de los factores históricos. Se trata de un sistema cohesionado y centralizado que debe convivir con el autogobierno local y con la ausencia de estructuras sólidas de control del centro sobre la periferia. En la cima del de los ministerios existe una clase administrativa que es la contrapartida británica de las otras burocracias europeo continentales.
- **Estados Unidos:** El sistema administrativo federal está altamente fraccionado y descentralizado. Se articula un gran número de unidades administrativas fuertemente especializadas y poco coordinadas entre sí. La principal unidad administrativa es el departamento pero existen también muchísimas agencias especiales de distintas dimensiones y misiones. Notable crecimiento del Personal presidencial se debe a las exigencias del presidente de controlar y coordinar una estructura administrativa altamente fragmentada y recorrida por tendencias centrífugas. El sistema administrativo federal, por otro lado, se basa sobre una fuerte especialización de los roles administrativos, en el recurso masivo a la utilización de técnicos, en la competición individual de los distintos niveles, en la ausencia de una clase administrativa, dotada de espíritu de cuerpo y de ethos burocrático.

### **Clasificación de los sistemas administrativos**

El análisis tipológico de las burocracias accidentales debe tomar en consideración una pluralidad de dimensiones. Pueden emplearse muchos criterios de clasificación dejando de lado el complejo problema del papel político de las burocracias. Entre los criterios de clasificación del primer tipo, el utilizado con más frecuencia se refiere al grado de centralización/descentralización del Estado y el tipo división de trabajo que predomina en el interior de los sistemas burocráticos. en primer lugar, Los sistemas burocráticos están organizados de modo diferente y funcionan de modo distinto según si la organización estatal de tipo federal o bien de tipo unitario. Por otro lado, las diferencias en el grado de centralización/descentralización comportan habitualmente una diferente distribución de los funcionarios y de los empleados entre el nivel central, el intermedio, y el periférico. A su vez, existirían fuertes variaciones en el funcionamiento de las burocracias políticas según el tipo de control ejercido por el Estado central sobre las administraciones periféricas. La segunda categoría de criterios

clasificatorios centra su atención en las características de las élites administrativas. El punto de partida esta clasificación es reside la idea de que diferentes tipos de élites burocráticas corresponderá distintos tipos de sistemas burocráticos. Los criterios utilizados con más frecuencia son:

1. **Extracción social y estatus de la elite administrativa:** se deben distinguir la proveniencia social de los altos burócratas y el prestigio de grupo del que goza la alta burocracia los los problemas no están necesariamente vinculados. Los análisis socio biográficos comparados han mostrado notables semejanzas en la proveniencia social de los altos burócratas de los países occidentales
2. **Modalidad de reclutamiento, de la socialización y modelos de carrera:** en este, cuentan los criterios de ascenso, como el grado de movilidad interministerial de los funcionarios. Las dos posibilidades externas son las de una movilidad cero.
3. **Carácter cerrado bien abierto de la elite administrativa:** desde este punto de vista pueden darse tres tipos distintos de élite burocrática:
  - En el primer caso el libro crítica es un cuerpo cerrado, impermeable, sin intercambio significativo con las demás edits organizativas, políticas y sociales. El sistema burocrático cerrado tanto en su entrada como en su salida
  - En el segundo caso, la ley burocrática está cerrada en su entrada y abierta en su salida, significando que están excluidos los ingresos laterales en la carrera pero paralelamente la alta burocracia proporciona sus propios cuadros a la clase política
  - En el último caso la libro crítica está abierta tanto en su entrada como en su salida. Son frecuentes los pasos del sistema burocrático de otras organizaciones, cambios continuos entre roles burocráticos, político partidista o político electivos y económico empresariales
4. **Generalidad-especialización:** El último criterio que se considera aquí es el que distingue entre generalistas y especialistas. Se han producido, ante la experiencia occidental, distintos tipos de generalistas:
  - **Funcionario con una preparación jurídica:** es un generalista solo en el sentido impropio
  - **Generalista verdadero:**cuenta con una preparación cultural genética

### **Las transformaciones de las burocracias públicas**

El crecimiento de la intervención estatal da lugar a transformaciones tanto cualitativas como cuantitativas. Por un lado, las administraciones asuman nuevas tareas y las nuevas agencias, en muchos casos, se crean para cumplirlas. Por otro lado, las antiguas unidades administrativas expanden sus propias competencias, se hacen más complejas en su interior, modificando sus propias relaciones con el medio ambiente. El crecimiento del empleo público hace elevarse los gastos corrientes que se convierte en una cuota en expansión del gasto estatal agregado siendo el crecimiento del sector público acompañado por cambios relevantes en la morfología de los sistemas administrativos:

1. Se ha modificado la composición del empleo público. A Los tradicionales funcionarios y empleados se han añadido nuevas figuras profesionales. El componente técnico profesional se ha ampliado hasta convertirse en el componente mayoritario del empleo público
2. Se ampliado el número de agencias y de los entes públicos especiales, diferenciados y separados de las organizaciones ministeriales de los siglos XVIII y XIX.
3. Las agencias preexistentes se han transformado y en muchos casos, se han complicado las líneas de autoridad internas, añadiendo estructuras de coordinación y de control de matriz y también aumentado el recurso a sistemas de organización del trabajo para problemas, en otros incluso se han inflado los equipos consultivos y de investigación, aumentado el recurso de los consultores externos, etc.
4. Se han ampliado notablemente los contactos entre las burocracias públicas y los grupos organizativos privados. La intervención masiva del Estado en los procesos socioeconómicos, en organización cultural, etc. ha contribuido a estimular una revolución organizativa que ha favorecido un fuertísimo incremento del asociacionismo privado con finalidades de presión sobre el estado

Los efectos de estas complejas transformaciones pueden sintetizarse del siguiente modo:

1. Una creciente fragmentación de los sistemas administrativos que pierden aquel carácter de macro sistemas organizativos relativamente compactos que poseían en el pasado
2. Un aumento de la competencia inter burocrática para el reparto del presupuesto estatal donde el reparto de todo recurso puede transformarse fácilmente en un juego de suma cero
3. La sindicalización del empleo público. Con la sindicalización de los empleados, las relaciones internas de la organización burocrática pierden la impronta jerárquico autoritaria típica de las burocracias clásicas, y se transforma en relaciones de influencia recíproca y de contratación entre los distintos estados burocráticos y entre los distintos niveles jerárquicos en los que pertenece dividida formalmente la administración

Las transformaciones descritas llevan, finalmente, a una enriquecimiento de las administraciones. Se pasa una fase en que las burocracias públicas estaban fundamentalmente dedicadas a programas condicionales, a una nueva fase en la que:

- La burocracia se ve crecientemente implicada en programas de fines en los cuales el resultado cuenta más que la conformidad a las disposiciones de la ley, resultando con que las tareas de la burocracia se hacen más complejas y diversificadas
- La burocracia está implicada en múltiples relaciones con grupos clientela y asociaciones externas en las cuales asume un papel de mediación, ya que las actividades de contratación y búsqueda del consenso en los procesos de toma de decisiones se convierten en parte central de las tareas de la administración. Estas transformaciones influyen en el papel que desarrollan las burocracias públicas dentro de los sistemas políticos

### **El rol político de las burocracias**

La distinción entre política y administración es un principio cardinal de la tradición política occidental. Comporta la atribución de un rol excesivamente ejecutivo en las burocracias públicas. La ejecutoriedad de los roles burocráticos tiene dos implicaciones:

- La idea de que la burocracia debe ser políticamente neutral, es decir, dispuesta seguir las órdenes políticas sean cuales fueran dichas órdenes y quienes sean los titulares legítimos del poder
- La idea del carácter técnico y no político de la actuación de la burocracia

La distinción entre política y administración no se ha sostenido en los análisis empíricos sobre el funcionamiento de las estructuras burocráticas públicas. Se ha reconocido, en primer lugar, el carácter ambiguo y contradictorio que propio de la situación de las burocracias públicas en los regímenes democráticos. A su vez, el mito de la separación entre política y administración ha perdido buena parte de su antigua credibilidad con el paso de los regímenes oligárquicos liberales a regímenes democracia de masas. Es así como todo cambia con el Advenimiento de la democracia de masas. El mito de la separación entre política y administración se pone definitivamente discusión por el reconocimiento de la existencia, de los sistemas político administrativos, de dos tipos decisiones políticas:

1. El primer tipo, representado por aquel conjunto de decisiones que por su importancia electoral y su excepcionalidad requiere la participación directa y activa de las élites políticos partidistas
2. Un segundo tipo, representado por una gran cantidad de micro decisiones cotidianas que recaen en la expresión *decisiones de rutina* Las cuales, sumadas unas a las otras, son en realidad el componente claramente mayoritario de las deliberaciones que sean tomadas dentro de la maquinaria estatal.

Todos los análisis empíricos confirman que las burocracias casi siempre como participan en la elaboración de decisiones del primer tipo y por lo general elaborar autónomamente las decisiones del segundo tipo. La interacción entre el subsistema político administrativo y el subsistema político partidista puede examinarse dos ángulos aquí definidos, como la perspectiva dualista y la perspectiva de la política burocrática:

1. **Perspectiva dualista:** la mayor parte de las teorías Dualistas trata de responder la pregunta de quién controla que, pertenecen este grupo tanto las teorías que mantienen la preeminencia política de las burocracias de los procesos de toma decisiones de los regímenes democráticos contemporáneos como las teorías que afirman la persistencia de la primacía de la política electiva , las teorías que distinguen posibilidades diferentes en los distintos casos nacionales. Las estrategias de control consisten en la autorregulación burocrática y en el spoils System:
  - **Autorregulación burocrática:** el control depende de la existencia y de un ethos burocrático profesional del cual forma parte del valor de la imparcialidad política
  - **Spoils system:** el control se asegura mediante la distribución de los papeles y de las tareas administrativas a los seguidores del partido del gobierno

Otro método consistente en el reclutamiento y en la selección de los cuadros burocráticos sobre bases particularistas; la ley política se asegure el control sobre la burocracia pública colonizándola total o parcialmente. Sin duda, esto genera clientelismo, que suele ser un sistema invisible e ilegal que trae como inconveniente el no despido de los funcionarios. Una última modalidad de control consiste en el empleo de funcionarios políticos, es decir, de nombramiento político con tareas de coordinación y control sobre la burocracia ordinaria. En este caso el control no actúa por la vía interna de la administración sino por vías externas: se da vida a un estrato de los funcionarios Sui Generis destituidos discrecionalmente por la clase política en el gobierno que tiene la tarea de mediar entre el gobierno y los funcionarios de carrera y de controlar a los segundos a cuenta de los primeros. En general el grado y el tipo de participación directa de los funcionarios en las actividades público lectivas parece incidir en la relación entre élites burocráticas y político electivas. Cuando dicha participación está presente en forma masiva, la identidad político partidista y la burocracia tienden a solaparse y a confundirse.

Los recursos de los que disponen las clases político-electivas. Son de tres tipos:

- La legitimidad, es decir, el hecho de que la fórmula política demócrata confía sólo a las clases político electivas el poder de toma decisiones
- El control sobre el presupuesto del Estado y, con ello, sobre la distribución de las financiaciones indispensables para la burocracia
- El poder Legal, de limitar, modificar o expandir las competencias de las diversas agencias

Por su parte, las burocracias públicas controlan los siguientes recursos:

- La competencia profesional (Weber). Con ella, en muchos casos, el monopolio de las informaciones necesarias para la formación de las decisiones políticas. Dicho monopolio permite a las burocracias hacer que se desvanezca el control formalmente ejercido por las clases político electivas
- La capacidad de movilizar a los grupos clientela en defensa de las políticas propias
- Las ideologías burocráticas, o sea, aquel conjunto de argumentaciones esotéricas que todo agencia elabora para defender sus propias políticas
- La ventaja de la estabilidad y de la permanencia frente a la mayor inestabilidad y volatilidad de las clases político electivas

El grado de influencia de las burocracias públicas sobre las decisiones políticas puede variar a causa de diversos factores, entre los cuales están:

- El grado de politización del problema la discusión. En general se mantiene que cuanto más elevada es la politización, tanto menor es la influencia de la burocracia sobre la decisión final, y tanto mayor, es el peso de la clase política electiva
- El nivel de sofisticación técnica del problema. Cuanto más técnico es el argumento, cuanto mayor es el papel decisivo que juegan los conocimientos Esotéricos monopolizados de la burocracia, tanto mayor es su influencia

- Las características político organizativas de la burocracia pública, y más específicamente de la agencia o del ministerio implicado en el proceso de toma de decisiones

En general se mantiene el que el control político de la burocracia es tanto más eficaz cuanto más cohesionado, menos fragmentado es el marco político institucional. La teoría del vacío de poder, según la cual la influencia política de la burocracia es inversamente proporcional a la fuerza, entre otras cosas, ha sido sometida a muchas críticas:

- En primer lugar, esta teoría tiende a simplificar excesivamente las relaciones entre la élite burocrática y la élite política efectiva, relaciones que difícilmente pueden resumirse con una simple alternativa del tipo autonomía dependencia
- En segundo lugar, lo que en muchos casos parece acertado es que a un liderazgo político débil no corresponde necesariamente una burocracia estatal fuerte

La perspectiva de la política burocrática: con respecto a la afirmación dualista dicha perspectiva no cree distinguir el papel y el peso respectivo de los políticos y de los burócratas en los procesos de toma de decisiones, ya que desde este punto de vista, los procesos de toma de decisiones resultan bastante más complejos y difusos que en la perspectiva anterior. Desde la óptica propia de la política burocrática se hace difícil con frecuencia distinguir, no sólo el papel respectivo de los políticos y de los administradores en el proceso de toma de decisiones, sino incluso a los unos y los otros como grupos distintos. . La perspectiva de la política burocrática es utilizada tradicionalmente en el análisis de los sistemas políticos burocráticos altamente fragmentados, fundamentalmente el estadounidense.

### **Las burocracias militares**

Los establecimientos militares modernos se caracterizan como organizaciones complejas, independientemente de sus dimensiones. El análisis de las organizaciones militares requiere una doble operación. Se trata, en primer lugar, de establecer si existen o no puntos de contacto, rasgos comunes, entre las organizaciones militares y otros tipos de organizaciones complejas. En segundo lugar, no perder de vista las peculiaridades irreductibles de la organización militar, aquellas peculiaridades que hacen, a causa de tantos aspectos, *Sui Generis* la relación militar política.

La diferencia de los militares con respecto a otro tipo de organización es el monopolio del uso de los medios violentos. Los militares son los especialistas en la gestión de la violencia según modalidades y objetivos institucionalmente definidos. Esta especificidad de la organización militar trae diversas consecuencias, una de ellas es que la organización militar tiene como fin último sobre el cual moldearse el combate. Otra consecuencia crucial es que el organización militar tiene Como ambiente directamente relevante, el escenario internacional. Para la tradición del pensamiento tradicional, que se remonta a Weber, organización militar no plantea problemas particulares de análisis porque no se aparta demasiado, en su funcionamiento y en su actuación de las demás organizaciones burocráticas. Una tradición distinta, da importancia a las competencias profesionales que gira entorno a la teoría de Huntington. Según él, organización militar es esencialmente un cuerpo de profesionales con características altamente especializadas, que tienen tres características comunes a todas las profesiones: competencia, responsabilidad y corporativismo.

Pasar parte de los análisis empírico sobre la organización militar se debe a investigadores estadounidenses y ha tenido por objeto las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Con el avance del tiempo, cuanto más se mecaniza la formación militar tanto mayor es el énfasis sobre el trabajo y la solidaridad del grupo, trayendo como consecuencia, una transformación casi revolucionaria del funcionamiento de la organización militar. A su vez, sería un cambio que atañe a la creciente reducción de las diferencias entre la élite militar y la Élite civil. Con la revolución tecnológica, el adoctrinamiento tradicional de los oficiales ya no basta, así es como desarrollaron nuevas técnicas. A su vez, se modifican las bases del reclutamiento y cambia el adoctrinamiento político de los militares y cambian, bajo el impacto de las transformaciones mencionadas, sus actitudes políticas.

La problemática del control civil ha sido afrontado de modo sistemático por Huntington, frente a una organización militar que se profesionaliza las élites políticas tienen a su disposición dos estrategias distintas de control que Huntington define como control subjetivo y control objetivo. La primera, se explica por medio de las inferencias directas de los civiles en la organización militar y en la actividad de pertenencia de los militares. La segunda, existe cuando una organización militar en la cual el proceso de profesionalización se ha logrado plenamente, se enfrenta con el civil que evita cualquier forma de injerencia en la esfera militar a cambio de una ausencia de injerencia análoga de los militares en la esfera de competencia de los civiles.

Para terminar, definiremos militarización: se entiende por este término, aquel proceso en base al cual los militares adquieren un poder preponderante en el Estado y los valores, las ideologías, los intereses de los militares van impregnando progresivamente a todo sistema político superando a todos los demás valores, ideologías o intereses. Desde este punto de vista, la militarización es un proceso muy similar al evocado por el término burocratización: la expansión de los aparatos burocráticos y el crecimiento del poder de los líderes burocráticos el menoscabo de los demás detentadores del poder político y/o social.