

I. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DE LA CIENCIA POLÍTICA

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

EL ESTUDIO CIENTÍFICO DE LA POLÍTICA

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

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

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

ficaciones (Sartori, 1979), ninguna de las cuales es definitiva, ya que ambas son constantemente susceptibles de variaciones y de profundizaciones.

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

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

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

Desde el inicio el objeto calificador aunque no exclusivo del análisis político se ubicó en el *poder*. Las modalidades de adquisición y de utilización del poder, su concentración y su distribución, su origen y la legitimidad de su ejercicio, su misma definición como poder específicamente “político”,

han permanecido en el centro de todo análisis político desde Aristóteles hasta Maquiavelo, desde Max Weber hasta los politólogos contemporáneos (Barry, 1976; Barnes, 1988). Claro, las técnicas de análisis han ido cambiando, recurriendo a instrumentos tomados de la psicología política, con una mayor y mejor formalización del concepto mismo, con la elaboración de modelos matemáticos de medición del poder. Del mismo modo, los procesos de modernización social y cultural y de diferenciación estructural han impuesto una distinción más clara entre el poder político y las otras formas de poder. En síntesis, aunque no de manera central y exclusiva, las interrogantes clásicas sobre quién detenta el poder y sobre cómo lo ejerce (interrogantes planteadas también en forma normativa: ¿quién debería tener el poder y cómo debería ejercerlo?) informan todavía el análisis contemporáneo de la política.

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

Al mismo tiempo, sin importar desde qué perspectiva empezaran, los estudiosos de la política se habían planteado repetidamente también el problema del método, es decir de las modalidades para recopilar informaciones, analizarlas y filtrarlas a fin de combinarlas en generalizacio-

nes y explicaciones. Por mucho tiempo, e inevitablemente, la fuente de cada dato y de cada explicación había sido la historia política, interpretada y utilizada de formas diversas. Probablemente una primera ruptura epistemológica se produce con Maquiavelo, quien se refiere no sólo a la historia, sino también a la observación y, en particular, declara sus intenciones de describir lo más objetivamente posible la “realidad efectiva”. Desde entonces muchos estudiosos seguirán a Maquiavelo al utilizar el método de observación; es clásico el análisis de la democracia en los Estados Unidos por parte de Tocqueville, pero no por eso la historia perderá su papel como fuente privilegiada de material sobre el cual fundar generalizaciones y teorías. Una vez que se consolidaron las formaciones estatales, los estudiosos continentales decidieron dirigir su atención a las modalidades de formación, de cambio, de sustitución de las clases dirigentes. De esta manera empezó una corriente de análisis, particularmente fecunda en el contexto italiano (Bobbio, 1969), centrado en la clase política, que intentó ir más allá de las tradicionales problemáticas del poder y del Estado, con el objetivo de conseguir mayor concreción y mayor apego a la realidad. Es probable que los famosísimos análisis de Mosca, Pareto y Michels, estudiosos que provienen de disciplinas distintas (el derecho constitucional, la economía política y el análisis de las organizaciones, respectivamente), representen las últimas contribuciones clásicas que pueden definirse, sin por eso desvirtuar su importancia como precientíficas.

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

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

En la continuación de esta fase, rica en entusiasmos y repleta de desafíos, la ciencia política como disciplina autónoma no logra afirmarse establemente y corre incluso el riesgo de desaparecer. Por un lado, el fascismo y, en particular, el nazismo, aplastarán toda reflexión política y harán

retroceder décadas, en sus respectivos contextos, a todas las ciencias sociales, mientras que la gran diáspora de estudiosos alemanes fortalecerá las ciencias sociales estadounidenses. Por el otro, se registra un impulso a la unificación de las ciencias sociales, o incluso de todas las “ciencias”, en torno a un método compartido (como lo revelará el ambicioso proyecto de Otto Neurath de la *Encyclopedia of Unified Sciences*, 1932). De esta manera, la ciencia política habría perdido la autonomía, arduamente buscada, de las disciplinas limítrofes (filosofía política, historia política, derecho constitucional), autonomía recién conquistada, pero aún puesta en discusión, de la economía política en la poderosa interpretación marxista, que hace de la política una mera superestructura.

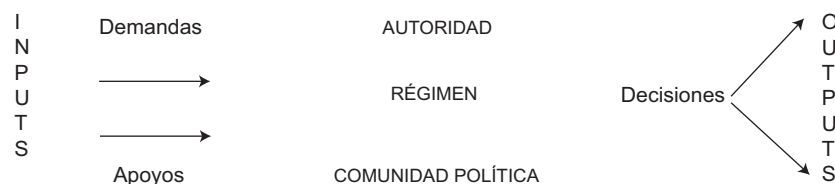
Serán otros desarrollos los que volverán a dar aliento a un análisis autónomo de la política y, al mismo tiempo, a influir sobre su paradigma. Por un lado, la innegable manifestación de la autonomía del político en experiencias tan distantes, aunque tan importantes, como el New Deal, el nazismo o el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

De esta forma se abría paso la necesidad imprescindible de la redefinición del objeto de la ciencia política, que ya no podía ser simplemente ni el poder ni el Estado. El poder debía ser calificado de manera muy precisa como político y no podía remitir tautológicamente al Estado, ya que las sociedades sin Estado manifestaban la existencia consistente y visible de actividades políticas. De aquí la nueva y, en cierto sentido, concluyente definición de política a la que llegó, tras un amplio examen histórico-crítico, David Easton: una actividad de “asignación imperativa de valores para una sociedad”, liberada totalmente de la relación con el Estado. De aquí, también, la propuesta metodológica de un análisis sistémico de la política (Easton, 1965a; 1965b), es decir de un análisis que tome en cuenta la complejidad de las interacciones entre los componentes del sistema y que sepa describirlas y evaluarlas en su dinámica y en sus consecuencias (Urbani, 1971). El análisis sistémico se funda en un modelo que *ve inputs*, es decir demandas y apoyos provenientes de la sociedad, traducidos en *outputs*, es decir respuestas y decisiones, que pueden tener efectos en las nuevas demandas a través de un complejo procedimiento de conversión que tiene lugar precisamente en el sistema político y que constituye el corazón del análisis político (para un intento de propuesta alternativa, Stoppino, 1994). Más precisamente, Easton afirma que cualquier sistema político cuenta con tres componentes: la comunidad política, el régimen y las autoridades. La

comunidad política está integrada por todos aquellos que están expuestos a los procedimientos, a las normas, a las reglas y a las instituciones, es decir al *régimen*, del sistema político. La comunidad política es el elemento del sistema que cambia más raramente, de hecho, sólo en caso de secesiones y de anexiones, cuando un sector de la comunidad política se va a dar vida a otro sistema político (es el caso reciente, en 1991, del así llamado “divorcio de terciopelo” entre la República Checa y la Eslovaca, que puso fin a la comunidad política llamada Checoslovaquia), o bien cuando un sistema político logra anexarse a otro.

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

Finalmente, las *autoridades* son los detentadores del poder político, las que están autorizadas por los procedimientos, por las normas, por las reglas y por las instituciones del régimen para producir “asignaciones imperativas de valores”. En cualquier sociedad, independientemente de cómo fueron elegidas, a las autoridades se les reconoce la facultad y el derecho, a veces incluso el poder, de decidir de qué manera los recursos producidos por esa sociedad y anhelados por sus integrantes, es decir los cargos, el trabajo, las remuneraciones monetarias y en términos de prestigio, las prestaciones previsionales y asistenciales, y con base en qué consideraciones y evaluaciones serán asignados a las personas, a los grupos y a las diversas asociaciones. “Imperativa” significa que las autoridades son capaces de obtener el respeto a sus decisiones, a sus asignaciones, a sus atribuciones, y que, en todo caso, tendrán la posibilidad de hacerlas valer también ante la resistencia y la oposición de uno o más grupos y asociaciones, procediendo a imponer sus eventuales sanciones. Na-

FIGURA I.1. *Modelo simplificado de sistema político*

turalmente, se pueden tener autoridades democráticamente elegidas, autoridades que deben sus cargos y su poder a configuraciones autoritarias, autoridades que han dado vida a un sistema totalitario. Las autoridades democráticas cambian periódicamente según los procedimientos electorales. Los demás tipos de autoridad tienen duración más o menos larga, de todos modos impredecible, a menudo relacionada con la dificultad de establecer y respetar reglas de sucesión vagas y no codificadas. La figura I.1 presenta de manera sintética los componentes del sistema político tal como han sido formulados por Easton. Es útil destacar que no existe una necesaria coincidencia entre el Estado y el sistema político y, sobre todo, que algunas organizaciones, como partidos y sindicatos, técnicamente “subsistemas” políticos, pueden ser analizados con provecho con referencia a los conceptos de autoridad, de régimen, de comunidad, y a los procedimientos de transmisión de demandas y apoyos, *inputs*, y de producciones de decisiones, *outputs*.

EASTON Y EL CONDUCTISMO POLÍTICO

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

Por un lado, el poder como objeto de estudio de la ciencia política conduce a un ámbito demasiado vasto, cuando no es específicamente político; por el otro, concierne a un ámbito demasiado limitado, ya que la política no consiste sólo en conflictos resueltos recurriendo al poder, sino también en múltiples formas de colaboración, de coalición, de consenso. Por lo que toca

al Estado, ello representa una forma histórica transitoria de organización política que acaba de aparecer y que puede desaparecer. Esta afirmación, ampliamente compartida a finales de los años noventa, fue formulada y argumentada por Easton, con lucidez y preciencia, con una anticipación de más de treinta años. Ha habido política antes del nacimiento del Estado tal como lo conocemos desde hace unos siglos y hasta hoy (Ruffilli, 1979); habrá política aun cuando el Estado sea sustituido por otras formas de organización política; y, naturalmente, hay política también en niveles inferiores a los del Estado (en subsistemas como el partidista, el sindical, el de los intereses organizados), y a niveles superiores a los del Estado (en las relaciones supranacionales entre Estados, como en la Unión Europea, en el ámbito de la política internacional).

La política es, como se mencionó, “asignación imperativa de valores para una sociedad”. Esto significa que no existe una necesaria y obligada coincidencia entre la actividad política y una determinada forma de organización. Entonces, hay política también en las sociedades sin Estado, dentro de las organizaciones partidistas y sindicales, en el ámbito del parlamento, en las relaciones entre legislativo y ejecutivo, es decir, donde quiera que se asignen valores. El espacio privilegiado de la política se vuelve el *sistema político*, identificado como “un sistema de interacciones, abstraídas de la totalidad de las conductas sociales, a través de las cuales los valores son asignados de manera imperativa para una sociedad” (Easton, 1965b). La definición más correcta y más precisa de ciencia política, entonces, es la que se refiere al estudio de las modalidades, complejas y mutables, con las cuales los diversos sistemas políticos proceden a la asignación imperativa de valores. Para ahondar más: ¿qué tan imperativa es esta modalidad de asignación y cuáles valores son asignados imperativamente?

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

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

- 1) relevar en las conductas políticas aquellas *regularidades* que se presten a ser expresadas en generalizaciones o teorías con valor explicativo y predictivo;
- 2) someterlas a *verificación*, es decir, compararlas con conductas y actividades similares para probar su capacidad explicativa;
- 3) elaborar rigurosas *técnicas* de observación, recopilación, registro e interpretación de datos;
- 4) proceder a la *cuantificación*, es decir, en la medida de lo posible, “medir” fenómenos para obtener mayor precisión;
- 5) mantener separados los *valores* de los *hechos*, a sabiendas de que la evaluación ética y la explicación empírica implican dos tipos diferentes de proposiciones, sin negar por eso al científico de la política la posibilidad de expresar proposiciones de ambos tipos;
- 6) proponerse la sistematización de los conocimientos adquiridos en una estrecha interconexión de teoría e investigación (“la investigación no guiada por la teoría puede ser insignificante y la teoría no sustentable con los datos puede revelarse improductiva”);
- 7) apuntar a la *ciencia pura*, ya que, aunque la aplicación del saber es importante, la comprensión y la interpretación de la conducta política anteceden lógicamente cualquier esfuerzo aplicativo y lo fundan en bases sólidas;
- 8) operar en dirección de una *integración* entre las ciencias sociales, ya que “las investigaciones en el ámbito político pueden ignorar las conclusiones a las que llegan las demás disciplinas sólo a riesgo de debilitar la validez y la generalidad de sus mismos resultados. El reconocimiento de este vínculo contribuirá a restituir a la ciencia política la posición que tenía en siglos pasados y a llevarla otra vez al centro de las ciencias sociales”.

Easton lleva hasta las últimas consecuencias un proceso, emprendido alrededor de los años veinte, de redefinición de la política, de alejamiento de las disciplinas humanísticas y de acercamiento a las ciencias naturales, casi en términos de una imitación paradigmática. Se podría hablar de una verdadera ruptura epistemológica, ya que la aplicación de los principios fundamentales del conductismo parece presionar en dirección de una “cientificidad” desconocida para los anteriores cultores del análisis político y, por otro lado, la disponibilidad de nuevos instrumentos y nuevas técnicas parece favorecer dicha investigación. En cambio, el resultado general de esta fase no puede ser definido automáticamente como el de una mayor “cientificidad”. En efecto, en muchos de quienes practican la ciencia política se manifiesta seguramente mayor atención a la elaboración de hipótesis, a la recopilación de datos, a la formulación de las explicaciones: todo eso corresponde a una más intensa y saludable necesidad de científicidad. Sin embargo, en muchos otros las técnicas terminan

por prevalecer sobre las teorías, que resultan escasas y, en el mejor de los casos, de nivel medio; emerge así la desastrosa tendencia a la hiperfactividad, a la recopilación desordenada y sin sentido de datos cada vez más abundantes y confusos, a la medición prematura de fenómenos a menudo irrelevantes. Al final de esta fase la ciencia política corre incluso el riesgo de perder su recién conquistada autonomía, su especificidad de objeto y de método, presionada por otras disciplinas y, en particular, por la *political economy* (Lipset, 1969).

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

EL PUNTO DE LLEGADA CONTEMPORÁNEO

En una sintética reconstrucción de los estudios politológicos a finales de los años cincuenta, Gabriel Almond y Bingham Powell reprochaban a la ciencia política, en particular a la estadounidense, tres defectos fundamentales.

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

Si Easton incursionaba en la dirección del conductismo para llevar a la ciencia política por el camino de la teorización y de la cientificidad, Almond y Powell (1978), por el contrario, sugerían ir en la dirección de la política comparada y del desarrollo político. La respuesta a la expansión del campo

EL CONDUCTISMO Y MÁS ALLÁ

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

Los pasos hacia

adelante

- 1) mucho menos euronorteamericocéntrica y más capaz de dar cuenta y tomar en cuenta experiencias políticas no occidentales;
- 2) más realista y más atenta a la sustancia de la política, más allá de las descripciones formales-institucionales;
- 3) más rigurosa y más precisa;
- 4) más disponible y más capaz de teorizar.

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

No es fácil poner orden en un campo que se revela vastísimo no sólo desde el punto de vista de sus cultores, esencialmente académicos (alrededor de 20 000, de los cuales al menos tres cuartas partes están profesionalmente activos en los Estados Unidos), sino también desde el punto de vista de la producción de libros y de artículos. Existen numerosas revistas nacionales especializadas, como el *American Political Science Review*, fundada en 1906 y

que ha ido enriqueciéndose con dos suplementos, *PS Political Science & Politics* y *Perspectives on Political Science*; la *Revue Française de Science Politique*, fundada en 1950; la *Politische Vierteljahresschrift*, fundada en 1960; el *British Journal of Political Science*, fundado en 1970; la *Rivista Italiana di Scienza Politica*, fundada en 1971, y los más recientes *Quaderni di Scienza Politica*, fundados en 1995; la revista oficial del European Consortium for Political Research, *European Journal of Political Research*, fundada en 1972, y la revista de la Asociación Internacional de Ciencia Política, *Internacional Political Science Review*, fundada en 1979, amén de numerosas revistas más especializadas, como *Comparative Political Studies*, *Legislative Studies Quarterly* y, de fundamental relevancia, *World Politics*, y de revistas de carácter interdisciplinario: en Italia, por ejemplo, *Teoria Politica*. Asimismo, cabe señalar los *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, óptima fuente de datos y de artículos originales de suma utilidad para el investigador y el estudioso.

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

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

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

de proporcionar respuestas precisas a problemas sustancialmente poco relevantes (al respecto, en favor de una reevaluación de las investigaciones “cualitativas”, es muy importante el libro de King, Keohane y Verba (1994).

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

Las investigaciones empíricas

Además de ser particularmente susceptibles al tratamiento con técnicas estadísticas y métodos matemáticos, los análisis de las conductas electorales han permitido — y a veces incluso impuesto— la integración entre disciplinas que deseaba Easton. En efecto, la sociología, que emplea explicaciones basadas en la estructura de clase y en la religiosidad de un país, de una región, de un conjunto de electores; la historia, cuando formula explicaciones centradas en las modalidades de formación de determinadas agrupaciones sociales, y la psicología social, que analiza los procedimientos individuales y de grupo de formación de las opciones de voto, contribuyen a plasmar interpretaciones profundizadas de las conductas electorales y de sus variaciones en el tiempo. Dichas interpretaciones resultarán más convincentes si son enriquecidas ulteriormente con el estudio de las organizaciones partidistas en acción, de las modalidades de competencia electoral y de las técnicas de comunicación política. Globalmente, este sector de estudios, sus técnicas y sus resultados, han avanzado tanto como para constituir uno de los sectores más interesantes de análisis político en las democracias competitivas, y entre los más inclinados a una intervención operativa, de ingeniería, de transformación de las reglas, particularmente las electorales, con el fin de alcanzar determinados resultados: por ejemplo, en la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático, para garantizar representación y capacidad de decisión sin fragmentar el sistema partidista.

Por lo general, y en conexión con algunas tendencias a la cuantificación, la ciencia política, en todo caso, ha acentuado y consolidado el recurso a las técnicas empíricas de investigación, en todas sus variantes, desde la observación participante a la investigación de campo, de las entrevistas a los

Las técnicas

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

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

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

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

aplicables a diferentes contextos, a diferentes recintos, a diferentes ambientes nacionales y transnacionales.

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

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

Si bien por obvias razones la dimensión diacrónica de la ciencia política está destinada, de todos modos, a resultar menos desarrollada que la dimensión sincrónica, entre los politólogos ha aumentado la sensibilidad por la dimensión diacrónica, ha crecido la conciencia de su relevancia. El mismo hecho de que, aunque de manera no sistemática, 40 años de investigaciones politológicas hayan producido una acumulación de datos y de interpretaciones sin antecedentes en los 20 siglos anteriores, permite un ahondamiento histórico, la detección de un bagaje significativo, y presiona, entre otras cosas, en dirección de útiles comparaciones interdisciplinarias (Tilly, 1975; Grew, 1978; Mahoney y Rueschemeyer, 2003).

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

hacer pueden surgir las necesidades teóricas, las interrogantes teóricas y, finalmente, las mismas teorizaciones. También la actividad política produce interrogantes teóricamente relevantes, a las que el científico de la política puede contestar recurriendo a sus conocimientos y a sus teorizaciones.

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

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

Todo esto ocurrió; por cierto, todavía son posibles desarrollos de este tipo a futuro. Sigue siendo notable no sólo la indicación de modalidades específicas de hacer teoría, y de hacer teoría general, sino la sugerencia de seguir el camino de la *political economy*, es decir, en extrema síntesis, de un estudio integrado que combine variables económicas y variables políticas, que ha sido ampliamente retomado por la mayoría de los seguidores de la teoría de la elección racional. Es cierto que los críticos lograron detectar fácilmente los numerosos inconvenientes de las teorizaciones en economía, sus visibles inadecuaciones ante nuevos fenómenos, su escasa capacidad de predicción. Y, sin embargo, en al menos un aspecto hubo desarrollos que pueden reconfortar a los que compartían la idea de Mitchell: la creciente e indisoluble interpenetración de la esfera política con la esfera económica, y las referencias correspondientes, clarísimas en el texto de Mitchell, al keynesianismo y al *welfare*, los dos grandes desafíos a la autonomía y a la relevancia de la política, y de la disciplina que la estudia.

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

La especulación
teórica

CIENCIA POLÍTICA Y TEORÍA POLÍTICA

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

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

La filosofía
política

- 1) búsqueda de la *mejor forma de gobierno* o de la república óptima;
- 2) búsqueda del *fundamento del Estado* y consiguiente justificación (o no justificación) de la obligación política;
- 3) búsqueda de la *naturaleza de la política* o de la politicidad y consiguiente distinción entre política y moral;
- 4) *análisis del lenguaje político* y metodología de la ciencia política (Bobbio, 1971: 367).

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

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

La mejor forma
de gobierno

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

Mientras se desarrollaba lentamente una obra de emancipación iniciada en la sociología por Weber, y luego de renovación intentada por la escuela de Fráncfort (dentro la cual se abrían camino muchos politólogos renombrados, el más importante de los cuales puede ser considerado Otto Kirchheimer (Jay, 1973), la represión nazi se abatió sobre las ciencias sociales alemanas. Su renacimiento presenta, por lo tanto, una doble cara (Lepsius, 1984): por un lado, la reimportación de métodos e interrogantes que la diáspora de los científicos sociales alemanes llevó consigo a un ambiente más receptivo, pero también culturalmente muy diferente, como los Estados Unidos; por el otro, el resurgimiento de una tradición local, incluso con ambiciones de teoría general de la sociedad (como en Jürgen Habermas) y totalizadoras. Aun moviéndose de manera creciente en dirección empírica, la ciencia política alemana lleva consigo un impulso a la teorización muy intenso, que la vuelve única en el panorama internacional.

En Alemania

En Francia, la tradición más fuerte no parece haber sido ni la de una filosofía política global ni la de una prescripción de mundos mejores. Si es lícito generalizar (colocando, entre los padres fundadores de la ciencia política francesa, a los ilustrados, Montesquieu y Tocqueville, los historiadores a la Thiers y la escuela que se había formado alrededor de la revista *Annales*), emerge una ciencia política a veces esencialmente connotada como

En Francia

historia política, historia de las instituciones, no muy propensa a la investigación empírica, bastante provinciana, a veces filosofante, en su conjunto marginal en la escena mundial y sin la influencia que historiadores y estructuralistas franceses han sabido ejercer en otros sectores. Pero existen significativas excepciones que han encontrado su punto de llegada en un importante tratado (Grawitz y Leca, 1985).

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

La ciencia política italiana, abruptamente interrumpida por la llegada del fascismo, pero bastante heterogénea, no muy arraigada y aún frágil, puede remontarse a un pasado ilustre e importante y a nombres como los de Maquiavelo, Mosca, Pareto y Michels. Pero si las tradiciones culturales cuentan, entonces el peso del derecho, por un lado, y por el otro la influencia de la filosofía idealista (que se manifestó en la abierta oposición de Benedetto Croce a la sociología, despreciada como “ciencia enferma”), son los principales responsables de haber retrasado la evolución de la ciencia política italiana, que sólo a finales de los años sesenta empezó su radicación académica y su profesionalización, lenta y desigual. Tiene una historia breve, marcada por intensas relaciones con la cultura estadounidense, y que corre el riesgo de quedar dividida y fragmentada. Sin embargo, a nivel de propósitos, la ciencia política italiana parece buscar un justo equilibrio entre investigación empírica y teorización, sin caer en la simple historia política y sin rozar las teorizaciones abstractas (para un balance, véase Graziano, 1986).

En España, el regreso a la democracia ha sido en pequeña parte precedido, en gran parte acompañado por el florido desarrollo de la ciencia política. Estudiantes que se formaron primero en el extranjero (en las universidades inglesas, estadounidenses y francesas), luego en España, han producido considerables análisis empíricos de su sistema político e importantes teori-

zaciones que conciernen a la naturaleza de la democracia, su dinámica, su transformación. Si los manuales testimonian la capacidad de producir síntesis de investigaciones y teorías, entonces la ciencia política española ha dado una reciente y significativa confirmación de su madurez (Caminal Badia, 1996), aunque con ciertas deudas con el derecho constitucional.

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

Para comprender la dinámica y la evolución de la ciencia política en los Estados Unidos, en efecto, no basta con mirar las tradiciones culturales. En pequeña parte la influencia alemana del formalismo jurídico e institucional marca los orígenes de la disciplina, pero el elemento que más la caracteriza es la filosofía empírica y pragmática de Dewey y, sucesivamente, el encuentro con todas las demás ciencias sociales, comenzando con la psicología conductista. En una extrema síntesis, la ciencia política estadounidense es netamente empírica, orientada a la solución de los problemas políticos más urgentes, en particular en el sector de las relaciones internacionales, poco inclinada a la teorización, vinculada al modelo de democracia de su propio país. Establecido lo anterior, sin embargo, sintetizar las investigaciones y las publicaciones de miles y miles de politólogos predominantemente activos en el ámbito universitario es una operación por entero imposible. Las tendencias dominantes pueden reflejar un periodo que ha pasado; las tendencias emergentes todavía no se han consolidado; está bastante difundida cierta insatisfacción, que presagia transformaciones. Se puede prever un repunte de reflexiones teóricas, pero no un abandono de la investigación empírica, verdadera linfa de la ciencia política estadounidense, para bien y para mal. Tal vez el problema mayor concierna la superación de una incapacidad estimativa incorrectamente interpretada, que terminó por traducirse en una aceptación dogmática y en una reproposición del modelo norteamericano de democracia, aplanado y sin la fuerza propulsora de sus contradicciones entre igualdad y libertad, entre igualdad de oportunidad e igualdad de resultados (para críticas incisivas por parte de los mismos estudiosos estadounidenses, véanse McCloskey y Zaller, 1984; Verba y Orren, 1985; Verba, Scholzman Lehman y Brady, 1995).

En los Estados Unidos

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

Relaciones con los clásicos

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

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

Todavía con los clásicos

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

Si de la primera cita es bastante improbable derivar indicaciones operativas de investigación y reflexiones que tengan realmente una conexión con la ciencia política (aunque, probablemente, el autor quiera sugerir más bien

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

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

A quienes quieran realizar esta exploración se les presenta una dificultad preliminar: no existe una idea universalmente aceptada de qué es y qué debe ser la “teoría política”. De manera probablemente correcta se comparan más formas de hacer teorías y más teorías. La distinción más clara pasa entre la teoría weberianamente entendida como el conjunto de empatía y comprensión definido como *verstehen* (comprender) y la teoría positivista específicamente definida, por ejemplo, por Kaplan (1964). Según este autor, una teoría es un “sistema de leyes”, y existen dos tipos generales de teorías: *concatenadas* y *jerárquicas*. En las primeras, las leyes que las componen entran en “una red de relaciones tales como para construir una configuración o un patrón (*pattern*) identificable”. En las segundas, las leyes que las componen son presentadas como “deducciones de un pequeño conjunto de principios fundamentales” (1964: 297-298). En ciencia política no existe una elección teórica precisa y unívoca entre estas dos modalidades teóricas.

La gran mayoría de los politólogos considera que en el mejor de los casos es posible producir teoría de mediano alcance, por ejemplo, en el ámbito de la conducta electoral, en el análisis de los partidos políticos, en el sector

Las dificultades

¿Qué es la teoría política?

de los estudios sobre el parlamento y sobre la representación política, y no elaborar una teoría general de la política; sin embargo, muchos intentan, conscientemente, dejar abierto el camino de la teorización general. Pero para emprender ese trayecto es indispensable disponer de un aparato conceptual unificador y compartido.

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

Los conceptos teóricos

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

Neoinstitucionalismo

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

En términos generales, es posible afirmar que la hermosa imagen de Otto Neurath concerniente a la hazaña científica (Zolo, 1986) vale especialmente en el ámbito de las relaciones entre ciencia política y teoría política: estamos en una balsa mar adentro y tenemos que hacer arreglos frecuentes y bastante sustanciales a los instrumentos de navegación y a la balsa misma, sin detener el curso y sin volver a tierra firme. La ciencia y la teorización no proceden, pues, por acumu-

Elección racional

La balsa de la ciencia

lación de datos y de investigaciones, sino a través de sustituciones que permitan modificar finalmente la estructura misma de la balsa, de las teorías. Y por lo que concierne más específicamente a la ciencia política a principios del tercer milenio, parece difícil no detectar —junto con una gran acumulación de datos e investigaciones, y un buen trabajo sobre teorías de alcance medio— un repliegue teórico global. Puede ser que se trate de un *reculer pour mieux sauter*, de agarrar impulso para superar mejor los obstáculos que se interponen a la formulación de teorías audaces e innovadoras, pero el pluralismo de los conceptos sugiere más la permanencia de dispersión y de fragmentación, a veces también positivas, que la aparición de los síntomas de una síntesis teórica general *in progress*.

LA UTILIDAD DE LA CIENCIA POLÍTICA

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

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

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

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

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

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

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

Por último, la ciencia política definitivamente logró colocar las variables políticas al centro de todo análisis de los sistemas políticos. Abandonando las pretensiones voluntaristas (“la política en lugar de mando”) y las aserciones normativas (“la política es la más importante actividad humana”), la ciencia política contemporánea ha sabido documentar convincentemente la importancia crucial de las variables políticas en las colectividades organizadas. Sin triunfalismos, emergió la conciencia de que el funcionamiento de los sistemas políticos no puede ser explicado de manera satisfactoria por quien no posee técnicas analíticas específicas; que su transformación no puede ser comprendida si no se utilizan instrumentos apropiados; que ningún cambio deseable y deseado puede ser introducido si no se lo extrae de ese conjunto de conocimientos, incluso operativos, que la ciencia política ha

elaborado y sigue elaborando. Sustancialmente, la ciencia política es “operativa”. Quien se adueña de sus aptitudes y de sus conocimientos es capaz de aplicarlos eficazmente o, por lo menos, de señalar con conocimiento de causa las consecuencias de determinadas intervenciones, en particular de aquellas que apuntan a reformar instituciones y mecanismos. Bajo la égida de algunas bien fundadas teorías probabilistas, el científico de la política podrá afirmar con confiada seguridad que “si cambian algunas condiciones, entonces es probable que se derivarán de ello algunas consecuencias específicas”. Los ejemplos podrían multiplicarse. Anticipando el discurso que figura en el capítulo sobre los sistemas electorales, me limitaré aquí a un único ejemplo. Si se quiere reducir el número de los partidos representados en el parlamento, es posible hacerlo, por ejemplo, sin abandonar la representación proporcional, pero diseñando circunscripciones electorales pequeñas, es decir que elijan, cada una, a no más de cinco parlamentarios. Es fácil entender que en circunscripciones de este tipo el partido o el candidato deberán conquistar casi 20% de los votos, umbral que realmente pocos partidos pueden esperar alcanzar. El punto a considerar es que el conocimiento politológico es efectiva, concreta, eficazmente aplicable.

► En interacción constante, probablemente perenne, entre la redefinición de sus objetos y la revisión de sus métodos, en contacto con las innovaciones en los diversos sectores de la ciencia, el análisis político contemporáneo apunta a volver a incluir en su interior las contribuciones fundamentales de los clásicos, así como las aportaciones de los estudiosos vivientes. La política es analizada también por muchos comentaristas, periodistas y analistas que se adornan con el título de politólogos. La diferencia decisiva entre los politólogos autonombrados y los científicos políticos contemporáneos es que los segundos —no necesariamente mejores que los grandes pensadores políticos del pasado— han adquirido mayor conciencia metodológica de los problemas. Están conscientes de tener que ser más sistemáticos, menos normativos, más atentos a la construcción de hipótesis y la formulación de generalizaciones. Todo esto puede no ser suficiente. Sin embargo, sin esto no existe ciencia política, sino sólo comentarios efímeros carentes de científicidad. Por esta razón es importante que la reflexión sobre la ciencia política y sobre sus aportaciones parta de la discusión de los métodos utilizados para adquirir conocimientos confiables. El próximo capítulo está dedicado precisamente a los métodos en ciencia política.

Sistematicidad
y conciencia

CUESTIONES PARA PROFUNDIZAR

- La relación entre clásicos y la ciencia política contemporánea. Elementos permanentes y novedades metodológicas.

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

II. LOS MÉTODOS DE ANÁLISIS

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

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

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

En este punto son indispensables dos notas de advertencia. La primera es que estudiar las conductas de mujeres y hombres en las asociaciones y en los sistemas políticos es, naturalmente, mucho más complicado y más rico en riesgos analíticos que estudiar la aparición de cometas o la estructura de las interacciones en los átomos. Lo que les ocurre a los cometas y los átomos obedece a caminos y dinámicas predeterminados y, de alguna manera, regulares y recurrentes, que resultan, pues, en determinadas condiciones, científicamente determinables y predecibles. En cambio, las mujeres y los hombres a menudo aprenden algo de sus conductas; de todos modos, siempre tienen la posibilidad, si así lo quieren, de cambiarlas. Ya que lo hacen en respuesta a acontecimientos específicos y a otras conductas, también sus nuevas conductas pueden estudiarse y explicarse, pero sólo gracias a nuevas, mejores teorías, o bien con redefiniciones de las viejas teorías. Esto es lo bueno de estudiar las sociedades y los sistemas políticos, porque siempre se manifiestan nuevos problemas y siempre se dispone de nuevas informaciones en las modalidades con las que ciudadanos más o menos organiza-