
Textos prueba global “Gobierno y Gestión del Estado” (Profesor Marcelo Ramírez – semestre otoño 2018)

Contenido

1. Easton, David (1965). Categorías para el Análisis Sistémico de la Política, en Diez Textos Básicos de Ciencia Política (1992).....	1
2. Colomer, Josep M. (2007). Instituciones Políticas: Capítulo 3 “Cómo se cuentan los votos”	3
3. Colomer, Josep M. (2007). Instituciones Políticas: Capítulo 4 “Qué se vota”	5
4. Harguindéguy, J-B. (2015). Análisis de políticas públicas: Capítulo 3 “La puesta en la agenda, un proceso complejo”	9
5. Harguindéguy, J-B. (2015). Análisis de políticas públicas: Capítulo 7 “¿Quiénes son los actores de las políticas públicas?”	11
6. Vallés y Martí y Puig (2016). Manual de Ciencia Política: Capítulo 21 “La acción política individual: el perfil de los actores y las formas de intervención”	13
7. Vallés y Martí y Puig (2016). Manual de Ciencia Política: Capítulo 22 “La acción colectiva: (1) los grupos de interés y los movimientos sociales”	15
Anexo 1: Cuadro resumen de reglas de votación de uno y múltiples ganadores de Josep Colomer	18
Anexo 2: Modelo de Rhodes de redes de política pública	20

1. Easton, David (1965). Categorías para el Análisis Sistémico de la Política, en Diez Textos Básicos de Ciencia Política (1992)¹

La idea central que busca plantear el autor es que **es conveniente interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de *inputs* se convierten en el tipo de**

¹ Easton es relevante para la Ciencia Política ya que entregó la noción de sistema político a inicios de la década de los cincuenta. Junto al conductismo, esto marcó una ruptura epistemológica que algunos autores han calificado como el momento en que la CIPOL comenzó a ser ciencia.

Anterior a la visión sistémica de la política, la CIPOL se avocaba más bien al poder político asociado al Estado, o a las mismas instituciones formales estatales. Ante la existencia de sociedades sin Estado y de la necesidad de un análisis más complejo de la política, la utilidad de la noción de Easton radica en que da cuenta de que la política es el efecto de tensiones y conflictos, que no se entiende separada de su entorno, en donde todos sus elementos son interdependientes y su estructura es dinámica. Por consiguiente, **la política no es sinónimo de Estado.**

outputs que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas. Señala que la pregunta central de un análisis riguroso de la vida política como sistema de conducta es: ¿Cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexiste la estabilidad y el cambio? Lo hacen mediante los **procesos vitales de los sistemas políticos** —las funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema político podría perdurar— junto con los modos corrientes de respuesta mediante los cuales los sistemas logran mantenerlos. **El problema central de la teoría política es el análisis de dichos procesos y respuestas.**

LA VIDA POLÍTICA COMO SISTEMA ABIERTO Y ADAPTABLE

La vida política es un **sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que a su turno reacciona frente a ellas.** Esto implica lo siguiente:

1. Las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conducta
2. Es preciso estudiar la vida política rodeada de ambientes
3. La vida política forma un sistema abierto. Es un sistema social expuesto a influencias de otros sistemas
4. Para su supervivencia, los sistemas necesitan capacidad de respuesta a las perturbaciones, es decir, adaptabilidad a las circunstancias

Una propiedad esencial de la organización interna de un sistema político y cualquier otro sistema social, es su capacidad variable para responder a las circunstancias en que funciona.

EL ANÁLISIS DEL EQUILIBRIO Y SUS DEFICIENCIAS

El análisis del equilibrio —que concibe a un sistema en su intento por mantener un equilibrio—, predominante en la investigación política, tiene como defecto el no abordar esas capacidades variables de los sistemas de enfrentar las influencias ambientales. Dos de las principales dificultades conceptuales y empíricas para el uso eficaz de este análisis son:

1. Que deja la impresión de que los miembros de un sistema sólo buscan un punto de equilibrio anterior o nuevo cuando hacen frente a cambios o perturbaciones.
2. Que se pasa por alto el camino que siguen los sistemas en esos desplazamientos

Si se dan ambas, es imposible comprender los procesos subyacentes a la capacidad de algún tipo de vida política para sostenerse en una sociedad. Los miembros de un sistema no necesariamente buscan un punto de equilibrio, como ocurre cuando las autoridades tratan de mantenerse en el poder fomentando enfrentamientos internos o peligros externos.

Además, así como el equilibrio no es la única meta, las acciones de respuesta son variables y no necesariamente oscilan en torno al punto de equilibrio.

La adaptación consta de esfuerzos tendientes a controlar, modificar o alterar en forma fundamental ya sea el ambiente o el sistema mismo, o ambos a la vez.

CONCEPTOS MÍNIMOS PARA UN ANÁLISIS SISTÉMICO

Un sistema se define como **un conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas.** Un sistema político corresponde a **interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad.** El ambiente puede dividirse en dos partes:

Además, fue contemporáneo al conductismo arraigado desde la psicología, que se ha denominado como la primera revolución científica de la CIPOL entre los años cincuenta y sesenta. De aquí se explica que en la actualidad la observación empírica y la comprobación sean principios centrales de la CIPOL.

Así, el aporte de Easton junto a la empresa conductista redefinió la concepción de la política, otorgándole mayor identidad y cientificidad a la CIPOL.

- Intrasocial: sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político pero que son políticos por la naturaleza de sus interacciones. Son series de conducta, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales. Estos sistemas crean las circunstancias en las que opera el sistema político.
- Extrasocial: sistemas que están fuera de la sociedad dada. Son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistema del que forma parte toda sociedad.

Estas dos clases de sistemas conforman el ambiente total en el cual se desenvuelve el sistema político. Se denomina **perturbación** a aquellas influencias que ejerce el ambiente total sobre este último y lo modifican.

Las perturbaciones generan **tensiones** cuando pasan a llevar más allá de su margen crítico la asignación de valores para una sociedad o la aceptación de dichas asignaciones como obligatorias por parte de sus miembros. Producto de dichas tensiones, un sistema político puede subsistir o entrar en una crisis aguda que hunda a una sociedad. Aún a pesar de que producto de una crisis económica o de un conflicto bélico con un enemigo externo se pasen a llevar estas variables, existe un margen dentro del cual la sociedad puede hacer frente a esas tensiones.

VARIABLES DE ENLACE ENTRE SISTEMAS

Estas comunican a un sistema político las posibles condiciones de tensión del ambiente, y son influencias asociadas a la conducta de las personas del ambiente expresadas en intercambios —por la reciprocidad entre sistemas— o transacciones —por la linealidad del efecto— capaces de atravesar los límites del sistema político. Se les denomina **inputs** y **outputs**.

Los **inputs** concentran y reflejan todo cuanto es relevante en el ambiente para la tensión política. Las influencias ambientales más destacadas son las demandas y apoyos, en ellas encontramos los efectos de los sistemas ambientales que se transmiten al sistema político.

Los **outputs** son las consecuencias resultantes de la conducta de los miembros de un sistema. *Outputs* políticos son las acciones y decisiones de las autoridades. Entre *inputs* y *outputs* existe un circuito de retroalimentación (**feedback loop**).

Es relevante no reificar el actuar del sistema político y recordar que existen portavoces representantes de la acción colectiva (autoridades). Así, el *feedback loop* consta de elaboración de *outputs* por parte de las autoridades, de una respuesta de los miembros de la sociedad a dichos *outputs*, de la comunicación a las autoridades de la información relativa a esta reacción y, por último, de las posibles resoluciones posteriores de las autoridades.

2. Colomer, Josep M. (2007). Instituciones Políticas: Capítulo 3 “Cómo se cuentan los votos”

En comunidades simples y homogéneas se suelen elegir reglas de voto y de decisión que producen un único ganador absoluto, tales como la unanimidad, las mayorías cualificadas, la mayoría simple y la mayoría relativa. En el mundo pre-moderno, estas reglas se consideraron herramientas para descubrir la verdad (voluntad de Dios o del pueblo). Sin embargo, en sociedades amplias y complejas con un gran número de temas políticos, dichas reglas tienden a producir distribuciones muy desiguales de satisfacción política entre los ganadores y perdedores y poca utilidad social². Como consecuencia, los

² Entendiéndola como la suma de utilidades individuales.

perdedores absolutos pueden intentar derrocar decisiones tan desfavorables, induciendo inestabilidad en la elección social.

El pensamiento utilitario moderno orientado a conseguir la mayor satisfacción del mayor número de personas inspiró a buscar otras reglas de votación, como las de múltiples ganadores (representación proporcional y otros mecanismos institucionales que favorecen negociaciones y acuerdos entre grupos diferenciados). Estas distribuyen la satisfacción más ampliamente entre los diferentes grupos de la sociedad y tienen a producir decisiones más consensuales y estables y de mayor utilidad social que las reglas de un solo ganador.

Según la teoría de elección social, para un electorado dado, la estabilidad y la eficiencia de la elección social dependen en gran medida de: (1) el número de dimensiones de temas que toman relieve en la votación, y (2) el número de alternativas disponibles para ser votadas (en forma de candidatos, partidos, propuestas políticas, enmiendas legislativas, etc.). Cuando las preferencias de los votantes pueden formarse a lo largo de una sola dimensión de temas, como el eje ideológico izquierda-derecha, el óptimo social coincide con la preferencia del votante mediano. Este minimiza la suma de las distancias desde las preferencias de los votantes y, por tanto, puede considerarse que maximiza la utilidad social.

Las reglas de un solo ganador como la mayoría absoluta o la relativa pueden entregar resultados eficientes si sólo hay dos alternativas disponibles, porque se espera que el ganador obtenga el apoyo del votante mediano. Los perdedores probables pueden introducir nuevos temas y más alternativas para alterar el resultado, haciendo inestable la elección social e imprevisible el resultado.

Cuanto más inclusiva la regla (como la unanimidad), más temas y alternativas nuevos se necesitan para desestabilizar al ganador. Cuánto más exclusiva la regla (como la mayoría relativa simple), más potencialmente inestable, arbitrario e ineficiente puede ser el ganador como consecuencia de los antiguos perdedores. En cambio, las reglas de múltiples ganadores (como la representación proporcional y su proceso de negociación), inducen la formación de coaliciones multipartidistas en torno a la alternativa apoyada por el votante mediano.

El capítulo explora los incentivos creados por diferentes reglas de votación para que las estrategias de los actores intenten desarrollar nuevos temas y alternativas, bien de confrontación, bien de negociación, las cuales pueden conducir a elecciones sociales más o menos eficientes y estables. Se considera la “monotonidad” que requiere que una regla de votación no dé desventaja a una alternativa cuyo apoyo entre los votantes aumenta, y la “independencia de alternativas irrelevantes” que sostiene que la alternativa ganadora no debería depender de la presencia de otras alternativas perdedoras disponibles al momento de la toma de decisiones.

Entre 1945-2006, en 40 países, los gabinetes basados en una representación proporcional cuentan con el apoyo del votante mediano en el 90% de los casos. La mayor parte de los países en ese porcentaje han incluido siempre al partido del votante mediano en el gabinete. Así, los resultados de estas elecciones que producen múltiples ganadores son más eficientes socialmente que las que cuentan con regla de un solo ganador.

Ver Anexo 1 para las reglas de votación de uno y múltiples ganadores³.

³ El Anexo es el grueso del texto, quedó separado por orden del documento.

3. Colomer, Josep M. (2007). Instituciones Políticas: Capítulo 4 “Qué se vota”

En esquemas institucionales simples, una sola elección determina un gran número de políticas públicas sobre una variedad de temas. Si este se basa en dos partidos, se fuerza a los votantes a elegir un “paquete” de propuestas políticas con muchas de las cuales pueden no estar de acuerdo. Estos elegirán el que más se acerque a sus preferencias en los temas que les importan más, pero la información de los votantes sobre las propuestas políticas de los partidos suele ser limitada. Así, la posición ganadora de partido en un régimen simple puede que sólo satisfaga las preferencias de sus seguidores en algunos temas, lo cual produce poca utilidad social.

En cambio, en regímenes complejos, los votantes pueden elegir de acuerdo a sus preferencias sobre una mayor cantidad de temas. En particular, en elecciones multipartidistas basadas en la representación proporcional, cada partido puede centrarse en un conjunto de temas diferente, con lo cual se amplía la agenda electoral. Cuantos más partidos hay, más alta es la probabilidad de que diferentes grupos de votantes encuentren un partido cuyas propuestas políticas correspondan a sus preferencias en un número importante de temas. Una vez elegido, cada partido puede transferir el apoyo de los votantes a la formación de coaliciones.

Cuando las elecciones son separadas para diferentes instituciones con poderes en distintos campos políticos, se pueden tratar diferentes conjuntos de temas. Cuanto mayor es el número de cargos separados, menor es el número de temas que corresponde a cada uno, y más amplia es la agenda global que puede desarrollarse por todas las instituciones electas en conjunto.

En la medida en que existan poderes compartidos, las instituciones elegidas por separado tienen que colaborar en decisiones políticas y las negociaciones interinstitucionales pueden conducir a compromisos intermedios moderados capaces de producir alta utilidad social. Incluso cuando elecciones separadas puedan producir resultados socialmente sesgados, minoritarios e ineficientes, la cooperación interinstitucional puede contrarrestar aquello.

En general, los múltiples ganadores parciales en gabinetes de coalición multipartidista y en esquemas de división de poderes serán capaces de satisfacer las preferencias de los ciudadanos en muchos más temas un solo ganador absoluto.

GOBIERNO UNIFICADO Y GOBIERNO DIVIDIDO

La concepción de imperio (gobierno de uno), junta autoritaria (gobierno de pocos) y república de asamblea (convención de muchos), permite identificar diferentes relaciones interinstitucionales en regímenes democráticos complejos, correspondiendo a las instituciones de primer ministro o presidente unipersonal, el Gabinete con pocos miembros y la Asamblea con muchos miembros, respectivamente. Se distingue entre tres modelos básicos de relación formal horizontal entre estas tres instituciones, las cuales definen diferentes regímenes democráticos:

Parlamentarismo	La Asamblea electa nombra al primer ministro (jefe del Gobierno), quien a su vez nombra al Gabinete. Se puede producir una mayoría uni-partidista en la Asamblea y un Gabinete de un solo partido (como suele ocurrir en UK), o bien una Asamblea multipartidista en la que ningún partido tiene una mayoría absoluta de escaños, lo cual conduce a un Gabinete de coalición o en minoría (como ocurre en países de Europa occidental).
Presidencialismo	La Asamblea y el presidente son elegidos por separado y el segundo nombra al Gabinete. Se puede producir una mayoría uni-partidista en la Asamblea y la Presidencia o diferentes apoyos partidarios a los ganadores en cada una de las dos instituciones (como en EEUU y América Latina).

Semipresidencialismo	La Asamblea y la Presidencia son elegidas por separado, pero es la Asamblea la que nombra al Gabinete. Puede producir una mayoría del partido del presidente en la Asamblea o no (como en Francia y otros países).
-----------------------------	--

También se dan relaciones verticales entre estas instituciones, distinguiendo entre:

Estados unitarios	Un solo Gobierno tiene todos los poderes importantes
Estados descentralizados federados	El partido en el Gobierno central puede controlar diferentes proporciones de poder en los gobiernos regionales y locales.

El grado de coincidencia entre los partidos en el Gobierno central y los partidos en los gobiernos centralizados, así como sus relaciones pueden producir diferentes niveles de gobierno unificado o dividido.

Desde las relaciones horizontales y verticales expuestas, se distinguirán dos situaciones políticas:

Gobierno unificado	Un solo partido político controla todas las instituciones políticas. Incluye el típico Gabinete unipartidista en el parlamentarismo unicameral con regla de mayoría relativa, situaciones de gobierno unificado en regímenes presidenciales o semi-presidenciales, así como estados unitarios o de federalismo centralizado porque todos son gobiernos de un solo partido.
Gobierno dividido	Incluye Gabinete multipartidista o en minoría en el parlamentarismo con representación proporcional, gobierno dividido en presidencialismo y “cohabitación” en el semipresidencialismo, así como el federalismo descentralizado, porque todos implican la coexistencia o el acuerdo de múltiples ganadores parciales.

GOBIERNO UNIFICADO

Hay gobierno unificado cuando un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos. Esta situación puede producirse en diferentes esquemas institucionales, incluidos los siguientes:

1. Un solo partido reúne una mayoría en la Asamblea y forma un Gabinete de un solo partido, como suele suceder en los regímenes parlamentarios con elecciones por mayoría relativa
2. El partido del presidente tiene una mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones concurrentes
3. El partido del Gobierno central controla todos los gobiernos regionales o locales, mediante el control de los jefes ejecutivos regionales o locales

Cuando diferentes instituciones están en manos de un solo partido político disciplinado, la institución más concentrada tiende a prevalecer, es decir, el primer ministro o presidente unipersonal tiende a dominar el Gabinete y la Asamblea. Así, la tendencia a la concentración de poderes se autorrefuerza, ya que en situaciones de gobierno unificado la institución más concentrada o pequeña prevalece. Lo anterior se refleja en las habituales quejas por el declive de los parlamentos en los regímenes parlamentarios y el no menos paradójico dominio del ejecutivo en los regímenes con elecciones separadas para la Asamblea y la Presidencia.

El dominio de una unidad pequeña con mayor capacidad de toma de decisiones (más concentrada) se explica por:

- Eficacia organizativa y las reglas electorales. Un presidente con gobierno unificado puede reforzar la disciplina de su partido mayoritario en la Asamblea e imponer iniciativas presidenciales incluso en áreas que estén constitucionalmente fuera de su dominio.
- Estrategias inducidas por los procedimientos para nombrar los cargos. Un Gabinete o un presidente unipartidista mayoritario es el único ganador absoluto y no comparte poderes con otros actores; no hay necesidad de negociar como en el caso de una Asamblea multipartidista o un Gabinete de coalición.

En esquemas de división vertical de poderes, la unidad más concentrada también tiende a prevalecer. Incluso con división formal-legal de diferentes niveles de Gobierno, si un solo partido ocupa el Gobierno central y la mayor parte de las unidades regionales o locales se promoverá unificación y centralización.

Límites al gobierno unificado: prohibición de reelección presidencial o establecimiento de un número limitado de períodos en el cargo. Cuando tanto los miembros de la Asamblea como el presidente están sometidos a esta regla, el presidente prevalece dada su mayor efectividad en la toma de decisiones. El equilibrio entonces se aproxima más hacia una situación donde el presidente tenga prohibida completamente la reelección y los miembros de la Asamblea pueden ser reelegidos.

Cabe mencionar que bajo regímenes autoritarios, la regla es el gobierno unificado y altamente concentrado. Los intentos de ampliar los poderes ejecutivos, de imponer un efectivo gobierno unipersonal, de ampliar el período presidencial, de multiplicar los mandatos presidenciales consecutivos o de absorber unidades descentralizadas de gobierno, tienden a conducir a regímenes no democráticos. Los gobernantes autoritarios no sólo eliminan los poderes separados en relaciones horizontales y tienden a concentrar los poderes en un ejecutivo unipersonal, sino que también tienden a intervenir o suprimir los gobiernos regionales y locales que podrían limitar sus poderes.

GOBIERNO DIVIDIDO

Hay gobierno dividido cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes. Esto puede producirse en diferentes esquemas constitucionales, como los siguientes:

1. Ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un Gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en regímenes parlamentarios basados en representación proporcional
2. El partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones no concurrentes
3. El partido del Gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales

Los gabinetes de coalición multipartidista y la división entre el presidente y la Asamblea son casos de gobierno dividido horizontalmente, mientras que la descentralización política será llamada gobierno dividido verticalmente. Existe una relación positiva entre la estabilidad de los esquemas institucionales de división de poderes en sentido horizontal y vertical.

Voto dividido: las elecciones no concurrentes para distintos cargos crean incentivos para el voto dividido tanto sincero como estratégico a favor del gobierno dividido. En este escenario, los partidos de oposición al ejecutivo central tienen más oportunidades de promover temas de campaña diferentes a los del presidente en ejercicio. Esto amplía la agenda electoral y los ciudadanos pueden revelar un número más alto de preferencias sinceras en diferentes temas.

Al contrario, las elecciones concurrentes para diferentes instituciones tienden tanto a producir un voto sincero unificado como a dificultar el voto dividido estratégico. Un partido disciplinado puede desarrollar una sola campaña electoral para diferentes instituciones a partir de una pequeña selección de temas presentados en un compacto paquete.

Así, las elecciones concurrentes no sólo restringen la agenda electoral e inducen un voto unificado sincero, sino que hacen más arriesgado el voto dividido estratégico, especialmente si los votantes sofisticados capaces de realizar cálculos estratégicos están poco informados acerca de las expectativas electorales relativas de los candidatos.

Conflicto y cooperación en el parlamentarismo y el presidencialismo: estos regímenes proveen mecanismos institucionales para inducir control mutuo y cooperación entre el primer ministro o el presidente y el Gabinete, por un lado, y la Asamblea por otro. A través del tiempo estos han tomado la

forma de interpelación y mensaje al rey, así como la destitución también llamada juicio parlamentario o agravio (impeachment). Hacia 1688 estos procedimientos medievales evolucionaron hacia instrumentos más regulares de control político del ejecutivo por el órgano legislativo, como el voto de confianza y voto de censura en el parlamentarismo moderno.

Los incentivos institucionales para promocionar el conflicto o la cooperación entre el primer ministro o presidente y la Asamblea se pueden analizar de la siguiente forma:

- La cooperación puede ser promovida por iniciativa de la Asamblea (nombran al primer ministro y al Gabinete), del primer ministro o presidente (mediante veto a decisiones legislativas).
- El conflicto puede ser inducido por la Asamblea (censura al primer ministro y los miembros del Gabinete en el parlamentarismo y semipresidencialismo, así como censura y destitución del Gabinete presidencial en el presidencialismo), y por el primer ministro o presidente (disolviendo la Asamblea y convocando a nuevas elecciones en el parlamentarismo y semipresidencialismo).

Así, se tiene que los incentivos institucionales para la cooperación multipartidista e interinstitucional en el parlamentarismo y semipresidencialismo son más efectivos que en el presidencialismo. Asimismo, los de conflicto de los dos primeros son menos severos.

Gobierno dividido verticalmente: federalismo. Se basa en poderes separados entre instituciones centrales y no centrales. No hay distribución de poderes perfectamente eficiente para minimizar los costes de la provisión de bienes públicos. Los gobiernos centrales, regionales y locales tienen poderes exclusivos en algunos temas, pero también comparten ciudadanos con intereses comunes entrelazados y poderes en forma de jurisdicciones concurrentes y funciones divididas en otros temas.

El gobierno verticalmente dividido puede ser resultado de un voto dividido en elecciones a diferentes niveles, o del voto de los ciudadanos por un mismo partido para diferentes cargos si la distribución de las preferencias es suficientemente variada a través del territorio.

Adicionalmente, los estados de tipo federal más estables suelen tener un número más alto de unidades regionales, de modo que ninguna de ellas puede aspirar razonablemente a convertirse en un grupo dominante único. Un elemento central para la cooperación entre el Gobierno central y los gobiernos regionales en los estados federales es la cámara alta de representación territorial. Un bicameralismo simétrico con suficientes mecanismos de cooperación tiene efectos parecidos a las reglas de decisión inclusivas.

División de poderes horizontal y vertical: un gobierno horizontalmente unificado tiende a eliminar la división vertical de poderes. Como ya se dijo, la jefatura del gobierno o la presidencia en una situación de gobierno unificado tiende a dominar, doblegar o incluso suprimir la Asamblea con objeto de ser el único ganador absoluto. Asimismo, un Gobierno central unificado tiende a reducir o eliminar la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Si un solo partido tiene mayoría absoluta en el Gobierno central, pero no controla los otros niveles de gobierno, puede tratar de reemplazar el esquema legal de división vertical de poderes unitariamente con objeto de eliminar las fuentes alternativas de poder y ser el actor único dominante. Si un solo partido tiene una mayoría absoluta en el Gobierno central y también en los no centrales, el partido se convierte en el único actor dominante en las relaciones institucionales verticales y horizontales.

Por el contrario, es más probable que exista y sobreviva una división vertical de poderes efectiva en el marco de un Gobierno central dividido, en forma de gabinetes de coalición multipartidista o de coexistencia de diferentes mayorías de partido en la Presidencia y en la Asamblea. Si ningún partido es un ganador absoluto y varios partidos tienen que compartir el poder en las instituciones centrales, tenderán a negociar y llegar a compromisos también con los partidos gobernantes en las instituciones no centrales con objeto de ampliar sus cuotas de poder.

4. Harguindéguy, J-B. (2015). Análisis de políticas públicas: Capítulo 3 “La puesta en la agenda, un proceso complejo”

El segundo paso del ciclo de políticas públicas es la **puesta en agenda**; esta determina qué problemas serán tratados y cuáles recibirán una respuesta de política pública.

LA INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA

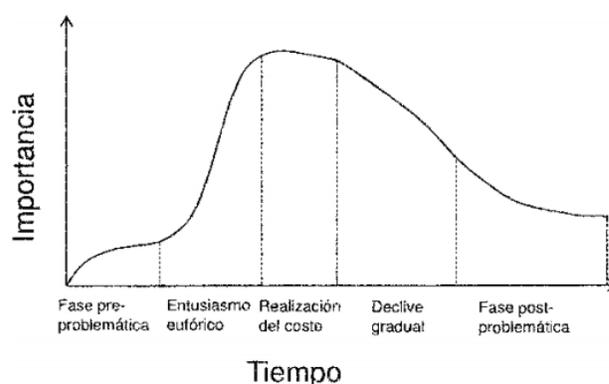
a. La atención del público

Potencialmente, muchos asuntos podrían integrarse a la agenda gubernamental, pero sólo algunos lo hacen luego de un proceso de politización. Esto se explica en parte por las dinámicas que rigen la **atención del público sobre los problemas públicos**.

Todos los actores que quieren imponer un tema en la agenda deben tener en cuenta la atención del público, es decir, **los temas más importantes del momento según la opinión pública**. Sin embargo, esta es un bien escaso y difícil de conseguir en el espacio público.

El “ciclo de atención” propuesto por Downs plantea que la capacidad de atención del público es limitada y presenta ciclos. Al principio sólo unos pocos informados se enteran de una noticia, mientras poco a poco se difunde al resto de la población, hasta llegar a un pico que permite generar una respuesta del gobierno. Desde ese momento, la atención comienza a decaer y el ciclo vuelve a comenzar. Las fases del ciclo son (1) la fase problemática cuando unos pocos actores interesados se empeñan en difundir un problema, (2) el descubrimiento de la alarma y del entusiasmo eufórico cuando se da cuenta del problema asustando al gran público y se copan los medios de comunicación, (3) la realización del coste que supondría un progreso significativo cuando se entiende la gravedad del problema y se barajan soluciones cuyo potencial costo hace que decaiga la atención generando un punto de inflexión en la curva cuya tendencia anteriormente era ascendente, (4) el declive gradual del interés público intenso con la atención dirigida hacia otros problemas tal vez más fáciles de solucionar, y (5) la fase post-

problemática cuando la atención ha decaído significativamente, que se puede dar por aburrimiento, saturación o por la aparición de otro asunto más novedoso.



No se debe confundir actividad gubernamental con atención del público. No siempre sucede que el público entrega la pauta de acción sobre la cual actúa el gobierno; se puede estar atacando un problema desde antes de que se volviese relevante.

b. Varias agendas paralelas

La agenda no dice qué pensar, sino sobre qué pensar, es decir, plantea temas sobre los cuales nada está zanjado. Además, existen al menos **tres agendas** que funcionan paralelamente con sus propias reglas de forma interrelacionada.

La agenda pública agrupa los temas más relevantes para el público. Son auténticos problemas políticos fabricados y etiquetados por grupos concretos en el espacio público a la espera de una respuesta gubernamental. El estudio de esta revela que hay temas crónicos, intermitentes, nuevos y temas puntuales que aparecen y desaparecen rápidamente según estalla una crisis. Se rige principalmente por lo propuesto por el ciclo de Downs.

En la **agenda de los medios** intervienen otras consideraciones, como la línea editorial de los medios y la tendencia política del propietario, el espacio editorial (como los temas estacionales) o la presión del mercado (hay noticias que generan más ventas). Esta agenda puede influenciar en gran medida a la agenda pública, a pesar de su desconexión relativa con la realidad debido a presiones políticas y mercantiles.

La **agenda política** es la que determina en gran medida qué políticas públicas genera un gobierno. Sus fuentes pueden ser la actividad parlamentaria, el presupuesto gubernamental, las decisiones del Tribunal Constitucional y los programas electorales.

LA AGENDA POLÍTICA COMO OBJETO DE LUCHA

La agenda política es un campo de lucha cuyo acceso es asimétrico. A pesar de que algunas elites posean mayor influencia sobre ella, esto no significa que las demandas de los más débiles queden siempre fuera.

a. Las facetas de la agenda política

Esta se define como la lista de problemas públicos a los que un gobierno tiene que dar solución y refleja su actuar. Es un espacio institucional que se rige por filtros, que dejan pasar algunos asuntos problemáticos considerados relevantes y otros no.

Dentro de esta se ubican la **agenda institucional** constituida por los ámbitos de competencia exclusiva de cada autoridad gubernamental, y la **agenda coyuntural o sistémica** que exceden dicha esfera.

b. La agenda política y sus actores

Los actores de la agenda política son todos los que actúan de forma intencionada, o no, para obligar al gobierno a que trate un problema público. Entre ellos están los burócratas que pueden presionar el sistema político para imponer temas, los científicos quienes mediante descubrimientos científicos pueden instalar asuntos, los políticos, los grupos de presión con suficiente dinero que pueden mediante lobby influenciar a los políticos, los movimientos sociales que se valen de un colectivo numeroso, los periodistas que intermedian la información

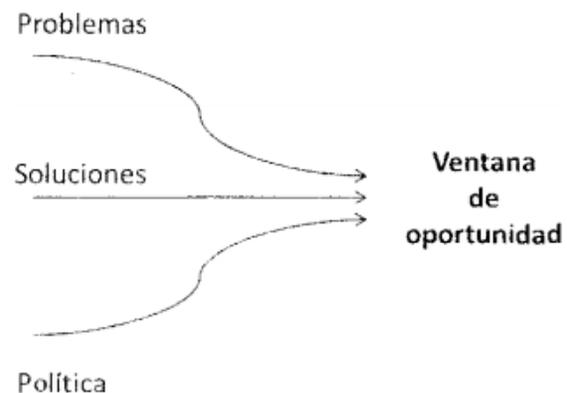
que llega a la población y los espontáneos (como pueden ser grupos terroristas).

LA DINÁMICA DE LA AGENDA POLÍTICA

Los actores que logran que un asunto entre a la agenda tienen una clara ventaja en el proceso de toma de decisión. Lo que se busca explicar en este apartado es la dinámica de funcionamiento de un asunto en la agenda gubernamental.

a. El modelo de las corrientes múltiples

El modelo de *agenda-setting* de Kingdon se pregunta por qué algunos problemas entran en la agenda política y otros no. Plantea que al principio de cualquier problema político está la "sopa primitiva" donde cada actor propone sus ideas, objetivos, proyectos y temas que le parecen importantes. Para que se pase de eso a un programa gubernamental estructurado se deben reunir tres corrientes complementarias:



La **corriente de los problemas** que involucra el proceso de problematización de los asuntos para que se conviertan en problemas públicos claramente identificados. La **corriente de las políticas públicas** o de las propuestas o soluciones en donde los políticos van recogiendo las soluciones que encuentran a su alcance según encajen con sus intereses. Finalmente, la **corriente de la política** o de la lucha política diaria se refiere a los eventos políticos que puedan influir sobre la agenda (como elecciones, campañas electorales, fiestas nacionales, guerras o cambios de gobierno). Esta última determina el auge de un asunto en un momento determinado.

Estas tres corrientes por separado no logran instalar temas en la agenda política, sin embargo, cuando se unen pueden abrir una “**ventana de oportunidad**”. Esta es un espacio que se abre y cierra rápidamente y que permite que un tema entre en la agenda y que pueda generar una política pública en un futuro más o menos cercano.

b. Los escenarios de entrada

La entrada a la agenda puede darse desde varios escenarios posibles. La **iniciativa interna** se da cuando el gobierno ha decidido la entrada de un problema a la agenda gubernamental, o también

por presión de lobby. En este caso, no es necesario el paso por la agenda pública.

El **modelo de la movilización** señala que en algunos casos el poder político crea un problema y lo transmite al público para ganar apoyos, pasando desde la agenda política a la pública, logrando que la ciudadanía considere relevante un problema.

Finalmente, el **modelo de la iniciativa externa** supone que algunos problemas se inscriben en la agenda gubernamental después de varias semanas de movilización social liderada por un grupo externo a las instituciones políticas.

5. Harguindéguy, J-B. (2015). Análisis de políticas públicas: Capítulo 7 “¿Quiénes son los actores de las políticas públicas?”

Suele haber numerosos actores implicados en un sistema de acción pública: líderes políticos y sindicales, asociaciones de ciudadanos, científicos, lobistas, agencias internacionales de calificación, bancos, miembros de think tanks, organizaciones no gubernamentales, periodistas, así como los diferentes públicos interesados en el programa implementado. Si para su análisis hasta los sesenta los politólogos centraban su atención en las instituciones formales de la política, actualmente se incluyen a más actores informales.

ENFOQUES CLÁSICOS DE LOS ACTORES

Floyd Hunter en 1953 investigó sobre quiénes tenían el poder real de decisión política, llegando a que los líderes no eran todos políticos de instituciones públicas, sino también de la empresa privada. Así, se entendió que el poder no era el monopolio de las instituciones políticas y que detrás existían muchas redes, mucho más complejas. Frente a esto, surgieron distintas respuestas desde la academia sobre quiénes deciden en materia de políticas públicas —es decir, quiénes son los actores— y por qué.

Respuesta	¿Quiénes deciden en políticas públicas y por qué?
La respuesta del elitismo	<ul style="list-style-type: none"> - Las decisiones se toman por pocas personas que adoptan las políticas públicas de su conveniencia - Idea de “ley de hierro” de la oligarquía: en cualquier sociedad humana, la distribución asimétrica de los recursos genera una asimetría política
La respuesta pluralista	<ul style="list-style-type: none"> - La sociedad es un mercado abierto de ideas. Cualquier actor puede intervenir en ella - La libertad de pensamiento, de organización, de agrupación y de comunicación es fundamental para garantizar una competencia real entre dichos actores - La propiedad es esencial para permitir que los individuos puedan sustentarse por sí mismos - El poder está disperso en la sociedad, nadie lo acapara nunca totalmente para siempre - El Estado puede intervenir en algunos casos para otorgar a los más débiles las mismas oportunidades que a los más fuertes

	<ul style="list-style-type: none"> - El conflicto es esencial en una democracia y es canalizado a través de la lucha política y de las elecciones - El combate perpetuo entre las fuerzas sociales tiende a generar un cierto equilibrio, ya que los ganadores de hoy pueden ser los perdedores de mañana - No existe ninguna elite capaz de decidir en todos los sectores a la vez. Sólo los políticos electos tienen al menos la capacidad de influir sobre todos los actores
La respuesta tecnocrática	<ul style="list-style-type: none"> - Los miembros del gobierno pueden sustituirse por expertos que puedan administrar el sistema de precios para acabar con problemas como el paro o la deuda - La competencia técnica se considera superior al voto popular en cuanto a las decisiones políticas - Los problemas políticos serán tan técnicos que sólo los tecnócratas reunidos en grupos (tecno-estructura) podrán llegar a entenderlos y resolverlos, en ningún caso los representantes políticos - Esta profecía no se cumplió, pero sí existen numerosos <i>think tanks</i> muy influyentes que asesoran a los partidos y gobiernos
La respuesta neo-corporativista	<ul style="list-style-type: none"> - Los grupos representativos y organizados son quienes deciden mediante acuerdos - Requiere instituciones intermedias fuertes que representen a la mayoría de los trabajadores y ejerzan el monopolio de la representación socio-laboral (sindicatos potentes y poco fragmentados) - Se basa en un sistema de concertación Estado-sociedad civil institucionalizado y estable, promovido por el Estado con el objetivo de reforzar la estabilidad social - Se fundamenta en instituciones patronales fuertes que puedan participar en las negociaciones también
La respuesta marxista	<ul style="list-style-type: none"> - Los dueños de la acción pública son la clase capitalista, y la infraestructura determina completamente la superestructura. El Estado no tiene autonomía alguna respecto al capital - El neo-marxismo también sugiere que: <ul style="list-style-type: none"> a) El Estado es el instrumento de la burguesía. Este tiene autonomía limitada respecto a los propietarios del capital. Aunque pertenezcan todos a la misma clase social, los miembros del gobierno no son las mismas personas que poseen los medios de producción. Por ello, los políticos y burócratas intermedian intereses capitalistas, y en algunas ocasiones pueden buscar beneficios propios. b) Existe pluralismo de intereses en la clase capitalista, así como autonomía relativa del Estado respecto a la burguesía. El Estado es un árbitro que vigila que las luchas entre facciones capitalistas (empresarios, dirigentes de partidos, políticos y burócratas) no se desborden. Los agentes del Estado pueden tomar decisiones contrarias a los intereses de la burguesía a corto plazo, pero a largo plazo siempre se acaba favoreciendo a las clases dirigentes manteniendo el statu quo.

LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde los ochenta, los enfoques clásicos perdieron su eficacia explicativa. Todos ellos acentuaban el rol de actores pertenecientes a la “sociedad política” o a la “sociedad civil”, pero pocos insistían en la vinculación concreta entre ambos mundos. Frente al problema de gobernar sociedades cada vez más complejas, la noción de redes permitió incluir actores políticos, empresas, usuarios o grupos de presión.

En este contexto, aparecieron nuevas herramientas analíticas. La primera en destacar la conexión entre varios actores dentro y fuera del plano gubernamental fue la idea de “subgobierno” de Freeman. Esta consistía en que cada sector de la política estadounidense podía analizarse como un subsistema. Desde ello, Theodor Lowi (1969) desarrolló el concepto de “triángulo de hierro”, que se refiere a tres tipos de actores que constituyen la mayoría de los programas de gobierno de Estados Unidos: el Congreso (poder legislativo), la burocracia (dependiente del ejecutivo) y los grupos de interés (poder económico). Estos programas van dirigidos a ciertos grupos de interés, que a su vez negocian el apoyo al poder establecido (mediante el voto, de fondos de campaña o del *lobbying*). Se trata de un grupo reducido de actores que permite cierta estabilidad basada en el clientelismo, garantizando que el interés particular de ellos prevalezca sobre el interés general.



Hugh Hecló en 1978 se opuso a esta visión parcial de la política estadounidense mediante el concepto de “*issue networks*” (redes de asuntos), donde no siempre hay un grupo reducido interactuando en secreto para beneficio propio. Hay muchos actores con grados de implicancia variados; nadie tiene el control absoluto del proceso.

Autores europeos en 1978 teorizaron en torno al concepto de “relaciones inter-organizacionales” donde un actor individual no puede determinar una política, ya que esta es siempre el fruto de intereses diferenciados. En el Reino Unido, se pensó que cada sector de acción pública genera una “comunidad de política pública” agrupada en torno a intereses comunes, con múltiples actores provenientes de instituciones estatales y de grupos de presión.

Así, todos los autores coincidieron en que una red de actores se basaba en un intercambio entre individuo y/o grupos de miembros de organizaciones gubernamentales, de los negocios y de la ciudadanía en todas las fases del ciclo de políticas públicas

Para clasificar las redes de políticas públicas, Rhodes propuso un modelo a finales de los noventa (Ver Anexo 2).

6. Vallés y Martí y Puig (2016). Manual de Ciencia Política: Capítulo 21 “La acción política individual: el perfil de los actores y las formas de intervención”

La acción política es la conducta individual o de grupo que incide —a veces de forma muy remota, otras muy directas— en el proceso de gestión de los conflictos sociales. Esta ocupa solo una parte pequeña en la atención y el tiempo de los ciudadanos, y por lo general es una acción intermitente. Además, esta suele estar concentrada en pocos sujetos.

Considerando la intensidad de la dedicación en acciones políticas se tienen tres grandes categorías de ciudadanos:

- Los apáticos que son indiferentes a la política

- Los espectadores que manifiestan un interés intermitente e irregular por ella y la contemplan como algo distante (50%-60% de la población aproximadamente)
- Los gladiadores que sitúan a la política como una de sus preocupaciones centrales, ya sea como militantes o profesionales (2%-10% de los ciudadanos)

Además, hay 7 tipos de “especialistas” en torno a la especialización de dicha conducta:

- Inactivos que no intervienen en ninguna actividad política
- Votantes que sólo participan mediante el voto
- Comunicadores que se interesan por informarse, debatir y criticar en materia política
- Activistas locales que participan en iniciativas sociopolíticas en su barrio o municipio
- Voluntarios sociales dedicados a iniciativas que desbordan el ámbito local con objetivos de carácter general
- Militantes que participan de modo regular en las actividades de organizaciones estables
- Activistas totales para quienes la política es su preocupación central y recurren a intervención

Una tercera distinción se hace entre quienes hacen de la política su ocupación profesional y el resto de la sociedad.

En una poliarquía, no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades de acción política ni hacen el mismo uso de ellas. Estos cuentan con rasgos o predisposiciones que se asocian a rasgos del sujeto y la posición que ocupa en la sociedad para determinar perfiles de sujeto político. Estos elementos son la edad, el género, el nivel de instrucción (educación) y posición en el ámbito socioeconómico y profesional. De ellos, el nivel de instrucción es el indicador más eficaz para predecir el nivel de acción política de un sujeto, ya que la posición personal en la esfera política se revela como un reflejo de la posición de cada uno en el ámbito social y de la percepción que tiene de sus expectativas de modificarla. Hay también otras variables que influyen en esto:

- Participación en actividades colectivas no políticas que permiten al sujeto notar su propio nivel de influencia sobre su realidad
- Identificación ideológica que según su intensidad puede hacer más propenso a un sujeto a, por ejemplo, militar

En síntesis, la confianza en la propia eficacia política explica en buena medida por qué hay ciudadanos que tienden a “hacer política” y por qué hay otros que la evitan.

Hay distintas formas de hacer política

Los ciudadanos pueden intervenir en política individualmente o en grupo, de forma espontánea o esporádica, o bajo formas más o menos convencionales

Las **formas convencionales de hacer política** son las que se ajustan a las pautas marcadas por los valores y norma de los sistemas liberal-democráticos: corresponden por lo general al ejercicio de derechos reconocidos en la legislación de dichos sistemas. Estas pueden agruparse de la siguiente forma:

Relacionadas con el proceso electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Votar - Seguir la campaña electoral mediante medios o asistiendo a encuentros - Participar en la campaña apoyando a un candidato o partido - Contribuir económicamente a la campaña - Persuadir a otros para orientar su voto - Presentarse como candidato
Relacionadas con la creación de opinión	<ul style="list-style-type: none"> - Informarse de la política a través de los medios - Debatir cuestiones políticas con pares

	<ul style="list-style-type: none"> - Enviar cartas a periódicos o telefonar emisoras de radio y TV expresando opiniones políticas
Relacionadas con el contacto con instituciones y autoridades	<ul style="list-style-type: none"> - Enviar cartas mensajes de apoyo o de protesta a autoridades e instituciones - Solicitar entrevistas con autoridades para tratar problemas comunes o personales - Firmar peticiones colectivas a las autoridades para reclamar alguna actuación política
Relacionadas con la movilización política organizada	<ul style="list-style-type: none"> - Participar en manifestaciones autorizadas - Participar en grupos o movimientos para resolver problemas locales - Afiliarse a partidos y organizaciones - Contribuir económicamente al apoyo de causas políticas

La CIPOL ha prestado mucha atención al comportamiento electoral, al ser el medio de validación legítimo del poder político en una democracia representativa y al generalmente representar el símbolo más claro de vinculación de un individuo con su comunidad política. Así, el voto como conducta política contiene una decisión individual, que permite producir gobierno, representación y legitimidad.

Las **formas no convencionales de la acción política** son modelos de “hacer política” que entran en conflicto con algunos valores dominantes. Suelen desarrollarse al margen de los cauces institucionales y al borde o más allá de la legalidad aceptada. Están asociadas a las demandas de quienes tienen poca confianza en la eficacia de las formas convencionales. Estas pueden ser, por ejemplo: actos de expresión física o cultural, obstrucción de actividades ajenas, pintadas de protesta en lugares públicos, boicot de servicios o productos como actos de “consumo político”, resistencia al cumplimiento de obligaciones legales o huelgas salvajes y destrucción o deterioro de bienes públicos y agresión contra personas.

¿Qué lleva a un sujeto a adoptar formas no convencionales de acción política? Se ha relacionado esta elección con la valoración que hace cada sujeto del sistema político en su conjunto. Así, las formas convencionales se asocian a una valoración positiva de dicho sistema, mientras que las no convencionales a la insatisfacción y rechazo, abarcando desde una voluntad reformadora hasta una pretensión rupturista y revolucionaria.

¿Aumenta o disminuye la actividad política de los ciudadanos? Con excepción de la participación electoral o de la afiliación a partidos y sindicatos —que se estancan o mueven a la baja—, otras formas de acción convencional se han mantenido estables o han aumentado. La acción política no convencional ha aumentado en casi todos los países analizados. En general, las formas de participación aumentan —aunque sea lentamente— en países que nunca las han conocido hasta fechas recientes. Se mantienen —con excepciones— allí donde se implantaron a partir del siglo XIX, combinadas ahora con la expansión de formas no convencionales: no hay menos actividad política, sino una distinta a la que ha predominado hasta hace pocas décadas.

7. Vallés y Martí y Puig (2016). Manual de Ciencia Política: Capítulo 22 “La acción colectiva: (1) los grupos de interés y los movimientos sociales”

Los actores colectivos comparten las siguientes características:

- Asociación voluntaria
- Estabilidad relativa de su actividad ya que no se trata de fenómenos estrictamente circunstanciales
- Comunidad de intereses y objetivos (latentes o explícitos) que produce cierta homogeneidad entre los sujetos
- Línea de acción coordinada y organizada

Se pueden establecer tres grandes tipos de actor colectivo: movimientos sociales, grupos de interés y partidos políticos. Estos se diferencian principalmente por la estabilidad de su estructura, el discurso que desarrollan y el escenario preferido para su intervención.

	Partido político	Grupo de interés	Movimiento social
<i>Organización</i>	Estable, formalizada, jerárquica	Estable, formalizada, colegiada	Cambiante, informal, horizontal
<i>Discurso</i>	Multisectorial, sistémico	Unisectorial, focalizado	Transversal, genérico
<i>Recursos básicos</i>	Apoyo electoral, militantes, cargos públicos	Dinero, información, conocimiento experto	Activistas, capacidad de disrupción
<i>Estrategia</i>	Competencia electoral	Interacción con autoridades	Movilización cívica, comunicación
<i>Escenario preferente</i>	Institucional	Variable	Social, mediático
<i>Relación con el poder institucional</i>	Ejercicio y gestión	Influencia y presión	Confrontación

Los grupos de interés se caracterizan por ser asociaciones voluntarias que tienen como objetivo principal influir sobre el proceso político, defendiendo propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad (trabajadores asalariados, miembros de una religión, etc.). Estos proponen participar en la elaboración de decisiones políticas relacionadas con dichos intereses, pero sin asumir responsabilidades institucionales: actúan sobre las instituciones, subrayando que no persiguen ocupar el poder institucional, sino presionar sobre el mismo. Los métodos de acción de estos grupos pueden ser actividades de persuasión transmitiendo información y documentación, actividades económicas como financiar partidos o corromper autoridades, actividades jurídicas resistiendo el cumplimiento de obligaciones y de intimidación y coacción. Los recursos de los cuales disponen son afiliados, posiciones de poder de sus miembros, solidez económica de la organización, consistencia y disciplina, habilidad mediática y capacidad de relación y coalición con otras organizaciones.

Los **lobbies, agencias, empresas de servicios y administraciones** son otros actores colectivos que aparecen junto a los grupos de interés. Si bien no se identifican con ellos, mantienen algunos puntos de contacto. Las agencias instrumentales y las empresas de servicios de influencia son entidades que ofrecen sus conocimientos y habilidades profesionales a los grupos de interés:

- Los **lobbies** equivalentes a gabinetes de asesoría, consultoría y presión, especializados en conectar con los parlamentarios, miembros del ejecutivo y funcionarios. Su tarea básica es contribuir a la confección de estrategias y campañas de influencia que posteriormente llevan a la práctica a favor de los intereses del sector, compañía o grupo cliente. Sus servicios son muy costosos.
- Las agencias de relaciones públicas y de publicidad, quienes diseñan campañas de determinados temas sensibles
- Medios de comunicación

Algunas administraciones y cuerpos de funcionarios que las gestionan frecuentemente desbordan sus facultades legales intentando influir en decisiones que no les corresponden, actuando como grupos de presión.

Los movimientos sociales son fenómenos menos integrados y de fronteras más difusas. Suelen incorporar una pluralidad de núcleos, conectados mediante una articulación débil, descentralizada y poco o nada jerárquica. Sus propuestas o su discurso no se limitan a un solo ámbito o a un solo sector de la vida social: sus objetivos se sitúan en varios ámbitos de las relaciones colectivas. Estos expresan una preferencia por las vías de intervención política no convencionales.

Su apariencia cambia con celeridad. Se ha sostenido que no tienen vocación de perdurar y que su desaparición puede ser tanto fruto de su fracaso como de su éxito. Un movimiento social entonces, desaparece como tal cuando evoluciona hasta convertirse en un grupo de presión o partido.

Los llamados nuevos movimientos sociales surgen en Europa occidental y EEUU durante los años sesenta, desde valores posmaterialistas.

¿Cómo se organizan y de qué modo actúan?

Los MS se han caracterizado por su estructura ligera y poco estable, por preferir método de participación directa y por sus redes de grupos de dimensión variable. Se distinguen 4 fenómenos colectivos que se incluyen bajo el rótulo general de MS:

1. Articulación de núcleos que comparten la adhesión a unos mismos valores o mitos movilizados, pero que no constituyen una organización única ni cuentan con un programa expreso de actuación (ecologistas, pacifistas, feministas, etc.)
2. Agrupaciones más estructuradas, que actúan en competencia o en combinación con otras organizaciones tradicionales, partidos o grupos de interés. Se llaman “movimientos sociales organizados” (Greenpeace, Médicos sin Fronteras, Amnistía Internacional, etc.)
3. Movimientos monotemáticos o *single-issue movements*. Su existencia se vincula a una situación o problema específico y puede terminar cuando esta situación se resuelve o pierde capacidad para atraer la atención del público
4. Redes transnacionales facilitadas por las TICs que trabajan por un objetivo común: ONG, sindicatos, iglesias, fundaciones privadas, etc. Ponen en marcha campañas conjuntas para defender determinadas actuaciones o para oponerse a las que consideran contrarias a sus valores

En cuanto a sus formas de actuación, los MS recurren acciones no convencionales, ya que nacen generalmente del rechazo o desconfianza hacia los canales políticos institucionales y las formas convencionales. Generalmente buscan repercusión mediática para movilizar a la opinión pública.

En el plano simbólico, su mensaje aborda: (1) la definición de ciertas condiciones sociales como injustas pero coyunturales y modificables, (2) la creación de un sentido de pertenencia entre los miembros de un movimiento, distinguiendo entre un “ellos” y un “nosotros”, y (3) la convicción de que las acciones emprendidas por miembros y simpatizantes del movimiento pueden ser eficaces para conseguir los objetivos propuestos.

Finalmente, los MS combinan —en sus objetivos y estrategias— una doble lógica. Por un lado, son instrumentos de participación en el proceso político, y por otra son medios para expresar públicamente una identidad personal y de grupo.

Anexo 1: Cuadro resumen de reglas de votación de uno y múltiples ganadores de Josep Colomer

Reglas de un solo ganador	Implican siempre un intercambio entre eficacia y eficiencia, es decir, entre la capacidad de producir resultados y la utilidad social de estos resultados. Cuanto más exclusiva la regla (unanimidad), más consensual y eficiente en la producción del resultado será. Cuando más exclusiva la regla (como la mayoría relativa simple), más efectiva e ineficiente será
	<p>Unanimidad</p> <p>Requiere del acuerdo de todos y debe ser considerada mejor por todos los votantes que el <i>status quo</i> o la ausencia de decisión. Favorece decisiones consensuales en sus resultados, considerados "Parto-superiores" a cualquier alternativa y cumplen con la condición de monotonicidad. Se da inmovilidad cuando las preferencias de los votantes pueden situarse en una sola dimensión, ya que todos los votantes pueden vetar un cambio que se aleje a su preferencia. Así, aquellos votantes inicialmente aventajados porque sus preferencias se acercan más al <i>status quo</i> pueden consolidar sus privilegios. Además, los costos de negociación son altos para alcanza una única decisión. Desde estados iniciales altamente insatisfactorios, cabe aprobar cambios drásticos que lleven a resultados altamente satisfactorios y estables; pero desde estados iniciales menos insatisfactorios, la mediocridad tiende a perdurar. Así, la unanimidad produce elecciones sociales estables, pero cuya eficiencia social es altamente dependiente del <i>status quo</i>, de la distribución de los costes de negociación entre los votantes y de las maniobras del controlador de la agenda. En resumen: las elecciones sociales por unanimidad son estables, monótonas y están dentro de conjunto óptimo de Pareto, pero pueden ser socialmente ineficientes desde el punto de vista de la utilidad social. Esta regla se ha aplicado a la Iglesia Cristiana en la Edad Media y algunos Parlamentos medievales en donde primaba la visión de elegir una sola voluntad de Dios, y en la mayor parte de las organizaciones internacionales en donde produce resultados muy ineficaces.</p>
	<p>Mayoría absoluta</p> <p>La idea teológica de la voluntad general de Dios se transformó en la idea de una voluntad general de los ciudadanos en el pensamiento político francés del siglo XVIII (Rousseau), sustituyendo la primacía de la regla de unanimidad por la de mayoría. La regla de mayoría, incluso con una sola vuelta y con voto categórico es mucho más eficaz en producir decisiones innovadoras que la regla de unanimidad, ya que no permite que un actor vete a ningún individuo para que impida el cambio desde el <i>status quo</i> a resultados más eficientes. Sin embargo, incluso cuando hay un ganador mayoritario, el resultado puede no ser socialmente eficiente en términos de utilidad social, e incluso puede darse más inestabilidad que en la unanimidad. Los perdedores por mayoría pueden atraer suficiente apoyo de los votantes y derrocar al ganador mediante la introducción de un número bajo de nuevos temas y alternativas que los requeridos desde la unanimidad. Si existen mecanismos institucionales adecuados para producir un ganador estable, éste puede ser arbitrario e imprevisible desde la perspectiva de las preferencias de los votantes. Sólo cuando hay dos alternativas situadas en un espacio unidimensional (como el eje izquierda-derecha) está garantizado que el ganador por mayoría será estable y socialmente eficiente. Por definición, la alternativa que obtenga más de la mitad de votos tendrá el apoyo del votante mediano socialmente eficiente. Procedimientos de mayoría absoluta son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voto mayoritario-preferencial: considera la primera, segunda y adicionales preferencias de los votantes. - Mayoría con segunda vuelta de desempate <p>Ambos, en contraste con el voto mayoritario categórico, garantizan un ganador mayoritario, pero no un resultado socialmente eficiente. Hay alta dependencia de alternativas irrelevantes.</p>
<p>Mayoría relativa</p> <p>Nace desde el fracaso de la unanimidad y mayoría absoluta para garantizar un resultado. Esta es la más eficaz, ya que incluso con un voto simple categórico produce siempre un ganador. La alternativa con el mayor número de votos, cualquiera sea, se convierte en el ganador absoluto. Cuanto mayor es el número de alternativas de elección, mayor es la probabilidad de que el ganador tenga sólo un apoyo minoritario y menor puede ser la minoría ganadora. Es muy vulnerable a las estrategias de los perdedores. Si introducen pocos temas, estos pueden alterar el ganador, produciendo inestabilidad e imprevisibilidad del resultado a largo plazo. Por esto, los ganadores de mayoría relativa son altamente dependientes de las alternativas irrelevantes. Esta regla varía su funcionamiento según el número de partidos o candidatos, fomentando estrategias a moderar el número de contendientes, del tipo "divide y vencerás" y "une y vencerás". El ganador por mayoría absoluta puede ser socialmente eficiente si hay sólo dos candidatos o si un amplio partido centrista es capaz de mantener a sus rivales de izquierda y de derecha en posiciones distantes para ganar la elección. Con más de dos partidos, el resultado se aleja de la eficiencia social próxima al votante mediano.</p>	

Sus resultados pueden conseguirse en dos etapas: (1) las elecciones con representación proporcional, y (2) la formación de coaliciones multipartidistas en la Asamblea. Estos resultados tienden a ser más inclusivos, moderados y estables que en el caso de un solo ganador. Estas reglas se auto-refuerzan, ya que al permitir la emergencia, el poder y la supervivencia de múltiples actores políticos, obtienen amplio apoyo y tienden a convertirse en soluciones de equilibrio.

Representación proporcional

John Stuart Mill atacó las reglas mayoritarias porque producen “legislaciones de clase” y “gobierno de clase”, ya que el ganador proviene de una mayoría de la mayoría, la cual puede ser, y a menudo es, sólo una minoría del conjunto. La representación proporcional ofrece poder a la mayoría y a las minorías, para brindar a cada grupo protección contra la legislación de clase. Un buen régimen político para Mill debería evitar el dominio exclusivo de un solo grupo ganador y favorecer el poder compartido entre múltiples ganadores. Principios rectores son que el número de electores no representados sea lo más pequeño posible y que las proporciones de los partidos políticos en la Cámara sean, en la medida de lo posible, los mismos que en el conjunto de los electores. Una de las principales fórmulas matemáticas asociadas es el método d'Hont que utiliza una cifra repartidora que permita la asignación de todos los escaños. La representación proporcional requiere distritos multi-nominales y favorece la presentación independiente de partidos o candidatos con su propio perfil (desincentivando la retirada y la coalición pre-electoral). En contraste con las reglas anteriores, esta no es vulnerable a estrategias como la manipulación de la agenda mediante la introducción de nuevas alternativas. Además, incentiva el voto sincero de los ciudadanos, ya que estos pueden esperar que sus preferencias políticas sean satisfechas en la medida en que coincidan con las de otros ciudadanos. Así, lo anterior junto a la presentación de numerosos partidos o candidatos, produce generalmente asambleas en las que ningún partido tiene una mayoría absoluta de escaños. Cuanto mayor es el número de escaños o “magnitud” del distrito, más proporcional es la representación.

Coaliciones multipartidistas

Dado que la representación proporcional no produce resultados tan directamente como las reglas de mayoría, por lo que se transfiere la decisión a un estadio institucional posterior donde los actores pueden negociar la formación de un Gabinete (en sistemas parlamentarios). Se ha demostrado empíricamente que los partidos mantienen actitudes coherentes con su posición político-ideológica en este proceso. En este escenario, los partidos centristas —en especial el partido que contiene el escaño mediano— pueden obtener cierta ventaja de las negociaciones parlamentarias para formar una mayoría, ya que se convierten en socios necesarios para reunir una mayoría para permitir que sobreviva un Gabinete en minoría. Así, ocurre la paradoja de que las interacciones de partidos que dan mucha importancia a sus posiciones ideológicas y políticas cuando eligen socios, tienden a producir resultados ideológicamente moderados. Estudiando comparativamente la representación que ocurre cuando se conforma un parlamento mediante representación proporcional y cuando se conforman posteriormente gabinetes mediante coaliciones multipartidistas, se tiene que estos sistemas de elección se acercan más a la posición del votante mediano que los gabinetes parlamentarios de un solo partido basados en reglas de la mayoría relativa o absoluta.

Anexo 2: Modelo de Rhodes de redes de política pública

Dimensiones	Comunidad de política pública	Red profesional	Red intergubernamental	Red de productores	Red de asuntos
Número de participantes	Número muy limitado; algunos participantes son excluidos deliberadamente	Restringido	Número variable	Número variable. La mayoría de los participantes son empresas y agencias semiprivadas	Amplio
Tipos de intereses	Dominan los intereses económicos y/o profesionales	Predominan ciertas profesiones	Intereses numerosos y diferentes	Intereses puramente económicos	Incluyen toda la gama de intereses en el tema
Frecuencia de la interacción	Interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos sobre todas las cuestiones tratadas	Organización vertical estructurada en torno a un saber específico que excluye al resto de los actores	Interdependencia vertical limitada	Fluctuante. Dependencia de las industrias respecto al centro	Contactos variables en frecuencia e intensidad
Continuidad	Permanencia de los miembros, de los valores y de los resultados a lo largo del tiempo	Permanencia variable	Habilidad para penetrar a las demás redes	Variable. Interdependencia entre intereses a veces divergentes	Variabilidad importante del acceso
Consenso	Todos los participantes comparten valores de base y aceptan la legitimidad de los resultados	Unidad variable	Variable y a veces compleja de conseguir	Acuerdos esporádicos	Acuerdo sobre ciertos puntos pero conflicto siempre presente
Distribución de los recursos dentro de la red	Todos los participantes tienen recursos propios; la relación de base es una relación de intercambio	Recursos casi idénticos	Recursos diferentes de un actor a otro, pero legitimidad igual para todos	Distribución diferente de un actor a otro	Ciertos participantes tienen recursos, pero son limitados. La relación es consultativa
Distribución de los recursos entre las redes	Distribución jerárquica: los dirigentes pueden asegurarse la obediencia de los miembros	Jerarquía	Jerarquía variable	Horizontal	Distribución y capacidad para regular los miembros variables
Equilibrio del poder	Equilibrio del poder entre los miembros. Aunque un grupo domine, tiene que ofrecer algo a alguien para que la red se mantenga	Equilibrio (salvo excepciones)	Equilibrio relativo	Equilibrio roto	Poderes desiguales, recursos desiguales y acceso desigual