Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política

La metodología de la ciencia política

Volumen III

Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO

Editor

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

LA METODOLOGÍA DE LA CIENCIA POLÍTICA

Volumen III

Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 899

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Margarita García Castillo
Rosa María González Olivares
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Óscar Martínez González
Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

ANTOLOGÍAS PARA EL ESTUDIO Y LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA POLÍTICA

Volumen III

La metodología de la ciencia política

HERMINIO SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO

Editor

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2020

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 13 de agosto de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN (en trámite)

In memoriam

HÉCTOR FIX-FIERRO

Abiit, non obiit
(Se ha ido, mas no se ha perdido)

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN
¿CUÁNDO ESTAMOS ANTE UN PROBLEMA POLITOLÓGICO?. . 1
Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

CAPÍTULO PRIMERO
¿CÓMO ENSEÑAR Y CÓMO ESTUDIAR CIENCIA POLÍTICA?. . 11
Dieter NOHLEN

CAPÍTULO SEGUNDO
ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO E INSTITUCIONALISMO CONTEXTUALIZADO: LA ESCUELA DE HEIDELBERG 21
Richard ORTIZ ORTIZ

CAPÍTULO TERCERO
EL MÉTODO COMPARATIVO 41
Dieter NOHLEN

CAPÍTULO CUARTO
LOS MÉTODOS CUALITATIVOS 59
Ronald HITZLER
Anne HONER

CAPÍTULO QUINTO
MÉTODOS CUANTITATIVOS DE ANÁLISIS 69
Karen WATKINS FASSLER

CAPÍTULO SEXTO
LOS PUNTOS SOBRE LOS NÚMEROS 79
José Ramón LÓPEZ RUBÍ C.

CAPÍTULO SÉPTIMO
EL GOBIERNO COMPARADO Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS 95
Dieter NOHLEN

CAPÍTULO OCTAVO
LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA COMO VARIABLE EN EL ANÁLISIS Y LA COMPARACIÓN DE SISTEMAS POLÍTICOS . . . 109
Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

CAPÍTULO NOVENO
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO METODOLOGÍA DE LA CIENCIA POLÍTICA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS . . 119
Xavier TORRENS

CAPÍTULO DÉCIMO
LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS: UN MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS PUGNAS POLÍTICAS EN LA SELECCIÓN DE POLÍTICAS 139
Cristopher BALLINAS VALDÉS

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO
POLICY COMO ÁREA DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO POLITOLÓGICO 161
Xavier TORRENS
Gemma ÁLVAREZ JIMÉNEZ

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO
EL ENSAYO Y SU PAPEL EN LA VIDA ACADÉMICA 179
Beatriz HERNÁNDEZ
Roberto LLACA

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO
¿CÓMO SE ELABORA UN TRABAJO DE TESIS DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA? 189
Johannes SCHWEHM

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO
GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN *POLICY PAPER* 193
José REYNOSO NÚÑEZ

Acerca de los autores 203

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

LA METODOLOGÍA DE LA CIENCIA POLÍTICA

Volumen III

Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 899

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Margarita García Castillo
Rosa María González Olivares
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Óscar Martínez González
Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ANTOLOGÍAS PARA EL ESTUDIO Y LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA POLÍTICA

Volumen III

La metodología de la ciencia política

HERMINIO SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO
Editor

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 13 de agosto de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN (en trámite)

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

In memoriam

HÉCTOR FIX-FIERRO

Abiit, non obiit
(Se ha ido, mas no se ha perdido)

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN
¿CUÁNDO ESTAMOS ANTE UN PROBLEMA POLITOLÓGICO?. . 1
Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

CAPÍTULO PRIMERO
¿CÓMO ENSEÑAR Y CÓMO ESTUDIAR CIENCIA POLÍTICA?. . 11
Dieter NOHLEN

CAPÍTULO SEGUNDO
ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO E INSTITUCIONALISMO CONTEXTUALIZADO: LA ESCUELA DE HEIDELBERG 21
Richard ORTIZ ORTIZ

CAPÍTULO TERCERO
EL MÉTODO COMPARATIVO 41
Dieter NOHLEN

CAPÍTULO CUARTO
LOS MÉTODOS CUALITATIVOS 59
Ronald HITZLER
Anne HONER

CAPÍTULO QUINTO
MÉTODOS CUANTITATIVOS DE ANÁLISIS 69
Karen WATKINS FASSLER

CAPÍTULO SEXTO
LOS PUNTOS SOBRE LOS NÚMEROS 79
José Ramón LÓPEZ RUBÍ C.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO SÉPTIMO
EL GOBIERNO COMPARADO Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS 95
Dieter NOHLEN

CAPÍTULO OCTAVO
LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA COMO VARIABLE EN EL ANÁLISIS Y LA COMPARACIÓN DE SISTEMAS POLÍTICOS . . . 109
Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

CAPÍTULO NOVENO
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO METODOLOGÍA DE LA CIENCIA POLÍTICA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS . . 119
Xavier TORRENS

CAPÍTULO DÉCIMO
LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS: UN MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS PUGNAS POLÍTICAS EN LA SELECCIÓN DE POLÍTICAS 139
Cristopher BALLINAS VALDÉS

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO
POLICY COMO ÁREA DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO POLITOLÓGICO 161
Xavier TORRENS
Gemma ÁLVAREZ JIMÉNEZ

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO
EL ENSAYO Y SU PAPEL EN LA VIDA ACADÉMICA 179
Beatriz HERNÁNDEZ
Roberto LLACA

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO
¿CÓMO SE ELABORA UN TRABAJO DE TESIS DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA? 189
Johannes SCHWEHM

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO
GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN *POLICY PAPER* 193
José REYNOSO NÚÑEZ

Acerca de los autores 203

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

INTRODUCCIÓN

¿CUÁNDO ESTAMOS ANTE UN PROBLEMA POLITOLÓGICO?*

> El que no sabe lo que ha de saber es bruto entre los hombres.
>
> El que sabe no más de lo que ha menester es hombre entre los brutos.
>
> El que sabe todo lo que él puede saber es dios entre los hombres.
>
> Fray Antonio de GUEVARA (1480-1545)

PRIMERA PARTE

Con este tercer volumen de las *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política* continuamos presentando a los estudiosos de esta disciplina el amplio panorama que la caracteriza, siendo ahora el turno de la metodología. Para ello, en esta introducción comenzaremos por delimitar las características que hacen que un problema pueda ser considerado como politológico. Ese es el punto de arranque para este volumen.

Siguiendo a Sartori,[1] decimos que el sistema social genera al sistema político, es decir, lo político se va a generar dentro del sistema social.[2] Sin

* Agradezco la atinada ayuda, para la elaboración de esta introducción, de Janet Cerón, alumna de la Maestría en Ciencia Política en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

[1] Sartori, Giovanni (2010), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 214 y 215.

[2] Se entiende por sistema político las acciones políticas en una sociedad. Es algo más que el gobierno, el Estado, el poder o el conjunto de procesos para la toma de decisiones. Particularmente, Easton describe al sistema político como la conducta o conjunto de acciones a través de las cuales son creadas e impuestas a la sociedad obligaciones válidas o deci-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

embargo, no todo lo que es social necesariamente tiene que ser político. Esta distinción surge a partir de la definición de la autonomía de la ciencia política y su objeto de estudio como una disciplina científica. En primer lugar, la historia respecto a la autonomía de esta ciencia nos indica que es diferente respecto al objeto de estudio de las otras ciencias sociales: la ciencia de la política busca la explicación de los fenómenos del poder político bajo una metodología que es condicionada por sus propias leyes y limitaciones, lo cual es suficiente para explicar dichos fenómenos.

Entonces, ¿de qué depende que una acción social sea considerada una acción política?, o puesto de otra manera: ¿cuándo una acción social se convierte en una acción propia del análisis de la ciencia política como disciplina científica y no de la sociología, la economía o la filosofía? Si asumimos que el objeto de estudio de la ciencia política son los fenómenos relacionados con el poder político, es necesario establecer la diferencias entre los tipos de poder. Bobbio ofrece una categorización al respecto: "…la distinción del poder político con respecto al poder económico e ideológico permite delimitar la esfera de las relaciones y de los grupos políticos con respecto a las dos esferas vecinas de las relaciones y de los grupos económicos y de las relaciones y de los grupos ideológicos". [3] Y en términos de Sartori podemos definir a la política como la esfera de las decisiones soberanas, colectivizadas, coercitivas e ineludibles.[4] La noción expuesta nos indica que el análisis se ubica dentro del sistema político, en donde se generan todas las relaciones y procesos relacionados con el poder político. Cuando hablamos de decisiones soberanas nos estamos refiriendo a aquellas disposiciones que son dictadas por los actores que detentan el poder político y que afectan a una colectividad que forma parte del propio sistema político, pero que son capaces de alterar al sistema social; tales decisiones se aplican con fuerza coercitiva y es complicado poder eludirlas. Ante esto, el poder político se va a diferenciar de otros tipos de poder porque es el único que tiene "el uso exclusivo de la fuerza, se erige como poder soberano, cuya posesión distingue en toda sociedad organizada a la clase dominante", según Bobbio (véase la nota 3).

Hasta el momento se ha demostrado que la ciencia política ha madurado al grado de constituirse como disciplina autónoma respecto a otras ciencias sociales y tiene un objeto de estudio que delimita su campo de acción. Su objeto de estudio es entonces el estudio, análisis y explicaciones de los

siones obligatorias (véase Bolívar Meza, Rosendo (2011), "La política como ciencia", *Revista de Estudios Políticos*, sexta época, núm. 28, p. 53).

[3] Bobbio, Norberto (1996), *El filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 162.

[4] Véase la nota 1; Sartori maneja estos elementos en la p. 221.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

fenómenos del poder político que suceden dentro de la sociedad. Por lo tanto, un problema propio de la politología se enmarcara dentro de este contexto y su respuesta o explicación será generada a partir de la metodología de la disciplina.[5] Suárez-Íñiguez, por su parte, afirma: "No todo trabajo que verse sobre la política es Ciencia Política, ni los trabajos de otras ciencias sociales que tratan de la política son Ciencia Política. La Ciencia Política moderna es una ciencia especializada, distinta, diferenciada y distinguible de las otras ciencias sociales".[6]

Dada la universalidad de la política, los politólogos no son los únicos que pueden hablar respecto a los fenómenos sociales que se caracterizan como políticos: lo puede hacer sin problema alguno otro científico social. Cualquiera puede hablar y opinar de los fenómenos políticos, pero el politólogo debe hacer uso de las herramientas necesarias para dar una explicación rigurosa a los fenómenos políticos mediante la utilización de los métodos de estudio propios de dicha disciplina. Cada ciencia tiene su propia forma de enfocar sus objetos de estudio, lo cual no quiere decir que no existan puntos en donde se sobreponen, como lo muestran, por ejemplo, los términos "sociología política", "filosofía política", "economía política" o "cultura política".

De lo anterior podemos concluir que para hacer ciencia política se deben tomar en cuenta tanto el objeto como el método; es importante recordar que el carácter científico de esta disciplina recae básicamente en el método que se escoja y en su utilización; sin ese elemento es complicado que un análisis pueda denominarse politológico. En conclusión: *a)* un problema politológico debe encontrarse en la esfera del sistema político, pero su análisis y explicación debe estar sustentada en los métodos que respaldan a la ciencia política; *b)* a su vez, un texto politológico debe centrarse en un problema politológico e intentar responder al planteamiento de la pregunta (teórica o empírica) de investigación con una explicación metodológicamente controlada y comprobable.[7] Para lograr esto son indispensables el rigor en la investigación y en la argumentación.

---

[5] El método de la ciencia política es primordialmente el comparativo, que distingue dos líneas de comparación: la comparación histórica y la comparación internacional; el objetivo de la comparación es diferenciar y valorar un fenómeno, tal como afirma Dieter Nohlen en el primer capítulo de este tercer volumen.

[6] Suárez-Íñiguez, Enrique (2014), "El largo camino hacia la autonomía y la institucionalización de la ciencia política, en México y en el mundo", *Revista de Estudios Políticos*, novena época, núm. 21, p. 167.

[7] Simonis, Georg y Helmut Elbers (2011), *Studium und Arbeitstechniken der Politikwissenschaft*, Wiesbaden, VS Verlag, pp. 55-57.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Toquemos ahora un último detalle antes de pasar a la segunda parte de este texto introductorio. Una antología es una selección de textos que se elabora bajo determinados criterios, por lo que muchos temas quedan forzosamente fuera de nuestro alcance a pesar de que puedan tener una enorme importancia para algunos ámbitos de nuestra disciplina. En el caso de este tercer volumen, esto puede ocurrir, por ejemplo, con un texto que tratara sobre lo que se ha publicado recientemente sobre diversas discusiones de la ciencia política en América Latina y que no pudimos incorporar en ninguno de los capítulos. Por ello, anotamos ahora algunas referencias:

CASTIGLIONI, Rossana y FUENTES, Claudio (2015), *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.

FREIDENBERG, Flavia (ed.) (2017), *El Estado de la ciencia política en América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada*, Santo Domingo, FUNGLODE- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

RAVECCA, Paolo (2019), *The Politics of Political Science*, CRC Press, disponible en: *https://www.crcpress.com/The-Politics-of-Political-Science-Re-Writing-LatinAmerican-Experiences/Ravecca/p/book/9780815363088*.

MUNCK, Gerardo L. y SNYDER, Richard (2007), *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

TANAKA, Martín y DARGENT, Eduardo (eds.) (2015), *¿Qué implica hacer ciencia política desde el sur y desde el norte?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

VALVERDE VIESCA, Karla *et al.* (coords.) (2018), *La ciencia política, la disciplina académica, profesionalización y nuevos horizontes*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.

Otro tema muy interesante y relevante es el de la discusión sobre cómo pensar, cómo hacer y cómo tratar la perspectiva de género en la ciencia política, para lo cual remitimos a los lectores interesados a las siguientes obras:

BLÁZQUEZ VILLAPLANA, Belén (2014), "Trabajar con perspectiva de género en la ciencia política: algunos apuntes sobre el caso de la universidad española", *Dialogos Possiveis*, año 14, núm. 2, jul.-dez., pp. 71-91.

FREIDENBERG, Flavia (2019), "Gender Blindness in Latin American Political Science, *Ameryka Lacinska. Kwartalnik Analityczno Informacyjny*, vol. 3 (101), pp. 50-66, Varsovia, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universi-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

dad de Varsovia, disponible en: *http://amerykalacinska.com/ojs/index.php/al/article/view/974/798*.

LOIS GONZÁLEZ, Marta Irene y ALONSO ÁLVAREZ, Alba (2014), *Ciencia política con perspectiva de género*, Madrid, Akal.

SEGUNDA PARTE

Las ideas expuestas en la primera parte de esta introducción acerca de las características de los problemas politológicos y de la necesidad del rigor en la investigación y en la argumentación son las que sirven de base al tercer volumen de las *Antologías*…, que el lector tiene ahora en sus manos. Debemos partir del hecho de que la ciencia política se enfrenta a problemas empíricos y teóricos no resueltos, por lo que, con base en un lenguaje preciso, busca definir exactamente los problemas y fundamentar las estrategias y propuestas de solución. Esto hay que estudiarlo y practicarlo. Por eso no podríamos comenzar una obra dedicada a la metodología de la ciencia política de mejor manera que con un texto fundamental sobre cómo estudiarla y cómo enseñarla, obra de la fructífera pluma de Dieter Nohlen. Con el primer capítulo, el lector podrá percibir con total claridad los diferentes campos de la disciplina, sus problemas y sus alcances, por lo que estará en condiciones de seguir con el resto de los textos que conforman este volumen. Este documento es verdaderamente fundamental para todo aquel que desee estudiar ciencia política; además, su título inspiró al de estas antologías, pensadas para los que deseen estudiar y enseñar esta disciplina. La mano de Dieter Nohlen no solamente es perceptible en este texto, sino también en otras contribuciones que forman parte de este tercer volumen: el lector encontrará no solamente algunos capítulos escritos por este célebre pensador alemán, sino también otros textos que se deben a discípulos suyos: José Reynoso, Richard Ortiz, Johannes Schwehm y el propio editor de esta obra.

Algunos de los textos incluidos en este volumen fueron escritos a petición del editor de la obra con el exclusivo propósito de formar parte de estas antologías. Algunos de los textos tienen, por lo mismo, un carácter más "ensayístico", por ejemplo, los que buscan servir como guías para realizar trabajos de investigación durante los estudios universitarios. Otros capítulos son más analíticos.

Ciertamente, recomendamos iniciar la lectura de este volumen con el primer capítulo, puesto que, como dijimos, es el que pone las bases de este libro, pero, de todas maneras, al igual que en los demás volúmenes de esta

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

colección que ya han aparecido, podemos leer los diferentes capítulos en el orden que deseemos, aunque es posible reconocer una estructura interna que nos ayuda a organizar nuestra lectura. En el caso de este tercer volumen, podemos identificar un primer bloque formado por los capítulos primero al tercero, dedicados a colocar los fundamentos de la metodología a partir de lo que se expresa en el capítulo primero, en el que se resalta, por ejemplo, la importancia de la comparación en la ciencia de la política. El capítulo segundo, del politólogo ecuatoriano Richard Ortiz, explica lo que debemos entender por el enfoque histórico-empírico, propio de la escuela de Heidelberg y que tan importante es para el análisis político hecho de manera científica. El capítulo tercero (obra de Dieter Nohlen) trata del método comparativo y está estrechamente relacionado con el capítulo séptimo, que trata de la aplicación de dicho método para analizar a gobiernos y a sistemas políticos.

El siguiente grupo está formado por los capítulos cuarto (Ronald Hitzler y Anne Honer), quinto (Karen Watkins) y sexto (José Ramón López Rubí). Los dos primeros versan, respectivamente, sobre los métodos cualitativos y los métodos cuantitativos; el tercero se centra en la importancia del análisis cualitativo y explica la relación entre los métodos cualitativos y cuantitativos en la ciencia política. Estos tres capítulos se complementan mutuamente y son esenciales para hacerse de una visión más completa de la ciencia política y sus métodos.

Los capítulos séptimo (Dieter Nohlen) y octavo (Herminio S. de la Barquera) forman el siguiente grupo. El primero de ellos, acerca de la comparación de sistemas políticos y de gobierno, está relacionado con el tercero, como ya hemos dicho, mientras que el capítulo octavo, escrito por el editor de este volumen, parte de lo que se expresa en el séptimo y tiene como tema la importancia de la variable cultural en la comparación de los sistemas políticos.

El bloque siguiente lo conforman los capítulos noveno al décimo primero, que giran en torno a las políticas públicas, abordadas desde distintos ángulos de la metodología de la ciencia política. Xavier Torrens (en el capítulo noveno) aborda el tema de la nueva gestión pública como metodología politológica. En el capítulo décimo, Christopher Ballinas presenta un marco de análisis para acercarse a las pugnas políticas en la selección de las políticas públicas. La contribución de Xavier Torrens y de Gemma Álvarez, el capítulo décimo primero, analiza a la *policy* como área de estudio y análisis de la ciencia política. Estos textos están relacionados con el capítulo décimo cuarto, de José Reynoso, y, al igual que este último, están basados en la am-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

plia experiencia docente de sus autores y constituyen una especie de "guías prácticas" para los estudiantes.

Sin embargo, es quizá en los capítulos finales de este volumen en donde nos acercamos más al estudiante que al docente. El capítulo décimo segundo merece una mención muy especial, debido al hecho, palpable en incontables ocasiones, particularmente en México, de la confusión que envuelve al término "ensayo" en la vida estudiantil universitaria. En efecto, hemos podido constatar que este género literario no es bien comprendido en el mundo académico de las ciencias sociales de habla española: muchos docentes piden a sus alumnos que elaboren un ensayo sobre tal o cual tema, pero muchas veces no explican exactamente qué entienden o lo que hay que entender por "ensayo", o bien dejan esto al libre arbitrio del alumno, con lo cual los resultados no son satisfactorios para nadie. Por ello Beatriz Hernández y Roberto Llaca se dieron a la tarea de explicar las características del ensayo, de exponer lo que es, de subrayar lo que no es y de resaltar la importancia que tiene como género literario y como opción de escritura en el mundo científico. En el capítulo décimo tercero, Johannes Schwehm puntualiza los principales aspectos que debe cubrir un trabajo politológico de titulación, mientras que, en el décimo cuarto, José Reynoso hace lo propio con lo que es un *policy paper*.

Las razones que nos movieron a incluir textos sobre análisis de la *policy*, sobre gestión pública y políticas públicas descansan en el hecho de que en muchas instituciones de educación superior se ofrecen programas tales como "Ciencia(s) Política(s) y Administración Pública", "Ciencias de Gobierno y Política", "Ciencia y gestión política", etcétera. Es verdad, por un lado, que el estudio de los campos de la política ha seguido un camino propio y ha desarrollado una metodología particular, desprendiéndose, digámoslo así, de la ciencia política, por lo menos en lo que atañe a los planes de estudio universitarios; pero también es cierto que la relación entre ambas disciplinas es estrecha y, por lo mismo, los textos aquí incluidos buscan tender un puente que sea útil y comprensivo para los estudiantes. Consideraciones similares a estas nos llevaron, en el segundo volumen de estas antologías, a incluir textos sobre política internacional y geopolítica, propios del estudio de las relaciones internacionales, disciplina que ya también se estudia de manera separada en muchos países del mundo.

Como ya lo hemos indicado en el primer volumen de esta serie, no pretendemos con esta obra, debido a sus fines y a su estructura, colocar en manos del lector una "Introducción a la Ciencia Política", un manual para su estudio, un texto exhaustivo de la disciplina ni un conjunto de textos para la formación autodidacta, sino que *perseguimos tres propósitos fundamenta-*

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

les: primero, poner al alcance de estudiantes y docentes una serie de textos —la mayoría ya publicados en otros medios— que les permitan acercarse a los tópicos más relevantes para la formación del estudiante en las diferentes ramas de dicha disciplina; en segundo lugar, siguiendo el camino marcado por los tomos primero y segundo de estas antologías, también aquí privilegiamos los enfoques empíricos cualitativos —fundamentalmente el llamado "Enfoque histórico-empírico" desarrollado desde la Universidad de Heidelberg—, mostrando que existen opciones válidas frente a los estudios y métodos preferentemente cuantitativos que predominan hoy en día en muchos países del mundo, debido a la fuerte influencia de la politología angloestadounidense. En este punto es importante subrayar la relevancia de la obra y las ideas de Dieter Nohlen para la elaboración de estas antologías. El tercer propósito es presentar a los lectores una serie de textos contemporáneos de gran importancia para el estudio de la ciencia política que, debido a que están escritos originalmente en alemán o que proceden de un ámbito académico ligado a una formación científica alemana, no han hallado en los países de habla española la resonancia que merecen. Lo mismo ocurre con textos publicados en países latinoamericanos y que paradójicamente son difíciles de encontrar en otros países de la región. Por eso, en esta ocasión hemos incluido contribuciones escritas por autores de España, México, Costa Rica y Ecuador.

Tal como lo hicimos notar en la introducción al primer volumen de esta serie, en lo referente al estilo de escritura hemos renunciado al empleo de las formas masculinas y femeninas ("los y las lectores", "los y las regidores/as", "autores/as"), buscando una mayor fluidez de la lectura y causarle el menor daño posible a nuestro idioma. Partimos del hecho de que esos desdoblamientos son innecesarios y artificiosos lingüísticamente, por lo que cuando empleemos las formas y funciones masculinas entenderemos también, por supuesto, a las femeninas.[8]

Quiero agradecer a los autores de esta obra su ayuda en la elaboración o revisión de los textos, o por haber puesto a mi disposición documentos ya anteriormente publicados. Muchas de las colaboraciones aparecen en este volumen con cambios desde mínimos hasta substanciales, debido a necesidades tanto de actualización y de adaptación al formato de estas antologías, como de revisión de estilo. El editor de estas antologías asume la plena res-

[8] El origen del plural genérico está en el latín, idioma en el que había también plurales neutros, que con el paso del tiempo se perdieron o se asimilaron al masculino. La mención explícita del género femenino se justifica sólo si la oposición de sexos es relevante para la idea que se esté expresando (disponible en: *http://www.rae.es/consultas/los-ciudadanos-y-las-ciudadanas-los-ninos-y-las-ninas*).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ponsabilidad por la traducción del capítulo décimo tercero, originalmente escrito en alemán.

Deseo expresar, *ex corde*, mi agradecimiento al licenciado Raúl Márquez, secretario técnico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como a todo su equipo de colaboradores por la gran calidad de su trabajo. Es un gusto y un honor poder publicar con el sello de tan célebre y prestigiado instituto.

Este tercer volumen de las *Antologías*… ha podido realizarse en gran medida debido al apoyo que he recibido del equipo de investigadores y de asistentes del Grupo de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (INCISO-UPAEP). Dos de ellos (Beatriz Hernández y Roberto Llaca) aparecen como autores y una de ellas (Janet Cerón) como colaboradora en la redacción de este libro. El trabajo profesional de todo el equipo, su formalidad, entrega y compromiso han sido esenciales para la elaboración de este volumen. En este punto, no puedo dejar de mencionar el ambiente tan propicio para las labores editoriales y de investigación del que siempre he gozado en la UPAEP, institución en la que las actividades que generan y transmiten el conocimiento son objeto de particular apoyo y atención.

Dedico esta obra a mi esposa Nancy y a mi hija Luisa Fernanda, deseando al mismo tiempo que este volumen, centrado en la metodología de la ciencia (de la) política, sea de utilidad y provecho para quienes estudian y para quienes enseñan tan apasionante y venerable disciplina.

Herminio S. de la Barquera y A.
Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Puebla de los Ángeles / Ciudad de México,
Otoño de 2019

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO PRIMERO

¿CÓMO ENSEÑAR Y CÓMO ESTUDIAR CIENCIA POLÍTICA?*

Dieter NOHLEN

Como es bien sabido, la ciencia política es una disciplina de larga tradición. Se remonta a los tiempos de la antigüedad griega. Es la disciplina madre de muchas otras, cuando con el correr del tiempo se formaron dentro de su seno ámbitos del saber que posteriormente se desvincularon de ella y se constituyeron en disciplinas independientes y autónomas, como la economía o, mejor dicho, la economía nacional. Esto es cierto para varias disciplinas especializadas que hoy rodean a la ciencia política. La sociología, sin embargo, no nace de su ámbito, sino que se desarrolla independientemente y mucho más tarde, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, justo en el momento en que la ciencia política, dado el proceso de desintegración que había vivido durante siglos, prácticamente había dejado de existir. A comienzos del siglo XX renace la ciencia política, fundada en Estados Unidos y refundada en Europa en su versión moderna. Crece entre las dos guerras y sufre mucho durante los totalitarismos en Europa, mientras que la emigración a Estados Unidos de muchos científicos europeos —especialmente alemanes— da un gran impulso para el mayor desarrollo de la disciplina en dicho país que, desde entonces, pasa a dominar la ciencia política a nivel mundial. Así, finalizada la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la redemocratización en Europa, la ciencia política retoma su evolución anterior a la guerra y recibe fuertes impulsos y orientaciones por parte de la ciencia política estadounidense.

En Alemania, especialmente, recobra importancia sobre todo por su íntima relación con el desarrollo de la democracia. A diferencia de la so-

* Texto que se remonta a la Conferencia Inaugural del año académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, pronunciada el 11 de abril de 2002. La versión que sirve de base a este capítulo fue proporcionada amablemente por el autor. El editor de estas antologías ha adaptado dicho texto para los fines de esta colección, con la anuencia y cuidado del autor (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ciología, que cultiva su autopercepción y función de disciplina crítica de la realidad (piénsese en la famosa Escuela de Fráncfort, de Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Herbert Marcuse), la ciencia política se desarrolla en ese país como ciencia de y para la democracia, como ciencia que enseña la democracia y como ciencia en apoyo a la democracia. Sería esa función autoadscrita la que le facilitaría a la ciencia política el reencuentro de su lugar en el espectro de las ciencias del espíritu en las universidades alemanas. Sólo posteriormente, con la consolidación de la democracia y bajo la permanente influencia de la ciencia política norteamericana, la ciencia política en Alemania toma un desarrollo en dirección a una disciplina normal, una disciplina enraizada en las ciencias sociales, más amplia en sus funciones en cuanto a áreas de estudio y enseñanza, así como métodos de investigación, tanto crítica con la realidad como consultora para actores políticos.

Relato esto para dar a entender que la ciencia política tiene una larga historia marcada —en cuanto disciplina científica— por grandes convulsiones e íntimas vinculaciones con el desarrollo político mismo, o sea, por factores internos y externos a la disciplina. Es sobre todo esta última dependencia la que contribuye a que —pensando en comparaciones internacionales— cada ciencia política tenga características propias, influidas por el desarrollo político del país. Lo antedicho también es cierto para los casos de España y Latinoamérica, donde la disciplina se ha desarrollado en estrecha relación con la propia evolución política. La entonces reciente democratización de estos países marcó un cambio en el interés por el análisis político, acompañado por renovaciones teóricas y metodológicas que aún están en marcha. El autor de estas líneas proviene de un país en el que hoy en día la ciencia política está bien enraizada en el panorama de las humanidades. Las reflexiones sobre la disciplina, sobre cómo enseñarla y cómo estudiarla, tienen este trasfondo histórico y contextual.

I

Una pregunta planteada no siempre ha de recibir una respuesta. Los cuestionamientos pueden también impulsar reflexiones. La pregunta del título del presente ensayo introductorio se entiende como una invitación a tales reflexiones.

Me voy a referir a cuatro dimensiones de reflexión:

— La primera se refiere al campo o cuerpo de conocimiento que engloba la ciencia política. Allí se desarrollan dos ideas: por un lado, lo

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

que son sus áreas para una diferenciación interna de la disciplina y, por el otro, lo que son las áreas propias necesarias para poder formar una disciplina temáticamente completa.

— La segunda dimensión se refiere —tomando en cuenta el objeto de estudio de la ciencia política y sus consecuencias epistemológicas— a la lógica y la metodología de la disciplina.
— La tercera dimensión se centra en un método específico cuya enseñanza me parece de primer orden: el método comparativo.
— La cuarta dimensión, finalmente, tiene que ver con la enseñanza de la disciplina en un nivel de abstracción que dista lo suficiente de la política cotidiana para que el alumnado entienda que política y ciencia política son dos cosas distintas, dados, ante todo, los diferentes objetivos y los correspondientes tipos de argumentos que caracterizan sendos discursos.

II

1. Respecto a la primera dimensión: en términos generales, hay que diferenciar tres áreas que forman el cuerpo de materias de docencia en ciencia política.

El área primera constituye la teoría política, que ciertamente incluye tres campos: *a*) la historia de las ideas o filosofía política, *b*) la teoría política moderna, o sea, las grandes corrientes teóricas, las teorías de gran alcance y las metateorías o paradigmas científicos y, finalmente, *c*) la metodología en ciencias sociales. La importancia de tan heterogénea área reside en la enseñanza y en el estudio de la materia, en su contribución al desarrollo del conocimiento de los fundamentos de la política, en cuanto a lo normativo y a lo teórico, por un lado, y a lo metodológico en el estudio de la política, por el otro.

El área segunda engloba la política comparada, incluyendo a las tres dimensiones de la política que, debido a limitaciones idiomáticas, ni en alemán ni en español podemos diferenciar bien conceptualmente: *polity*, *politics* y *policy*, o sea, la forma, el proceso y el contenido de la política.

El área tercera está conformada por las relaciones internacionales, que incluyen, por ejemplo, tanto la política exterior como las organizaciones internacionales, lo intergubernamental y —cada día más— lo intersocietal, así como lo supranacional, si nos referimos a procesos interestatales de integración.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Puede darse el caso de que un instituto de ciencia política ofrezca enseñanza adecuada en las tres áreas, pues estas se hallan íntimamente vinculadas en términos de que la falta de una de ellas pone en peligro una comprensión cabal del fenómeno de la política. No en vano la ciencia política se entiende como ciencia integradora: el objeto de estudio, la política, no se define a través de un solo concepto, una sola dimensión, un solo enfoque o un único método. La ciencia política, por consiguiente, no se define sólo por una materia que conceptualmente se pueda asociar con la política.

Se observa, sin embargo, que en algunos países las materias *polity*, *politics* y *policies* están separadas en forma de una dispersión en institutos diferentes según las áreas señaladas. Incluso, hay casos en que se han creado institutos separados en una misma universidad en el área de la política comparada. Hay razones en el campo de la investigación para enfatizar la especialización, pues como decía ya Max Weber al principio del siglo pasado (en: *La ciencia como vocación*), "la obra realmente importante y definitiva es siempre obra de especialistas". En la enseñanza y en el estudio, empero, me parece importante transmitir el alcance de la política en su expresión real y —aún más importante— la relación e interrelación de los fenómenos políticos de las diferentes áreas. Por ejemplo, si en las relaciones internacionales la tesis más confirmada hasta hoy día es que los Estados democráticos no emprenden guerras entre sí, es muy importante entonces que el estudioso conozca la democracia como forma (*polity*) y proceso (*politics*), las condiciones internas que llevan a que las democracias —en cuanto a resultado (*policy*)— se comporten a nivel internacional de manera que esta regla se confirme continuamente desde hace siglos.

Aún más ilustrativo es el caso de las dimensiones de la política en el área de la política comparada. Prácticamente no hay ningún fenómeno político por entender o explicar en esta área en el cual no estén involucrados aspectos de *polity*, *politics* y *policies*. Tomemos el caso de cualquier política pública: en el famoso círculo de una política pública (o *policy cycle*) entran desde el inicio de su desarrollo cuestiones del sistema político, de la institucionalidad dada, cuestiones de las relaciones de poder, de intereses y valores, la estructura de conflicto en el sistema de partidos políticos y los tipos de formación de consenso, etcétera. Si se diseñan políticas públicas sin tomar en cuenta esas variables de estructura y procesos no se llega muy lejos. Si no se enseña o estudia la interrelación de las *policies* con *politics* y *polity*, el estudiante va a desarrollar un conocimiento poco realista, fragmentario y poco adecuado de la política.

2. Respecto a la segunda dimensión, la analítica, quisiera hacer hincapié en la importancia que tienen la lógica y el método en la enseñanza de la

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ciencia política. Esta orientación es especialmente valiosa debido a la dificultad que el objeto de estudio, la política, contiene para su análisis.

La especial dificultad que enfrenta la ciencia política se hace notable sobre todo comparando esta disciplina con la economía en cuanto a sus respectivos objetos de estudio y las consecuencias científicas o metodológicas que sus diferencias traen consigo. "Primero, el economista observa", como decía Giovanni Sartori (en: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, 1979: 62), "los comportamientos económicos, comportamientos guiados por un solo comportamiento identificado y constante: llevar al máximo el beneficio, la utilidad o el interés económico. Segundo, los comportamientos económicos son expresables… en valores monetarios, es decir en valores cuantitativos". Así, "el economista encuentra una medida incorporada a los comportamientos observados: el *Homo oeconomicus* razona con números, con valores monetarios". Con base en esto, el economista pudo desarrollar un lenguaje especial, cuyos conceptos, por ejemplo, valor, costo, precio, mercado, están claramente establecidos y no vuelven a ser discutidos cada vez que se los utiliza.

El politólogo, sin embargo, observa comportamientos políticos guiados por este u otro criterio, o sea, por criterios diferentes y cambiantes que, por lo demás, son en su mayoría difíciles de expresar en términos cuantitativos. Sus métodos, por un lado, han de contemplar la peculiaridad y la naturaleza *sui generis* de su objeto de estudio, además de la lógica de la investigación. Por el otro lado, ésta deberá ser discutida en relación con todos y cada uno de los diseños de investigación. Es obvio que la economía se encuentra en una situación científica privilegiada que tiene su origen en el carácter de su objeto de estudio, a partir del cual —en el caso de la economía— fue posible un desarrollo de cientificidad menos cuestionado que en el caso de la ciencia política.

Por esta enorme distancia que separa a la ciencia política de la economía, es conveniente referirse también a la interrelación entre ambas ciencias sociales y recordar lo que el erudito economista Albert O. Hirschman (ya en 1979) puso de manifiesto. Hirschman diferenció entre tres categorías: valoró positivamente la posibilidad de la interacción entre ambas disciplinas, por ejemplo, cuando la ciencia política pudiera aprovechar en sus estudios los resultados científicos de la economía. Hizo también una valoración positiva de la interacción en áreas donde los objetos de estudio en economía y en política ostentan estructuras análogas, llamando la atención al campo limitado de objetos que presentan estas condiciones. En términos generales, estimó como positivas estas dos categorías de interacción, porque se respeta la autonomía de lo político. Y continuó:

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

> But I do not want to deny that occasionally there may be a third category: Here the economist would transfer concepts and modes of analysis originally elaborated for the purpose of understanding the economy to the political terrain. This is clearly a case of "imperialistic" expansion of one discipline and… I have serious doubts about the practice (for reasons other than mere dislike of imperialism). (*Hirschman: Essays in Trespassing Economics to Politics and Beyond*, 1981: 261).

Cabe repetirlo, los conceptos en ciencia política no alcanzan el grado de homogeneidad y constancia que tienen aquellos del lenguaje del economista, lo que obliga a enseñar su contenido plural, su natural vinculación con intereses cognoscitivos y valores en el lenguaje político y los criterios de su formación conforme a reglas y circunstancias para su uso en el análisis politológico. Una de las mayores necesidades de la enseñanza de la politología consiste en transmitirle al alumnado que los conceptos no sólo son fundamentales para el análisis y el diálogo científicos, que su definición no sólo es *conditio sine qua non* del conocimiento científico, sino que, además, tienen que alejarse de ontologismos y esencialismos y corresponder a criterios de utilidad científica. La definición de un concepto no equivale a una profesión de fe, para encarnar una verdad propia del estudioso, sino a un examen lógico de su alcance, es decir, de sus límites (lo que incluye, lo que excluye) y de su adecuación semántica a los objetivos del conocimiento. Por poner un ejemplo: la democracia es un concepto sin definición precisa, universalmente aceptada. Se la puede definir en los términos de Robert A. Dahl (en *Poliarquía*, 1971), quien subrayó dos criterios: participación y pluralismo político. Es una definición sin duda estrecha y limitada, pero bien operacionalizable y mensurable. Es evidente que cada uno de nosotros podría preferir una definición más amplia, más esencialista, más normativa, en la cual entrara todo lo bueno y lo hermoso de un orden deseado. Sin embargo, tal concepto no serviría de mucho para el análisis científico, pues si cada uno tuviera su concepto normativo del fenómeno en estudio, resultaría difícil llegar a resultados intersubjetivamente transmisibles.

Otra dificultad se presenta al ampliar el concepto del fenómeno en estudio de tal manera que algunos factores que interesan ser investigados respecto a su relación entren como elementos del mismo concepto. El origen de esta conceptualización equivocada reside en confundir el ámbito del problema con el concepto mismo, como bien me señaló Claudia Zilla, en ese entonces mi asistente de investigación. Un buen ejemplo de esto lo brinda, nuevamente, el concepto de democracia, cuando se le incluyen también los problemas que la atañen, por ejemplo, su relación con la sociedad. Esto se

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

da cuando se define como democracia sólo aquel sistema político que se erige sobre las bases de una sociedad democrática. Con esta conceptualización se pierde de vista la relación política y científicamente importante entre tipo de sistema político y tipo de sociedad en términos de una homogeneidad necesaria, en términos de desfases y consecuencias y en términos de su desarrollo en el tiempo.

Al estudiante se le debe enseñar la formación y el uso de las clasificaciones, de los tipos, de los tipos ideales y de las tipologías, sus funciones y alcances científicos. Hace poco, un ejercicio con un grupo de posgraduados me puso en evidencia la falta de práctica en ello. En ciencia política trabajamos mucho con dicotomías y trilogías o tríadas. El ejercicio constaba en encontrar, en el mundo de las formas políticas, alternativas que correspondieran a este tipo de ordenamiento de los fenómenos. Ninguna de las cinco respuestas que recibimos fue correcta. O no se respetaba el objeto, las formas de gobierno, o se mezclaba el objeto con algo que no se refería al objeto, o los fenómenos que se mencionaban no eran de carácter disyuntivo.[1]

En resumen: cabe poner énfasis en la lógica del conocimiento tanto en la enseñanza como en el estudio de la ciencia política. Hay que enseñar a pensar lógica y sistemáticamente, lo cual equivale a enseñar a diferenciar en lo conceptual entre niveles de abstracción, categorías, diferencias de grado, etcétera. Saber diferenciar hace la diferencia entre un interesado en y un estudioso de la política.

3. Respecto a la tercera dimensión y la sugerencia de enseñar el cómo comparar, cabe distinguir entre dos líneas de comparación: la comparación histórica y la comparación internacional. Según mi experiencia, la comparación histórica es la que se ejerce fácilmente en América Latina. En diálogo con científicos sociales de la región me ocurrió bastantes veces que una pregunta acerca de la estructura —por ejemplo— del sistema de partidos me fuera contestada mediante un recuento de la historia de los partidos políticos. O sea, la entrada a la reflexión politológica en la región es más bien histórico-cronológica y mucho menos sistemático-comparativa. La enseñanza tendría que favorecer esta última perspectiva, nutriéndose

[1] El ejercicio consistía en ordenar distintos fenómenos pertenecientes a las formas políticas, en el que había distintos conceptos, como por ejemplo república, federalismo, monarquía, presidencialismo, democracia, etcétera. Se trataba de ordenar estos conceptos de manera simétrica, respetando la categoría a la que pertenecían. Así, por ejemplo, "federalismo" debía formar una diada con "Estado central o unitario", pero no con democracia. En cada caso se tenía que formar diadas o tríadas de acuerdo con la pertenencia de los conceptos a determinada categoría. La información referente a este ejercicio fue proporcionada amablemente por el doctor José Reynoso, quien estuvo presente (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

de comparaciones internacionales que constituyen la base para tipologías y apreciaciones empíricas, pues es importante señalar que para bien diferenciar y valorar un fenómeno es imprescindible compararlo.

El comparar, sin embargo, no es tan fácil y tiene que ser aprendido. Lo primero que hay que enseñar es que comparar implica escoger prudentemente con qué comparar dentro de un alto número de posibles referentes. Se deberá reflexionar sobre cuál referente es racionalmente el más adecuado, el más plausible, evitando escoger un referente científicamente poco válido, pues la comparación se presta también a confusiones y distorsiones que —en el campo político o cuando el científico sólo opina y se mueve en la política— a veces son intencionadas.

Lo segundo que vale destacar en este contexto es el carácter de método científico de la comparación, a mi modo de ver el método más típico de la ciencia política. Aprender a comparar significa de este modo familiarizarse con el método más importante de la ciencia política. Sin embargo, no existe ninguna receta del método comparativo válida para cualquier caso en estudio. Por otra parte, el método comparativo consta de diferentes estrategias de investigación que consisten en jugar en el diseño de la investigación con la homogeneidad y la heterogeneidad del contexto, por un lado, y con la concordancia y diferencia de las variables, por el otro. Cada diseño de investigación tiene que ser estructurado acorde a las propias características del material en estudio y del interés cognoscitivo. El método comparativo se aplica en estudios cuantitativos y cualitativos, cada uno con su metodología específica, y dentro de cada área con variantes. De modo que, al tomar la decisión de aplicar el método comparativo no está resuelta la cuestión del método, sino que recién ahí empieza justamente la reflexión metodológica.

Dado que el método comparativo es el método en las ciencias sociales para substituir al método experimental (véanse al respecto los clásicos John Stuart Mill y Émile Durkheim), la enseñanza de la ciencia política debería abordar también la cuestión de la causalidad en las ciencias sociales. Abundan tesis monocausales y unilineales en esta disciplina, resultado del tipo de formación de teorías deductivistas. Respecto a la comparación, esta abre las perspectivas adecuadas para el estudio de casos empíricos que pueden operar como casos de control. Es importante enseñar la función de la comparación como instrumento de comprobación o "falsificación" (refutación) de las teorías.[2] Por lo demás, la comparación induce a la formación de teo-

[2] Sobre falsificación/falsación en la teoría del racionalismo crítico, véase Popper, Karl R., *La lógica de la investigación científica*, 1985 (edición original en inglés, 1934).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

rías de tipo inductivista. Relacionado con esta diferencia de génesis de las teorías, es importante enseñar los tipos de teorías que se formulan en ciencia política, los tipos de teorías micro, macro, específicas y universales, etcétera, y señalar que las teorías de medio alcance, es decir, las que mantienen relación con el espacio y el tiempo, son las más adecuadas y mejor experimentadas en esta disciplina.

4. Respecto a la cuarta dimensión, no sólo la reflexión científica necesita cierta distancia del quehacer político cotidiano, sino también el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Es muy notorio el interés en América Latina por referirse con prioridad a la política misma del momento, por intercambiar opiniones al respecto: existe la tentación de que el intercambio se politice, que la posición ideológica substituya al argumento razonable, que la contingencia política se apodere de la ciencia política de modo que —al final de cuentas— la ciencia política se perciba como parte de la política. Recuérdense los tiempos de las ciencias sociales comprometidas, cuando incluso se postulaba que las ciencias sociales deberían ser parte integral de la lucha por la revolución social y política. Es cierto que la ciencia política no es neutra, no es objetiva en términos de que se pueda desvincular totalmente de intereses cognoscitivos, de valores y de objetivos socialtecnológicos. Sin embargo, estos parámetros tienen su plena legitimidad sólo en el contexto del surgimiento de una investigación y en el de la aplicación de sus resultados, pero tienen que suprimirse o desaparecer en el contexto interno de la argumentación científica. Aquí sólo es válido el argumento muy probable y bien probado, la teoría bien comprobada o refutada por el control empírico o de consistencia teórica. Para que este proceso argumentativo en el desarrollo de la investigación tenga su lugar también en la enseñanza de la ciencia política, parece conveniente distanciarse algo de la *sterile Aufgeregtheit* ("excitación estéril") de la política cotidiana, como diría Max Weber (en: *La política como vocación*), y plantear la enseñanza de la ciencia política a un nivel de abstracción más alto, algo lejano y fuera de la política, donde sea posible observar la política *sine ira et studio*.[3]

[3] "*Sine ira et studio, quorum causas procul habeo*". Así describe el historiador romano Publius (o Gaius) Corneluis Tacitus (c. 56-c. 120 d.C.) el principio de neutralidad de la labor del historiador: "Sin enojo ni pasión", "Sin animadversión y sin favoritismo", podríamos decir en español. Esto es, el historiador debe referir sin favoritismos acerca del gobernante coetáneo y sin odios sobre el tirano ya fallecido. Esta máxima la encontramos en el proemio de sus *Annales* (I,1) y, de forma parecida (*Sine gratia aut ambitione* = sin agradecimiento ni ambición) en el prólogo de *Agricola* (Proemio, [2]) (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

III

Para finalizar este ensayo introductorio, y a modo de resumen de las anteriores reflexiones, que tratan de responder a la pregunta planteada de cómo enseñar y cómo aprender ciencia política, me permito sugerir cuatro orientaciones:

La primera sugerencia se refiere al cuerpo material o contenido de la disciplina, consistente en enseñar —y aprender— la ciencia política de modo que las diferentes áreas de la disciplina se puedan INTEGRAR.

La segunda sugerencia se refiere a las herramientas conceptuales de la disciplina y consiste en enseñar —y aprender— a DIFERENCIAR.

La tercera sugerencia se refiere a la perspectiva analítica de la disciplina, consistente en enseñar —y aprender— el arte y método de saber COMPARAR.

La cuarta sugerencia se refiere a la argumentación científica (en alemán: *Begründungszusammenhang*) de la disciplina y consiste en enseñar —y aprender— la capacidad de JUSTIFICAR lógica y empíricamente.

Quisiera terminar con una observación final: las últimas tres sugerencias se pueden resumir en una sola que tiene un alcance mayor al de la enseñanza universitaria de la ciencia política. Reside en substituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento. Aunque con un significado que va más allá de la universidad, es en sus aulas donde este proceso debe iniciarse.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO SEGUNDO

ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO E INSTITUCIONALISMO CONTEXTUALIZADO: LA ESCUELA DE HEIDELBERG*

Richard ORTIZ ORTIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las premisas del enfoque histórico-empírico*. III. *Institucionalismo en la ciencia política*. IV. *El institucionalismo contextualizado*. V. *El nivel operativo: ingeniería institucional*. VI. *Reflexiones finales: la ciencia política histórico-empírica*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Bajo la tradición del influyente sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) se desarrolló en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, un estilo de trabajo científico y metodológico que está caracterizado por: (1) el énfasis en la elaboración precisa de conceptos en la investigación social, (2) la relevancia de la riqueza histórica y sus peculiaridades específicas, como límites a una teoría general de la sociedad, (3) la centralidad de las condiciones socio-económicas, políticas y culturales como factores codeterminantes que conduce inevitablemente a una concepción multidimensional y compleja de causalidad social y, por tanto, (4) en estudio contextual de las instituciones sociales y políticas, considerado los aspectos espaciales y temporales del caso en análisis. A ello hay que sumar (5) la preferencia por un método comparativo que vaya más allá de la elaboración estadística de correlaciones que, muchas veces, pasa por alto la realidad misma. En consecuencia, "conceptos",

* Richard Ortiz escribió una primera versión de este texto como introducción al libro *El institucionalismo contextualizado*, de Dieter Nohlen, obra que también se encargó de editar (Editorial Porrúa México y UNAM, 2006). Ahora, el autor ha revisado, actualizado y adaptado totalmente el texto original para los fines de este tercer volumen de nuestras *Antologías...*, lo cual le agradecemos profundamente (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

"contingencia", "contexto" y "comparación" son los aspectos principales que inspiran al pensamiento histórico-empírico y al institucionalismo contextualizado. A estos elementos epistemológicos, metodológicos y conceptuales debemos agregar una (6) dimensión normativa: la defensa decidida y valiente del Estado constitucional y la democracia representativa, en una atmósfera que, en algunas partes del mundo, sigue siendo hostil a las instituciones democráticas y al Estado de derecho, como en varios países latinoamericanos. Esto modo de enfrentar el estudio de la ciencia política fue impulsado principalmente por Dieter Nohlen durante su carrera académica como profesor del Instituto de Ciencia Política en Heidelberg (Schultze, 2009), y a los trabajos producidos bajo este enfoque se ha llegado a denominar la Escuela de Heidelberg (Ortiz, 2005, 2010).

Para aquellos que han observado, con detenimiento, el funcionamiento de las instituciones y la dinámica del poder en las distintas culturas, es evidente que no puede existir una ciencia exacta de la actividad humana. El estudio de la sociedad no es ni matemáticas ni física. Para las ciencias sociales y para la ciencia política, las llamadas "leyes sociológicas" no son más que meros instrumentos para construir el objeto de estudio y extraer hipótesis para el análisis. En las explicaciones sociales de un fenómeno determinado no se trata de buscar una "ley general", sino aquellos aspectos específicos y la constelación de factores que determinan un acontecimiento histórico específico e irrepetible, inagotable para el examen de una explicación compresiva. Weber lo formula de manera más elegante y precisa:"En cuanto se trata de la *individualidad* de un fenómeno, la pregunta por la causa no inquiere por *leyes* sino por *conexiones* causales concretas; no pregunta bajo qué fórmula ha de subsumirse el fenómeno como espécimen, sino cual es la constelación individual a la que debe imputarse como resultado…" (Weber, 1973a [1922]: 68).

En consecuencia, la "explicación" de la realidad social y cultural como una cuestión de definiciones acomodadas a la medición y de índices e indicadores que trasmiten una falsa exactitud sólo puede entenderse por el deseo humano de presentar cosas complejas como sencillas, aunque el resultado ya nada tenga que ver con lo observado. Por esta razón, aquellos que pretenden encontrar correlaciones causales universales, como en las llamadas ciencias exactas, es imperativo recordar nuevamente la postura de Weber:

> Para las ciencias naturales exactas, las "leyes" son tanto más importantes y valiosas cuanto más *universalmente válidas*. Para el conocimiento de los fenómenos históricos en su condición concreta, las leyes más *generales* son por lo común también las menos valiosas, en cuanto las más vacías de contenido. Mientras más amplio

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

> es el campo de validez de un concepto *genérico* —su extensión—, tanto más nos desvía de la riqueza de la realidad, ya que para contener lo común al mayor número de fenómenos debe ser lo más abstracto posible y, en consecuencia, más *pobre* en contenido. En las ciencias de la cultura, el conocimiento de lo general nunca es valioso por sí mismo (Weber, 1973a [1922]: 69).

En otras palabras, toda ciencia social se diferencia de las ciencias exactas por su base cultural y humana. El ser humano es una variable en permanente aprendizaje y los acontecimientos históricos son inagotables. La política, por tanto, es un fenómeno cultural e histórico; algo que parece tan obvio, pero que ha pasado a un segundo plano en las corrientes dominantes de la ciencia política. Para ellas es imprescindible una descripción exacta —acomodada a ciertos modelos—, la elaboración teórica general y el pronóstico que se puede derivar de ese conocimiento acumulativo. La historia, la cultura y el comportamiento humano son sólo aspectos que deben ser reducidos a categorías mensurables, aunque en el camino se desvanezca la riqueza de las sociedades actuales. A mi juicio, el aporte de la investigación histórico-empírica es ofrecer un enfoque científico alternativo frente a las corrientes dominantes en la ciencia política actual, preocupadas casi exclusivamente por las técnicas de investigación y el refinamiento estadístico.

A continuación, con el fin de exponer los rasgos fundamentales del enfoque histórico-empírico, (1) se resumen las premisas epistemológicas y metodológicas generales de este enfoque, (2) luego se lo ubica en el debate sobre los enfoques neoinstitucionales en la ciencia política, (3) a continuación se exponen las características de institucionalismo contextualizado, (4) seguidamente se describe la manera que este enfoque aborda los problemas prácticos del diseño institucional y, finalmente, (5) se realizan algunas reflexiones finales.

II. Las premisas del enfoque histórico-empírico

El enfoque histórico-empírico está vinculado al institucionalismo contextualizado y la Escuela de Heidelberg. Ciertamente, las tres denominaciones no constituyen sinónimos intercambiables. El enfoque histórico-empírico[1] es más

[1] Lo histórico "se refiere a lo individual y singular de los fenómenos observables en la realidad" (Nohlen, 2011: 75), y lo empírico hace relación a la experiencia empírico-analítica controlada, a la que "se le hacen ciertas exigencias metódicas, que se consideran indispensables para el conocimiento científico: los resultados tienen que poderse transmitir intersubjetivamente, y tienen que ser comprobables por verificación o falsificación" (*idem*).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

abarcador y hace referencia, especialmente, a los supuestos epistemológicos y teóricos. El institucionalismo contextualizado puede ser entendido como una aplicación concreta de esos supuestos al análisis institucional y comparativo. Y, la Escuela de Heidelberg designa al grupo de investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y los discípulos de Nohlen, que trabajaron o trabajan inspirados por esos supuestos y guiados por un enfoque institucional, para el cual el contexto es parte integrante del análisis (Ortiz, 2005, 2010; Leninger y Ortiz, 2009).

La investigación histórico-empírica tiene una fuerte tradición en el mundo académico de la ciudad de Heidelberg (Schultze, 2009). Max Weber, uno de los fundadores de la sociología moderna antipositivista, fue estudiante y profesor en la Universidad de Heidelberg, su pensamiento y obra sobre el Estado, el poder, la religión y la burocracia se han convertido en componentes centrales de la ciencia de la sociedad. En su actividad académica siempre defendió un estudio de los aspectos sociales como fenómenos culturales inagotables para la investigación científica. Esta tradición se refleja también en los trabajos y estudios de varios profesores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, entre ellos Dieter Nohlen. En las investigaciones desarrolladas en Heidelberg, el contexto sociopolítico y las contingencias históricas eran el trasfondo epistemológico y metodológico de una forma alternativa de hacer ciencia política, frente a las corrientes cuantitativas.[2]

Como ya ha bosquejado, las premisas programáticas sobre los que gira la argumentación histórico-empírica son: (1) el tratamiento cuidadoso de los conceptos, (2) el análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo, (3) el empleo sistemático del método comparativo, (4) una concepción de causalidad social compleja, y (5) la consideración de las contingencias históricas. Este enfoque aboga por una solución intermedia entre la individualización empírica y la generalización teórica, es decir, entre el conocimiento profundo de los casos de estudio y la formulación de proposiciones teóricas universales.[3]

---

[2] *Cfr.* Leninger y Ortiz (2009).

[3] La Escuela de Heidelberg ha perfeccionado sus fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos a partir de los aportes de Karl Popper (1962, 1984; racionalismo crítico), de Max Weber (1956, 1972, 1973, 1973a; comparación histórica, distancia apropiada de los conceptos con la realidad y concepción causal compleja), de Giovanni Sartori (1984, 1991, 1999, 2008; elaboración adecuada de conceptos, definiciones y clasificaciones), y de Robert Dahl (1971, 1993, 1996; teoría de la democracia y sensibilidad frente a diferencias de contexto).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Aunque el enfoque histórico-empírico está abierto al aporte de otros métodos de investigación, en la línea de un pluralismo metodológico, el método comparativo tiene una posición privilegiada en este enfoque. El método comparativo es empleado en su función del estudio detenido de caso y del examen sistemático de hipótesis, con el fin de elaborar proposiciones teóricas provisionales de alcance medio, pero que gozan de una mayor validez externa (Nohlen, 1994, 2008: 75-90).

La investigación histórico-empírica es, en consecuencia, cualitativa e inductiva (Nohlen, 2001: 75-80). La observación detenida de la realidad determina la elaboración teórica y su desarrollo. Para el análisis comparativo es de gran importancia el trabajo conceptual, la descripción precisa y la elaboración de clasificaciones y tipologías. Las definiciones deben tener un alto componente empírico y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, dominando las diferencias sobre los aspectos comunes. Una buena descripción y el desarrollo de clasificaciones y tipologías son la base para una explicación causal fundamentada (Nohlen, 1994, 2003).

Para este enfoque, la causalidad social es concebida como circular y recíproca, es decir, los efectos influyen en las causas. También es relativa en el sentido de que en una determinada relación causal "la participación de los factores en lo que es causa y efecto puede variar constantemente" (Nohlen, 2004a: 70 y 71). Para el análisis causal es indispensable, por ende, percibir las relaciones recíprocas entre las variables, pues de ello pueden resultar otros factores cuyos efectos se atribuyen a la supuesta variable dependiente (causalidad recíproca).

A la concepción circular de causalidad se suma el estudio de la dimensión genética e histórica de los procesos y resultados políticos. El análisis de esta dimensión permite reconocer las continuidades y discontinuidades de las configuraciones institucionales, sus distorsiones y cambios radicales. El descuido de la dimensión genética puede incluso conducir a confundir causa con efecto o viceversa. En consecuencia, se deben tener en cuenta las condiciones bajo las cuales surgieron los arreglos institucionales, dado que esos factores y el contexto constituyen las condiciones decisivas para el funcionamiento específico de las instituciones (Nohlen, 1981, 1999, 2003, 2004a y 2004b).

El análisis multicausal es, por tanto, otro componente central de la investigación histórico-empírico, pues los fenómenos políticos y sociales son, por lo regular, la consecuencia de una innumerable cantidad de factores de diversa procedencia que están recíprocamente entrelazados. Explicaciones basadas en un solo factor conducen generalmente a una simplificación inadmisible de la realidad (Nohlen, 2004: 55). En conclusión:

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

> ...las generalizaciones o las afirmaciones teóricas deben sujetarse más a los casos empíricos y a los contextos y condiciones sociopolíticas concretos. De ello resulta que teorías de alcance medio deberían sustituir a las teorías con pretensiones implícitamente más globales, pero, por lo general, no bien enunciadas... La orientación histórica, la referencia al espacio y al tiempo tiene importancia en tanto que, sin conocimiento del contexto sociopolítico, no se puede determinar los efectos de los sistemas electorales [y otros arreglos institucionales], ni ubicar las posibilidades reales de opción de los actores políticos respecto al sistema electoral [o de otros componentes institucionales] de su preferencia (Nohlen, 2004: 49 y 50).

La consecuencia lógica de esta causalidad social compleja es la convicción de que una determinada cantidad de factores, su combinación y su interacción, en un contexto concreto, pueden explicar de manera más acertada un fenómeno político dado y, por lo tanto, su generalización es limitada (causalidad coyuntural y contingente).[4] En el proceso de investigación se trata, entonces, de determinar y sopesar el valor relativo de cada una de las variables relevantes que configuran la variable dependiente, y no reducir la complejidad social a explicaciones monocausales (Weber, 1956, 1973a).

Finalmente, hay que tener también en cuenta que las distintas variables pueden adquirir un significado diverso en el transcurso del tiempo, en un contexto dinámico. El peso explicativo de los factores no es, lógicamente, el mismo independiente del tiempo y del espacio. Esta concepción causal es especialmente apropiada para el estudio de sistemas políticos no consolidados, que se caracterizan por su extrema fluidez, como es el caso de las sociedades latinoamericanas.

El resultado de estas reflexiones teóricas y metodológicas es un enfoque integrador y abierto, con una perspectiva institucional, adecuado para el estudio del funcionamiento de las instituciones en contextos concretos y en constante transformación.

III. Institucionalismo en la ciencia política

La perspectiva histórica de la Escuela de Heidelberg la mantuvo inmune de las debilidades de la vieja escuela institucionalista, y la acercó a aquellos aspectos que definen a los enfoques neoinstitucionalistas, puesto que los estu-

[4] Sobre las nociones de "causalidad coyuntural" y "causalidad contingente", véanse las contribuciones de Sartori, Collier y Panebianco en la obra recopilada por Sartori y Molino (1999).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

dios histórico-empíricos se distanciaban de las explicaciones monocausales y mecanicistas del institucionalismo clásico (Ortiz, 2005).

En el debate general sobre los enfoques institucionales sobresale la transición del viejo al nuevo institucionalismo en la ciencia política (y en otras disciplinas). Esta evolución metodológica no es lineal ni ausente de contradicciones. Las corrientes neoinstitucionalistas no son simplemente una reedición de los supuestos del institucionalismo clásico; surgen, más bien, como una crítica y corrección a las teorías dominantes de la época, es decir, al conductivismo (*behaviourism*) y al estructuralismo en boga (March y Olsen, 1984).

En retrospectiva, la ciencia política tiene sus raíces en el estudio y diseño institucional (Peters, 2003: 13). En efecto, el análisis de la realidad política —desde la antigüedad griega— comenzó con cuestiones de orden institucional en busca de la mejor organización estatal. El interés y objeto del conocimiento de la perspectiva clásica estaban dirigidos hacia la descripción de las instituciones del Estado, compresión de sus relaciones mutuas, su clasificación y evaluación según los criterios del buen gobierno y del bien común. Sus motivaciones eran, en consecuencia, predominantemente normativas, y las reflexiones sobre las diversas formas de gobierno están cargadas de juicios de valor (Bobbio, 2007).

Con la "revolución conductista" y los enfoques macro-estructurales, las investigaciones institucionales fueron marginadas de la investigación social y política. Las principales críticas a los viejos enfoques institucionales —con una fuerte influencia del formalismo jurídico— fueron las siguientes: (1) concepción cerrada, formal-legalista y rígida de institución; (2) noción explicativa monocausal e indiferenciada; (3) excesivo énfasis en la importancia de las estructuras formales; (4) determinismo institucional, y (5) concepción del cambio institucional extremadamente funcionalista.

El *rediscovering institutions* (March y Olsen, 1989) debe ser observado, en cambio, como una reacción frente a los excesos del movimiento conductista, que reducía los fenómenos y los procesos políticos a las decisiones individuales. Los principales aspectos que caracterizan a los enfoques neoinstitucionales se pueden resumir en: (1) concepto de institución más amplio y dinámico; (2) concepción de causalidad compleja; (3) noción integral de las restricciones del comportamiento humano; (4) interdependencia entre instituciones y actores, y (5) estudio explícito de la génesis y la dinámica institucional.[5]

[5] Sobre los enfoques neoinstitucionalistas, véase, entre otros, Hall/Taylor (1996), Kato (1996), Peters (2003), March/Olsen (1984, 1989), North (1992, 1993), Thelen/ Steinmo (1992), Thelen (1999) y Scharpf (2000), y, en especial, sobre neoinstitucionalismo en América Latina: North *et al*. (2002), Cavadias (2001) y Lauga (1999).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

El neoinstitucionalismo es, en resumidas cuentas, un intento de conectar las teorías contemporáneas de la ciencia política con una perspectiva institucional, con el fin de rescatar el valor de los factores institucionales de la política; pero, al mismo tiempo, relativizar su importancia en la explicación de los procesos y resultados políticos. No obstante, el neoinstitucionalismo no es un enfoque uniforme. Básicamente se distinguen tres variantes institucionales: (1) el enfoque sociológico, (2) el enfoque de la elección racional (*rational choice*), y (3) el enfoque histórico.[6]

A pesar de estos cambios metodológicos, la revalorización del análisis de la dimensión formal-institucional de la política (*polity*) en la politología se produjo más tarde en el contexto del análisis comparativo de los sistemas políticos. Las instituciones son tratadas como una variable entre otras y, según el problema de investigación, como variable dependiente o independiente (Huntington, 1968; Nohlen, 1981). Este desfase entre las nuevas corrientes neoinstitucionales y el estudio de las instituciones políticas no fue percibido por muchos de los investigadores, que se dedicaron al análisis de los procesos de transición y consolidación democrática en el denominado tercer mundo. A pesar de los aportes teóricos de las variantes neoinstitucionales se siguieron realizando investigaciones que se servían más bien de categorías analíticas y postulados del viejo institucionalismo, otorgando un peso excesivo al factor institucional.[7]

No obstante ese desfase, la Escuela de Heidelberg supo desarrollar muy tempranamente un enfoque más diferenciado para el análisis institucional. En general, sus diversos trabajos hacen énfasis en que el desarrollo político sólo puede ser entendido e interpretado mediante un enfoque institucional que incluya un análisis de los factores de contexto, y sostiene que las instituciones son relevantes, pero no siempre y no con la misma intensidad. Los efectos institucionales son contingentes y mediatizados por las acciones concretas de los actores y las determinantes contextuales (Nohlen, 1981, 1991, 1991a).[8] Con esta postura, el enfoque histórico-empírico tiene muchas si-

[6] Otros autores hablan del "institucionalismo económico-histórico" (North 1992, 1993; North *et al.*, 2002) y del "institucionalismo centrado en los actores" (akteurzentrierter Institutionalismus; Scharpf, 2000), pero ambos combinan elementos de los enfoques básicos.

[7] Un buen ejemplo es el clásico debate sobre las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo.

[8] El eminente profesor de ciencia política de Heidelberg, Klaus von Beyme, expresa también sus dudas sobre el peso de las variables institucionales, y escribe: "puede haber situaciones de procesos políticos poco estables que rara vez pueden ser explicados con las instituciones, y si pueden explicarse, entonces son sólo un resultado subsidiario de ellas" (2000a: 103).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

militudes con el enfoque histórico neoinstitucional,[9] y llama a su enfoque de análisis institucional como "institucionalismo contextualizado", pues el contexto juego un papel fundamental como variable interviniente en la determinación concreta de los efectos que provoca la variable independiente sobre la dependiente (Nohlen, 2011: 85).

IV. El institucionalismo contextualizado

El institucionalismo contextualizado es la aplicación del enfoque histórico-empírico en los estudios sobre democracia, sistemas electorales, sistemas de gobierno, partidos políticos, federalismo, entre otros, con el fin de resaltar la relevancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. Estos estudios han sido básicamente desarrollados por el profesor alemán Dieter Nohlen y sus discípulos.[10]

Según este enfoque neoinstitucional, las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad, según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los "problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la élite política, etc." (Nohlen y Kasapovic, 1996: 17).

La investigación contextualizada aboga, por tanto, por un concepto de institución estrecho y técnico, de conformidad con los temas clásicos del institucionalismo político, pero, con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el viejo institucionalismo. Desde este punto de vista, las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio. De este modo, los trabajos de la Escuela de Heidelberg se han concentrado en el estudio de las instituciones políticas formales (estructura del Estado, sistemas de gobierno y sistemas electorales) y en el análisis de los sistemas de partidos que se ca-

[9] *Cfr.* Thelen (1999) y Thelen y Steinmo (1992).

[10] Nohlen ha publicado varios libros que llevan en su título la palabra "contexto": *El contexto hace la diferencia* (2003), *Instituciones políticas en su contexto* (2006d, 2007b), *Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto* (2007a), S*istemas electorales en su contexto* (2008), *Derecho y política en su contexto* (2008b) y *La democracia: instituciones, conceptos y contexto* (2009). El libro dedicado a su septuagésimo aniversario lleva por título: *La democracia en su contexto* (véase Reynoso y Sánchez de la Barquera 2009), y el presente texto incluye también el término "contextualizado" en su título.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

racterizan por sus elementos formales, organizacionales, político-estructurales y político-culturales.[11]

La definición sociológica de "institución" —que sirve de base a las variantes sociológica e histórica del institucionalismo— se considera inadecuada y se critica su empleo irreflexivo en la ciencia política. Pues, con un concepto de instituciones demasiado vago que contenga casi toda forma de comportamiento, se pierde para la ciencia política el poder analítico del concepto "institución".[12]

La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción mutua o circular influenciada, a la vez, por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional. En síntesis: "Las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional. Además, es acertado suponer un cierto grado de autonomía de ambas variables" (Nohlen, 1995a: 20).

Debido a las experiencias traumáticas (crisis económicas, caos político, sistemas autoritarios represivos, etcétera) es posible que los actores cambien su comportamiento dentro de los mismos arreglos institucionales. Los actores políticos pueden también aprender mediante el método de "prueba y error" (*learning by doing*), acumulando sus experiencias con el funcionamiento de las instituciones en diversas situaciones históricas. En pocas palabras, los actores gozan dentro de los corredores institucionales de cierta libertad, incluso para reestructurar los andamiajes institucionales. No obstante, una racionalización de la política, por simple manipulación institucional ("introducción de la democracia por decreto"), no es alcanzable, ya que "para soluciones racionales el espacio disponible es mucho más escaso de lo que supone el debate científico sobre diseño institucional" (Nohlen y Kasapovic,

[11] Véase Nohlen (1981, 1999, 2003, 2004a), Thibaut (1996), Bendel (1996), Grotz (2000), Basedau (2003: 170 y ss.) y Ortiz (2007).

[12] Para la Escuela de Heidelberg el estudio de las denominadas instituciones informales y de su significado para los procesos y resultados políticos (véase North, 1992: 43 y ss.), corresponde al campo de la investigación de la cultura política, ya que parece más conveniente y productivo reservar el término "instituciones políticas" para las estructuras centrales del sistema político, con el fin de mantener la claridad y utilidad conceptual. Y, así, se puede investigar concretamente cómo ciertos elementos de la cultura política afectan al funcionamiento de las instituciones políticas, sin necesidad de sobrecargar, innecesariamente, el concepto de institución. Un concepto muy amplio de institución puede ser útil para la sociología, pero no para la ciencia política.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

1996). En consecuencia, se propone un: "entendimiento más evolucionista de la génesis y del desarrollo institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores... que imponen resistencias y limitaciones a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables [teóricamente] que éstos sean" (Nohlen, 2003: 24). Y, Nohlen añade: "La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional" (*ibidem*: 57).

Las condiciones bajo las cuales las instituciones surgen, cambian o son reformadas, son analizadas explícitamente, puesto que pueden contribuir a entender mejor el funcionamiento de las variables institucionales y a reconstruir las relaciones causales con mayor apego a la realidad (Nohlen y Kasapovic, 1996: 38). En el surgimiento, evolución y rediseño de las instituciones se debe tener en cuenta el significado decisivo de las relaciones y asimetrías de poder, porque las "fuerzas sociales u otros grupos políticos evalúan generalmente los sistemas electorales [y otras instituciones políticas] según los beneficios y pérdidas que se derivan de ellos" (Nohlen, 2004: 60).

Por eso, en lo operativo, la Escuela de Heidelberg propone que el diseño institucional no debe obedecer exclusivamente a criterios de tecnología social, sino ajustarse a las exigencias de cada sistema político. En ese sentido, se comparte el juicio de Robert Goodin: "Un objeto bien diseñado es el que se ajusta mejor a su medio ambiente. Una institución bien diseñada, en detalle, debería ser internamente consistente y, externamente, debería estar en armonía con el resto del orden social en el cual opera" (Goodin, 1996: 37).

El carácter histórico del contexto y de la relación temporal entre variables, revela el carácter contingente de los efectos institucionales y acontecimientos socio-políticos y, por lo tanto, son difíciles de reducir a generalizaciones teóricas, con pretensiones universales, puesto que el contexto representa *toda* la complejidad de un fenómeno social. Su operacionalización parcial se lleva a cabo con la consideración de las variables relevantes para la relación entre la variable dependiente e independiente. La relación entre variables y contexto es recíproca, y constituye un flujo circular complejo. Obviamente, esta concepción causal tan compleja hace muy difícil elaborar soluciones a problemas prácticos de investigación, pues la concepción multicausal e histórica impone tanto un conocimiento profundo del caso concreto y una descripción precisa, como la reproducción teórica de las constelaciones de factores y sus relaciones recíprocas en situaciones históricas concretas. Una tarea ardua de realizar y siempre incompleta, pero más próxima a la realidad de los fenómenos sociales y políticos.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

En resumen, el institucionalismo contextualizado se inscribe dentro de las corrientes neoinstitucionales, no solamente porque se ocupa "de nuevo" de las instituciones políticas, sino porque toma en serio las centrales exigencias del neoinstitucionalismo: (1) las instituciones tienen únicamente un significado relativo, en cuanto un factor entre muchos; (2) las instituciones despliegan diversos efectos en diversos contextos; (3) las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos, sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores. La contribución más importante del institucionalismo contextualizado a la discusión neoinstitucional, consiste en la afirmación de que la fuerza explicativa de las instituciones no se debe sobrestimar, sobre todo, en sociedades en las que los procesos políticos poseen alta fluidez (Grotz, 2000; véase Dahl, 1996).

V. El nivel operativo: ingeniería institucional

Según el institucionalismo contextualizado, la cuestión del significado de las instituciones políticas para los procesos y resultados políticos puede ser respondida únicamente de manera empírica. ¿De qué factores sociales y políticos dependen los efectos de las instituciones políticas? ¿En qué contextos hacen las instituciones la diferencia? Son cuestiones que no se resuelven en un escritorio con una reflexión puramente especulativa (Nohlen, 2003). Para responder a estas preguntas se debe tener en cuenta que las variables no-institucionales (macro-estructurales y micro-individuales) pueden ser más decisivas que las institucionales para la explicación de fenómenos políticos y para la funcionalidad y estabilidad del sistema político. Se debe considerar que las instituciones despliegan diversos efectos en diferentes contextos.

Desde este punto de vista, para la ingeniería institucional es indispensable considerar diversos aspectos problemáticos: (1) necesitamos para semejante empresa una teoría racional y empíricamente fundada sobre los posibles efectos institucionales, teoría que siempre es imperfecta; (2) necesitamos reglas claras que nos permitan dar el salto de la teoría a la praxis, mismas que son difíciles de estandarizar, y (3) necesitamos criterios para identificar los medios adecuados, sopesar los recursos disponibles y neutralizar los efectos colaterales indeseables. Nuestro conocimiento empírico actual está muy lejos de semejante formalización, y tal desarrollo teórico se ve enormemente dificultado por la diversidad de contextos nacionales y su inherente complejidad.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

En razón de las limitaciones expuestas, la consultoría o asesoría política debe ser practicada de manera prudente y responsable (Nohlen, 2011: 111-120). Hay que saber que una solución institucional depende de un profundo conocimiento teórico sobre el objeto de estudio, así como de un equilibrio ponderado y real entre objetivos, recursos e intereses, tomando en cuenta las singularidades nacionales.[13] No hay soluciones prefabricadas. Además, se pone énfasis en la gran responsabilidad de los que promueven, asesoran y llevan a cabo la reforma política. Un cambio desafortunado puede tener efectos desastrosos. Por ello, se aboga más bien por un ajuste gradual de las instituciones existentes, considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles en cada sistema político (Nohlen, 2003: 21; véase también Rothstein, 1996: 155).

Finalmente, un "ingeniero político" tiene que saber que, al final, los actores políticos tienen que asumir la responsabilidad de decidir: (1) si una reforma institucional es necesariamente indispensable y si podría contribuir en algo a solucionar la crisis que se vive; (2) si la reforma propuesta responde de manera adecuada a los objetivos propuestos y características del país, y (3) si están tanto en condiciones de alcanzar un consenso que haga posible la reforma, como dispuestos a mantener y hacer respetar los compromisos alcanzados.

VI. Reflexiones finales: la ciencia política histórico-empírica

Aunque el enfoque histórico-empírico rechaza los supuestos meta-teóricos del *racional choice* y de los métodos cuantitativos, no sostiene que ciertos aportes de estos enfoques no pueden ser combinados productivamente. Al contrario, la mejor comunicación e intercambio entre los diferentes enfoques puede permitir reforzar la tendencia integracionista de los métodos en la ciencia política; pues la principal diferencia entre los enfoques socio-históricos y los

[13] Respecto al cálculo de los medios al nivel operativo, Sartori escribe con la claridad y agudeza que le caracterizan: "...la Ciencia Política es un saber operativo en cuanto asegura que los medios son adecuados y que se adaptan a los fines propuestos... No basta decir: quiero este fin. Habrá que determinar también si el fin puede obtenerse; y por lo tanto, la elección de los fines queda condicionada por la disponibilidad de los medios" (1984: 136). El profesor italiano subdivide el cálculo de los medios en cuatro fases: "1) asegurarse que los medios son suficientes; 2) asegurarse que los medios son idóneos; 3) determinar el efecto sobre otros fines; 4) determinar si los medios sobrepasan la finalidad [cursivas en el original]" (*ibidem*, 136 y ss.). Los politólogos o constitucionalistas expertos en soluciones prefabricadas deberían tomar en serio las observaciones de Sartori, antes de proponer reforma alguna.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

utilitaristas no es, necesariamente, el modo del concebir la relación entre actores e instituciones, sino los supuestos epistemológicos de las dos posturas.[14] Mientras los enfoques socio-históricos prefieren un procedimiento inductivo y se interesan por relaciones causales concretas, los enfoques utilitaristas proceden deductivamente y pretenden llegar a explicaciones universales de la conducta humana (Hall y Taylor, 1996: 955; Kato, 1996).

El enfoque histórico-empírico, por su parte, concibe la relación entre agencia y estructura como recíproca. Rechaza el individualismo metodológico y prefiere un procedimiento inductivo de investigación. Sin perder de vista los factores estructurales y la acción de los actores, intenta reconstruir la relación causal particular que explica un determinado hecho histórico. Puesto que todo suceso social o político es único, la explicación causal sólo es posible si se parte del análisis de los factores y las constelaciones concretas de esos sucesos. Por ello, la generalización es limitada y las conclusiones provisionales.

La ventaja central de la investigación histórico-empírica para América Latina consiste, por tanto, en que "las variables del contexto no son excluidas del tejido argumentativo por razones teórico-metodológicas, sino que son analizadas explícitamente" (Grotz, 2000: 77). El análisis contextual es de suma importancia para la calidad de una investigación empírica en sociedades con condiciones en constante cambio, en las cuales las condiciones dinámicas distorsionan y limitan los efectos institucionales.

La actitud abierta frente a descubrimientos empíricos, el empleo sistemático del método comparativo y el tratamiento detallado de cada caso de estudio son, asimismo, importantes ventajas del enfoque de la Escuela de Heidelberg. Por tanto, el enfoque histórico-empírico se muestra abierto a la recepción de nuevos conocimientos y al ajuste conceptual, teórico y metodológico. Y, como diría Popper:

> …ni una sola de nuestras "anticipaciones" se mantiene dogmáticamente [veneno de toda ciencia]; nuestro método de investigación no consiste en defenderlas para demostrar qué razón teníamos; sino que, por el contrario, tratamos de derribarlas. Con todas las armas de nuestro arsenal lógico, matemático y técnico, tratamos de demostrar que nuestras anticipaciones eran fal-

[14] Bajo "enfoques utilitaristas" se entiende aquí aquellas posiciones científicas que trabajan bajo los supuestos del individualismo metodológico (conductismo y *rational choice*) y que, según March y Olsen (1984: 735-737), se inclinan a observar la acción social como un agregado de acciones individuales y como producto de los cálculos racionales de los intereses individuales; pero, además, no están dispuestos a ver a los actores políticos como sujetos a ciertas reglas, normas y otras restricciones institucionales, que limitan los cálculos individuales e influyen en los resultados de la política.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

> sas —con objeto de proponer en su lugar nuevas anticipaciones injustificadas e injustificables, nuevos "prejuicios precipitados y prematuros", como Bacon los llamó con gran mofa [y empezamos nuevamente] (Popper, 1962: 260).

Por tanto, hacer ciencia política es saber que las respuestas definitivas no existen en las ciencias sociales. Hacer ciencia política es una tarea permanente y un aprendizaje interminable, no reducible a sumas y restas.

VII. Bibliografía

Basedau, M. (2003), *Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika*, Opladen, Leske & Budrich.

Bendel, P. (1996), *Parteiensysteme in Zentralamerika* [Sistemas de partidos en América Central], Opladen, Leske & Budrich.

Beyme, K. von (1994), *Systemwechsel in Osteuropa* [Cambio de sistema en Europa Oriental], Francfort del Meno, Suhrkamp.

Beyme, K. von (2000), "Zivilgesellschaft: Von der vorbürgerlichen zur nachbürgerlichen Gesellschaft [Sociedad civil: de la sociedad preburguesa a la postburguesa]", en Merkel, W. (ed.), *Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, Leske & Budrich.

Beyme, K. von (2000a), *Parteien im Wandel* [Partidos en transformación], Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Bobbio, N. (1981), *Democracy and Dictatorship*, Cambridge, Polity Press.

Bobbio, N. (1985), *Liberalismo y democracia*, México, FCE.

Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*, México, FCE.

Bobbio, N. (2007), *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE.

Cavadias, E. (2001), "El nuevo institucionalismo en América Latina", en *Ciencias de Gobierno*, 10/2001.

Dahl, R.A. (1971), *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press.

Dahl, R.A. (1993), *La poliarquía. Participación y oposición*, Ciudad de México, REI.

Dahl, R.A. (1996), "Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience", en Shapiro, I. y Hardin, R. (eds.), *Political Order*, Nueva York-Londres.

Goodin, R. (1996), "Institution and Their Design", en Goodin, R. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

GROTZ, F. (2000), *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa: Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei* [Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa Centro-Oriental], Opladen, Leske & Budrich.

HALL, P. y TAYLOR, R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, 44/5.

HUNTINGTON, S. P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.

KATO, J. (1996), "Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists", *British Journal of Political Science*, 26/4.

LAUGA, M. (1999), *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften* [Teoría de la democracia en América Latina. El debate en las ciencias sociales], Opladen, Leske und Budrich.

LEININGER, J. y ORTIZ ORTIZ, R. (2009), "La investigación sobre Latinoamerica. Heidelberg hace escuela", en REYNOSO, J. y SÁNCHEZ DE LA BAQUERA, H. (eds.), *La democracia en su contexto*, México, UNAM.

MARCH, J. y OLSEN, J. (1984), "The New-Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78/3.

MARCH, J. y OLSEN, J. (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.

NOHLEN, D. (1969), "Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik [Introducción conceptual en la sistemática electoral]", en STERNBERGER, D. y VOGEL, B. (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [La elección de los parlamentos y otros órganos estatales], t. I: *Europa,* Berlín, Walter de Gruyter.

NOHLEN, D. (1970), *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert* [Parlamentarismo español en el siglo XIX], Meisenheim am Glan, Anton Hain.

NOHLEN, D. (1978), *Wahlsysteme der Welt* [Sistemas electorales del mundo], Múnich, Piper.

NOHLEN, D. (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

NOHLEN, D. (1984), "Changes and Choices in Electoral Systems", in LIJPHART, A. y GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System*, New York, Praeger.

NOHLEN, D. (1988), "Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina", en CAPEL (ed.), *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, IIDH-CAPEL.

NOHLEN, D. (1991), "Presidencialismo *vs.* Parlamentarismo en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

NOHLEN, D. (1991a), "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en NOHLEN, D. y DE RIZ, L. (comp.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa.

NOHLEN, D. (1994), "Vergleichende Methode" [Método comparativo], en NOHLEN, D. y SCHULTZE, R.-O. (eds.), *Lexikon der Politik* [Diccionario de política], t. 2: *Politikwissenschaftliche Methoden* [Métodos de la ciencia política], Múnich, Beck.

NOHLEN, D. (1995), *Electoral System. Options for Pakistan*, Islamabad, FES.

NOHLEN, D. (1997), "Demokratie [Democracia]", en NOHLEN, D. *et al.* (eds.), *Lexikon der Politik* [Diccionario de política], t. 4: *Die östlichen und südlichen Länder* [Los países del este y del sur], Múnich, Beck.

NOHLEN, D. (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México:,TRIFE-IFE-Fundación Friedrich Naumann.

NOHLEN, D. (2002), "Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina", en ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA *et al.*, *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima, Transparencia.

NOHLEN, D. (2003), *El contexto hace la diferencia*, ed. por C. Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

NOHLEN, D. (2003a), "Calificación electoral alemana", en OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (ed.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, Ciudad de México, TRIFE.

NOHLEN, D. (2004), *Wahlrecht und Parteiensystem* [Sistemas electorales y sistema de partidos], Opladen, Leske & Budrich.

NOHLEN, D. (2004a), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México, FCE.

NOHLEN, D. (2005), "Internationale Trends der Wahlsystementwicklung [Tendencias internationales del desarrollo de los sistemas electorales]", en *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34/1.

NOHLEN, D. (2006), *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa México, 2 ts.

NOHLEN, D. (2006a), *El institucionalismo contextualizado*, ed. e introducido por R. Ortiz Ortiz, Ciudad de México, Porrúa-UNAM.

NOHLEN, D. (2006b), "La renovación del presidencialismo: reformas institucionales y gobernabilidad democrática", en NOHLEN D., *El institucionalismo contextualizado*, Ciudad de México-Xalapa, Porrúa-El Colegio de Veracruz.

NOHLEN, D. (2006c), "La reelección del parlamento en México", en NOHLEN D., *El institucionalismo contextualizado*, Ciudad de México-Xalapa, Porrúa-El Colegio de Veracruz.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

NOHLEN, D. (2006d), *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, prólogo de D. Zovatto y A. Ventura, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores.

NOHLEN, D. (2006e), "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada", en *Revista de Ciencia Política*, 26 (1).

NOHLEN, D. (2006f), "¿Cómo enseñar y estudiar ciencia política?, en NOHLEN, D., *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa México.

NOHLEN, D. (2007), "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios", en NOHLEN, D. *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México, FCE.

NOHLEN, D. (2007a), *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*, Bogotá, Editorial de la Universidad del Rosario (reed. 2009 en Buenos Aires).

NOHLEN, D. (2007b), *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Buenos Aires, Rubinzal y Asociado.

NOHLEN, D. (2007c), *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], Opladen, Leske & Budrich.

NOHLEN, D. (2008), *Sistemas electorales en su contexto*, prólogo de José Reynoso Núñez, México, UNAM.

NOHLEN, D. (2008a), *Derecho y política en su contexto*, introducción de Pedro Salazar Ugarte, México, UNAM.

NOHLEN, D. (2011), *¿Cómo estudiar ciencia política?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

NOHLEN, D. (ed.) (1995a), *Democracia y neocrítica en América Latina*, Frankfurt del Meno-Madrid, Vervuert-Iberoamericana.

NOHLEN, D. (ed.) (2005a), *Elections in the Americas*, 2 ts., Oxford, Oxford University Press.

NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado*, Ciudad de México-Xalapa, Porrúa-El Colegio de Veracruz.

NORTH, D. (1992), *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung* [Instituciones, cambio institucional y desempeño económico], Tübingen, Mohr.

NORTH, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ciudad de México, FCE.

NORTH, D. *et al.* (2002), "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica *vs.* Norteamérica", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 12-13.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ORTIZ, R. (2005), "Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina: la Escuela de Heidelberg y su enfoque históricoempírico", *Iuris Dictio*, año V, núm. 9.

ORTIZ, R. (2006), "Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en Américan Latina", en D. NOHLEN, *El institucionalismo contextualizado*, México, UNAM-Porrúa.

ORTIZ, R. (2007), *Demokratie in Gefahr. Institutionen und politische Entwicklung in der Andenregion* [Democracia en peligro. Instituciones y desarrollo político en la Región Andina], Marburg, Tectum.

ORTIZ, R. (2010), "Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen", en D. NOHLEN, *Ciencia política y democracia en su contexto*, Quito, TCE.

PETERS, G. (2003), *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa.

POPPER, K. (1962), *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos.

POPPER, K. (1984), *Auf der Suche nach einer besseren Welt* ["En busca de un mundo mejor"], Múnich-Zúrich, Piper.

ROTHSTEIN, B. (1996), "Political Institutions: An Overview", en GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.-D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.

SARTORI, G. (1984), *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.

SARTORI, G. (1991), "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3).

SARTORI, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, HOUNDMILLS *et al*. SARTORI, G. (1999), "Comparación y método camparativo", en SARTORI, G. y MORLINO, L. (comp.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza.

SARTORI, G. (2003), *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.

SARTORI, G. (2004), "¿Hacia dónde va la ciencia política?", *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2.

SARTORI, G. (2005), "En defensa de la representación política", en CARBONELL, M. (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, TRIFE.

SARTORI, G. (2008), "Falta de formación conceptual en política comparada", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 1, julio de 2008.

SARTORI, G. y MORLINO, L. (comp.) (1999), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

SCHARF, F. (2000), *Interaktionsformen. Akteuerzentrierter Institutionalismus*, Opladen, Leske & Budrich.

SCHULTZE, R.-O. (2009), "La comparación politológica. Tres generaciones de Heidelberg en comparación", en J. REYNOSO y H. SÁNCHEZ DE LA BARQUERA (coords.), *La democracia en su contexto*, México, UNAM.

THELEN, K. (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 1999/2.

THELEN, K. y STEINMO, S. (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en STEINMO, S. *et al.* (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

THIBAUT, B. (1996), *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika* [Presidencialismo y democracia en América Latina], Opladen, Leske & Budrich.

WEBER, M. (1956), *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik* (Sociología, análisis históricos del mundo, política), Stuttgart, Kröner.

WEBER, M. (1972), *Wirtschaft und Gesellschaft* [Economía y sociedad], 1ra. ed. alemana 1922, Tübingen, Mohr.

WEBER, M. (1973), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrurtu.

WEBER, M. (1973a), "La 'objetividad' cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrurtu.

WEBER, M. (1974), "Los tres tipos puros de dominación legítima", en WEBER, M., *Economía y sociedad*, México, FCE.

WEBER, M. (1997), "Politik als Beruf [Política como vocación]", en WEBER, M., *Schriften zur Sozialgeschichte und Politik*, Sturrgart, Reclam.

WEBER, M. (1998), *El político y el científico*, 1a. ed. alemana 1921, Madrid, Alianza.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO TERCERO

EL MÉTODO COMPARATIVO*

Dieter NOHLEN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Comparación y método comparativo*. III. *Distinciones básicas: investigación cualitativa y cuantitativa*. IV. *El método comparativo en la investigación cualitativa*. V. *Formas de aplicación del método comparativo*. VI. *Niveles de abstracción*. VII. *Diseños de investigación*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El método comparativo es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis. En la metodología de las ciencias sociales, este método cuenta con una larga tradición. Aunque también se emplea en otras disciplinas, se puede decir que es especialmente propio de la ciencia política.

Lo que se entiende por método comparativo en escritos metodológicos y en la práctica de la investigación es extraordinariamente variado, consecuencia (en parte) de que el concepto muchas veces se emplea como sinónimo de comparación, de análisis comparativo o de investigación comparativa (*comparative research*). Por consiguiente, puede comprender todos los métodos que sirvan a la comparación, o bien lo que metodológicamente se

* Una primera versión en español de este texto apareció en Dieter Nohlen, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze: *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006, pp. 871-882. La versión que aquí presentamos está basada, con ligeras variantes, en el texto que aparece como capítulo quinto en: Dieter Nohlen, *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Granada, Universidad de Granada, 2013, pp. 111-128. Agradezco la amable autorización del doctor Nohlen para publicar esta colaboración (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

aplique en el análisis de sistemas políticos comparados (*comparative politics*). Por lo tanto, se distingue entre diferentes métodos comparativos y se concibe en ocasiones, incluso, el estudio de caso como un método de investigación comparada.

En contraposición a esto, existen intentos (véase Lijphart, 1971) por comprender el método comparativo más estrictamente como método de comparación de una selección de casos más limitada y fundamentada, y que pueda ser aplicada en investigaciones en las cuales las condiciones para la utilización de otros métodos (como el experimento o el método estadístico) no estén dadas.

Frente a esta comparación cualitativa está la cuantitativa, que sobre la base del mayor número posible de casos se sirve de procedimientos estadísticos (*cross national studies*); por ello, desde una perspectiva metodológica, corresponde considerarla entre los métodos estadísticos. Como quiera que sea, con la decisión del investigador de proceder comparativamente no está resuelto aún el problema metodológico, sino que apenas comienza la reflexión metodológica consciente.

II. Comparación y método comparativo

De la práctica del uso de la expresión "método comparativo" resultan dos entendimientos básicos: uno en sentido amplio y otro en sentido estricto. Para el primero sería más propio hablar de "comparación" o de "comparar": el concepto de método debería estar reservado para aplicar de forma planeada la comparación, a fin de alcanzar el conocimiento científico. En el ámbito de esta comprensión, en sentido amplio, se distinguen para la comparación diferentes asignaciones significativas y funcionales:

1) La comparación es inherente a todo procedimiento científico, el método científico es inevitablemente comparativo, y toda política es, de alguna manera, política comparada (Grosser, 1973). De ahí se sigue la idea de que un método comparativo independiente parezca redundante (Lasswell, 1968) o también que en las ciencias sociales dicho método y el método científico se consideren equivalentes (Almond, 1966). Estos juicios tienen la desventaja de no distinguir lo suficiente entre los variados métodos de las ciencias sociales.

Cierto: la aplicación de cada uno de ellos (el método estadístico, el comparativo, el experimental, etcétera) incluye, por lo general, alguna fase de la investigación en la que se compara. Sin embargo, esto se trata de una similitud en el procedimiento, cuyo significado se sobreestima. La definición indi-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ferenciada de todos los métodos en las ciencias sociales como comparativos va a terminar diluyendo las particularidades de cada uno, relevantes para la investigación, y le va a quitar así a la reflexión metodológica todo piso.

2) La comparación de acopios de experiencias sociales y políticas complejas constituye el fundamento para la formación de conceptos en la ciencia política. Estos últimos no se orientan a fenómenos individuales, pues, incluso, las descripciones más sencillas trabajan con una conceptualización comparativa: "Los aspectos considerados como relevantes según los cuales se describe un suceso particular son *Universales*" (Grosser, 1973: 19). Sin ellos resulta imposible entender las generalizaciones. Una figura conceptual utilizada frecuentemente en la ciencia política, el "tipo", muestra de manera clara cómo la perspectiva de comparación ya es inherente a los términos científicos. Si me refiero en la ciencia política a esta conceptualización, no hay ninguna indagación politológica que no proceda (implícitamente) de forma comparativa.

3) La comparación representa el criterio de interpretación valorativa de hallazgos empíricos. Si bien no es "el principio del conocimiento científico" —que está antes que nada en el postulado de la comprobación crítica de teorías—, permite, empero, la valoración comparativa de los resultados empíricos obtenidos. La realidad social y política de un país sólo puede ser confrontada con nociones normativas del "buen orden" o del orden preferido del investigador (la comparación referida a valores o axiológica era frecuente en la antigua teoría de sistemas políticos comparados, pero no parece obsoleta, véase su uso en Crouch, 2008), en un procedimiento ideal-típico con base en modelos, usual en el discurso de la asesoría política, y en la comparación empírica con información de naturaleza cuantitativa y cualitativa sobre sistemas políticos de otros países. Siempre se trata de valoraciones, a veces de preferencias y opciones, que se sustentan por medio de la comparación.

4) Según Alfred Grosser (1973), comparar permite, además, alcanzar otros fines: *a*) por medio de la analogía, similitud o contraste, a partir de lo conocido, comprender lo hasta ahora desconocido (es la llamada comparación pedagógica); *b*) remite a nuevos descubrimientos o resalta lo especial (comparación heurística), y *c*) al acentuar precisamente la diferencia, ayuda a sistematizar (comparación sistemática), aun cuando lo característico del objeto de estudio no se toma como singularidad, sino como especificidad. Estos tres fines, que sirven especialmente a la ciencia política, son importantes en la lógica de la comparación como método científico.

A pesar de la omnipresencia y versatilidad de la comparación, existen grandes reservas en lo que toca a su utilidad. En el habla coloquial, esto se

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

refleja en frases como "esto no puede compararse" o "esto sería como comparar peras con manzanas". Que sólo lo similar pueda compararse es uno de los patrones de argumentación más empleados en el discurso del sentido común y en el científico. En especial, se escaparía solamente lo irrepetible y lo singular a la comparación. Estas ideas son paradójicas, en cuanto la constatación de la incomparabilidad presupone ya una comparación. ¿Cómo podría, si no, establecerse el carácter único e irrepetible de un fenómeno? Los recelos que despierta el comparar se nutren asimismo del temor de que, con el solo "someter a comparación", puedan allanarse las diferencias entre los fenómenos, o de que, incluso, la comparación pueda implícitamente ser instrumentalizada para negar diferencias, para minimizar un suceso o para compensarlo con otro. En ocasiones se argumenta incluso que, debido a estos riesgos, el comparar debe reservársele a los "maestros". A los "alumnos" se les saluda con alguna de las frases arriba citadas. La posibilidad del abuso no reduce, en general, la importancia científica de la comparación.

III. Distinciones básicas: investigación cualitativa y cuantitativa

El método comparativo, en sentido estricto, trata de investigar las relaciones causales e intenta aislar factores que puedan considerarse causa (variables independientes) de un efecto (variables dependientes), en lo que se conoce como causalidad y que constituye para las ciencias sociales el sustituto del experimento. Fundamentalmente, puede distinguirse entre una manera de empleo cualitativa y otra cuantitativa. La diferencia se establece primero según el número (N) de casos estudiados. La reflexión metodológica con respecto al método comparativo está orientada, principalmente, a su variante cualitativa, dado que aquí una estandarización es poco menos que imposible, puesto que típicamente se aplica donde los métodos estandarizados de las ciencias sociales no son adecuados debido a las características del objeto de estudio, porque no puede ser estudiado experimentalmente, o bien porque el número de casos es muy pequeño como para que se puedan aplicar procedimientos estadísticos.

Arend Lijphart (1971) confrontó el método comparativo en su variante cualitativa con tres métodos de las ciencias sociales: el experimento, el método estadístico y el estudio de caso. Además, Lijphart describió la función, las fortalezas y las debilidades del método comparativo, sobre todo, distinguiéndolo del procedimiento estadístico, lo cual no carece de significancia para la valoración que hace de la capacidad científica del método com-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

parativo en la práctica cualitativa. Para ello, Lijphart parte de la igualdad estructural de ambos métodos y favorece estrategias de investigación que permitan una fluida transición del método comparativo al procedimiento estadístico, muy valorado por él desde el punto de vista metodológico (véase también King, Keohane y Verba, 1994). Y en lo que atañe a la variante estadístico-cuantitativa del método comparativo, el mismo Lijphart (1994a) proporcionó un extraordinario ejemplo con su trabajo "Sistemas electorales y sistemas de partidos" (*Electoral Systems and Party Systems*). En lo que sigue, me voy a referir primordialmente a la lógica y la práctica del método comparativo en el ámbito de la investigación cualitativa.

IV. El método comparativo en la investigación cualitativa

Para el método comparativo cualitativamente aplicado, la situación del estudio se encuentra caracterizada por una gran cantidad de variables y un pequeño número de casos. Pero allí radica también su especial dificultad. Los criterios de investigación seleccionados son casi siempre estructuras muy extensas, como una sociedad, un Estado o un sistema político, cuyo número es limitado, su estructura compleja y su selección por consiguiente no tan fácil de determinar, en caso de que se persigan afirmaciones generales o se traten de confirmar. La discusión metodológica apunta, entonces, a aclarar la función del método comparativo en el proceso de investigación y la conveniencia científica de sus diferentes formas de aplicación. En ambos casos, los comparatistas toman puntos de partida controvertidos.

1) En el proceso de investigación, se le atribuyen al método comparativo diferentes funciones que se denominan, *grosso modo*: *a*) heurística, *b*) empírico-generalizadora, *c*) generadora de hipótesis, *d*) empírica-cuantificadora, y *e*) comprobadora de hipótesis. Las funciones no se excluyen entre sí, y no hay que descartar aplicaciones multifuncionales.

La función del método comparativo es heurística, en cuanto ayuda a la perspectiva de comparación a lograr un entendimiento más profundo en la complejidad del correspondiente objeto de estudio y en cuanto anima a percibir más claramente la especificidad de cada caso. Así lo recalca Hugh Stretton (1969: 247): "*Comparison is strongest as a choosing and a provoking, not a proving device: a system of questioning, not of answering*" ("La comparación es poderosa como un método de selección e incentivación, no de comprobación: es un sistema de preguntas, no de respuestas"). El empleo heurístico del método comparativo posibilita también la formación de hipótesis muy

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

específicas, de acuerdo con las particularidades del caso individual. En los otros cuatro casos —en contribuciones de diferente peso a la formación de teorías— se busca lo general, o bien la generalización, ya sea en forma de una constatación empírica o de una vinculación de hallazgos empíricos con leyes, con la medición de variables, con la corroboración o refutación de teorías. Giovanni Sartori (2000) subraya para el método comparativo la función de la medición, y Arend Lijphart (1975), la función de la prueba empírica. Incuestionable es que un "caso divergente" (*deviant case*) no conduce a la falsación de una teoría ya confirmada en la investigación comparativa.

2) Las múltiples formas de aplicación de la comparación exponen el método comparativo forzosamente al razonamiento metodológico. Si se buscan declaraciones nomológicas o bien casi nomológicas, la selección de los casos que se va a estudiar es decisiva para la calidad y alcance de los frutos del trabajo científico. "*The prudent comparativist does not choose his countries by choice: he is guided by pertinent criteria*" ("El comparatista prudente no escoge sus países a su gusto, sino que se guía por criterios pertinentes": Dogan y Pelassy 1981: 38; véase también Geddes, 2003). La selección puede efectuarse siguiendo diferentes criterios: según su objeto o ámbito y según su contexto, tiempo o espacio. Los criterios más importantes son el número de casos y la relación de variables contextuales y las variables operativas, es decir, las estudiadas. A diferencia del experimento en las ciencias naturales, al científico social le resulta imposible mantener constantes las condiciones marginales en el ámbito del objeto que va a investigar. Lo que puede hacer es suponer que las variables no sujetas a estudio se mantienen constantes, aun cuando en realidad varíen con el tiempo, pero siempre y cuando estos cambios y desvíos no rebasen ciertos límites.

Dada la pluralidad en la fijación de objetivos científicos que puedan ser perseguidos metodológicamente, deben manipularse los criterios anteriores con sumo cuidado. Dependiendo del planteamiento del problema, es posible que un estudio de dos países (estudio binario) aporte resultados más provechosos que una investigación orientada al ideal de una cuantificación estadística de un gran número de casos o de una cantidad artificiosamente elevada de ellos. Las ventajas de ambos métodos no se pueden maximizar. Con el aumento del número de los casos considerados disminuyen, por lo general, los elementos cualitativos del análisis. Lo que la hipótesis gana en validez general lo pierde en contenido informativo. Así es como ambos criterios están en una relación tensa que fundamentalmente no hay que resolver, sino que hay que aprovechar correctamente de acuerdo con cada caso, puesto que es constitutivo del método comparativo.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

V. Formas de aplicación del método comparativo

La siguiente exposición esquemática de las formas de aplicación más empleadas del método comparativo no puede entenderse como una clasificación que las delimite una de otra, dado que algunas se superponen. El estudioso/la estudiosa debe también tomar decisiones en distintos ámbitos para alcanzar relaciones metodológicamente adecuadas, que posibiliten una observación más cercana de ciertas variables y desatienda otras en una fundamentada selección de casos.

1) *Ámbito del objeto*. Deben distinguirse, por un lado, comparaciones de estructuras muy amplias (como sociedades o sistemas políticos); por el otro, segmentos (partidos, sindicatos, etcétera). El funcionalismo representa una condición esencial para comparar fructíferamente sistemas políticos completos. La comparación se pudo extender a los países socioculturalmente similares (democracias occidentales), pero permaneció en la práctica de investigación frecuentemente limitada a pocos países. Las variedades estudiadas (como aquellas del sistema institucional) se consideran en el contexto de las características socioculturales específicas. El contexto superior del sistema se conserva en la investigación de funciones singulares (por ejemplo, en la legislación).

Al comparar áreas de los sistemas políticos, y dejando de lado las variables del contexto, puede aumentarse casi a placer el número de casos (por ejemplo, sindicatos en el mundo). Variados intentos por aclarar diferencias que se presentan (como en la estructura y el desarrollo de los sindicatos) terminan necesariamente en las variables culturales, sociopolíticas o del sistema entero fuera de un marco de análisis (*framework of analysis*), orientado solamente al segmento mismo (*cfr.* Dogan y Pelassy, 1990).

2) *Contexto*. Es necesario también diferenciar si el contexto de las variables examinadas es homogéneo o heterogéneo. Para una investigación sobre los sindicatos en los países industrializados de occidente puede asumirse un cierto grado de homogeneidad, pero no para un estudio mundial. Una investigación de variables en un contexto heterogéneo se facilita mediante la comparación de equivalencias funcionales.

3) *Tiempo*. Debe diferenciarse entre tres dimensiones comparativas:

a) Comparación diacrónica (longitudinal, en distinto tiempo; particularmente en el interior de un país, por ejemplo, entre la República de Weimar y la República Federal Alemana, o entre épocas pre y post-autoritarias). El número de los casos es reducido y las varia-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

bles de contexto (aunque naturalmente están sujetas al cambio) son relativamente constantes. Una ventaja radica en que los aspectos histórico-genéticos pueden llegar a ser considerados, mientras que una desventaja es la desigualdad del estado de la información, que puede limitar la comparación a simples datos agregados por falta de datos de sondeo para la primera fase en estudio.

b) Comparación sincrónica (horizontal, en el mismo tiempo; particularmente entre países, pero también dentro de unidades territoriales): el número de los casos es variable (de este modo también es eventualmente elevado) y las variables de contexto son difíciles de controlar, por lo que los esfuerzos se realizan por medio de una atinada selección en el contexto de casos parecidos (homogéneos), o mediante un enfoque de área (*area approach)*.

c) Comparación diferida en el tiempo: consiste en una combinación de comparación diacrónica y sincrónica; por ejemplo, en la teoría institucional entre la República de Weimar y la Quinta República en Francia, o en la investigación sobre desarrollo según niveles de desarrollo desfasados (comparación de países en el momento de su industrialización a través de la sustitución de importaciones). Como afirma Giovanni Sartori (2000: 264), se trata aquí de una sincronía no cronológica (del calendario), sino histórica (de tiempos históricos equivalentes). El número de los casos es variable, y en la actual práctica de investigación suele ser reducido (en su mayoría binario), mientras que las variables de contexto son en parte controladas, puesto que la selección de los casos se realiza muchas veces según la similitud en las variables de contexto.

4) *Espacio*. Debe diferenciarse entre cuatro espacios de comparación:

a) Estado (nación). El Estado o el sistema político es la unidad más elegida, por la cual en la investigación comparativa se habla de "sesgo nacional" (*nation-bias*).

b) Intraestatal (intranacional). Las unidades son construidas a través de ámbitos políticos (Estados federados, corporaciones territoriales) o de territorios que social, cultural e históricamente están relacionados entre sí. El estudio clásico de este tipo proviene de Juan J. Linz y de Armando de Miguel: *Within Nation Differences and Comparisons: The Eight Spains* (citado en Merrit y Rokkan 1966).

c) Supraestatal. Esta unidad abarca regiones internacionales (África, Latinoamérica, etcétera), pero, sobre todo, espacios de integración

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

(Unión Europea) o espacios homogéneos (países occidentales industrializados), fundamento de la comparación intersistemas.

d) Mundial. Sobre un amplio espacio se fundamenta la comparación entre *pax romana* y *pax americana* o, según principios marxistas, una comparación diacrónica en el desarrollo del capitalismo (Principio del Sistema Mundial). En consideración de los cuatro criterios nombrados y de la dimensión comparativa *tiempo*, resultan las características que aparecen en el cuadro 1.

Cuadro 1
MODOS DE APLICACIÓN DE LA COMPARACIÓN

Espacio	*Tiempo*	*Número de casos*	*Variables contextuales*
Estatal	Sincrónico	Alto	Heterogéneas
	Diacrónico	Bajo	Homogéneas
Intraestatal	Sincrónico	Alto	Homogéneas
Supraestatal	Sincrónico	Bajo	Heterogéneas
Mundial	Diacrónico	Bajo	Heterogéneas

La combinación de distintas unidades espaciales no es rara. Una gran fuerza de atracción ejerce la comparación intranación-internacional, al contrastar, por ejemplo, distintas periferias (como es el caso de las regiones en desarrollo en el interior de la Unión Europea), en el marco del modelo centro-periferia.

5) *En el método comparativo se utilizan distintas estrategias de investigación*. Es fundamental la diferencia entre el método de concordancia y el método de diferencia, cuya formulación ideal-típica proviene de la obra de John St. Mill, *A System of Logic* (1978). Los términos *concordancia* y *diferencia* se refieren aquí a las variables operativas; homogeneidad y heterogeneidad, a las variables de contexto no sujetas a investigación.

Para el método de concordancia se busca similitud en las variables operativas y heterogeneidad en las variables de contexto. El supuesto es este: si para explicar un fenómeno en un contexto totalmente heterogéneo se puede aislar una variable restante que, además de la variable que se va a explicar, es la única similar, es esta la que entra en consideración como causal. El método de diferencia requiere una distinción en las variables operativas

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

(tanto explicativas como las que se van a explicar) y una homogeneidad en las variables de contexto. Según Mill, se trata de comparar situaciones, "*in which a phenomenon does occur, with instances in other respects similar in which it does not*" ("en las que un fenómeno ocurre, con aquellas de carácter similar en las que no acurre" (1978).

Las variables consideradas independientes serán vistas como esclarecedoras de los diferentes fenómenos en caso de que sean —aparte de las tomadas como dependientes— las únicas distintas. Las estrategias de investigación desarrolladas desde entonces varían en su designación de manera en ocasiones confusa; sin embargo, pueden ser ordenadas, recurriendo a Mill, ya sea dentro del método de la concordancia o bien de la diferencia. Esto es posible en el caso del *most different system approach* (también llamado *most dissimilar cases design*), que se distingue de los métodos de la concordancia y de la diferencia por no referirse en sus designaciones a las variables investigadas, sino a las condiciones de contexto. El *most different system approach* corresponde al método de concordancia, y el *most similar system approach*, al método de la diferencia (véase Smelser, 1976; Sartori, 2000).

Por supuesto, esto no significa que ambas estrategias de investigación se definan de manera idéntica como procedimientos o definición de objetivos del método de la concordancia o del de la diferencia, respectivamente. Neil J. Smelser y Giovanni Sartori concuerdan, sin embargo, en que la variable dependiente (similar o no) es una dimensión conocida, la variable independiente es la que se busca, mientras que una serie de variables de contexto (heterogéneas u homogéneas) no se toman en consideración como factores causales.

La estrategia de casos comparables sugerida por Lijphart (1971 y 1975) puede clasificarse dentro del método de diferencia. "*Comparable cases... are similar in a large number of important characteristics, but dissimilar with regard to the variables between which a relationship is hypothesized*" ("Los casos comparables... son similares en un gran número de características importantes, pero disímiles con respecto a las variables entre las cuales la hipótesis supone una relación": Lijphart, 1975: 159). En el marco de un contexto (homogéneo) relativamente similar (por ejemplo, democracias pluralistas), deben ser diferentes algunas variables aisladas (como sistema electoral y sistema de partidos), con el fin de poderlas investigar en torno a su independencia. Esta es una sutil formulación de las exigencias casi experimentales que Mill planteó al método de la diferencia.

Arend Lijphart aboga por una estrategia investigativa que reduzca la variación en las variables de contexto y aumente la variación de las

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

variables operativas. Él desarrolló su "estrategia de casos comparables" (*comparable-cases-strategy*) en relación con reflexiones en torno a cómo disminuir el problema fundamental del método comparativo (muchas variables, pocos casos) y la mejor forma de aprovechar todas sus posibilidades. La estrategia de casos comparables resulta básicamente de las condiciones del contexto.

En este sentido, los casos elegidos deben ser lo más parecidos posible ("comparables"). La estrategia reelabora, por consiguiente, el problema de las variables en sentido contrario a otras estrategias discutidas por Lijphart, las cuales consideran que el número de casos debe ser alto a través: *a)* del uso de la comparación diacrónica; *b)* de la diferenciación de los casos mediante la llamada "comparación intranacional", o *c)* de la extensión de las características, del *property space*, de las variables, esto es, mediante la ampliación del concepto, con lo cual se pueden incluir más casos.

En el diseño investigativo, Lijphart quiere perseguir, al tiempo, ambas estrategias: la reducción del cambio en las variables de contexto y su aumento en las variables operativas. En el empleo del método comparativo se maneja de manera distinta la pregunta acerca de en cuál de las variables operativas —las independientes o las dependientes— puede asegurarse la disimilitud (diferencia) o similitud (concordancia). Esta pregunta supone, igualmente, un criterio mediante el cual tiene lugar la elección de los casos. Muy frecuente, la similitud de las variables consideradas dependientes del resultado histórico (*historical outcome*) guía la elección. Esto sucede, por ejemplo, cuando únicamente se comparan países que tienen un sistema multipartidista o sólo países que han vivido el colapso de la democracia, o (en una elección aún más reducida) nada más países en los que el fascismo ha llegado al poder. Cuando esta elección se realiza, se emplea de manera doble el criterio de la coincidencia: con respecto a las variables de contexto y con respecto a la variable independiente.

El concepto de casos comparables —que, siguiendo a Lijphart, se refiere a las condiciones de contexto— se reduce a la concordancia de las variables resultantes investigadas y significa que sólo de esta manera lo similar puede ser razonablemente comparable (por ejemplo, el parlamentarismo británico con el australiano, pero no con el sistema presidencial de Estados Unidos). Aquí choca, de manera decisiva, el prejuicio de que "no se pueden comparar peras con manzanas" con las exigencias del método de la diferencia. Este no solamente no excluye la diferencia que existe al tiempo entre variable dependiente e independiente en los casos elegidos. Esta lógica comparativa es, por el contrario, incluso la más convincente para reconocer

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

una posible relación causal existente: causa A produce un efecto X, causa X produce un efecto Y (o concretamente: el sistema de mayoría relativa conduce a un sistema bipartidista, y la representación proporcional, a un sistema multipartidista).

Para la práctica investigativa es, además, importante la diferencia entre casos idénticos y contrarios. En el caso del método de la diferencia, en sentido estricto, se concluye: "la ausencia de la causa excluye la presencia del efecto" (Durkheim, 1961: 209). Casos contrarios son aquellos en los que una de las variables observadas aparece sin la otra, esto es, la causa A no provoca un efecto X, sino que coincide con el fenómeno Y o Z (sistema electoral de mayoría relativa con multipartidismo) o se presenta un efecto X, pero no un fenómeno A (bipartidismo sin sistema de mayoría relativa). El mayor interés del estudioso por constatar o refutar los propios resultados de su investigación refuerzan su inclinación a elegir casos idénticos, los cuales se igualan bajo el amparo de las variables operativas, y, en un caso dado, a incluir nuevos casos que igualmente sean idénticos en la constelación de variables.

Ya Èmile Durkheim (2001) estigmatizó la predilección de los comparatistas por acumular simplemente los casos como comprobación, en vez de elegirlos de manera crítica. Un ejemplo lo ofrece la investigación del colapso de la democracia (*breakdown of democracy*), en la cual el resultado histórico (*historical outcome*) dispone desde un principio cuál es la identidad de las variables dependientes, y la búsqueda de alguna causa única (por ejemplo, la representación proporcional o presidencialismo) prescribe, incluso, la identidad de las variables esclarecedoras. Nuevos casos conocidos siguen la lógica de confirmación de que, o se eligen sólo casos idénticos, o si es necesario considerar, a pesar de todo, casos contrarios, se toman éstos como casos divergentes (*deviant cases*). Los casos contrarios sirven para la comprobación crítica de teorías y para la determinación precisa de sus condiciones de validez; por ello deben ocupar un lugar importante en los diseños comparativos de investigación.

VI. Niveles de abstracción

La disposición de la comparación, la diferenciación de conceptos, el nivel de abstracción, son de significación importante para construir teoría, especialmente para el tipo de teoría que proviene de la investigación comparativa. Como punto de partida de un intento de ordenamiento debe elegirse —en

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

adhesión a Sartori (2000)— el alcance de la comparación, en el sentido de la dimensión de las unidades analizadas. Es ella muy grande, pues se extiende más allá de un área específica e incluye unidades heterogéneas. Serán entonces los conceptos emparentados de mayor extensión y poco específicos requisitos para teorías globales de gran alcance, con escaso acceso a la comprobación empírica: "La comparación no requiere ser universal para ser fructífera. Su limitación por el contrario condicionará a menudo incluso su productividad" (Grosser, 1973: 136). Si su alcance resulta ser limitado, por ejemplo, dentro de un área, considerando sólo casos homogéneos, podrán dominar entonces las definiciones clasificatorias y la extensión e intensidad del concepto mantendrán su equilibrio. Por regla general, los casos son seleccionados de tal modo que sean posibles las generalizaciones. Cabe destacar que se acentúa habitualmente la concordancia en el sentido de homogeneidad, similitud (en el mismo sentido de Lijphart) en detrimento de la diferencia en el sentido de disimilitud y singularidad; la comprobabilidad empírica debiera quedar aún garantizada. El tipo de teoría es de alcance medio. Si el alcance de la comparación es reducido, también lo será el alcance teórico de tal investigación. Así resulta en el estudio de casos, constituidos de forma individualizante (ideográfica) y para los cuales el contexto correspondiente es también primordial en la definición de conceptos. En ellos la diferencia en el sentido de disimilitud y singularidad se acentúa frente a la concordancia en el sentido de la similitud con otros casos; entonces, el alcance teórico de tal investigación es reducido.

El cuadro 2 resume de manera esquemática las relaciones entre alcance comparativo, diferenciación de conceptos y tipo de teoría. No obstante, en la praxis de la investigación se dan relaciones divergentes, en cuanto frecuentemente una comparación de menor alcance (dos o tres sociedades especialmente conocidas por el investigador) fundamenta generalizaciones y tipos de teorías de mayor alcance, sin que el carácter hipotético quede asegurado o se persiga un objetivo heurístico, y sin comprender los problemas metodológicos que se le presentan a una ciencia política comparativa con aspiración a teorías globales.

Estas observaciones indican la imperiosa necesidad de preparar el instrumentario, en forma de aplicación reflexionada del método comparativo en la investigación política comparativa, para su rendimiento teórico y su confiabilidad empírica.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Cuadro 2
RELACIÓN ENTRE COMPARACIÓN, DIFERENCIACIÓN CONCEPTUAL Y TIPO DE TEORÍA

Comparación *Alcance y características*	*Diferenciación de conceptos*	*Tipo de teoría*
Inter-área Heterogénea	Extensión máxima Baja intensidad Conceptos abstractos Comprobación empírica limitada	Teorías globales Gran alcance
Intra-área Homogénea	Relación equilibrada entre extensión e intensidad medias Conceptos clasificatorios (marcadores de diferencia)	Alcance medio
Estudio de caso	Intensidad máxima Extensión mínima Conceptos contextualmente sensibles	Alcance menor

FUENTE: basado en Sartori (2000: 300).

VII. DISEÑOS DE INVESTIGACIÓN

Una de las ventajas del método comparativo reside en que éste le brinda mucha libertad al investigador para el desarrollo de un diseño propio de investigación en adecuación a la situación específica, quien debe aprender a dominar el juego entre concordancia y diferencia. Corresponde al politólogo desarrollar un entendimiento flexible y al tiempo un manejo controlado de alternativas estratégicas de investigación.

1) Contextos homogéneos y heterogéneos: los presupuestos contextuales estrictos del método de diferencia y del de concordancia no corresponden nunca a una realidad empírica totalmente homogénea o heterogénea. Estos no son tampoco como tales invariablemente constantes. En la forma flexible, el investigador decide sobre la elección de características de los casos involucrados en la comparación, y sobre cuya base considera como suficientes

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

las similitudes o disimilitudes de las variables contextuales para aplicar una u otra estrategia de investigación.

2) El método de concordancia y el de diferencia presuponen, en sentido estricto, la absoluta neutralidad del contexto. Sin embargo, no es posible excluir que las variables contextuales no analizadas afecten a la variable dependiente, ya sea en forma directa o indirecta, a través de efectos que ellas ejerzan tanto en la variable considerada independiente como en aquellas que de igual modo podrían plantearse como variables independientes, pero que, sin embargo, no son consideradas en el análisis como tales.

A este punto se remiten, sobre todo, indagaciones en las cuales se investigan los efectos de una misma variable independiente en diversos contextos que se asumen en la investigación como homogéneos. La expresión diversa, dado el caso de la variable dependiente, se explica a partir del contexto diverso. Esto quiere decir que, si se asume el contexto como homogéneo, no se desprende de ello que éste no conlleve significado alguno para las relaciones causales hipotéticas de las variables operativas. En el entendimiento flexible de las estrategias de investigación, las variables contextuales deben ser siempre comprobadas respecto de su efecto posible sobre las principales variables indagadas. Las estrategias de investigación del método comparativo en las rigurosas exigencias formuladas por Stuart Mill se aproximan de tal modo al experimento, que no resulta aplicable al objeto de estudio de las ciencias sociales y del espíritu. Los principios estrictos penden de ideas lineales de causalidad. El fenómeno que se quiere explicar se asume, además, como dependiente de una sola causa (singular). Al tipo ideal se aproxima la estrategia de investigación que prefiere Durkheim, que parte de similitudes fundamentales de un caso indagado empíricamente con otros, y de este modo asume que el fenómeno que se quiere explicar depende esencialmente de una única variable.

En esas premisas de concordancia se basa la formación de teorías deterministas de amplio alcance. En contraposición, la estrategia de investigación en la línea de Max Weber (citado en Ragin y Zaret, 1983) apunta a indagar muchos casos, con acento en su diversidad histórica. La pregunta de investigación básica es acerca de las diferentes causas de esa diversidad y su ponderación. Esas premisas de diferencia son constitutivas para la formación de teorías, más bien, de mediano alcance. Asumir la multicausalidad y probar su existencia significa, de entrada, profesar un entendimiento flexible de las estrategias de investigación. Corresponde a la experiencia de las ciencias sociales que exista, a menudo, un manojo de factores, portadores respectivamente de explicaciones parciales, entrelazados de manera estructural o dinámica entre sí y formadores de cadenas causales.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

A esto se suman patrones de pensamiento de causalidad aún más compleja, como lo es la noción de que los efectos vuelven nuevamente a afectar sobre las causas (cibernética política); de tal modo que la presupuesta causalidad no posee un carácter lineal, sino dinámico-circular. O bien el punto de vista teórico-sistémico, del que se sigue que fenómenos (sistemas políticos) están en relación con su contexto (con su medio ambiente social) y que en su desarrollo dependen de las relaciones de intercambio entre sistema y medio ambiente. Las estrategias de investigación comparativas no deben cerrarse a patrones de explicación contextualmente sensibles, no lineales y sistémicos.

VIII. Bibliografía

Almond, G. A. (1966), *Political Theory and Political Science*, en APSR 60.

Almond, G. A. y Powell, G. B. (1978), *Comparative Politics. System, Process, and Policy*, Boston-Toronto, Little Brown.

Berg-Schlosser, D. y Müller-Rommel, F. (eds.) (1997), *Vergleichende Politikwissenschaft* ("Ciencia política comparativa"), Opladen, UTB.

Crouch, C. (2008), *Postdemokratie* ("Postdemocracia"), Fráncfort del Meno, Suhrkamp.

Dogan, M. y Pelassy, D. (1982), *Sociologie politique comparative*, París, Economica.

Dogan, M. y Pelassy, D. (1990), *How to Compare Nations*, Chatham, N.J., Chatham House.

Dogan, M. y Taylor, C. (eds.) (1985), *Comparing Similar and Contrasting Countries*, Beverly Hills, Sage.

Durkheim, E. (2001), *Las reglas del método sociológico*, México, FCE (edición original en francés: 1895).

Grosser, A. (1973), *Politik erklären* ("Explicar la política"), Múnich, Hanser.

Hartmann, J. (ed.) (1980), *Vergleichende Politische Systemforschung* ("Investigación comparativa sobre sistemas políticos"), Colonia, Viena, Böhlau.

Holt, R. T. y Turner, J. E. (eds.) (1970), *The Methodology of Comparative Research*, Nueva York, Free Press.

Kalleberg, A. L. (1966), *The Logic of Comparison*, en WP 19.

Lasswell, H. D. (1968), *The Future of the Comparative Method*, en CP 1.

Lieberson, St. (1991), *Small N's and Big Conclusions*, en Social Forces 70.

Lijphart, A. (1971), *Comparative Politics and the Comparative Method*, en APSR 65.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

LIJPHART, A. (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, CEC.

LIJPHART, A. (1975), *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*, en CPS 8.

LINZ, J. J. (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Londres, Rienner Publ.

MERRITT, L. y ROKKAN, S. (eds.) (1966), *Comparing Nations: The Use of Quantitative Data in Cross-National Research*, Nueva Haven, YUP.

MILL, J. St. (1978), *A System of Logic*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 3 vols.

OYEN, E. (ed.) (1990), *Comparative Methodology*, Londres, Sage.

PETERS, B. G. (1998), *Comparative Politics. Theory and Methods*, Londres, MacMillan.

PRZEWORSKI, A. y TEUNE, H. (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York, Wiley.

PYE, L. W. (ed.) (1975), *Political Science and Area Studies. Rivals or Partners?*, Bloomington-Londres, Indiana UP.

RAGIN, C. C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, UCP.

RAGIN, C. C. y ZARET, D. (1983), *Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies*, en Social Forces 41.

SARTORI, G. (1970), *Concept Misformation in Comparative Politics*, en APSR 64.

SARTORI, G. (1992), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.

SARTORI, G. y MORLINO, L. (eds.) (1991), *La comparazione nelle scienze sociale*, Bologna, il Mulino.

SCHMIDT, M. G. (1982), *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen* ("Política de bienestar bajo gobiernos burgueses y socialdemocráticos"), Fráncfort del Meno, Campus.

SCHMIDT, M. G. (1995), *Wörterbuch zur Politik* ("Diccionario de política"), Stuttgart, Kröner.

SMELSER, N. J. (1976), *Comparative Methods in the Social Sciences*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

STRETTON, H. (1969), *The Political Sciences: General Principles of Selection in Social Sciences and History*, Londres, Routledge *et al*.

VALLIER, J. (1971), *Comparative Methods in Sociology*, Berkeley, UCP.

WIARDA, H. J. (ed.) (1985), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO CUARTO

LOS MÉTODOS CUALITATIVOS*

Ronald HITZLER
Anne HONER

SUMARIO: I. *Investigación de campo.* II. *Recopilación de datos.* III. *Evaluación de datos.* IV. *Las corrientes de la hermenéutica de las ciencias sociales.* V. *Bibliografía.*

Los métodos cualitativos son aquellos indicadores del camino, controlados por los procedimientos técnicos, hacia el conocimiento (en este caso, de las ciencias sociales), que habitualmente se asignan al llamado paradigma interpretativo. Apuntan a aspectos típicos y a la posibilidad de generalizar, en lugar de la frecuencia y de la representatividad. El proceso de investigación cualitativo funciona de manera no lineal, sino circular, entre los componentes a describir, comprender y explicar.[1] Sirve para la reconstrucción de la realidad social, en la medida en que se puede objetivar y documentar.

---

* Nota del editor: la versión del texto que sirve de base a este capítulo aparece en: Dieter Nohlen, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze, *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006, pp. 888-893. El editor de estas antologías ha adaptado dicho texto para los fines de esta colección, cuya redacción es diferente de la de un diccionario, con la anuencia y cuidado del editor del diccionario. Las abreviaturas que aparecen en el original se han desdoblado y los ocasionales errores de redacción, de traducción o de imprenta se han corregido en la versión presente sin hacer ningún señalamiento. Todas las citas que se consignen a pie de página provienen del mismo diccionario y a ellas remite el documento original; en este caso solamente se anota el concepto respectivo, no la entrada completa. El nombre del autor correspondiente se encuentra al final de la cita, entre paréntesis y junto al número de la página donde aparece el concepto señalado. Agradezco la amable autorización del editor del diccionario y de la casa editorial para publicar este texto. Agradezco igualmente la ayuda del licenciado José Fernando Ruiz Chacón, asistente en el Decanato de Ciencias Sociales en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, por su valioso apoyo en la transcripción del texto.

[1] *Comprender y explicar:* una oposición que creó J. G. Droysen (1808-1884) en las ciencias del espíritu para definir su especificidad metodológica, a diferencia de las ciencias naturales,

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

A veces, el investigador encuentra ya tales objetos ante sí, por ejemplo, en la forma de expresiones escritas u otros artefactos, como imágenes móviles o inmóviles, y otras fuentes (y residuos de ellas). También las expresiones verbales no iniciadas por el investigador (conversaciones, discusiones, discursos) pertenecen a los llamados "datos naturales".[2] Sin embargo, tienen que estar registrados y transcritos, para ser accesibles al análisis.[3] Los intereses de investigación que no se pueden perseguir mediante los datos naturales exigen documentaciones artificiales, producidas por el investigador mismo, o por lo menos iniciadas por él. Entre ellas se cuentan, por ejemplo, los protocolos de observación en el sentido más amplio, así como los registros en las conversaciones respecto a la investigación.

I. Investigación de campo

El concepto de la investigación de campo designa tanto la recopilación de datos naturales como la generación de datos artificiales, a saber: por medio de métodos no estandarizados, o sea métodos cualitativos, como por medio de métodos estandarizados, es decir, cuantitativos. Por principio, la utilización de procedimientos de recopilación estandarizados simplifica la producción de documentaciones artificiales, porque con ellos se genera menos redundancia en relación con los procedimientos no estandarizados, y porque los sondeos se pueden llevar a cabo de una manera más esquemática. Por lo tanto, la utilización de los métodos cualitativos en la investigación social empírica tiene sentido sobre todo cuando los procedimientos estándar no funcionan o funcionan insuficientemente; cuando, por lo tanto, *a)* se han de descubrir e

---

y que después desarrollaría W. Dilthey (1883-1911). (Esto ha conducido desde entonces) a controversias substanciales sobre el problema de si para las ciencias puede existir un entendimiento uniforme (monista) (Nohlen, Dieter, p. 229).

[2] *Datos:* en sentido general, hechos, percepciones de los sentidos e información. En las ciencias sociales y la ciencia política, los datos son, en sentido amplio, información sobre aspectos cualitativos y cuantitativos de estados de cosas o procesos sociales o políticos y, en sentido estricto, los procesos de un proceso sistemático, organizado y realizado según las reglas de la investigación social, de recopilación o captación de información, con el fin de realizar una descripción, explicación y pronóstico de estados de cosas (Schmidt, Manfred G., p. 327).

[3] *Análisis*: en el uso general del idioma, es sinónimo de examen (en la medicina: diagnóstico). Sin embargo, el concepto tiene una utilización muy diversa, que difiere mucho según las disciplinas científicas y dentro de las ciencias sociales. Históricamente, los análisis conceptuales, de verificación y lingüísticos pueden asignarse sobre todo a la filosofía y a la lógica, el análisis causal a las ciencias naturales, el análisis funcional a la biología y a la medicina, el análisis de fines u objetivos a las ciencias sociales y humanas (Nohlen, Dieter, p. 21).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

indagar fenómenos que no han sido investigados; *b)* el campo demuestra ser poco accesible para los métodos estandarizados; *c)* cuando el investigador tiende a dejarse guiar por los sistemas de relevancia que tienen validez en el campo, en lugar de sus sistemas de relevancia profesionales; *d)* cuando el interés cognitivo se dirige a construcciones tipológicas (en lugar de asignaciones categoriales), o *e)* a los componentes esenciales de un fenómeno, o *f)* a la formación empíricamente fundamentada de teorías (en lugar de la verificación de hipótesis).[4]

Por lo tanto, la investigación de campo etnográfica no estandarizada, es decir, etnográfica en sentido estricto, es una forma de recopilación de datos especial, abierta a las condiciones generales y las situaciones concretas, en la cual, diferencia de la demoscopia, no se elimina la subjetividad del investigador mediante medidas técnicas, sino que se reconoce de forma reflexiva como un dato y se toma en cuenta.[5] Algunas variantes de la investigación de campo no estandarizada en las ciencias sociales son: *a)* el reportaje etnográfico, que típicamente busca la "aventura a la vuelta de la esquina"; *b)* la etnometodología, que descubre las reglas básicas de las rutinas cotidianas; *c)* el constructivismo empírico, que reconstruye la generación social de los hechos; *d)* la etnografía que hace sociología del conocimiento y describe la producción de conocimiento por excelencia —con sus dos subformas orientadas fenomenológicamente: el análisis de entornos, que recurre más profundamente a los datos estructurales objetivos, y el análisis del mundo de la vida, que apunta más fuertemente hacia las cualidades de la experiencia subjetivas—, y *e)* la investigación biográfica, que —utilizando diversos métodos— se ha especializado en la aclaración de la relación del sentido idio-

[4] *Investigación social empírica:* denominación colectiva de contornos no muy definidos para formas de proceder (por lo menos parcialmente) planeadas y sistemáticas en la constitución y preparación de experimentos en el ámbito de las ciencias sociales (Kriz, Jürgen, p. 769). *Interés cognitivo:* concepto de la epistemología que destaca el hecho de que el sustrato de todo análisis científico (en las ciencias sociales o políticas) es un interés gnoseológico que, más allá de sus diferentes causas y fundamentaciones (o fundamentabilidad) guía el conocimiento (Schultze, Rainer-Olaf, p. 743). *Verificación:* metodológicamente, la confirmación de la veracidad de hipótesis o afirmaciones, en oposición a la falsación (Walter, Gregor, p. 1508). *Hipótesis*: supuesto ya comprobado o a comprobar sobre la cualidad de una circunstancia o el tipo, el grado y la dirección de la conexión entre dos o más variables (Schmidt, Manfred G., p. 679).

[5] *Demoscopia:* concepto del griego y latín moderno, que significa representación, presentación del pueblo, pero que, sin embargo, no especifica concretamente lo que se está representando. El equivalente en español es "sondeo" o "estudios de opinión" (Kaase, Max, p. 358).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

sincrático de la vida, los destinos de las cohortes y las condiciones generales socio-estructurales.[6]

Estas variantes etnográficas tienen en común el hecho de que el investigador penetra muy intensamente en el campo y actúa en él de manera tal que lo modifica lo menos posible. De otra forma distinta, esto sucede en: *a)* el experimento etnometodológico, que intenta irritar las rutinas de la acción, para hacer visibles de esa manera las reglas interactivas básicas; *b)* en la investigación de la acción, que apunta a vincular el trabajo de investigación con el interés emancipatorio, a través de la parcialidad crítica de la sociedad en favor de las personas y grupos investigados correspondientes,[7] y *c)* en el análisis institucional, que intenta hacer accesibles los potenciales de emancipación de sus sujetos investigados para estos mismos, y, por lo tanto, intenta hacerlos manejables, con una mezcla de elementos del psicoanálisis, de la etnometodología y de la investigación de la acción. Es sintomático para la situación laboral de todos los investigadores de orientación etnográfica el hecho de que, por un lado, tienen que acercarse lo más posible a su campo para poder explorarlo óptimamente, pero también, por otro lado, que no pueden abandonar su sistema de referencia científico, sin correr el peligro de identificarse demasiado con el objeto de investigación y, por lo tanto, "no poder salir ya más" del campo.

Otro dilema fundamental de la investigación social cualitativa consiste en que para la aprobación de un permiso de investigación o de los medios para la misma, normalmente se tienen que elaborar planes detallados de trabajo y cronogramas para el proceso de investigación no estandarizado, cuyo

---

[6] *Etnometodología:* programa de investigación sociológica básica desarrollado en Estados Unidos por H. Garfinkel desde 1950, y que después continuó funcionando en forma diversificada. (Lo que une a las diversas escuelas etnometodológicas es) el análisis de procesos de construcción de realidad social (Patzelt, Werner J., pp. 576 y 577). *Constructivismo:* concepto que se aplica a dos planteamientos de fundamentación teórica, con efectos interdisciplinarios, pero que se diferencian uno de otro… Ambos planteamientos tienden a evitar los modelos de fundamentación metafísica y comparten un interés de fundamentación epistemológico y metodológico, que apunta a las construcciones como elementos constructivos sistemáticamente estructurados en sí mismos y transmitidos operacionalmente. Estas deben permitir una reconstrucción de las disciplinas científicas individuales (Weiss, Ulrich, p. 274). *Análisis del mundo de la vida:* designa el horizonte de experiencia cotidiano y el campo de acción del ser humano. En especial, se refiere a un acervo legado por medio de la cultura, transmitido a través del lenguaje, de conocimiento y esquemas de interpretación, que dirige la definición de la situación y las acciones de los actores (Rieger, Günter, pp. 933 y 934).

[7] *Investigación de la acción:* forma específica de proceder dentro de la investigación social empírica, que considera la transformación del objeto investigado por la investigación y el investigador no como un error de la investigación misma, sino como algo inevitable, e incluso deseado (Kriz, Jürgen, p. 775).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

transcurso es muy difícil de predecir. Esta carga inadecuada respecto a las especificidades de la investigación social cualitativa corresponde a uno de los malentendidos centrales por excelencia de la investigación social cualitativa, la idea de que esta se podría definir diciendo que en ella se trabaja con conjuntos de datos lo más reducidos que sea posible. En realidad, más bien lo contrario es el caso: con referencia al interés de investigación, se recopila primero la mayor variedad de datos posible y se analizan. Después, sobre la base de esta evaluación de datos, se recopilan e interpretan más datos de forma más deliberada, es decir, con respecto a su supuesta relevancia teorética, concretamente, durante tanto tiempo hasta que quede satisfecho el interés gnoseológico, orientado hacia la formación de tipos y la generalización, en lugar de hacia la representatividad y la probabilidad.[8] De esta forma, la recopilación de datos, la evaluación de los mismos y la formación de teorías se llevan a cabo en un movimiento circular y no simultáneamente, pero tampoco en una sucesión lineal fijada de antemano. Este principio se designa como *theoretical sampling* (muestreo teorético).

II. Recopilación de datos

Las técnicas fundamentales de la recopilación de datos cualitativa consisten en observar los acontecimientos, conseguir documentos y hablar con la gente (observación participativa). En principio se aplica la idea de que los métodos no tienen un valor propio, es decir, la elección del método o de la combinación de métodos se tiene que orientar tanto por el objetivo de investigación correspondiente como también por las condiciones del campo, eventualmente tiene que poder ser revisada o modificada durante el proceso de investigación.

La observación sirve para obtener impresiones sensoriales, hacer experiencias y registrar fenómenos. Los enfoques de la observación se deberían dar durante el proceso de investigación, formando las teorías, y esto con una tendencia ascendente: las observaciones se precisan y sistematizan en forma de embudo. Relevante para la técnica de los procedimientos es: *a)* el papel del observador (observación no participativa vs. participativa, o participa-

[8] *Tipo:* generalización en la que son reunidos en una especie de género los fenómenos que presentan similitudes respecto a determinadas características empíricas, estructuras o procesos, o bien coinciden en las características que son resaltadas, porque se consideran relevantes. Los tipos son… conceptos de ordenamiento complejos que, por su parte, se dividen en subtipos para un registro más preciso de los fenómenos empíricos (Nohlen, Dieter, p. 1476).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ción observadora; *b)* la técnica de la observación (observación estructurada vs. no estructurada); *c)* la ética de la observación (observación oculta vs. abierta), y *d)* la documentación de lo observado (elaboración sistemática de memorandos y minutas).

La consecución de documentos tiene dos aspectos: por un lado, los documentos son objetivaciones que transportan datos, los cuales —como todos los demás datos— tienen que ser sometidos a un proceso sistemático de evaluación (análisis de documentos). Entre estos se cuentan en especial las grabaciones de procesos comunicativos naturales. Por otro lado, el conocimiento —hermenéuticamente ingenuo— de los documentos de todo tipo sirve para obtener información relevante para la investigación y, con ello, para una mejor orientación en el campo. Por lo tanto, el conocimiento de documentos puede dirigir a las observaciones subsecuentes y proporcionar impulsos para la conducta del investigador durante las entrevistas.

Las entrevistas no son en absoluto la vía óptima de la investigación social cualitativa en referencia a todos los cuestionamientos, dado que en relación con algunos de ellos pueden conducir a resultados insuficientes, por ejemplo, con respecto a las habilidades y capacidades que se han convertido en hábitos, a rutinas de realización, a formas de conducta casi automáticas. Pero aparecen, por lo menos, como la vía óptima para la reconstrucción de complejos de conocimiento que pueden ser separados y explicados temáticamente, ya sean específicos de las biografías, referidos a las profesiones, o que sobre ellos se pueda dirigir el enfoque con base en otro contexto significativo. A diferencia de las técnicas de interrogación cuantitativas, el principio fundamental de la conducción cualitativa de las entrevistas consiste en proceder de la manera menos directiva que sea posible, es decir, dejar que el entrevistado desarrolle y formule sus propias relevancias. Las más importantes técnicas no estandarizadas de conducción de conversaciones son: *a)* la entrevista con hilo conductor, que representa una especie de transición desde la entrevista abierta con formulario hacia la conversación exploratoria; *b)* la conversación centrada en un problema, que se lleva a cabo de la manera más abierta posible, pero en la cual el investigador hace regresar al tema al entrevistado si se desvía de lo que él considera como esencial; *c)* la entrevista focalizada, que se refiere a una vivencia común a los participantes en la entrevista; *d)* la entrevista experimental —provocativa—, que conecta con las técnicas de interrogación periodística, y, eventualmente, incluye también elementos de los métodos de interrogatorio, con el fin de hacer que el interlocutor hable mediante suposiciones deliberadas; *e)* la discusión de grupo estimulada para que inicie, que puede ser manejada por el entrevista-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

dor de manera más o menos directa, y cuyo objetivo típico de investigación es la reconstrucción de la opinión informal del grupo; *f)* la entrevista narrativa, que impone al entrevistador una reserva especial y al mismo tiempo un alto nivel de atención, para desencadenar de esa manera en el interlocutor las narraciones (biográficas); *g)* la combinación de diferentes técnicas de conducción de conversaciones, por ejemplo, en varias entrevistas con fases de evaluación intercaladas. Finalmente, hay que señalar: *h)* la entrevista de expertos, en la cual —de acuerdo con las condiciones marginales de la situación correspondiente— se utilizan por parte de un encuestador con estatus de (cuasi) experto otras técnicas de conducción de conversaciones respecto a un interés especial de cuestionamiento y respecto al entrevistado con estatus de experto, que ha de ser tratado con una sensibilidad especial.

III. Evaluación de datos

Tomada estrictamente, y esto muchas veces se pasa por alto en la investigación social convencional, la evaluación de datos comienza con la producción de documentaciones artificiales, es decir, con la transcripción de las entrevistas y registros de los procesos naturales de comunicación: en la transcripción, ya se lleva a cabo siempre una interpretación. Dado que no se puede evitar esta interpretación, que podríamos decir que surge naturalmente, por lo menos ha de ser controlada lo más que sea posible y tiene que ser tomada en cuenta en la evaluación posterior de los datos. Las diferentes técnicas de transcripción (por escrito), usuales en la investigación social cualitativa, abarcan desde la transcripción por escrito, por parte de una secretaria, hasta la transcripción fina altamente elaborada, que analiza la conversación. Debido a la gran inversión de tiempo que se requiere, para las transcripciones se aplica el mandamiento pragmático de poner por escrito lo hablado solamente con un grado de exactitud correspondiente a lo que resulte necesario con base en el interés teórico dado correspondiente. Sin embargo, es indispensable poner por escrito el material no sólo en partes, sino en su totalidad, dado que *a)* antes de la evaluación sistemática y controlada no se puede decidir qué es lo que se va a manifestar como algo que necesite ser interpretado y sea digno de ser interpretado, y *b)* por lo menos, la totalidad del texto representa el contexto para los pasajes individuales del mismo, el cual tiene que ser tomado siempre en cuenta desde la perspectiva interpretativa.[9] Un objetivo

[9] *Contexto:* abarca las condiciones generales de la investigación de las ciencias sociales que influyen o pueden influir tanto en el proceso como en el resultado de una investigación.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

de los procedimientos cualitativos de evaluación de datos radica en integrar dudas en el proceso de la comprensión de textos: dudas relacionadas con los prejuicios del intérprete, pero también respecto a las certidumbres incluyentes en la cotidianidad y la ciencia, o con las explicaciones reduccionistas.[10] El programa que consiste en comenzar con escrúpulos sistemáticos, movido por interés puramente teórico, en el punto donde predominan las rutinas interpretativas, es decir, aclarar y controlar el proceso científico de interpretación donde tradicionalmente se reproducen las certidumbres de interpretación de una manera muy naturalmente ingenua, y con ello, de penetrar a través del contenido superficial de la información del texto hasta las capas de sentido y significación que se encuentran por debajo de él, ha llevado entre tanto, más allá del análisis de contenido cualitativo clásico, a numerosas propuestas acerca de procedimientos, en el marco de lo que actualmente se puede designar como la hermenéutica de las ciencias sociales.[11]

IV. Las corrientes de la hermenéutica de las ciencias sociales

Éstas, que por lo demás son bastante divergentes, tienen en común el objetivo de problematizar metódica y epistemológicamente la comprensión cotidiana, casi natural, y con ello, de reflexionar sobre ella desde una perspectiva de la sociología de la ciencia. Por lo tanto, es sintomático de todo trabajo interpretativo de la hermenéutica de las ciencias sociales el hecho de que tiene una pretensión de objetividad, tanto respecto a la posibilidad de verificación como también en cuanto a la dirección y el objetivo del procedimiento.[12] De manera correspondiente, se pueden dividir estos enfoques en aquellos que están interesados más bien en las estructuras de la comunicación misma, y en

---

Es necesario distinguir entre el contexto de investigación [en donde el investigador ocupa el lugar central] y el contexto de análisis [que se refiere al objeto del análisis empírico y los problemas fundamentales vinculados con él, teóricos y metodológicos] (Grotz, Florian, p. 279).

[10] *Explicación*: indicación de las causas de ciertas circunstancias (Nohlen, Dieter, p. 591).

[11] *Análisis de contenido:* según B. Berelson, es una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación (Mochmann, Ekkehard, p. 33). *Hermenéutica:* término técnico creado en el siglo XVII (…, que) denomina el arte de interpretar para una persona el significado o sentido de algo; este arte puede consistir en una simple habilidad natural o ejercerse de manera más o menos consciente y reflexionada (Fulda, Hans Friedrich, p. 675).

[12] *Objetividad:* en la concepción más general: estricto apego a los hechos; las afirmaciones o representaciones que se esfuerzan por excluir lo más posible las experiencias, actitudes, influencias, juicios de valor o deseos subjetivos o parciales (Schultze, Rainer-Olaf, p. 965).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

aquellos interesados por los estados de cosas presentados en la comunicación en cada caso. A las hermenéuticas más bien orientadas por la estructura del habla se pueden asignar, por ejemplo: *a)* el análisis de narraciones (cuestionamiento: ¿cómo se constituyen las coerciones narrativas?); *b)* el análisis de conversaciones (¿qué reglas es necesario respetar en el acto de hablar unos con otros?), y *c)* el análisis de géneros (¿qué soluciones estándar existen para los problemas de comunicación típicos?). Las hermenéuticas orientadas más bien por las estructuras de los casos son: *a)* la hermenéutica reconstructiva (¿cómo construyen los actores un sentido unitario que trascienda sus acciones individuales?); *b)* la hermenéutica objetiva (¿cuáles son las estructuras significativas latentes de un texto, que representan una realidad objetiva de un tipo especial?); *c)* el análisis de esquemas de interpretación (¿cómo se asientan de manera latente los esquemas colectivos de interpretación del mundo en las formas de expresión subjetivas?), y *d)* el método documental (¿hasta qué punto documenta una forma de expresión subjetiva estructuras significativas objetivas?). Además de esto, también forman parte del contexto de la hermenéutica de las ciencias sociales el análisis del discurso que se remite a Foucault, el análisis tipológico, que se apoya en Max Weber, así como el análisis de historias, que recurre a Schapp.

Por lo tanto, con sus procedimientos especiales de recopilación y evaluación de datos, la metodología de la investigación social cualitativa apunta a sistematizar y controlar la reconstrucción científica de las construcciones cotidianas de la realidad. En este proceso, los métodos cualitativos deben ser entendidos no tanto como recetas, sino como sensibilizaciones respecto a problemas típicos —como la adecuación, la corrección, la confiabilidad, la validez y la posibilidad de comprobación— del proceso de investigación. En este contexto, en los últimos tiempos se ha estado discutiendo cada vez más el problema de la representación de los procedimientos etnográfico-hermenéuticos, y con ello, al mismo tiempo, la cuestión de la relación, en la cual pueden encontrarse el trabajo de investigación y el reporte de la misma.

V. Bibliografía

Alonso, L. E. (1998), *La mirada cualitativa en Sociología*, Madrid, Fundamentos.

Bohnsack, R. *et al.* (eds.) (1999), *Reihe 'Qualitative Sozialforschung'* (Serie "Investigación social cualitativa"), Opladen, Leske & Budrich.

Flick, U. *et al.* (eds.) (1991), *Handbuch Qualitative Sozialforschung* ("Manual de investigación social cualitativa"), Múnich, Psychologie Verlagsunion.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

FOUCAULT, M. (1999), *Estrategias de poder. Obras esenciales,* vol. II, Barcelona, Paidós.

FOUCAULT, M. (1999), *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales,* vol. III, Barcelona, Paidós.

FOUCAULT, M. (1999), *El orden del discurso* 2a. ed., Barcelona, Tusquets.

LAMNECK, S. (1988 / 1989), *Qualitative Sozialforschung* ("Investigación social cualitativa"), Múnich *et al.*, Psychologie Verlagsunion, 2 vols.

PENNINGS, R. y KEMAN, J. K. (1999), *Doing Research in Political Science*, Londres, Sage.

QUIVY, R. y CANPENHOUDT, L.V. (1999), *Manual de investigación en ciencias sociales*, Ciudad de México, Limusa.

SCHAPP, W. (1981), *Philosophie der Geschichten* ("Filosofía de las historias") 2a. ed., Fráncfort del Meno., Klostermann (primera edición: 1959).

SCHAPP, W. (2004), *In Geschichten verstrickt* ("Atrapado en historias"), 4a. ed., Fráncfort del Meno, Klostermann (primera edición: 1953).

SOEFFNER, H.-G. (1989), *Auslegung des Alltags – Der Alltag der Auslegung* ("Interpretación de lo cotidiano – lo cotidiano de la interpretación"), Fráncfort del Meno, Suhrkamp.

STRAUSS, A.L. (1991), *Grundlagen qualitativer Sozialforschung* ("Fundamentos de la investigación social cualitativa"), Múnich, Finck.

TAYLOR, S. y BOGDAN, S. (1986), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación social,* 2a. ed., Barcelona, Paidós.

VARIOS AUTORES (1999), *Metodología de la ciencia política,* 2a. ed., Madrid, CIS.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO QUINTO

MÉTODOS CUANTITATIVOS DE ANÁLISIS*

Karen WATKINS FASSLER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Importancia de la investigación en las universidades*. III. *Fundamentos de la investigación cuantitativa*. IV. *Metodología de la investigación cuantitativa*. V. *Elaboración de artículos científicos cuantitativos*. VI. *Ventajas y desventajas de la investigación cuantitativa*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los métodos cuantitativos ofrecen herramientas potentes de análisis empírico para las ciencias sociales. Éstos permiten probar diversas hipótesis derivadas de la teoría, ir más allá de la opinión y tomar decisiones acertadas según los contextos y situaciones particulares. Incluso, a partir del estudio cuantitativo de los datos, es posible realizar pronósticos de fenómenos sociales, tales como resultados electorales, evolución de la pobreza, crecimiento económico, entre otros. Los métodos cuantitativos son la base para realizar investigación cuantitativa.

II. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES

Las universidades forman profesionistas y a su vez buscan caminos para impulsar cambios sociales, incrementar la productividad y aportar a la cultura. En ese sentido la investigación, como actividad destinada a la producción de conocimientos científicos y/o tecnológicos, es un pilar importante del queha-

* Este texto fue preparado por la autora *ex professo* para esta colección, lo cual le agradezco de todo corazón (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

cer universitario. La investigación es un proceso sistemático (pues el nuevo conocimiento se añade o sustituye al conocimiento ya existente), organizado (pues sigue un método para obtener conclusiones) y objetivo (pues las conclusiones se sustentan en hechos observados y evaluables).

La investigación fomenta la formación de recursos humanos de alto nivel. El investigador inculca en los alumnos el auto-aprendizaje, el generar conocimientos y ser creativos más que simplemente receptivos, lo cual es fundamental en un mundo cada vez más competitivo y cambiante.

Un investigador es alguien que necesariamente domina sus áreas de estudio y se vincula con investigadores nacionales e internacionales, lo cual beneficia la actualización y excelencia de los planes de estudio. Los vínculos con investigadores de otras universidades no sólo amplían la perspectiva para los programas de estudio, sino que también favorecen el acercamiento de académicos externos con los estudiantes (mediante la impartición de conferencias o participación como profesores visitantes, por ejemplo).

Es una práctica común que los investigadores incorporen a los estudiantes en sus proyectos de investigación, lo cual les da un acercamiento uno-a-uno con sus mentores. En muchas ocasiones los alumnos se ven también beneficiados de becas otorgadas por los proyectos mismos (por ejemplo, becas derivadas de los proyectos financiados por Conacyt en México).[**]

Las universidades que han invertido más en investigación se han logrado posicionar como instituciones de excelencia docente, reconocidas internacionalmente. El reconocimiento nacional e internacional de la universidad se da también mediante la vinculación de sus investigadores con universidades y centros de investigación locales y extranjeros, así como con su participación en asociaciones académicas externas, publicaciones internacionales y ponencias en congresos nacionales y de otros países.

Un investigador se dedica a la producción de conocimiento científico y/o tecnológico. Este está consolidado cuando es reconocido nacional e internacionalmente. En México, un requisito necesario para ello es formar parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). El pertenecer al SNI implica tener publicaciones (en revistas arbitradas locales e internacionales reconocidas por Conacyt o indexadas internacionalmente, capítulos de libros y libros), impartir lecciones y asesorar tesis de posgrados de calidad, participar como ponente en congresos (nacionales e internacionales) y mostrar liderazgo académico (en asociaciones académicas, comités editoriales, organización de congresos, entre otros). La investigación es una vocación

[**] Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, institución del gobierno federal en México (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

y una trayectoria de vida profesional, la cual es evaluada periódicamente por el Conacyt en México. Un investigador puede mantenerse en un mismo nivel, ascender o, incluso, perder su categoría en cada evaluación del SNI.

III. Fundamentos de la investigación cuantitativa

Toda investigación inicia con una idea, un tema general de interés para el investigador. El desarrollo de esta idea inicial en un tema de investigación particular se logra luego de una buena revisión de la literatura (libros y artículos recientes publicados). Se aconseja la elaboración de resúmenes de las lecturas, para simplificar la elaboración posterior del marco teórico.

El tema identificado debe de poder tratarse de una manera innovadora en cuanto a la originalidad de las ideas, del espacio y el tiempo, o de la metodología del estudio. Es importante que sea viable en términos de disponibilidad de información y datos, paquetes computacionales para el manejo de los datos, y horizonte de tiempo.

Una vez definido el tema, el investigador ha de justificarlo de acuerdo con su importancia y novedad. Deberán establecerse los objetivos (generales y específicos) que persigue la investigación, así como las hipótesis del trabajo (afirmaciones sobre los resultados que se espera encontrar), las variables y metodología para probar las mismas.

Posterior a esto, el investigador se encuentra en capacidad de escribir el marco teórico, elaborar la base de datos y manejar la misma, luego redactar los capítulos de resultados, conclusiones e introducción, así como la bibliografía. Para esto pueden seguirse las sugerencias de libros tales como *Metodología de la investigación* de Hernández, Fernández y Baptista (2014).

El capítulo de marco teórico generalmente es el más difícil de escribir, pues requiere el ordenamiento y la síntesis de numerosas ideas encontradas en la revisión de la literatura. No es un simple recuento de lo que dicen los autores de forma individual, sino el desarrollo de ideas sobre un tema (similares o contradictorias) de acuerdo con varios autores. Es importante que antes de hacer el marco teórico, el investigador tenga muy claro qué va a investigar. Como la palabra lo dice, este capítulo "enmarca" la investigación propia y debe contener toda la teoría relevante para este fin. Ni más, ni menos.

La investigación más que técnica es un arte. La labor del investigador es compleja, ya que debe interesar al lector en el texto, lograr que en ningún momento se aburra ni se pierda en la lectura. Para ello debe seguir un hilo

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

conductor, de lo general a lo específico, ordenar bien los capítulos y sub-capítulos y no repetir temas entre capítulos. Asimismo, las oraciones deben ser cortas, claras y concretas, escritas con buena ortografía y gramática. También debe cuidarse de no cometer ningún tipo de plagio: traducir oraciones del inglés al español es plagio, cambiar algunas palabras también es plagio. Lo que no es plagio es escribir las ideas con palabras propias. En cualquier idea o dato que no sea de elaboración propia debe de dársele el crédito al autor. Únicamente deberán incluirse en la bibliografía las referencias citadas en el documento.

IV. Metodología de la investigación cuantitativa

Hay siete pasos que deben seguirse para realizar análisis cuantitativo:

1) *Plantear las hipótesis (una o más).* Las hipótesis son afirmaciones sobre los resultados que se espera encontrar a partir del análisis de los datos. Es tan válido rechazar como no rechazar las mismas. Lo importante es tener argumentos (a partir de la teoría y la evidencia empírica encontrada en la literatura) para justificar los hallazgos propios. Es fundamental la ética del investigador, para evitar prácticas deshonestas como "maquillar" los datos o forzar los modelos cuantitativos para obtener los resultados deseados.

2) *Recolectar los datos.* En el análisis cuantitativo pueden utilizase tanto variables cuantitativas como cualitativas. Las variables, como lo dice su nombre, son conceptos que varían o que no son iguales para todos; por ende, pueden estudiarse empíricamente. Ejemplos de variables cuantitativas o numéricas son ingreso, tasas de impuestos, movilidad social, criminalidad, entre otros. Las variables cualitativas o de atributos se conocen también como variables categóricas o *dummy*. Éstas se refieren a información sobre género, estado civil, filosofía política, entre otras.

Hay tres tipos de datos que pueden utilizarse en la investigación cuantitativa: series de tiempo, corte transversal y datos de panel. Las series de tiempo son datos para una sola variable, a través del tiempo (diario, semanal, mensual, bimestral, anual, etcétera). Algunos ejemplos de series de tiempo son las cifras de hogares con jefatura femenina en México a lo largo del tiempo, el grado promedio de escolaridad en Japón durante los últimos años, la población hablante de lengua indígena en el Perú en determinados años, entre otros.

En cuanto a los datos de corte transversal, éstos se refieren a datos para una o más variables, recolectados para un momento dado en el tiempo. Algunos ejemplos de datos de corte transversal son el porcentaje de la po-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

blación en 2018 que cuenta con seguridad social en México, la relación de nacimientos mujeres-hombres en China en 1980, el saldo neto migratorio de la población de Monterrey durante el 2008, entre otros.

Los datos de panel combinan series de tiempo con datos de corte transversal. Estos datos son los que permiten un análisis cuantitativo más robusto, sin embargo son menos frecuentes por razones de costos y de posibilidades de seguimiento. Un ejemplo es sin duda el panel socioeconómico alemán —German Socio-Economic Panel (SOEP)—, el cual tiene información aproximadamente de once mil hogares alemanes, de 1984 a 2016. Algunas variables incluidas en este panel son composición del hogar, empleo, ocupación, ingreso, salud y bienestar subjetivo.

3) *Especificar el modelo cuantitativo.* Un modelo es una simplificación de la realidad. Sirve para explicar la misma, que es compleja, haciendo uso de una serie de supuestos. Por ejemplo, el modelo del flujo circular en economía sirve para explicar la interacción entre productores y consumidores en un sistema de mercado. Los supuestos del modelo más básico son que las relaciones se presentan sólo entre familias y empresas, lo cual luego se amplía con la participación del gobierno y del sector externo. Si bien este modelo es una simplificación de la realidad, sirve para explicar problemas concretos a los que nos enfrentamos todos los días como la escasez, que da espacio a la pobreza y el hambre. Algunos investigadores consideran que los supuestos deben acercarse a la realidad; otros, como Milton Friedman (galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1976), argumentan que los supuestos no tienen que ser realistas en tanto sirvan para explicar una realidad (Friedman, 1953).

El modelo tiene que expresarse de forma matemática (con ecuaciones) para poder llevarlo a verificación empírica. El tratamiento estadístico que se dé depende del tipo de datos que se estén utilizando. Para una introducción a los métodos cuantitativos, puede utilizarse el libro *Econometría*, de Gujarati y Porter (2010). Para series de tiempo hay técnicas particulares como modelos ARMA, ARCH, GARCH, EGARCH, entre otros. Con datos de corte transversal se pueden emplear modelos MCO, "probit", "logit", por citar algunos. Con datos de panel se puede hacer simultáneamente análisis de corte transversal y de series de tiempo.

Una de las ventajas de utilizar la metodología panel consiste en que es posible identificar mejor la dinámica individual. Con datos de panel se puede explicar el comportamiento de una unidad (persona, empresa, país, etcétera) no sólo con sus valores históricos, sino también con la comparación con las demás unidades (para un mismo horizonte temporal). Cuando se trabaja con datos panel, hay más información que en un estudio de corte

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

transversal o de series de tiempo. Pueden entonces identificarse mejor los cambios a través del tiempo con las mismas unidades observadas. Al no haber variación en la muestra, se incrementa la eficiencia. Por eficiencia se entiende, a grandes rasgos, que la diferencia entre la estimación obtenida con el modelo y la realidad es la mínima posible. Sin embargo, el análisis cuantitativo con datos de panel presenta también algunas debilidades. Una de las principales limitaciones de los modelos panel consiste en la falta de observaciones. En otras palabras, normalmente las bases de datos panel contienen información no disponible. Además, cuando la base de datos panel involucra la aplicación de un cuestionario a las mismas unidades a través del tiempo, se da el sesgo de encuesta. Esto ocurre ya que las personas cambian su comportamiento cuando se les pregunta muchas veces lo mismo.

Los modelos para datos de panel utilizan en su planteamiento efectos fijos o aleatorios. Se prefiere usar efectos fijos cuando se cree que las unidades por sí mismas resultan interesantes. Este tratamiento permite observar las diferencias en el tiempo para las mismas unidades, aunque no explica el porqué de esas diferencias. Asimismo, los modelos con efectos fijos dan resultados más robustos que los que emplean efectos aleatorios. Se utilizan los efectos fijos cuando el interés está en el impacto de variables que cambian en el tiempo. Por otro lado, se utilizan efectos aleatorios cuando se cree que las diferencias entre las unidades tienen un impacto significativo en el estudio y cuando las variables cambian poco o muy despacio en el tiempo.

4) *Realizar estadística descriptiva.* La estadística descriptiva nos ubica en los datos y permite identificar posibles errores en los mismos. Estos errores pueden darse por omisión de información, información "maquillada", o incluso faltas involuntarias por parte de quienes elaboran las bases de datos. Por ejemplo, no es inusual que se presenten errores a la hora de traspasar los datos obtenidos de encuestas a una plataforma para su eventual análisis e interpretación (conocidos coloquialmente como "dedazos"). Por medio de la estadística descriptiva se pueden observar estos errores y hacer las correcciones pertinentes antes de realizar el análisis cuantitativo de los datos.

Algunas medidas obtenidas con la estadística descriptiva son la media, moda, mediana, máximo, mínimo y desviación estándar. La media es el valor esperado de los datos, su promedio. Puede vislumbrarse como un centro de gravedad donde se agrupan las observaciones. La moda se refiere al valor que más se repite en los datos. La mediana es el valor que ocupa el lugar central en una serie de datos. El máximo es el valor más grande, la serie de datos, y el mínimo se refiere al valor más pequeño de los datos. Por último, la desviación estándar tiene que ver con la dispersión de los valores alrededor de la media.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

5) *Estimar los parámetros del modelo cuantitativo.* La estimación empírica del modelo planteado se hace con el apoyo de diversos paquetes estadísticos. En ciencias sociales es común utilizar desde lo más básico (como Excel) hasta *software* especializado, tal como SPSS, EVIEWS y STATA.

6) *Probar las hipótesis y analizar los resultados.* En este punto se estudian los parámetros obtenidos del modelo cuantitativo y se comparan con las hipótesis planteadas. Se analizan los valores, signos y significancia estadística de estos parámetros. Además, se examina la bondad de ajuste del modelo; es decir, qué tan bien explica éste la variable del estudio. Se debe analizar también si el modelo se especificó correctamente; entre otros aspectos, que no haya variables redundantes u omitidas importantes. Se puede también calcular el error cometido con el modelo.

7) *Realizar pronósticos.* Se pueden utilizar los parámetros del modelo para pronosticar valores de la variable de interés. Para ello se tienen que cumplir ciertas condiciones, tales como normalidad, ausencia de autocorrelación y de heteroscedasticidad. La normalidad hace alusión a que el error del modelo sigue una distribución normal, para la cual hay poca probabilidad de encontrar valores muy alejados del valor promedio (la media). La autocorrelación hace referencia a una relación entre los términos de error del modelo; por ejemplo, que el error de ayer afecta al error de hoy. La heteroscedasticidad implica que la desviación estándar del error del modelo no es constante; es decir, no es la misma a lo largo de la serie de datos. Tanto la no normalidad, como la heteroscedasticidad y la autocorrelación hacen que caiga la precisión del pronóstico.

Existen pruebas estadísticas para identificar los problemas antes mencionados, así como métodos para corregir los mismos. Sin embargo, ningún modelo puede ser perfecto, por ser una simplificación de la realidad (Roll, 1988). En palabras de George Box, un destacado estadístico: "Todos los modelos están equivocados, pero algunos son útiles" (Box y Draper, 1987: 424).

V. Elaboración de artículos científicos cuantitativos

Normalmente un artículo empírico (y cuantitativo) en ciencias sociales tiene los siguientes elementos:

1) Título. Este tiene que ser preciso, corto y llamar la atención del lector.
2) Autor(es) y en nota a pie de página, afiliación y datos para poder contactarlo(s).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

3) Resumen. Son alrededor de cien palabras por resumen.
4) Palabras clave (entre tres y cinco).
5) Introducción. Es la parte más importante del artículo, pues es lo que logra captar o no la atención del lector para seguir leyendo. Aquí se incluye parte del marco teórico y se hace mención de la metodología empleada, la justificación, los objetivos del estudio, los principales resultados y la organización del trabajo.
6) Marco teórico y desarrollo de hipótesis. Este apartado agrupa las principales teorías y evidencia empírica encontradas en la literatura, que enmarcan el estudio en particular. A partir de ello se desarrollan las hipótesis del estudio.
7) Metodología. Este apartado usualmente se divide en dos partes: *a)* datos y variables, y *b)* modelo y métodos cuantitativos que se utilizarán para probar las hipótesis.
8) Resultados. Generalmente incluye tres secciones: *a)* estadística descriptiva; *b)* resultados de la estimación empírica del modelo, y *c)* pruebas de robustez. Los cuadros y gráficos de los resultados pueden incluirse en este apartado o colocarse al final del artículo en forma de anexos.
9) Conclusiones y recomendaciones. Es una síntesis y análisis de los resultados obtenidos, las limitaciones del trabajo, así como las recomendaciones para investigaciones posteriores.
10) Agradecimientos (opcional).
11) Referencias bibliográficas. En general, se sigue la presentación del *Manual del APA*.
12) Anexos (opcional).

La forma de presentación del artículo puede tener ciertas variaciones de acuerdo a la revista académica donde se quiere publicar. Esto se indica en la guía de autores para cada revista académica en particular. La extensión de este tipo de artículos científicos cuantitativos es de aproximadamente treinta páginas.

VI. Ventajas y desventajas de la investigación cuantitativa

La investigación cuantitativa presenta varias ventajas, así como desventajas, para el estudio de fenómenos sociales. En comparación con los métodos cualitativos, las principales ventajas de los métodos cuantitativos son la mayor

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

estructuración en la captura de datos y su análisis, la posibilidad de contar con muestras más grandes para el estudio y, por ende, resultados más generalizables a la población, así como menores tiempos y costos financieros para la obtención de la información. Una de las principales limitaciones de la investigación cuantitativa es su menor profundidad, en comparación con la investigación cualitativa que favorece un análisis más detallado de las unidades estudiadas. Asimismo, la investigación cualitativa es mucho más exploratoria, lo cual facilita el surgimiento de nuevas teorías. Para aprovechar las ventajas de ambos enfoques, cada vez es más común utilizar técnicas híbridas que combinan enfoques cuantitativos y cualitativos para estudiar diversos fenómenos sociales.

VII. Bibliografía

Box, George y Draper, Norman (1987), *Empirical Model-Building and Response Surfaces*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons.

Friedman, Milton (1953), *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press.

Gujarati, Damodar y Porter, Dawn (2010), *Econometría*, Ciudad de México, Mc-Graw Hill.

Hernández-Sampieri, Roberto *et al.* (2014), *Metodología de la investigación*, Ciudad de México, Mc-Graw Hill.

Roll, Richard (1988), "R^2", *The Journal of Finance*, vol. 43, núm. 3, julio.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO SEXTO

LOS PUNTOS SOBRE LOS NÚMEROS*

José Ramón LÓPEZ RUBÍ C.

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Distinguiendo*. III. *Unas palabras sobre las palabras*. IV. *Los puntos*. V. *Origen del problema y más implicaciones*. VI. *Una mirada a la mirada*. VII. *Epílogo*. VIII. *Bibliografía*.

I. PREÁMBULO

Vean un cuadro de Goya… Ahora uno de Rothko…

Si los politólogos fueran pintores, pintarían como Francisco de Goya, no como Mark Rothko. El análisis científico sobre la política, la politología, no puede ser una pintura puramente abstracta, tiene que ser —necesita ser— una obra empírica, mezclando en la paleta conceptos, algunos grados de abstracciones, datos, de la estadística y de la historia, y muchos razonamientos y razones. El trabajo verdaderamente politológico es goyesco: imperfectamente realista (y, luego, realistamente imperfecto). El *cuantitativismo*, la mera acumulación de números y juegos matemáticos, es un Rothko academicista. Ese cuadro puede "verse bien", pero la realidad no se ve bien en él: no podemos verla ahí porque no la refleja propiamente, en grado alguno, ni permite entenderla directa e inmediatamente. Rothko el pintor no es ningún daño para el arte, pero la ciencia política no sólo no es arte, sino que pretender trabajar sobre política y ciencia política como si se fuera Rothko es un error: el cuantitativismo culmina en la abstracción, no en el fondo fáctico, y la ciencia incluye abstracciones, pero no *es* una abstracción. En esta disciplina, algo rothkiano es un problema de cientificidad. La politología es análisis y conocimiento sobre la historia empírica de la política real. Es

* Este texto ha sido elaborado por su autor especialmente para estas *Antologías*, lo cual agradecemos cordialmente (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

"ciencia política", no "contaduría política". Y así, a lo que me opongo aquí es al resultado —por intención o por deriva— de querer hacer de la politología una contaduría, así fuera la verdadera contaduría pública, pues *contar* es tan sólo una herramienta y la *cantidad* sólo un insumo. De esas distinciones y otras cosas trata (insistentemente) este ensayo. Pongamos los puntos sobre las numéricas íes.[1]

II. Distinguiendo

El argumento de este ensayo es una extensión perfeccionista, perfeccionada y pedagógica, pero sin concesiones, del que presenté en otra crítica basado en una distinción entre *cuantificación* y *cuantitativismo* (López Rubí, 2009: 31-35). Aquí recupero esa distinción y explicito otras asociadas.

Primero, cuantificación es todo procedimiento o todo resultado de contar, determinar cantidades o asignar valores numéricos. Cuantitativismo —el "ismo" es clave— es la perspectiva de la cuantificación exclusiva y excluyente: limitarse a cuantificar y, por tanto, creer que los medios y los fines de una investigación son y deben ser cuantitativos: crear cantidades por sistema. Cuantitativismo es necesariamente cuantificación, pero cuantificación no necesariamente es cuantitativismo. El cuantitativismo es numerismo: números por los números. En la crítica de Giovanni Sartori (2009)

[1] He usado a Rothko y no a Jackson Pollock porque éste es abstracto, pero también, a su modo, complejo. Una complejidad que no es como la complejidad política y social. Rothko es abstracto y simple. Con más juegos econométricos, algunos cuantitativistas pueden volverse complejos a la Pollock: hacer abstracciones complejas, pero no recuperar o revisar una complejidad realista, empírica, histórica. Lo suyo es un abstraccionismo complejo y nada más, cuyos resultados, no el aparato, no dejan de ser simplistas. Obviamente, el "pollockismo" está más extendido en la economía. Ambos asuntos se tratarán más adelante. Mi línea es que los politólogos debemos decir no a la simplicidad rothkiana, no a la complejidad pollockiana y sí a "lo goyesco", sí a la complejidad real y a un realismo complejo. Cierto, a veces no nos queda de otra que ser "impresionistas" o "expresionistas no abstractos", pero no siempre, así como no siempre podemos hacer equivalentes de las obras de Jacques-Louis David o Johannes Vermeer. No digo que todos los politólogos sean genios, como aquéllos dos, trazo una analogía con la que se refieren pinturas realistas por la presentación y apariencia de los personajes y elementos, no necesariamente por la relación de su historia en un cuadro con la Historia externa a esa pintura. Obviamente, nada de esto quiere decir que la ciencia social no exista como ciencia ni quita mérito a los científicos sociales, como quieren creer algunos físicos arrogantes e ignorantes, al contrario, ya que la imperfección de la que se ha hablado no depende de la voluntad e inteligencia de los individuos, sino de la gran complejidad de una realidad que no se reduce a materia manipulable. Esta nota es un buen lugar para remarcar lo que ya se ha implicado: "simple", "abstracto", "general", "elegante" y "claro" no son las mismas cosas. Conviene tenerlo en mente.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

a esta perspectiva en el ámbito politológico, la palabra "cuantificación" es el envoltorio del significado de mi concepto de *cuantitativismo* (en efecto, el muy preciso Sartori debió ser más preciso…). No obstante que el referente y el significado son los mismos, "cuantificación" no es la palabra correcta, salvo acaso usada como eufemismo anunciado, pues "cuantificar" y "sólo cuantificar" no son lo mismo. Es importante recalcarlo: el problema no es la cuantificación, sino el cuantitativismo. El sinónimo que puede usarse para el problema es *matematización*, por la intención del cuantitativista frente a las matemáticas o la subordinación subjetiva al estatus académico de esas "ciencias formales". En consecuencia, un cuantitativista sería el politólogo o supuesto politólogo que sólo busca números/cantidades y sólo usa métodos cuantitativos/estadísticos. Un texto cuantitativista sería ese en el que sólo se encuentran, por ejemplo, correlaciones o regresiones estadísticas o modelos econométricos. No hay que confundirlo con cualquier texto en que aparezcan cuantificaciones entre otros elementos metodológicos y técnicos.

¿Hay tipos de cuantificación? Sí. Hay cuantificación sencilla (o simple): aritmética-estadística —entre la aritmética y alguna clase estadística—. Y cuantificación sofisticada (o compleja): estadística-econométrica —entre cierta clase estadística y la econometría—. Paradoja: la cuantificación "simple" puede ser buena o mejor para un trabajo con *reconocimiento de complejidad*, y para el manejo analítico y reflexivo de ella como realidad; la cuantificación "compleja" puede ser protectora o contribuyente de abstracciones previas, supuestos pobres o hipótesis económicas "heroicas" (Robert Heilbroner *dixit*). Otra paradoja: la concreción de esas posibilidades depende también de cierta cantidad relativa al uso: si siempre se cuantifica, de un modo u otro, y si sólo se cuantifica, que es lo que determina si hay mucha o demasiada cuantificación. Y tiene que ver con la confusión entre "hechos", "datos" y "números".

Números y hechos no son sinónimos. Hay números que no son hechos y hechos que no son números. Los hechos son por fuerza datos empíricos, datos como portadores informativos de realidad; los datos empíricos no pueden no corresponder a hechos. Por ende, hay datos empíricos que no son números y números que no son datos empíricos. Sigue que hay datos numéricos empíricos y no empíricos, y datos empíricos cualitativos y cuantitativos. Veamos un ejemplo suficiente: "Vicente Fox fue directivo de Coca-Cola y presidente de México bajo un proceso de Transición" es una afirmación verdadera sobre una realidad histórica, es un hecho (o tres), un dato empírico (o tres unidos), y no es un número ni tiene nada de cuantitativo en su naturaleza. En fin, lo numérico es simbólico y puede ser empírico. Puede no serlo. Y lo empírico no es lo simbólico, sino lo fáctico, por tanto,

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

lo histórico, que puede expresarse numéricamente o no. Así, numeralias, correlaciones, ejercicios estadísticos y sólo ejercicios estadísticos, e índices, no necesariamente son prácticas y resultados científicos. No necesariamente son pseudociencia, pero tampoco son necesariamente ciencia.

Piensen en un periodista deportivo que recolecta y repite números simples y datos estadísticos en serie, ¿es por eso un científico?, ¿por eso está haciendo ciencia? Puede ser que esté usándola consciente o inconscientemente, pero no está *haciéndola*. Puede ser incluso que no entienda el significado de esas cifras en relación con un marco más amplio, el de la historia de un equipo, de un torneo, de un equipo o más equipos en uno o más torneos específicos, o del juego como tal. Y esas cifras solas no le entregarán esos significados. Hacer lo mismo que ese periodista, pero sobre la política, no cambia la esencia de lo que se hace.[2] El tema no hace, en términos de cientificidad, a la ciencia política; la mera presencia de números tampoco. Lo que hace a la politología es lo que el investigador hace científicamente sobre un tema político. La ciencia es, ya se dijo, mucho más que cuantificar, no se reduce a las cuentas. Lo que nos lleva a señalar unas últimas distinciones, sobre las que se invita a reflexionar y profundizar por la utilidad decisiva de la tarea: matemáticas y lógica no son la misma cosa, y ciencia y matemáticas tampoco, puesto que éstas son por definición abstractas y formales, no empíricas. Las matemáticas son lógicas, pero la lógica no es las matemáticas. Estúdiese el caso ejemplar de Sartori, quien nunca fue matematizante y siempre fue lógico. La ciencia incluye, imprescindiblemente, lógica, y puede incluir matemáticas, pero la sola acción de una u otra no constituye a la ciencia. "¡Pero la física…!", podría decir alguien. No dejemos pasarlo: la casi identificación aparente entre la física, las matemáticas y la ciencia no puede entenderse sin una característica que no es la mayor inteligencia de los físicos, a saber: el objeto de estudio de la física es totalmente material, carente de vida biológica y política y *controlable* en muchos casos y potencialmente controlable en otros. Es una ventaja, facilidad aun, accidental, con la que no cuenta ningún científico social.

Finalmente, debe tenerse en claro que lo simple y lo claro son diferentes. "X" es claro si es inteligible por sí mismo, por sus atributos, y más para "Y" que piensa. Algo es simple si está falto de complejidad interna, por realidad referida o esencial o por algún artificio sobre la realidad. Lo claro puede ser

[2] Dicho sea de paso, la diferencia entre periodismo y politología es que el primero habla de quién, qué, dónde, cuándo, a veces de cómo; la segunda, ya establecidos quiénes, dónde y cuándo, trata del qué, el porqué y el cómo. Ambas prácticas pueden usar de algún modo el cuánto.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

muy complejo o poco complejo. Y breve o largo. Lo simple puede ser claro o no. Ejemplo: "el sistema del PRI fue mejor" es una proposición posible que no tiene nada de clara y sí tiene todo de simple.

Corolario: la crítica de este ensayo no es anticientífica, lo criticado —el cuantitativismo— es pseudociencia social.

III. Unas palabras sobre las palabras

Si es cierto que un científico tiene que usar datos, también es cierto que tiene que usar conceptos. Si tiene que usar conceptos, tiene que usar lenguaje verbal.

Si no eres preciso con las palabras no puedes ser preciso con los conceptos. Y hay que tener precisión conceptual.

Si no eres preciso con los conceptos no puedes ser preciso en el análisis empírico. Y tenemos que hacer análisis de datos empíricos.

Si no eres preciso en el análisis empírico no puedes hacer ciencia. La *ciencia política* es un tipo de ciencia.

Toda ciencia es explicación. Explicación causal. Las palabras importan científicamente porque importan para explicar. No sólo para explicar con datos, sino también para explicar los datos. La explicación requiere lenguaje, en general, y conceptos, en particular. No hay ciencia sin conceptos ni buen análisis conceptual, y este análisis no existe sin dominio del lenguaje, en uno o más idiomas. *Ergo*, NO al cuantitativismo.

Añadamos algo. Concibo a la politología como un tratamiento analítico de los hechos políticos que los pone en relación para explicarlos sin desconectarlos de la realidad marco. Ese tratamiento daría lugar a otra (sub)disciplina de selección lingüística —*selección de palabras*— sobre la política y sus posibilidades, que es como concibo a la Teoría Política como derivada analítico-normativa de la ciencia política. Otra vez: las palabras importan.

IV. Los puntos

La "politología cuantitativista", la que abusa de la cuantificación y confunde "datos" y "números", no es una ciencia, sino una pseudociencia. La "ciencia política" *economatemática* que, por esos mismos rasgos de la deriva "formalizante", no reconoce la verdadera complejidad histórica de la realidad política, realidad a la que simplifica por simplificar; al simplificarla se aleja aún más del

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

científicamente necesario reconocimiento de complejidad, hasta convertirse en un juego de modelos abstractos que no pueden explicar empíricamente fenómenos reales; esos modelos son meras descripciones formales / formalistas de juegos de supuestos, cuya mejor información es la que supone sobre el razonamiento de su autor: esos ejercicios matemáticos no ilustran hechos ni los demuestran, sino muestran los razonamientos particulares del académico en cuestión. Casi nadie dice y casi nadie se atrevería a decir que la realidad de la política a lo largo de la historia es simple, pero muchos modelos sobre la política, como los del votante como consumidor racional en un mercado, son simples, demasiado simples; ¡nótese la disonancia cognitiva! Si la realidad es compleja y los modelos no son complejos, ¿podrían ser realistas?, ¿podrían ser científicos?, ¿cómo pueden ser modelos de ciencia que explican la realidad? En el marco de esos modelos a los que también motivan e impulsan "los números", éstos son parte esencial del problema de la no cientificidad. Correlativamente, afirmaciones como "X no tiene números, por tanto, es falso" son falsas, y otras que son moneda corriente entre muchos estudiantes, como "esto tiene números, tiene que ser cierto", no son ciertas. Parece increíble tener que decirlo, pero se tiene que decir: los números pueden manipularse, recortarse o dejarse impensados, hay números inflados o transformados en mentiras, cifras inventadas o "maquilladas". No todo número aplicado a la política es una verdad sobre la política. Sugiero a los lectores aventurarse en el caso del académico de la Universidad de Chicago John Lott. Mark Twain entendió el dilema: "Los hechos son cosas tercas, pero las estadísticas son más moldeables". No se pierde repitiéndolo: hechos y estadísticas no son idénticos, y los números y la Estadística deben usarse bien como lo que son: unas herramientas entre varias.

La "ciencia política" que no resuelve eficazmente ese dilema (o de plano lo ignora) no es más que un simplismo academizado y un cinismo con matemáticas. O, usando una expresión del genial Thorstein Veblen, una "entrenada incapacidad", una incapacidad entrenada para no ver la realidad. No se trata de ninguna ciencia. Es una práctica profesional como cualquier otra, económica por donde se le vea. Vayamos por Jules Michelet hasta el siglo XIX para presentar al gremio: "aquí llega el grupo cerrado de los economistas, de los doctores del producto neto" (Michelet, 1999: 12). Grupo que al menos desde el último cuarto del siglo XX se ha dedicado a posar, en la para nada olímpica academia, con sus fetiches matemáticos, útiles para minimizar, ningunear y pretender subordinar a las demás ciencias sociales (*cfr.* Levinovitz, 2016). Los politólogos o supuestos politólogos a los que colonizaron aquellos economistas ofrecen un solo gran producto: una polito-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

logía nominal que es un modelo de modelos antiempíricos, antihistóricos. Un modelo de fallas en cuanto a conceptos y distinciones, historia y lógica, y sobre las relaciones entre todos esos elementos. Su rigor es abstracto, habitante del vacío. Exactamente el mismo rigor… *mortis* que diagnosticó Heilbroner para la fuente, la economía neoclásica: "el prestigio otorgado a las matemáticas en Economía le ha dado rigor, pero también mortis…" (Heilbroner, 1979: 198). ¿Esto quiere decir que la ciencia política está muerta? No. Quiere decir, por el contrario, que una buena cantidad de textos que pasan por ciencia política no lo son, que esos textos no la han matado ni extinguido, y tampoco la hacen imposible ni indeseable, y finalmente que hay un vasto campo para la reforma, el fortalecimiento y la mejora en una disciplina académica en la que no todos los practicantes son cuantitativistas ni *rational choicers* dogmáticos. Recuérdese que tal es el caso de politólogos clave como Juan Linz, Alfred Stepan, Guillermo O´Donnell, Giovanni Sartori, Laurence Whitehead, Peter Mair, Phillippe Schmitter y Dieter Nohlen —nombres que son o representan evidencia sin ser números— ¿Los dogmáticos "cuanti" son muchos? Más que muchos: demasiados. Pero no tantos como para ser *todos*. No cometamos el error de borrarnos, regalarles el estadio y reducir la politología y su historia a un subgrupo de colonos. Lo que podemos, necesitamos y debemos hacer es, universitaria y didácticamente, entender y transmitir el error de la economía estándar. Parafraseando a Paul Krugman (2009): esa economía se desvió y extravió porque los economistas confundieron la apariencia de sus aparatos matemáticos con la verdad de la realidad.[3] La ausencia *absoluta* de datos numéricos en un conjunto total de textos sobre política de un autor llamado politólogo *puede* indicar tanto "no-ciencia" como pseudociencia, pero el exceso matemático y/o la limitación sistemática al compilado de números ciertamente indican

[3] La cita original completa es valiosa: "the economics profession went astray because economists, as a group, mistook beauty, clad in impressive-looking mathematics, for truth. Until the Great Depression, most economists clung to a vision of capitalism as a perfect or nearly perfect system. That vision wasn't sustainable in the face of mass unemployment, but as memories of the Depression faded, economists fell back in love with the old, idealized vision of an economy in which rational individuals interact in perfect markets, this time gussied up with fancy equations. The renewed romance with the idealized market was, to be sure, partly a response to shifting political winds, partly a response to financial incentives. But while sabbaticals at the Hoover Institution and job opportunities on Wall Street are nothing to sneeze at, the central cause of the profession's failure was the desire for an all-encompassing, intellectually elegant approach that also gave economists a chance to show off their mathematical prowess".

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

pseudociencia. He ahí el desafío. He ahí su encrucijada: ciencia suave u "obscurantismo duro" (Elster, 2011).

Agreguemos dos sentencias: 1) la imposibilidad de una recreación empírica perfecta del fenómeno Y no justifica una modelación irresponsable en su nombre. No justifica hacer más Rothkos. 2) La politología que no es propiamente histórica no sólo no puede ser, "socialmente", ciencia —no puede ser *ciencia social*— sino que es academia irresponsable —frente a los retos y recursos públicos o frente a los desafíos de una mejor educación—. Así, es urgente impedir que se derrubie a nuestra disciplina, evitar que pierda tierra, o hacer que vuelva a poner todo pie sobre el terreno y lo terreno. ¿Cómo lograrlo? Siguiendo a Albert Hirschman: *complicando* las cosas. Si en la vida privada lo más fácil es dificultar todo, sobre la vida pública lo más difícil es no pintarla como cosa fácil. He ahí, en buena medida, el reto de la ciencia social, en general, y de los politólogos, en particular. *Complicar* a la Hirschman es oponerse al abstraccionismo, resistir las comodidades y conveniencias del simplismo, ser más realistas y más empíricos, complejizar lo que se dice y se hace, complejizarlo en respuesta a la complejidad de la realidad. Complejizar empíricamente, no matemáticamente; complejizar históricamente, no pollockianamente. Es aumentar la atención y la carga empírico-históricas, desmatematizando y descuantitativizando dados los excesos formalistas y numeristas, sin caer en la anticuantificación. En todo caso, es hacer modelos más complejos. ¿Pero aquello de "la belleza de la simplicidad"? Un mito. Debemos decir NO a la búsqueda de la simplicidad porque no hay manera de que no termine en el simplismo que se aleja del realismo. No hay ciencia sin análisis de la realidad, no hay análisis científico sin realismo.[4]

En cadena: a mayor formalidad/matematización, mayor abstracción. A mayor abstracción (relativa a política, no en arte), mayor simplicidad y simplismo. Por menor realismo. A mayor simplismo, menor facticidad. A menor facticidad, menor cientificidad. Y menor validez. A menor formalización (extralógica), mayor realismo y empirismo. A mayor empirismo, sin irracionalismo, mayor cientificidad. El equilibrio politológico es entre

[4] Cabe añadir que el científico no defiende la realidad, defiende el realismo. Estudia la realidad y la toma en cuenta cuando propone su transformación. Defiende el realismo, porque necesita explicar la realidad. Explicarla, no defenderla, mucho menos aplaudirla. Al explicarla se apoya en el realismo, una cuestión epistemológica, es decir, defiende que siempre sea la realidad el punto de partida y de llegada, que sobre todo y para todo se le tome en cuenta. Se trata de cosas distintas: defender la realidad (punto normativo) y defender que la realidad no sea ignorada sino referencia fundamental del investigador (punto empírico-analítico).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

hechos reales y cuantificaciones, pensamiento lógico y datos, empirismo y racionalismo —de razón—.

V. Origen del problema y más implicaciones

La economía. Más precisamente: la economía neoclásica que revivió Milton Friedman a partir de la década de los cincuenta del siglo pasado y que se "perfeccionó", de la mano muy visible de una creciente fe matemática, hasta llegar a "alturas" como esa ilusión llamada "hipótesis del mercado eficiente" de Eugene Fama. El cuantitativismo que sufren algunos bautizados politólogos viene de la influencia de la "formalización" de la academia económica de los Estados Unidos, esto es, de la aspiración matemática y la pretensión matematizante de los economistas del *mainstream* epocal. La perspectiva "cuanti" que prefirió no matizar, sino matematizar, también bajo pretensiones fisicalistas.[5]

No es un problema reciente. En 1976, Paul Samuelson recordaba que "para 1935, la Economía entró en una época matemática. Se volvió más fácil que un camello pasara a través del ojo de una aguja que un genio no matemático entrara en el panteón de los teóricos originales" (Samuelson, 1976:

[5] Pongámoslo así: en ausencia de lo físico (material) no existiríamos, pero ¿de ahí sigue que podemos, necesitamos y debemos los politólogos —y economistas y sociólogos— ser fisicalistas? Fisicalismo como pretender hacer las cosas tal y como las hacen los físicos. Tras perpetrar reduccionismo sobre las realidades humanas. Veamos. Lo biológico existe. Lo biológico necesariamente es físico, pero lo físico no necesariamente es biológico: hay materia sin vida. Aunque no hay vida sin materia, lo que es otra cosa… Por eso existen las disciplinas biología y física. Ahora bien, lo humano es necesariamente biológico, no simplemente físico; dicho de otro modo, lo humano es biofísico, si bien lo biofísico no necesariamente humano: existe la vida no humana. Y los seres vivos humanos producen necesariamente cultura, es decir, rutinas varias de relación entre ellos y con el medio ambiente. En este sentido cultural, lo humano no puede ser sin lo biofísico, pero no es exactamente igual. La cultura humana, con toda su pluralidad, no es sobrenatural, ni anatural ni intrínsecamente antinatural; no es natural, sino posnatural, sin sentido negativo: algo que se da con lo natural. *Lo humano*. ¿Dónde está la razón para que seamos académicos estrictamente fisicalistas? ¿Cómo podemos ser fisicalistas sin cometer *reducción* e incapacitarnos así para reconocer, aprehender y explicar *cosas* que no son minerales y *relaciones* que no son las relaciones entre la luna y el océano? Si somos materia viva que necesaria y sistemáticamente produce cultura y que tiene una relación con el medio ambiente distinta (no idéntica) a la que tiene el resto de materia sin vida y con vida, ¿por qué tendríamos que ser fisicalistas? ¿Por qué deberíamos trabajar como quienes trabajan con (no sólo sobre) materia que ni crea cultura ni está viva? ¿Porqué lo nuestro no sería sin lo físico? Que no pueda ser sin lo físico no significa que sea lo mismo ni que sea sólo físico, significa que no debemos ignorar lo físico y no que debamos imitar a los físicos. Caminar ese camino, en ciencias sociales, me parece tan equivocado como el neceo posmodernista sobre la inexistencia real de lo físico, la vida biológica, la genética, la Naturaleza. El fondo se repite, omnipresente: Complejidad.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

25).[6] Antiguo y muy perjudicial, el cuantitativismo económico ha sido criticado por varios académicos e intelectuales, incluyendo economistas como Gunnar Myrdal, Kenneth Boulding, Mark Blaug y Paul Romer, amén de los ya citados Krugman, Hirschman y Heilbroner. Romer (2015) es autor del interesante y pertinente término crítico *mathiness* (*cfr.* López Rubí, 2018a). ¿Conclusión y recomendación romerianas para la economía?: "debe haber un sesgo más fuerte contra el uso de las matemáticas" (en Levinovitz, 2016). Recomendación añadida mía: *econoclastia*: ser iconoclastas sobre las convenciones de la economía.

En sociología, donde ha sido de menor tamaño y gravedad, la obsesión "formal" fue bien criticada por el gran Charles Wright Mills y otros como Otis Duncan, un relevante sociólogo cuantitativo —de nuevo: cuantificador pero no cuantitativista, es decir, no sólo cuantificador ni ciegamente matematizante—, quien habló del *estadisticismo*, "la noción de que computar es sinónimo de hacer investigación, la fe ingenua de que la estadística es una base completa o suficiente para la metodología científica, la superstición de que las fórmulas estadísticas existen para evaluar cosas como los méritos relativos de teorías sustantivas diferentes o la «importancia» de las causas de una «variable dependiente»" (Duncan, 1984: 226).[7] Ejemplo de estadisticista: Charles Murray, uno de los autores del libro clasista y racista The Bell Curve. Duncan acertó, si bien se limita a la crítica de la limitación a la estadística, que representa un tipo de cuantificación y no agota a la cuantificación como tal; mi concepto de cuantitativismo incluye al de "estadisticismo" de Duncan.

Desde luego, en ciencia política el crítico más prominente e incisivo ha sido Giovanni Sartori (2009). Citemos a uno de sus colaboradores y ami-

[6] Los antecedentes de esta época que contribuyó a la que nosotros atestiguamos llegan mucho más atrás. En uno de los números de la revista *Science* de 1886 se acusaba a la economía de hacer mal uso del lenguaje de la física y usar formas matemáticas para esconder sus huecos. Véase Levinovitz (2016).

[7] Todo el pasaje original en inglés vale la pena: "Coupled with downright incompetence in statistics, we often find the syndrome that I have come to call statisticism: the notion that computing is synonymous with doing research, the naïve faith that statistics is a complete or sufficient basis for scientific methodology, the superstition that statistical formulas exist for evaluating such things as the relative merits of different substantive theories or the «importance» of the causes of a «dependent variable»*;* and the delusion that decomposing the covariations of some arbitrary and haphazardly assembled collection of variables can somehow justify not only a «causal model» but also, praise a mark, a «measurement model». There would be no point in deploring such caricatures of the scientific enterprise if there were a clearly identifiable sector of social science research wherein such fallacies were clearly recognized and emphatically out of bounds". Más lo de siempre: una correlación no es la causalidad. También por eso la estadística por sí misma no es ciencia y la ciencia en sí no es estadística.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

gos, Gianfranco Pasquino (2009), para terminar de unir nuestros puntos con la visión sartoriana y al mismo tiempo defender a Sartori de algunas malinterpretaciones "asesinas" e interesadas: "[lo] que Sartori ha estado combatiendo es la cuantificación prematura. Una vez que la terminología y los conceptos han sido definidos con precisión, Sartori no se opone en absoluto a la cuantificación, aun cuando no cree que todos los fenómenos políticos puedan ser mejor analizados, interpretados y explicados usando herramientas y fórmulas matemáticas" (p. 65). Cuantificación *después de* y *con* un buen trabajo teórico-conceptual no es "la cuantificación" ni es cuantitativismo, entonces, ni Sartori ni yo nos oponemos; siempre y sólo cuantificación, cuantificación *sin* trabajo conceptual y teórico, es cuantitativismo y es precisamente lo que rechazamos. Otras líneas sartorianas citadas a propósito por Pasquino lo dicen todo:

> ...las medidas son más útiles y necesarias cuando primero se han identificado los problemas, mapeado los casos y sugerido explicaciones causales, esto es, cuanto más sean puestas bajo juegos o conjuntos bien circunscritos de calificaciones y suposiciones nominales. Las palabras *solas* vencen a los números solos. Las palabras *con* números vencen a las palabras solas. Y los números cobran sentido, un mucho mayor sentido, *dentro de* teoría verbal [Punto].

Como ya se dijo, cuantitativista es el politólogo o supuesto politólogo encerrado en una búsqueda de conclusiones en forma de número y, por tanto, que se restringe sistemáticamente al uso de métodos cuantitativos/estadísticos. Es posible ahora hacer explícito un tercer atributo tendencial de este tipo de académico: el uso exclusivo o casi exclusivo de la teoría de elección racional. La abrumadora mayoría, si no es que todos, los cuantitativistas en politología son seguidores de la idea de *rational choice*, cuya versión más estricta y simple no es sino el supuesto de que todos los individuos, en todos los ámbitos que reflejarían al económico, maximizan sus beneficios tras hacer cálculos costo-beneficio.[8] De esta suerte, "nuestros" numeristas

[8] No que desean e intentan maximizar beneficios intentando calcular costos y beneficios de una decisión o de una serie de posibles decisiones, sino que efectivamente maximizan siempre llevando a cabo correctamente los cálculos necesarios. Evidentemente, la versión básica, reduccionista y estándar de la teoría, surgida en la economía y donde *el poder* es una variable inexistente, es falsa. No es que todo sea falso en esa teoría y su familia, sino que ese todo de la teoría no es verdadero empíricamente. En la realidad social lo que hay es, además de condiciones materiales y estructuras históricas, diversidad de agentes: individuos maximizadores por acción, maximizadores en intención, minimizadores de costos, aversos al riesgo, irracionales, ideologizados y partidistas, etcétera. Los tipos de esta diversidad son combinables, traslapables y permutables. Y no existe un tipo único de racionalidad. Para críticas a la racionalidad económica maximizadora, explórese la obra de Jon Elster, la de Mario Bunge

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

suelen ser economicistas en el doble sentido de quien busca explicar todo económicamente y quien hace *a* o *b* porque los economistas "racionales" y formalistas (y neoclásicos) hacen *a* o *b*. Este es un buen punto para insistir en que el cuantitativismo "politológico" se relaciona contemporáneamente con el uso de la "elección racional" y también, sí, con la ideología neoliberal (sintetizada críticamente en López Rubí, 2018b). Siempre que hay neoliberalismo hay alguna forma de cuantitativismo y purismo "racionalista", dentro o fuera de la economía. Cuando hay cuantitativismo en disciplinas suele haber, ideológicamente, alguna agenda neoliberal u otra similar (cierto libertarianismo, por ejemplo) basada en la economía neoclásica. Aunque puede haber algo o algún grado teórico de "elección racional" sin que haya neoliberalismo ni cuantitativismo. Así, el simplismo abstraccionista del cuantitativismo economicista no está exento de responsabilidad en catástrofes sociales innegables como la gran crisis económica internacional del 2008. Estas líneas no son un llamado a prohibir o evitar todo análisis económico, a cortar todo lazo con la economía —no todos los economistas son cuantitativistas ni todos son neoliberales—, y tampoco a dejar de lado la famosa y relativamente explotable *rational choice theory*, es un llamado a bloquear a toda costa el economicismo, a rechazar la imitación de los economistas "convencionales" y reduccionistas, y a revisar, mezclar e incorporar, cuando sea posible y útil, la "elección racional".

VI. Una mirada a la mirada

Todo lo escrito representa una defensa de la observación. Literalmente, la primera palabra del ensayo es *vean*. Se trata de una defensa no intolerante, que no demanda la expulsión o negación de otras vías de investigación, a las que da la bienvenida como complementos pragmáticos y eventuales. El punto es que como dice Jorge Volpi (2016: 142), "nada nos une tanto con la realidad como los ojos". Y por eso hay que defenderlos, cuidarlos. Una defensa del trabajo observacional del politólogo puede verse en la obra de Susan Stokes (2013). Estos sólo son unos apuntes de "oftalmopolitología" relacionada y, específicamente, de higiene "politoftálmica"; cuidándonos del cuantitativismo, ¿de qué males oculares hay que cuidarnos también y al mismo tiempo? Principalmente, de cuatro:

1) *Daltonismo acromático*. En escogidas ocasiones sólo ver tus propios colores y en otras sólo el supuesto blanco y el supuesto negro. En la

y la de Daniel Kahneman. Ya metidos en honduras críticas, cabe revisar el artículo "Game Theory Is Not a Useful Tool for Political Science" de Bunge (1989).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

lucha directa por el poder entre partidos algunos sólo ven los colores existentes en sus banderas, al ser ellos parte de la misma lucha, pero el resto de la realidad lo ven en blanco y negro. Es su propia acromatopsia ideológica.

2) *Miopía*. Además de entender poco y mal hacia atrás, no ver mucho hacia adelante ni bien a lo lejos. La ignorancia de lo histórico o su mala comprensión, así como el cinismo coyunturista o cortoplacista —falta de visión normativa—.
3) *Hipermetropía.* No ver bien lo que está cerca. Ignorar o difuminar las posibilidades de lo coyuntural y la agencia en el presente por exagerar sobre la historicidad de las estructuras políticas. Un estructuralismo historicista desproporcionado, desmesurado.
4) *Astigmatismo*. Falta de claridad. Ver (y pensar) borrosamente, confusamente, y con formas confundidas. No ser claros ni terminológica y conceptualmente ni empírica y analíticamente.

Nuestros ojos no son canales perfectos e infalibles hacia el exterior, son filtros de calidad variable, pero sí pueden darnos buenas conexiones con lo que está afuera y nos rodea. Buenas pero imperfectas, imperfectas pero buenas. Mejores si los entrenamos. Los politólogos debemos valorar a los ojos y la mirada, cuidarlos, entrenarlos, aprovecharlos.

VII. Epílogo

Repitamos y enfaticemos para dejarlo más claro: no estoy en contra de la cuantificación *per se*. No digo que nunca sea necesario ni debido cuantificar. Distingo entre cuantificación y cuantitativismo y me opongo a este último; es decir, a la idea de los números por los números y la práctica académica de ese numerismo. Eso contra lo que estoy es la limitación a —y, entonces, *de*— la cuantificación, sea sencilla o extravagante. Insisto: limitarse a cuantificar no es otra cosa que verificar por error propio la limitación de la cuantificación: contar cosas, numerarlas, cuantificarlas, no es en sí hacer ciencia, porque no es en sí explicar, y no puede haber ciencia sin explicación. ¿Puede haber explicación sin números? Sí. Como puede haber cuantificaciones útiles para explicar, que es de lo que *correctamente* se trata y a lo que debe subordinarse toda intención y todo intento cuantificadores. Lo que señalo, por tanto, es también la falsa creencia de que todos los números son datos empíricos y de que los números y su uso tienen una cientificidad intrínseca. No es así. Ni todos los datos son números ni todos los números son datos empíricos, y la

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

cientificidad tiene que plantearse en términos más amplios, de correspondencia empírica y sus conexiones lógicas. La ciencia es, en esencia, descripción y explicación de hechos, no cuantificación. Ésta es sólo uno de los medios. No es y no debe hacerse pasar como el fin.

La ciencia política que defiendo y propongo es una investigación que no se predispone contra la seriedad y el rigor definicionales, el análisis conceptual, el pensamiento lógico, no sólo sobre definiciones y conceptos, sino también sobre relaciones, causas y consecuencias, y que no desprecia la comparación, la historiografía ni el derecho. Lenguajes, lógica, hechos, números. No siempre números, no sólo números (o símbolos). Tomar los hechos, pensarlos, pensar sobre hechos, no dedicarse a contar. Ni contar cantidades y nada más ni contar "historias" sin hechos —numéricos o no—. Politología: ni *pre*juicios de valor ni cuantitativ*ismo*.

VIII. Bibliografía

Bunge, Mario (1989), "Game Theory Is Not a Useful Tool for Political Science", *Epistemologia*, núm. 12.

Duncan, Otis (1984), *Notes on Social Measurement: Historical and Critical*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Elster, Jon (2011), "Hard and Soft Obscurantism in the Humanities and Social Sciences", *Diogenes*, vol. 58, núms. 1-2.

Heilbroner, Robert (1979), "Modern Economics as a Chapter in the History of Economic Thought", *History of Political Economy*, vol. 11, núm. 2, junio.

Krugman, Paul (2009), "How Did Economists Get It So Wrong?", *The New York Times Magazine*, septiembre.

Levinovitz, Alan Jay (2016), "The New Astrology", *Aeon*, abril.

López Rubí C., José Ramón (2018a), "Mathiness", entrada en *Les Intraduisibles: The Dictionary of Untranslatable Terms in Politics*, Committee on Concepts and Methods-International Political Science Association.

López Rubí C., José Ramón (2018b), "What Neoliberalism is (and What is Not)", inédito.

López Rubí C., José Ramón (2009), "Introducción. Apuntes en torno a la ciencia política y Giovanni Sartori (con lances pedagógicos)", en López Rubí C., José Ramón (coord.), *Para leer a Sartori*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Michelet, Jules (1999), *La mujer*, México, Fondo de Cultura Económica.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

PASQUINO, Gianfranco (2009), "Las contribuciones de Giovanni Sartori a la ciencia política", en LÓPEZ RUBÍ C., José Ramón (coord.), *Para leer a Sartori*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

ROMER, Paul (2015), "Mathiness in the Theory of Economic Growth", *American Economic Review*, vol. 105, núm. 5, mayo.

SAMUELSON, Paul (1976), "Alvin Hansen as a Creative Economic Theorist", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, núm. 1, febrero.

SARTORI, Giovanni (2009), "¿Hacia dónde va la ciencia política?", en LÓPEZ RUBÍ C., José Ramón (coord.), *Para leer a Sartori*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

STOKES, Susan (2013), "A Defense of Observational Research", en TEELE, Dawn (ed.), *Field Experiments and their Critics*, New Haven, Yale University Press.

VOLPI, Jorge (2016), *Examen de mi padre*, México, Alfaguara.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL GOBIERNO COMPARADO Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS*

Dieter NOHLEN

El gobierno comparado o los sistemas políticos comparados constituyen un área central de la ciencia política para la que no existe uniformidad de denominación; cubre la dimensión procedural de la política *(politics)* que es tratada de forma comparativa. El gobierno comparado o los sistemas políticos comparados forman, por lo tanto, un campo de investigación y docencia que es denominado de acuerdo con el método.

No obstante, este campo se encuentra "*densely populated by non-comparativists, by scholars, who have no interest, no notion, no training in comparing*" ("densamente poblado por no comparatistas, por eruditos sin interés, sin noción, sin formación en la comparación", Sartori, 1991: 243). Además, lo que se entiende por comparativo y método comparativo[1] es tan distinto según los investigadores y las corrientes de investigación, que hasta la fecha el término "gobierno comparado" o "sistemas políticos comparados" se caracteriza

* Nota del editor: la versión del texto que sirve de base a este capítulo aparece en: Dieter Nohlen, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze: *Diccionario de ciencia política*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006, pp. 655-660. El editor de estas antologías ha adaptado dicho texto para los fines de esta colección, cuya redacción es diferente de la de un diccionario, con la anuencia y cuidado del autor del texto. Las abreviaturas que aparecen en el original se han desdoblado y los ocasionales errores de redacción, de traducción o de imprenta se han corregido en la versión presente sin hacer ningún señalamiento. Todas las citas que se consignen a pie de página provienen del mismo diccionario y a ellas remite el documento original; en este caso solamente se anota el concepto respectivo, no la entrada completa. El nombre del autor correspondiente se encuentra al final de la cita, entre paréntesis y junto al número de la página donde aparece el concepto señalado. Agradezco la amable autorización del editor del diccionario y de la casa editorial para publicar este texto. Agradezco igualmente la ayuda del licenciado Marco Antonio Castañeda Morales, estudiante de la Maestría en Ciencias de la Familia en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, por su valioso apoyo en la transcripción del texto.

1 *Método comparativo*: véase el capítulo tercero del presente volumen.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

más por su objeto que por el método. El objeto de investigación puede estar concebido de modo más estrecho (gobierno) o más amplio (sistema político)[2] y la comparación, manejada de modo menos estricto (implícito, ilustrativo) o realizada con conciencia metodológica (determinación reflexionada de lo que se está comparando y de su función científica). Para el gobierno comparado (llamado también: teoría o doctrina comparativa de los sistemas de gobierno, *comparative government*), el objeto de investigación es más estrecho, la comparación más rudimentaria a diferencia de los sistemas políticos comparados (llamados también: análisis comparativo de sistemas políticos, *comparative politics*). Ambas denominaciones marcan distintas fases de evolución de la ciencia política; los sistemas políticos comparados relevaron a "gobierno comparado". El ámbito de la comparación de estructuras y decisiones políticas es también denominado cada vez más "política comparativa" (investigación comparativa de la política). Su objeto comprende tanto el análisis comparativo de sistemas políticos como el análisis de políticas sectoriales,[3] es decir, *comparative politics* y *comparative (public) policy*.

1) El objeto de la teoría comparativa de gobierno (G.C.) fue "el estado constitucional de la era moderna" (C.J. Friedrich, 1953), fueron especialmente las instituciones políticas, tanto individuales como en su relación mutua. Se investigaba histórica y comparativamente el modo específico de su coordinación (entre gobierno y parlamento, gobierno y oposición) y se calificaba y clasificaba remitiéndose a conceptos de la teoría constitucional (división de poderes,[4] entrelazamiento de poderes, equilibrio del poder, etcétera). De esta manera se generaron teorías constitucionales como la de K. Loewenstein (1976), cuya consulta es aún hoy en día de gran utilidad. Gran interés se prestó también a la representación política (elecciones y derecho electoral, sistema electoral, sistema de partidos), estando en el centro los diseños institucionales y basándose los análisis electorales primordialmente en datos agregados.[5] Los estudios empíricos sobre partidos, fracciones y aso-

[2] *Sistema político:* véase la primera parte de la "Introducción" a este volumen tercero.

[3] *Análisis de políticas sectoriales*: equivalente del *policy analysis* anglosajón (también *policy studies* o *policy science*, en alemán también "investigación de programas". *Policy* circunscribe los aspectos de contenido de la política, e investiga sobre todo la cuestión de los objetos, fines y efectos de las actividades políticas, por lo regular estatales…: política de construcción de vivienda, política de salud, política social; o sea, justamente… políticas sectoriales (Jann, Werner, p. 40).

[4] *División de poderes*: concepto para agrupar instituciones y sus funciones con el fin de impedir el abuso del poder estatal (Schüttemeyer, Suzanne S., p. 428).

[5] *Elecciones*: técnica para formar órganos representativos o nombrar a una persona para un cargo (Nohlen, Dieter, p. 463). *Derecho electoral*: (en sentido amplio), todas las normas fijadas en la constitución, las leyes y los reglamentos electorales que regulan las elecciones de

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ciaciones completaban un interés de investigación que sobre todo estaba dirigido a la comprensión de la estructura política de un país y caracterizado por un horizonte común de valores.[6] En este contexto interesaba también la relación entre Constitución y realidad constitucional, cuyo análisis estaba integrado en la pregunta central por la estabilidad y las condiciones de estabilidad (institucionales) de los órdenes políticos democráticos.[7]

La metodología de estos análisis fue esencialmente histórico-descriptiva, la comparación se limitó a pocos casos y se orientó muchas veces hacia la medición de la norma y la realidad. Los procedimientos tipológicos prevalecían. En los análisis causales de la relación entre forma y realidad política, por ejemplo acerca de los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y la estabilidad del sistema político, destacaron las argumentaciones de plausibilidad y de sentido común. Las cuestiones sistemáticas se trataron con base en casos individuales considerados como ideal-típicos (por ejemplo, para el presidencialismo: los Estados Unidos de América, para el parlamentarismo: la Gran Bretaña), cuya selección se hizo en su mayoría no sin la intención de difusión, es decir, de recomendarlos como modelo para que otros países los adopten.[8]

---

organismos o mandatarios… En sentido estricto, derecho electoral significa el derecho de votar (sufragio activo) y de ser elegido (sufragio pasivo) (Nohlen, Dieter, p. 367).

[6] *Partido / partido político*: en la acepción más general del concepto, un grupo de ciudadanos del mismo parecer, que se han fijado como objetivo el hacer valer sus ideas políticas comunes (Schultze, Rainer-Olaf, p. 1005). *Fracción*: …unión de diputados, generalmente del mismo partido. Las fracciones son comprendidas como el brazo ejecutor de los partidos dentro del órgano legislativo (Schüttemeyer, Suzanne S. y Nohlen, Dieter, p. 626).

[7] *Constitución:* …las disposiciones fundamentales —fijadas en una ley constitucional— sobre la organización y las funciones, las atribuciones y los objetivos del Estado, así como la condición jurídica de los ciudadanos (Schwegmann, Friedrich G., p. 269). *Realidad constitucional:* concepto que se diferencia del de Constitución; se refiere a la condición efectiva de un Estado, como las características del país, de la población, situación geopolítica, religión, orden jurídico, etcétera (Grimm, Dieter, p. 1162).

[8] *Presidencialismo:* (es una) modalidad de la democracia representativa…, se distingue por una separación relativamente fuerte del parlamento y el gobierno. El presidente, que reúne las funciones de jefe de gobierno y de jefe de Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al Poder Legislativo. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección popular del presidente (Eckhard Jesse / Dieter Nohlen, p. 114). *Parlamentarismo:* (otra modalidad) de la democracia representativa… En el parlamentarismo, el parlamento —elegido… en elecciones generales—, es el que elige y controla al gobierno, y ejerce la legislación (Alemann, Ulrich von y Nohlen, Dieter, p. 992). *Modelo:* la reproducción de las características fundamentales de un estado de cosas o evento, construida mentalmente, diseñada para un fin determinado y conscientemente simplificada, o bien, con otras palabras, (según Zapf, 1969), la "reconstrucción estilizada de porciones de la realidad, que reproduce la relación o la sucesión de fenómenos observables de manera muy simplificada" (Nohlen, Dieter y Schmidt, Manfred G., p. 902).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

La crítica al gobierno comparado objetó sobre todo 1) la concentración muy estrecha en las democracias occidentales, 2) la orientación exagerada hacia las instituciones, 3) la insuficiente atención a los elementos dinámicos del cambio político, y 4) la orientación, en último término, monográfico-descriptiva. La comparación sistemática —se dijo— no tuvo lugar, aún más porque el gobierno comparado carecía del instrumentario teórico correspondiente (véase Brunner, 1979: 37). Esta crítica indica ya en qué dirección transcurriría el desarrollo posterior de esa disciplina parcial de la ciencia política, principalmente a través de contribuciones estadounidenses.

2) El objeto central de análisis de los sistemas políticos comparados es el sistema político entero y sus partes, las unidades de Estado horizontal y verticalmente estructuradas, las fuerzas políticas (partidos políticos) y el ámbito social prepolítico (asociaciones, etcétera). El campo de estudio incluye también —de acuerdo con un entendimiento propio de la teoría de sistemas— el entorno socioeconómico y sociocultural del sistema político; "the political system as a sub system of the society, the main direction of its political activities, and the main point of interdependence with other institutional spheres" ("el sistema político en cuanto subsistema de la sociedad, la dirección principal de sus actividades políticas y los principales puntos de la interdependencia con otras esferas institucionales", Eisenstadt, en: Apter y Andrain, 1972: 388). La comparación recibe una importancia más esencial para esta disciplina parcial en tanto que se desarrollaron conceptos teóricos que hicieron posible y fructífera la comparación intercultural, tanto sincrónica como diacrónica. Ciertamente, el repertorio metodológico de los sistemas políticos comparados no se limita al método comparativo. [9]

La mejor manera de mostrar el objeto y método de los sistemas políticos comparados es la confrontación con el anterior gobierno comparado, haciendo evidente, al mismo tiempo, la evolución de esta disciplina parcial desde1950. Esta evolución debe entenderse como respuesta de la ciencia política al reto que las democracias occidentales experimentaron por parte

[9] *Teoría de sistemas:* un enfoque relativamente nuevo de la teoría política. Sus raíces se encuentran en la evolución de diferentes disciplinas durante las décadas de 1940 y 1950. Estas incluyen las investigaciones sobre los procesos de información y conducción en máquinas y ordenadores eléctricos que N. Wiener (1961) resumió bajo el concepto global de cibernética. Además, debe añadirse la teoría biológica de los sistemas vivos. L von Bertalanffy (1971) desarrolló a partir de estos ingredientes una teoría de sistemas general. D. Easton (1965) y K. W. Deutsch (1963) introdujeron en las décadas de 1950 y 1960 la teoría de sistemas a la ciencia política, partiendo especialmente de la cibernética como teoría de los sistemas autorreguladores. Estos se encuentran en un intercambio de *input* y *output* de información con su entorno. La labor de la teoría de sistemas consiste en la construcción de una teoría para crear de esta manera un marco de referencia para la investigación politológica (Münch, Richard, p. 1389).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

del fascismo, la Segunda Guerra Mundial, el Conflicto Este-Oeste, así como la descolonización y la formación de nuevos Estados, y consistió en una ampliación del campo de investigación en los aspectos material y geográfico, así como en innovaciones metodológicas, de técnicas de investigación y teóricas.[10] Se originó, principalmente, en los Estados Unidos, estimulada y promovida por el *Committee on Comparative Politics* (Comité de Políticas Comparativas) del *Social Science Research Council* (Consejo de Investigación en Ciencias Sociales). Esta nueva ola fue recibida en Europa desde mediados de los años 1960 y "contribuyó al avance científico y transmitió nuevos conocimientos, pero favoreció también nuevas parcialidades" (Brunner, 1979: 38).

Los desarrollos más notables ocurrieron en cinco aspectos:

A) El campo de investigación se amplió con respecto a los objetos. Aún en los casos donde el concepto de sistema político no se entiende en el sentido estricto de la teoría de sistemas con todas las consecuencias que esto arroja para el análisis, se prestó atención primordial al área de *input*. Con ello, se situaron en el centro del interés científico las fuerzas sociales (partidos, grupos de presión, élites, opinión pública, relacionadas con las elecciones) que actúan alrededor y dentro de las instituciones políticas, en lugar del análisis descriptivo de las instituciones y procedimientos políticos formales, legales y constitucionales. Esta evolución se manifestó dentro de la ciencia política en el auge de la investigación sobre los partidos políticos, entre otras áreas.

B) Otra ampliación fundamental se realizó en el aspecto geográfico. Las nuevas configuraciones de Estados en el tercer mundo se incluyeron en el análisis comparativo.[11] Este hecho tuvo consecuencias metodo-

[10] *Fascismo*: nombre que originalmente se dio a sí mismo el movimiento político organizado de forma paramilitar, que adoptó una actitud tanto anticapitalista como anticomunista y que fue dirigido por Benito Mussolini; el mismo nombre llevaban el partido surgido de ese movimiento (Partido Nazionale Fascista) fundado en 1921, así como el orden de dominación autoritario que este estableció en 1922 en Italia (Rieger, Günter, p. 602). *Conflicto Este-Oeste*: conflicto ideológico y de poder político dirimido a nivel mundial entre la URSS y los EEUU, que llegó a su fin con la autodisolución de la Unión Soviética en 1991. El punto de partida fue la difusión del sistema de dominación comunista tras la Segunda Guerra Mundial en Europa del Este, que condujo a la formación de bloques y a la militarización de las relaciones entre el Este y el Oeste (Wilzewski, Jürgen, p. 252). *Descolonización*: proceso de disolución del dominio colonial que desembocó en la independencia estatal de las regiones que hasta ese momento estuvieron bajo tal dominio (en sentido estricto, se considera descolonización al proceso posterior a la Segunda Guerra Mundial que comenzó en Asia, en 1946, con las Filipinas, y concluye en África en 1957, con Ghana) (Boeckh, Andreas, p. 403).

[11] *Tercer Mundo*: grupo de países que en su mayor parte es idéntico al de los países en desarrollo… El origen del concepto se remonta al año 1949 y está estrechamente vinculado con

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

lógico-conceptuales y normativas. Las nuevas áreas con su diversidad de condiciones políticas evidenciaron las limitaciones de los anteriores enfoques de investigación orientados hacia las instituciones (la Constitución británica como modelo: procesos de difusión y problemas de adaptación) y favorecieron el desarrollo de un *Framework of Analysis* (marco conceptual de análisis), aplicable en el ámbito intercultural (véase Almond y Coleman, 1960; Almond y Powell, 1966; Almond y Verba, 1963). No obstante, ya en 1960 se cuestionaron los modelos de desarrollo occidentales (anglo-americanos) y el razonamiento de estabilidad, reducido a la economía, de la teoría de la modernización.[12]

C) Una tercera innovación tiene que ver con el desarrollo de nuevas técnicas y tecnologías de recolección y procesamiento de datos. En la información de las ciencias sociales, los datos cuantitativos suprimieron a los cualitativos y los datos individuales los datos agregados.[13] El uso de las computadoras permitió el procesamiento de grandes cantidades de datos. Esta evolución trajo consigo problemas en el sentido de que muchas veces se abandonaron los criterios científicos (por ejemplo, el criterio de relevancia a cambio de una pseudo-exactitud), se prefirió el cálculo a la ponderación y se descuidaron los factores no medibles de la política.

D) Fue tal vez en el aspecto metodológico donde la evolución de *comparative government* a *comparative politics* transcurrió de la manera más trascendental. En Estados Unidos se relacionaba con la revolución conductivista.[14] En general, iba acompañada de un entendimiento

ideas de una tercera vía en la política de desarrollo, entre el capitalismo y el socialismo, y a nivel internacional, de la No Alineación en el conflicto Este-Oeste (Nohlen, Dieter, p. 1455).

[12] *Teoría de la modernización*: el proceso de adaptación de unidades como empresa, economía, administración, etcétera, a estándares que se consideran modernos y necesarios del progreso técnico, del crecimiento económico y de la administración racional (Nohlen, Dieter, p. 910).

[13] *Datos individuales:* información recolectada sistemáticamente acerca de hechos y procesos sociales, políticos y económicos que indican características de objetos individuales (por ejemplo, personas o acontecimientos) (Schmidt, Manfred G., p. 328). *Datos agregados*: datos individuales conjuntos, acumulados con respecto a características colectivas, por ejemplo: información sobre características del electorado de un sector electoral, como participación electoral o proporción de votos de un partido político (Schmidt, Manfred G., p. 328).

[14] *Conductivismo:* también "behaviorismo", una corriente de investigación estrictamente de ciencia experimental, empírico-cuantificadora, que se ocupa de la totalidad de las expresiones vitales y formas de conducta de organismos y sistemas en diferentes ciencias sociales, y también en la zoología, la cibernética y la teoría de sistemas (Falter, Jürgen W., p. 246).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

cientificista de la ciencia política, en el aspecto epistemológico vinculada con el propósito de superar el dualismo científico de las ciencias naturales y sociales.[15] Sin embargo, en algunos países como Alemania esta tendencia pudo implementarse completamente sólo en algunos campos de investigación (por ejemplo, en la sociología electoral). Aquí, los sistemas políticos comparados muestran en su totalidad una representación relativamente equilibrada de las metateorías y, en consecuencia, un pluralismo metodológico.[16]

E) Finalmente, cabe destacar la mayor orientación de los sistemas políticos comparados hacia la teoría, en el sentido del programa epistemológico empírico-analítico. El camino para ello lo abrieron la adopción de términos sociológicos precisos como rol, función y estructura al lenguaje politológico y la elaboración de conceptos politológicos fundamentales (como cultura política, identificación partidista, etcétera), cuya función explicativa (a diferencia de su función heurística) desató, sin embargo, algunas controversias científicas.[17] Los sistemas políticos comparados llegaron de esta manera al límite de la capaci-

[15] *Cientifismo:* también llamado cientismo [o cientificismo], es una creación lingüística que surge de la lucha cultural de la política de ideas en la Francia de la Tercera República a fines del siglo XIX… El cientismo es por su origen un concepto de lucha, creado inicialmente por representantes de la posición positivista, (quienes erigieron a la ciencia moderna como alternativa al cristianismo, presentando un programa de política de ordenamiento, guiado científicamente) (Gebhardt, Jürgen, p. 198).

[16] *Metateorías:* teorías sobre las teorías, como resultado de una auto-tematización reflexiva de la ciencia (Weiss, Ulrich, p. 868).

[17] *Rol:* concepto tomado del mundo del teatro, en el cual el actor que encarna a un determinado personaje se convierte en el portador de un rol ("papel"). En el lenguaje cotidiano, con el rol social se establece una mediación entre el individuo y la sociedad: aquel funge como portador y ejecutor de tareas y pautas de conductas definidas socialmente. Esto se ha asentado en la separación del concepto de rol procesal del estructural, que también llevó a la distinción entre (1) la teoría de roles estructural-funcional y (2) la teoría de roles interaccionista (Strasser, Hermann, p. 1229). *Función:* acción o ejecución de tarea, cometido que corresponde a una parte dentro de un conjunto. En el funcionalismo, denomina principalmente un requerimiento abstracto o específico de un sistema para mantener su estabilidad (Waschkuhn, Arno, p. 631). *Estructura*: elemento de la organización, formación o estructuración de un sistema en relación a los otros elementos del mismo. Para un análisis estructural adecuado se tiene que establecer la referencia entre la estructura, la función y el proceso (Waschkuhn, Arno, p. 559). *Cultura política*: designación para la dimensión subjetiva de los fundamentos sociales de los sistemas políticos; se refiere a distintos grados de conciencia política, mentalidades, formas de pensar o de conducta "típicas" asignadas a determinados grupos o sociedades completas (Berg-Schlosser, Dirk, p. 317). Véase también el capítulo 8 del presente volumen. *Identificación partidista*: concepto social-psicológico desarrollado por la Escuela de Michigan… Sirve para caracterizar la vinculación afectiva de los individuos con un determinado partido (Quenter, Sven, p. 687).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

dad de explicación de fenómenos sociales y políticos distintos en los aspectos genético y contextual, por medio de conceptos científicos utilizados de modo intercultural.

3) Para la evolución de esta disciplina parcial fue decisiva la pregunta si las instituciones deben considerarse variables independientes o dependientes y, en consecuencia, qué valor explicativo pueden reclamar para la política. En Alemania, durante la fase de fundación y consolidación de la democracia (que coincide con el gobierno comparado), se consideró generalmente la importancia de las instituciones como elevada. En la ciencia política predominaba el enfoque institucional en la explicación del derrumbe de la República de Weimar.[18] La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania sacó del análisis de los llamados defectos estructurales de la constitución de Weimar las conclusiones pertinentes. El pensamiento reformista de la ciencia política al concebir la politología como "ciencia de la democracia", permaneció fijándose bastante en las reformas institucionales, como lo documenta especialmente el debate sobre la reforma del sistema electoral hasta 1960 (véase Scheuch y Wildenmann, 1965). El desarrollo de la democracia se concebía como dependiente de la bondad o bien el mejoramiento de las instituciones. Si bien los sistemas políticos comparados ya habían percibido la relación entre las instituciones y la política de manera más compleja, en los estudios de políticas sectoriales (*policy*) surgidos ahora, las instituciones fueron desplazadas del alto rango de variables independientes al rango bajo de variables dependientes. Simultáneamente, la disciplina parcial del gobierno comparado y de los sistemas políticos comparados perdió importancia como "ciencia política tradicional" en la docencia y la investigación; una parcialidad fue reemplazada por otra. Sólo los resultados del análisis de políticas sectoriales evidenciaron en los años 1980 la necesidad de que se complementaran los enfoques de *politics* y *policy*, en la medida de la explicación de los resultados de comparación de la investigación sobre políticas públicas se tenía que remitir a factores institucionales (federalismo, sistema de partidos, gobierno, corporativismo, etcétera).[19] Se redescubrieron las "ins-

[18] Véase el segundo capítulo del presente volumen.

[19] *Federalismo:* un orden (político-estatal o social) estructurado horizontal y/o verticalmente, en el cual los miembros de la Federación cuentan con derechos, competencias y legitimidad propias (Schultze, Rainer-Olaf, p. 603). Véanse los capítulos 13 y 14 del primer volumen de estas "Antologías". *Sistema de partidos*: red de relaciones de los partidos que actúan en una sociedad, la cual puede ser descrita según diferentes características: número, relaciones de tamaño, distribución del poder, distancias ideológicas, esquemas de interacción (verticalmente, o sea, entre sí; y horizontalmente, es decir, con las clases sociales y los grupos de interés), grado de institucionalización, etcétera (Bendel, Petra, p. 1259). *Gobierno*: concepto de sig-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

tituciones ya olvidadas", y "la pregunta por la adecuación de las instituciones políticas se convirtió ante las evidentes problemáticas y los procesos de cambio en la economía, sociedad y política… en uno de los problemas más urgentes de la política y la ciencia política" (Hartwich, 1989: 10). Además de la función explicativa para los resultados de la política en democracias estables, las instituciones volvieron a ocupar una función normativa en los procesos de democratización y del cambio de sistema en Europa del Sur, América Latina y Europa Oriental.[20] No obstante, el neo-institucionalismo no pretende explicar todo mediante las instituciones —como lo hacía el "institucionalismo de viejo cuño"—, sino que está consciente, debido a la complejidad de los nexos a explicar, de la necesidad de enfoques explicativos complejos (véase Von Beyme, 1988: 83 y ss.).[21] Empero, en la práctica no se descarta que junto a un "institucionalismo ilustrado" se vuelvan a defender posiciones propias del "institucionalismo antiguo", por ejemplo, en el debate sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina (véase Nohlen y Fernández, 1991 y 1998).

4) Para el análisis comparativo de los sistemas políticos subsisten las deficiencias en cuanto a metodología y práctica de investigación. La utilización de la comparación como procedimiento científico casi no ha sido estandarizada, siendo extremadamente heterogénea. Frecuentemente se le denomina comparación a la mera yuxtaposición de estudios elaborados de modo monográfico. Muchas veces, incluso la corriente de investigación definida como comparativa es perfilada respecto de su objetivo y método, de tal modo que sus resultados consisten, sin horizonte de comparación, únicamente en la

---

nificado diferente, puede referirse al sistema de gobierno, abarcando todas las instituciones vinculadas a la función gubernativa 8 y así acercarse al concepto de "sistema político"), o puede restringirse al órgano ejecutivo, el que rige la política en el sistema de separación de poderes. Finalmente, puede aludir también al ámbito docente y de investigación dentro de la ciencia política (Nohlen, Dieter, p. 653). *Corporativismo*: (procede del latín *corporativus*: "que forma un cuerpo"), es un término técnico… para designar diferentes formas de participación de los grupos políticos en los procesos políticos de decisión (Schubert, Klaus, p. 290).

[20] *Democratización*: proceso de establecimiento de una democracia, en el cual se pasa de regímenes totalitarios o autoritarios hacia la legitimación y el ejercicio del poder democráticos, o hacia la profundización de una democracia, mediante la ampliación de los derechos de participación de los ciudadanos en las decisiones políticas a todos los niveles del sistema político (cuyo tipo estructural no se modifica en el proceso) y, más allá de esto, hacia todos los subsistemas sociales relevantes (Nohlen, Dieter, pp. 356 y 357). Véase el segundo volumen de las presentes *Antologías*. *Cambio de sistema*: proceso de transición de un tipo de régimen a otro, especialmente aquel de un (régimen no democrático) hacia la democracia (Nohlen, Dieter, p. 123). Véase el capítulo octavo del segundo volumen de estas *Antologías*...

[21] Sobre los diferentes tipos de institucionalismo, véase el capítulo segundo del presente volumen.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

acumulación de información dispar. Esto sucede, por ejemplo, en la investigación comparativa del parlamentarismo, la que no logra proporcionar conocimientos científicos si no tiene en cuenta la función de los parlamentos en distintos contextos de sistema. Comparativas en sentido estricto son sólo aquellas investigaciones que buscan explicar los fenómenos estudiados. En este aspecto, la bibliografía científica es caracterizada por una curiosa ambivalencia. Por un lado, se exige la gran teoría (por ejemplo, una teoría de las instituciones) que explique todo (y que, mientras no esté disponible, no permite explicar nada con rigor).[22] Ante estas ambiciones de formación de teoría científica se recomienda guardar el mayor escepticismo (y ante las conclusiones, una resistencia decidida). Por otro lado, la investigación que se denomina comparativa a sí misma trabaja con frecuencia dentro de diseños de investigación relativamente carentes de teoría, o se conforma en sus resultados con clasificaciones y tipologías, es decir, preparaciones descriptivas y ordenadoras del material.[23] Empero, el método comparativo se aboca a la comprobación de causalidad, a afirmaciones en forma de hipótesis (verificables) o teorías (de alcance limitado) sobre el nexo entre variables independientes, dependientes e interventoras, causas y efectos.[24] Las clasificaciones y tipologías sólo cumplen una función auxiliar en este proceso. Dentro de los sistemas políticos comparados se atendía especialmente la comparación funcional. Ésta obliga al análisis de elementos individuales del sistema político, por ejemplo, de los parlamentos, en el contexto más general del sistema político. "La comparación funcional hace necesario trasladar, por decir así, al primer plano del fondo social y cultural de la estructura institucional e incluirlo en el análisis" (Lehmbruch, 1970: 66). Las decisiones del investiga-

[22] *Teoría*: véase el capítulo séptimo del primer volumen de esta colección.

[23] *Clasificación:* un procedimiento lógico que sirve para el ordenamiento de objetos según sus características o sus relaciones en clases (Nohlen, Dieter, p. 208). *Tipología:* orden sistemático de fenómenos establecido sobre la base de tipos (Nohlen, Dieter, p. 1479). Entendemos por "tipos", a su vez, a una generalización en la que son reunidos, en una especie de género, los fenómenos que presentan similitudes respecto de determinadas características empíricas

[24] *Causalidad*: postula en sentido estricto una relación entre dos variables (estados de cosas, acontecimientos) en la forma de una clara relación de causa-efecto a la cual se le atribuyen las exigencias de una ley causal, lo que significa que las relaciones han de ser deterministas. Consecuentemente, la causalidad expresa una relación por ley de causa y efecto, como puede ser establecida en las ciencias naturales a través del experimento (Nohlen, Dieter, p. 142). *Hipótesis*: supuesto ya comprobado o a comprobar sobre la cualidad de una circunstancia o el tipo, el grado y la dirección de la conexión entre dos o más variables. Las hipótesis son "factores de producción", según Hartmann, centrales de la descripción, el análisis y el pronóstico científicos (Schmidt, Manfred G., p. 679). *Variables*: en la investigación empírica, la denominación de las características observadas en el ámbito de un objeto (Kriz, Jürgen, p. 1507).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

dor sobre lo que se va a comparar (sistemas enteros, segmentos individuales, variables limitadas en cuanto al número) se orientan por el objetivo científico de la comparación planteada. La selección de los casos (su cantidad, casos homogéneos o heterogéneos con respecto a las variables de contexto, similares-concordantes o disimilares-diferentes respecto de la variable independiente o la dependiente, *Area Approach*, etcétera) interviene también en el resultado de la investigación y es, por lo tanto, una decisión que el investigador debe tomar de manera razonada y fundada.[25]

Bibliografía

Almond, G. A. y Coleman, J. S. (eds.) (1960), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, PUP.

Almond, G. A. y Powell, G. B. (1966), *Comparative Politics*, Boston, Little Brown.

Almond, G. A. y Verba, S. (1963), *The Civic Culture*, Princeton, PUP.

Almond, G. A. y Verba, S. (eds.) (1980), *The Civic Culture Revisited*, Boston-Toronto, Little Brown.

Andersen, U. y Woyke, W. (eds.) (2003), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* ("Manual del sistema político de la República Federal de Alemania") 5a. ed., Opladen, Leske & Budrich.

Apter, D. E. y Andrain, C. F. (eds.) (1972), *Contemporary Analytical Theory*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Barnes S. H. *et al.* (1979), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage.

Berg-Scholsser, D. y Müller-Rommel, F. (eds.) (2003), *Vergleichende Politikwissenschaft* ("Ciencia política comparativa") 4a. ed., Opladen, Leske & Budrich.

Beyme, K. von (1966), *Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Regierungslehre* ("Posibilidades y límites del gobierno comparado"), en PVS 7.

Beyme, K. von (2000), *Die politischen Theorien der Gegenwart* ("Teorías políticas contemporáneas"), 8a. ed., Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

[25] *Area approach*: concepto del habla inglesa ("enfoque de área") que designa un enfoque dentro del método comparativo que apunta a reducir de manera primordialmente geográfica la selección de los casos investigados. A esto subyace la suposición de que ciertas áreas… muestran una gran cantidad de características comunes…, de manera que está garantizada una mejor posibilidad de comparar los casos (Nohlen, Dieter, p. 59).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

BINDER, L. *et al.* (1971), *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, PUP.

BLONDEL, J. *et al.* (1981), *El gobierno. Estudios comparados*, Madrid, Alianza (edición original: 1969).

BÖHRET, C. J. *et al.* (1988), *Innenpolitik und politische Theorie* ("Política interior y teoría política"), 3a. ed., Opladen, Westdeutscher Verlag.

BRUNNER, G. (1979), *Vergleinchende Regierungslehre* ("Gobierno comparado"), Paderborn *et al.*, Schöningh-UTB.

EASTON, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

HARTMANN, J. (2000), *Westliche Regierungssysteme* ("Sistemas políticos occidentales") 2a. ed., Opladen, Leske und Budrich.

HARTWICH, H.-H. (ed.) (1989), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen* ("Poder e impotencia de instituciones políticas"), Opladen, Westdeutscher Verlag.

LAUTH, H. J. (ed.) (2002), *Vergleichende Regierungslehre* ("Gobierno comparado"), Opladen, Westdeutscher Verlag.

LEWIS, P. G. *et al.* (eds.) (1978), *The Practice of Comparative Politics*, 2a. ed., Nueva York, Longman.

LOEWENSTEIN, K. (1976), *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel (edición original: 1957).

MACRIDIS, R. C. y BROTEN, B. E. (1990), *Comparative Politics*, 7a. ed., Londres *et al.*, Sage

NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M. (eds.) (1991), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.

NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M. (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.

PASQUINO, G, (2004), *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Prometeo libros.

ROKKAN, S. (ed.) (1968), *Comparative Research across Cultures and Nations*, La Haya, Mouton.

SARTORI, G. (1991), "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3).

SARTORI, G. y MORLINO, L. (eds.) (1994), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza (edición original: 1991).

SCHARPF, F. (1999), *Gobernar en Europa*, Madrid, Alianza.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

SCHEUCH, E. K. y WILDENMANN, R. (eds.) (1965), *Zur Sociologie der Wahl* ("Sociología de la elección"), Colonia-Opladen, Westdeutscher Verlag.

SCHMIDT, M. G. (2003), *Political Institutions in the Federal Republic of Germany*, Oxford, OUP.

SCHMIDT, R. H. (ed.) (1967), *Methoden der Politologie* ("Los métodos de la politología"), Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO OCTAVO

LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA COMO VARIABLE EN EL ANÁLISIS Y LA COMPARACIÓN DE SISTEMAS POLÍTICOS*

Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La cultura como política sectorial y su estudio a través de la historia*. III. *La cultura política*. IV. *La cultura como* policy. V. *Comentario final*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Como ya hemos visto en capítulos anteriores del presente volumen, en el enfoque histórico-empírico son de fundamental importancia las variables del contexto, dentro de las que la cultura en general y la cultura política en particular cobran singular relevancia. En muchas ocasiones son las variables culturales las que pueden estar en condiciones de explicar la causa de similitudes y diferencias entre diversos fenómenos, instituciones o modelos en el mundo de lo político. En este capítulo, expondremos la importancia de la variable "cultura" en el análisis y comparación de sistemas políticos. La cultura puede aparecer como fenómeno comprensible en sentido estricto y en sentido amplio, y también como un campo de política.

La consideración de la cultura como un elemento central en el análisis político se ha presentado de manera paulatina, particularmente desde la década de los ochenta del siglo pasado. Las causas de esto son diversas, pues fenómenos como la consumación de la independencia de muchos paí-

* Una primera versión de este capítulo apareció en el libro *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (José Reynoso y Herminio S. de la Barquera, editores), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Para los fines de este volumen, el texto ha sido totalmente revisado y actualizado.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ses después de la Segunda Guerra Mundial, la democratización de muchos Estados en la segunda mitad del siglo XX, los conflictos étnicos que siguieron al fin de la Guerra Fría, la propagación de ideas fundamentalistas, la nunca antes vista movilidad de personas en todo el mundo, el "choque de culturas", los procesos de migración dentro de muchos países y entre muchos países y regiones han traído consigo un creciente interés por estudiar y comprender las características, y las diferencias y similitudes culturales de los sistemas políticos. Pese a ello, la cultura, ya sea entendida en sentido estricto o en sentido amplio, no ha sido contada tradicionalmente como parte de los términos capitales de la ciencia política, si bien aparece como parte fundamental de algunos conceptos muy importantes para esta disciplina.

Apuntamos ahora, con respecto a lo que podemos entender por cultura en sentido estricto (sin querer profundizar en el tema, pues nos saldríamos del marco del presente capítulo), diremos que con este vocablo se ha aludido al elevado mundo del espíritu, particularmente asociado a un trío "clásico" de religión, ciencia y arte: es la imagen de lo verdadero, lo bueno y lo bello de la tradición humanista. Más tarde se agregó también a la educación. Este concepto "estricto" de cultura fue percibido, poco a poco, como insuficiente para los objetivos de la moderna política cultural y de las ciencias con sus diferentes disciplinas, por lo que ha sufrido transformaciones que lo han ampliado considerablemente, a partir de criterios sociológicos y antropológicos. Por su lado, como un ejemplo de un concepto amplio de cultura, podemos mencionar la definición de la UNESCO, de 1976, en donde esta recomendaba extender el concepto de cultura a todas las formas de la creatividad y de la expresión de grupos y de personas, tanto en las formas de vida o en las actividades artísticas; esta definición, por lo que leemos, la cultura es vista como forma de vida.[1]

La utilización adjetival del término y las numerosas combinaciones de palabras se han vuelto parte importante del léxico tanto en la política como en la ciencia de la política, como, por ejemplo: política cultural, multiculturalismo, pluralidad cultural, Estado cultural y cultura política, entre otras. Considerada como política sectorial —esto es, con el nombre de "política cultural"—, nos encontramos también con que la cultura juega en el análisis político un papel muy marginal, sucediendo lo mismo que con las artes en general (Sievers, 1988: 22; *cfr.* Nohlen, 2006b: 313).

[1] Recomendamos al lector curioso leer las pp. 65-83 de Sánchez de la Barquera (2011), para acercarse a los diferentes conceptos de cultura a través de la historia y profundizar en ellos.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

II. La cultura como política sectorial y su estudio a través de la historia

Son realmente pocos los trabajos de investigación politológica, sobre todo en países de habla española, que versan sobre la relación entre los procesos políticos y el desarrollo artístico y cultural. La relación entre una determinada teoría política y la puesta en marcha de una correspondiente política cultural no ha sido tocada aún de manera amplia en la ciencia política. Nos referimos aquí a la cultura como política sectorial; es decir, cuando se considera, como ocurre generalmente, como variable dependiente, pues, junto con el arte, sigue jugando un papel poco relevante en los diseños de investigación politológica.[2] De ahí que sean extremadamente raras las disertaciones acerca de las relaciones entre los procesos políticos y el desarrollo del arte y la cultura. Es cierto, por ejemplo, que existen algunos trabajos de historiadores del arte y de la cultura que buscan explicar, pongamos por caso, las relaciones entre los monarcas absolutistas y la enorme producción artística en el siglo XVII y primera mitad del XVIII. Nos viene a la memoria la obra de algunos pensadores del siglo XVIII, el denominado "Siglo de las Luces", por ejemplo, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y Denis Diderot (1713-1784), quienes escribieron obras tanto de política y filosofía como de arte y estética, además de algunas de carácter "político-estético". Otros escritores con intereses similares son, por mencionar a algunos, Edmund Burke (1729-1797), Immanuel Kant (1724-1804) y Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831).

No obstante, estos trabajos por lo general no pretenden demostrar la existencia de una determinada teoría política que esté detrás de una política cultural concreta. Lo mismo sucede con los estudios en torno a la arquitectura como arte de representación, particularmente en el Renacimiento y en el Barroco. En este sentido, es digno de mencionar el libro de Hans Peter L'Orange sobre el Imperio Romano en la Antigüedad tardía (L'Orange, 1995). Entre otros fenómenos, dicha obra trata de la disolución del orden hasta entonces existente en Roma y de las reformas políticas que se convirtieron en el fundamento de una moderna estructura administrativa y estatal. El objetivo que perseguía L'Orange era analizar los efectos de estos cambios políticos y sociales en el arte, que llegó en esa época a alturas verdaderamente excelsas. Sin embargo, la búsqueda de alguna teoría política determinada que proporcionase el fundamento para esta "política cultural" concreta, queda fuera de las metas y los alcances de esta obra extraordinaria.

[2] La cultura como política sectorial también puede tomarse como variable independiente, dependiendo del interés cognitivo de la investigación y, por lo tanto, de su diseño.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Otra obra, más reciente y sumamente interesante, fue en Francia y luego, traducida, en España. Su autor es un experto en arte renacentista y fue ministro de cultura durante el gobierno de François Mitterrand y de educación en el de Lionel Jospin en diferentes periodos legislativos entre 1981 y 2000. Estamos hablando de Jack Lang (2007). Se trata, en esta obra, de un ensayo que intenta entender y explicar lo que su autor llama "el milagro florentino", es decir, la actividad que llevó al poder al gran Lorenzo el Magnífico (Lorenzo di Pierfrancesco di Medici, 1449-1492), que lo mantuvo en él y que lo hizo un personaje poderosísimo en la Italia del *Quattrocento*. Reconocido como una verdadera autoridad en el estudio de la Florencia renacentista en general y de Lorenzo en particular, Lang es un investigador de amplios conocimientos sobre la política, la cultura, el ser humano del Renacimiento italiano y la historia de Florencia. Ahora nos interesa destacar el capítulo "El príncipe de una revolución cultural", pues en él se describe lo que podríamos llamar una "política cultural", junto con la intención política que figuraba detrás de las medidas de fomento cultural de Lorenzo. Esto significa que Lang explora la estructura, las características y las repercusiones sociales y políticas de lo que podríamos llamar la "política cultural" del Magnífico en la Florencia del siglo XV. Según Lang, Lorenzo mostró a sus contemporáneos que la inversión, la originalidad y el riesgo, relacionados con el "saber hacer" son tanto o más importantes que el trabajo de los campesinos. Podemos decir que, para el mecenas florentino, la técnica y la artesanía discurren después de la ciencia y del arte. Por eso Lorenzo también fomentó la ciencia, por la que tenía grandísimo interés. No hay que olvidar, como ejemplo de ello, que Amerigo Vespucci (1454-1512) trabajó para él como su representante en Sevilla. De hecho, una de las cartas escritas por el cosmógrafo florentino a Lorenzo, que se publicó en forma resumida con el nombre "*Mundus Novus*" (Augsburgo, 1504), es en donde aparece por primera vez la idea de que las tierras recién descubiertas por los españoles son tierra firme de un nuevo continente, y no islas de las Indias Orientales, como equivocadamente creyó Cristóbal Colón (c. 1451-1506) toda su vida.

Ya en el ámbito de la ciencia política contemporánea, cobran gran importancia dos obras excelentes del célebre politólogo alemán Klaus von Beyme, que se han vuelto imprescindibles para el estudio de las relaciones entre la cultura y la política. Nos referimos a las siguientes publicaciones: "El arte del poder y el contrapoder del arte. Estudios sobre la tensa relación entre arte y política"[3] y, el otro, "Política cultural e identidad nacional.

[3] *Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik* (Von Beyme, 1998).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Estudios sobre la política cultural entre la dirección estatal y la autonomía social".[4] A la pregunta de por qué no existe una "politología del arte", Von Beyme responde que la ciencia política no tiene competencia en relación con aquellas épocas en las que había una estrecha vinculación política con el arte, sino que le compete el desarrollo de la democracia después de la Segunda Guerra Mundial. En esta época disminuye la relación de política y arte de manera constante. Desde que la historia contemporánea se adentra en la historia de la posguerra y le reduce a la ciencia política su competencia, incluso para la época después de 1945, el científico social ve cómo su campo de acción constantemente se actualiza. En tanto que algunos politólogos se han adentrado exitosamente en cuestiones de la iconología política de regímenes pasados, han adquirido competencia como historiadores. Los más exitosos han sido los historiadores de teorías políticas, quienes sin embargo forman solamente un grupo marginal. Von Beyme toca además el tema del papel de la cultura como un subsistema creador de identidad, que con los otros subsistemas sociales (derecho, política y economía) y las ideas de legitimación que traen consigo adquieren, de acuerdo con cada Estado nacional, un peso diferente, como señala en la primera de dichas obras.

III. La cultura política

En la ciencia política fue la investigación comparada de sistemas políticos la que hizo a los politólogos volver los ojos al factor cultural. Así, se habla de "cultura política", término que se ha vuelto esencial en la comparación de sistemas políticos. ¿De dónde proviene este concepto, el de "cultura política"? Gabriel Abraham Almond (1911-2002), uno de los politólogos más importantes del siglo XX, se encontró con el concepto de cultura en sus estudios de sistemas políticos comparados e introdujo en 1956 el término *political culture*. Con esto no daba a entender, en contra de la concepción cotidiana del término, las formas de convivencia de nuestros representantes populares, sino que encontró lo siguiente: "Todo sistema político está empotrado en un determinado patrón de orientación para la acción política. Encontré útil referirme a esto como la cultura política".[5] A diferencia, por lo tanto, del significado cotidiano, común y corriente, el concepto de Almond es empírico-analítico y por

[4] *Kulturpolitik und nationale Identität. Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie* (Von Beyme, 1998b).

[5] "Every political system is embedded in a particular pattern of orientation to political action. I have found it useful to refer to this as the political culture", Almond, Gabriel A. (en *Comparative Political Systems*, 1956, citado por Hansen, 2000: 373).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

eso libre de valoraciones. Según estas consideraciones, podemos constatar que la cultura política y las experiencias y tradiciones político-históricas de un país —por ejemplo: el desarrollo predemocrático político-cultural, la forma de Estado, etcétera— ejercen una influencia decisiva, tanto en lo que concierne a las actitudes frente a la política en general como también en la forma en que las políticas sectoriales del Estado en cuestión se llevan a cabo. En la ciencia política comparada, la importancia que tiene la inclusión del factor cultural para la generación del conocimiento es indiscutible. Por regla general se considera a la cultura como una variable del contexto, particularmente cuando se estudian fenómenos políticos fuera del ámbito cultural europeo (Hartmann, 2003: 50-51). En este sentido, Badie y Hermet (1993) asignan un gran valor a las variables culturales, sobre todo por su gran importancia metodológica. Para un estudio comparativo, la cultura puede asegurar una perspectiva más individualizadora. Esta variable es de trascendental significado, especialmente si se piensa que un análisis comparativo podría llevar a una simple acumulación de datos, en caso de que sólo se trate de consignar y enumerar una serie de similitudes y diferencias. Aquí es necesario recalcar que la ciencia política comparada sólo cumple con su objetivo cuando indaga cuál es la progresiva comprensión de los mecanismos que explican las similitudes y diferencias y cuando busca encontrar la causa de los fenómenos que analiza, según ha recalcado Nohlen insistentemente (véase Sánchez de la Barquera, 2011: XLIII-XLIV). La variable cultural es, por lo tanto, un imperativo metodológico inevitable.

IV. La cultura como *policy*

Cuando hablamos de la cultura como *policy*, esto es, situándonos en la dimensión material de la política, tenemos que diferenciar y distinguir ciertas limitaciones contextuales y conceptuales. Sucede que lo que en un determinado sistema político se entiende por "política cultural" no corresponde necesariamente a lo que en otro se tendría en mente con dicho término. Así, digamos a manera de ejemplo, bajo dicho concepto se entiende en Alemania un fenómeno más amplio que el que abarca el mismo nombre en México, pues dicha denominación se refiere en aquel país europeo a un conjunto de medidas estatales que engloban tanto a la política educativa como a la cultural en sentido estricto del término. Por su parte, en México se utilizan para abarcar los mismos campos de la política dos conceptos distintos: la política cultural, por un lado, y la política educativa, por otro. También varían el peso y el significado que se les asignan tanto a la cultura de un país, región o enti-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

dad federativa como a las políticas de fomento cultural en diferentes sistemas políticos: así, en Alemania, la cultura y la política cultural son consideradas fuertes instrumentos de representación de los estados federados, mientras que en México lo es, por lo general, nada más la cultura como tal, generalmente en sentido estricto, referente a ruinas arqueológicas, tradiciones culinarias, usos y costumbres, ciudades coloniales, etcétera, y no tanto la política cultural estadual concreta, si bien es posible percibir cierto grado de diferenciación entre las actividades de las entidades federativas (véase Sánchez de la Barquera *et al.*, 2018). Podemos decir, por lo tanto, que el peso y la importancia que se le asignan a la política cultural pueden variar según el contexto sociocultural, sociopolítico y socioeconómico particular de cada sistema político, lo cual debe tener en cuenta el investigador. Por eso, generalmente, en muchos países federales el fomento a la educación, a la cultura y a la ciencia es considerado un importante elemento de la autonomía y de la identidad de los Estados miembros y de las regiones, por lo que las instancias locales lo defienden con gran celo. Este es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Canadá y Suiza, por mencionar algunos ejemplos. En este sentido, México es una excepción, pues la determinación de la política educativa en sus partes medulares no está en manos de las entidades federativas, sino en el ámbito federal, y en lo que atañe a la política cultural, también tiene como actor principal al nivel federal, prácticamente por encima de estados y municipios. Entre los países unitarios o centrales, como lo son casi todos en el mundo, la política cultural también puede convertirse en un elemento importante de la labor del Estado y de la conformación de la identidad nacional: recordemos que los dos países que más invierten en políticas de fomento cultural son, el uno, fuertemente centralizado (Francia), y el otro, ejemplo notable de federalización en dicho campo político (Alemania).

Una razón más para considerar la importancia del estudio de la cultura como variable dependiente en los estudios comparativos en la ciencia política es la siguiente: mientras que en un Estado federal existen políticas sectoriales que no necesariamente se organizan de manera "federal", como son las de finanzas, defensa, migración, salud o relaciones exteriores, la política cultural refleja fielmente la presencia de un "federalismo real". De hecho, como acabamos de mencionar, gran parte de los países federales dejan en manos de sus estados miembros la organización e implantación de las políticas educativa y cultural. Además, la manera en que las estructuras federales fomentan la competencia, la colaboración y la variedad entre sus miembros, se refleja muy claramente, sobre todo, en el campo de la política cultural (Laufer y Münch, 1998: 32). Por lo tanto, en un análisis comparativo de políticas culturales en países federales habría que estudiar no a la

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

política cultural sin más, sino a dicha política cultural desenvolviéndose en un ambiente federal, es decir, empotrada en el contexto de un orden federal con características peculiares y singulares.

Es necesario señalar que el empleo de conceptos más amplios de cultura (es decir, los que van más allá de las "bellas artes") posibilita, en la política práctica, la base para una discusión más amplia y de mayor interés para los partidos y los candidatos; en la ciencia política permite el diseño de trabajos de investigación más completos, el empleo de términos más manejables y delimitados, y el establecimiento de relaciones circulares de causalidad más complejas. Sin embargo, al incluir a la cultura como variable en los diseños de investigación de la ciencia política, ya sea como parte de las variables contextuales o como política sectorial, podemos encontrarnos con algunas dificultades: en primer lugar, la diferencia en la calidad de la información en los sistemas políticos a comparar; en segundo lugar, la diferencia de criterios, pues los elementos que en un país se consideran parte de la política cultural, en otro no lo serán forzosamente; otro problema es el acceso a la información en los subsistemas; por ejemplo, en las entidades federativas de un Estado federal, que a veces muestran entre sí grandes asimetrías en la cantidad y calidad de la información, como sucede en México y en Latinoamérica en general.

V. Comentario final

Para terminar, diremos que en los últimos años se ha intensificado la discusión en América Latina en torno a las políticas culturales no solamente en las diversas disciplinas científicas, sino también en la retórica política. No obstante, sigue siendo una paradoja —sobre la que hace cincuenta años llamó la atención Abelein— que la variable "cultura" muy lentamente y, en muchos casos, con gran esfuerzo, recién esté conquistando un lugar en las ciencias, en el discurso político, en la política práctica y en la ciencia política, precisamente cuando todos afirman compartir la idea de que la llave del desarrollo se encuentra precisamente en la formación, en la educación y en la cultura de la población y de los gobernantes. Y esto último incluye también, por supuesto, a la cultura política.

VI. Bibliografía

Badie, Bertrand y Hermet, Guy (1993), *Política comparada*, trad. de Mercedes Córdoba, México, Fondo de Cultura Económica.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

BERG-SCHLOSSER, Dirk y MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (2003), *Vergleichende Politikwissenschaft* ("Ciencia política comparada"), 4a. ed., Opladen, Leske-Budrich Verlag.

HANSEN, Klaus P. (2000), *Kultur und Kulturwissenschaft* ("Cultura y ciencias de la cultura"), 2a. ed., Tubingia y Basilea, A. Franke Verlag.

HARTMANN, Jürgen (2003), "Vergleichende Regierungslehre und vergleichende Politikwissenschaft" ("Gobierno comparado y ciencia política comparada"), en BERG-SCHLOSSER, Dirk y MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand, *Vergleichende Politikwissenschaft* ("Ciencia política comparada"), 4a. ed., Opladen, Leske-Budrich Verlag.

LANG, Jack (2007), *Lorenzo el Magnífico*, Barcelona, Destino (edición original en francés: 2006).

LAUFER, Heinz y MÜNCH, Ursula (1998), *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* ("El sistema federativo de la República Federal de Alemania"), Opladen, Leske- Budrich.

LAUTH, Hans-Joachim (ed.) (2002), *Vergleichende Regierungslehre* ("Gobierno comparado"), Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

L'ORANGE, Hans Peter (1995), *Das Römische Reich. Von Augustus bis zu Konstantin dem Grossen* ("El Imperio Romano: de Augusto hasta Constantino el Grande"), Stuttgart, Zúrich, Bessler (edición original en italiano: Editoriale JackaBook, Milán, 1985).

NOHLEN, Dieter (2006), *Diccionario de ciencia política* (en colaboración con Rainer-Olaf Schultze), Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2 vols.

NOHLEN, Dieter (2006a), "Análisis comparativo de sistemas políticos", en NOHLEN, Dieter, *Diccionario de ciencia política* (en colaboración con Rainer-Olaf Schultze), Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2 vols.

NOHLEN, Dieter (2006b), "Cultura", en NOHLEN, Dieter (2006), *Diccionario de ciencia política* (en colaboración con Rainer-Olaf Schultze), Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2 vols.

SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio (2011), *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio *et al.* (2018), "Los derechos culturales en un Estado federal: el caso de México", en *Metapolítica*, núm. 101, abril-junio de 2018.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

SIEVERS, Norbert (1988), *Neue Kulturpolitik. Programmatik und Verbandseinfluss am Beispiel der Kulturpolitischen Gesellschaft* ("Nueva política cultural, programas e influencia de las asociaciones según el ejemplo de la Sociedad de Política Cultural"), Hagen, Kulturpolitische Gesellschaft.

VON BEYME, Klaus (1998), *Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik* ("El arte del poder y el contrapoder del arte. Estudios sobre la tensa relación entre arte y política"), Frankfort del Meno, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.

VON BEYME, Klaus (1998b), *Kulturpolitik und nationale Identität. Studien zur Kulturpolitik zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Autonomie* ("Política cultural e identidad nacional. Estudios sobre la política cultural entre la dirección estatal y la autonomía social"), Opladen, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO NOVENO

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO METODOLOGÍA DE LA CIENCIA POLÍTICA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

Xavier TORRENS

SUMARIO: I. *Técnicas y métodos de gestión pública para lograr mejores resultados.* II. *Gestión pública: metodología politológica frente a ocurrencias políticas*. III. *Dos enfoques metodológicos diferentes: administración pública tradicional (APT) y nueva gestión pública (NGP)*. IV. *Dirección pública: liderar políticas con impacto social mediante métodos con evidencias científicas*. V. *Las estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública*. VI. *Bibliografía*.

I. TÉCNICAS Y MÉTODOS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA LOGRAR MEJORES RESULTADOS

La metodología de la nueva gestión pública es el elenco de estrategias, procedimientos y herramientas que en su conjunto logran que se produzcan innovaciones en el quehacer de la administración pública mediante el diseño de políticas públicas que tienen una gran capacidad de impacto social mediante enormes mejoras. No hay duda de que, en la mayoría de casos de mejoramiento en el sector público, en los organismos y administraciones de gobiernos de todos los niveles, detrás se encuentran técnicas y métodos de la nueva gestión pública.

¿Qué metodología de gestión pública provee Finlandia para diseñar su política de educación con excelencia, para que ésta le ofrezca los mejores resultados educativos internacionales, corroborados por el informe PISA, con gran impacto social en la calidad escolar de niñas, niños y adolescentes?

* Este texto fue preparado a propósito por su autor para ser publicado en estas *Antologías*, gesto que agradecemos cordialmente.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Puede constatarse que la política finlandesa implementa la nueva gestión pública, la metodología que vino a reemplazar al enfoque burocrático de la administración pública tradicional.

¿A qué métodos de nueva gestión pública se recurre en política de salud, que han posicionado a España como el líder mundial en trasplante y donación de órganos, siendo así durante más de un cuarto de siglo, batiendo frecuentemente su propio récord? Se corrobora que ésta es una política pública de trasplantes más eficaz para el bien común que adoptar el enfoque del incrementalismo, que estipula que la trata de personas y el tráfico ilegal de órganos humanos se resolvería con más policías o con más dinero. Resulta que para proteger la salud y la integridad física de los seres humanos es más efectivo un sistema público de trasplantes diseñado según los principios básicos de actuación administrativa de solidaridad, altruismo, gratuidad y objetividad en la asignación de los órganos para el trasplante. Y ello, en España, se ha conseguido con herramientas de nueva gestión pública.

¿Qué técnicas de gestión pública se hallan tras el programa de política de seguridad vial denominado carnet por puntos, que tanto éxito ha logrado en Alemania, Francia o Gran Bretaña? ¿Cómo el carnet por puntos en España ha conseguido reducir el número de fallecidos por la siniestralidad en la carretera hasta las cifras bajas de 1964, aunque desde entonces y hasta hoy haya habido un aumento espectacular del censo de vehículos y del cuantioso número de conductores? La administración pública tradicional, aplicando el enfoque incrementalista y burocrático, se ciñó a mejoras en el pavimento de las carreteras, la construcción de autovías y autopistas, la instauración de rotondas o glorietas, las campañas publicitarias impactantes y un sinfín de cambios viales que condujeron a gastar ingentes millones de euros. Ante la opción de implementar soluciones de ingeniería tecnológica con asignación de presupuestos imponentes, trascendió que la medida más efectiva era de ingeniería humana y fue un módico carnet por puntos, por el simple hecho de que dispone de la estrategia de las consecuencias englobada en la metodología de la nueva gestión pública.

¿Existen métodos de gestión pública que en política ambiental logran un municipio más limpio en el tratamiento de residuos sólidos urbanos, clasificando la basura recolectada que previamente han separado los propios ciudadanos? Las técnicas y los métodos de la nueva gestión pública residen en un compendio de cinco estrategias, quince procedimientos y casi una sesentena de herramientas, dónde elegir aquellas más convenientes para contribuir de manera directa en una ciudad sostenible.

¿Son las diferentes metodologías para diseñar la política empresarial la causa de que Nueva Zelanda sea el primer país en facilidad para hacer ne-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

gocios, donde sólo es necesario medio día y un procedimiento para poner en funcionamiento una empresa? ¿Por qué España se sitúa en la relegada posición número 30 en el índice global según el informe *Doing Business* del Banco Mundial, para hacer negocios y hasta retrocede al 86 para abrir una empresa, dado que se requieren trece días y hasta siete procedimientos administrativos? ¿Por qué, aun siendo el mejor país en Latinoamérica, México, donde en Puebla es más fácil hacer negocios que en Oaxaca o Ciudad de México, queda rezagado en el puesto 54 en hacer negocios y en el 94 en la apertura de una empresa? El valor en alza de la metodología en el diseño de las políticas públicas ofrece una respuesta palmaria a las citadas preguntas.

La aproximación al conocimiento de las técnicas y los métodos de la gestión pública nos permite un mejor diseño en las políticas públicas y, por ende, unos resultados mejores y un mayor impacto social. Especial consideración merece conocer las estrategias, procedimientos y herramientas de las que emanan políticas (*policies*) que aportan soluciones satisfactorias en la estructuración de los asuntos públicos, objetivo de la política (*politics*).

II. Gestión pública: metodología politológica frente a ocurrencias políticas

Es menester subrayar que la naturaleza de las políticas públicas en cuanto a sus métodos conlleva saber distinguir entre la metodología politológica y las ocurrencias políticas. En efecto, en este subcampo politológico, el de la gestión pública y las políticas públicas, conviene prestar atención y saber discernir entre ciencia política como investigación y política como actividad. Bajo el manto de la ciencia política, veámoslo reflejado en el análisis de las cinco políticas sectoriales mencionadas más arriba.

En primer lugar, la metodología de gestión pública que emplea Finlandia para diseñar su política de educación y que le garantiza la excelencia en los resultados educativos a nivel mundial, evaluados en el informe PISA, por ejemplo, consisten en la denominada estrategia del control: traspasar el control desde la cima del gobierno finlandés a la gestión sobre el terreno de la política de enseñanza, mediante la descentralización hacia los municipios y el empoderamiento de los centros escolares, que gozan de una enorme autonomía escolar. No son las ocurrencias políticas, sino los métodos con gran impacto social los que han situado a Finlandia en los primeros lugares del ranking mundial en educación. La calidad escolar se ha alcanzado a través de compromisos de calidad con la educación de las niñas, niños y

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

adolescentes. Son los clientes primarios, los principales beneficiarios de la política educativa finesa.

En segundo lugar, los métodos de nueva gestión pública en política de salud que han posicionado a España como el líder mundial en trasplante y donación de órganos son, en esencia, la misma metodología que llevó a Finlandia al primer lugar en educación. Se trata de la estrategia del control que posibilitó en España ser pionera en la creación de la figura del coordinador de trasplantes, aplicando la herramienta de gestión pública de la gestión sobre el terreno, además, de otra herramienta de gestión pública como los equipos de trabajo, en este caso concreto, los equipos de trasplantes. Los coordinadores de trasplantes se han convertido en España en profesionales de referencia, como en Finlandia lo son los maestros de primaria y los profesores de secundaria, grandes referentes para la gestión pública. Así pues, se observa que, en dos políticas públicas sectoriales distintas, como política de educación y política de salud, encontramos una metodología politológica similar en aras del bien común. Dilucidar dicho bien común fue posible en España en política de salud y en Finlandia en política de educación cuando se estableció un propósito claro mediante la estrategia central.

En tercer lugar, el exitoso programa del carnet por puntos ha gozado de gran impacto social gracias a la implementación de otro método de la gestión pública, la conocida como estrategia de las consecuencias, consistente en introducir consecuencias a los conductores en función de su rendimiento en cómo manejan sus vehículos en las carreteras. Los conductores alemanes, británicos, franceses o españoles son conocedores de que pueden perder puntos de su licencia de conducir. Para evitar el riesgo de la pérdida del carnet de conducir, por la penalización de conductas perjudiciales con su vehículo, entonces mejoran su conducción y su cultura vial. Y esto ha conducido a un logro en el bien común, salvar vidas humanas con la drástica reducción de muertes por accidentes de tráfico.

En cuarto lugar, el porcentaje de residuos urbanos totales reciclados es más alto si se introduce la estrategia de las consecuencias, impulsando un programa de recogida selectiva de residuos urbanos mediante estos métodos de nueva gestión pública que incorporan nuevas tecnologías como los contenedores de basura inteligentes, que no se abren si el usuario no dispone de una tarjeta, que permite premiar con una bajada de impuestos a los vecinos que reciclan bien. O el reciclaje puerta a puerta, en el que cada día se recoge un tipo de desecho en la puerta de cada casa o en un espacio ubicado dentro de la comunidad de vecinos. De esta manera se consigue incentivar la recogida selectiva de basura. Ello logra aumentar la recogida selectiva de papel, plástico, vidrio y restos orgánicos. Y la misma metodo-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

logía que sirve en un país rico occidental del norte, del mismo modo sirve en un país pobre asiático del sur como Indonesia, donde también se emplea la estrategia de las consecuencias con el programa *Garbage Clinical Insurance* en varias ciudades de la isla de Java, donde muchos vecinos pobres pueden utilizar la basura como moneda de pago a cambio de cobertura sanitaria básica. Así, los centros médicos recogen desechos urbanos a cambio de proporcionar atención médica; todo ello por estar aplicando herramientas del procedimiento de la gestión por rendimientos, que usan recompensas para generar consecuencias.

En quinto lugar, la estrategia de la cultura, que permite desarrollar una cultura emprendedora, como en Nueva Zelanda, donde a las empresas les basta solicitar vía internet el registro en la oficina de empresas en línea, para obtener un número identificativo y el registro en el impuesto general a las ventas. Esto implica disponer del menor número de procedimientos requeridos (únicamente uno) y el menor tiempo para cumplirlos (apenas medio día), asegurándose la velocidad y eficacia en la apertura de una empresa y, por ello, para comenzar un negocio, los neozelandeses ocupan el primer lugar. Muy distinto de países que, como Venezuela, que padece veinte procesos administrativos burocratizados y son necesarios 230 días, alrededor de ocho meses, para abrir un negocio.

Como tantos otros casos, los mencionados cinco ejemplos ilustrativos, que reflejan sendas políticas públicas sectoriales (educación, salud, vial, ambiental y empresarial), abren la puerta a descubrir por qué la nueva gestión pública escenifica cómo hay políticos que se toman en serio la dirección pública dejando atrás la visión burocrática, adentrándose en nuevos métodos.

III. Dos enfoques metodológicos diferentes: administración pública tradicional (APT) y nueva gestión pública (NGP)

Anidan en las instituciones políticas dos grandes aproximaciones metodológicas en la gestión de las políticas públicas: "la administración pública tradicional" y "la nueva gestión pública". Mientras que la administración pública tradicional (APT) se preocupa cotidianamente por gobernar la administración pública como organización, dejando en un lugar secundario el impacto social en la vida de los ciudadanos, en la nueva gestión pública (NGP), precisamente, se ocupa en cómo obtener un impacto social exitoso mediante la gestión de las políticas públicas.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

La burocracia es el lado oscuro de la APT. La burocratización la carga el diablo. Es una burocracia opresiva por gigantesca, ineficiente e ineficaz. Es la administración azotada por el vendaval de la rigidez normativa. El ignominioso proceder burocrático ahoga el valor público y es la jaula en la que está atrapada la administración. Una APT embebida de regulaciones que caracolean los problemas públicos conlleva el inmovilismo administrativo. En lugar de hacer propósito de enmienda y ver que la sobrerregulación no es la respuesta apropiada a un cúmulo de intentos fallidos, la APT es un fallo sistémico que se retroalimenta, generando más normas reglamentarias que burocratizan en demasía. Las preocupaciones reglamentistas siguen a pies juntillas el refrán de "si no quieres caldo, dos tazas". Se arma con un arsenal de normas administrativas que se van a pique cuando se las contrasta con su parco impacto social. La burocratización es un desatino por la dilación que conlleva. ¿No hay leyes y reglamentos por todas partes y sufrimos burocratización por todos lados? La iteración de errores estratégicos de este calibre es habitual en la APT, porque el problema es sistémico. Tanta norma acaba guardándose en el cajón, o bien se aplica aquello de "hecha la ley, hecha la trampa" y, entonces, los gestores públicos buscan los intersticios del sistema administrativo para operar.

La tarea de la NGP es disipar las tinieblas de la APT. Mientras que la NGP tiende a la luz; saca a relucir que una gestión pública sin el corsé reglamentista comportaría ventajas. Plantea que la APT tiene un fallo estructural, sistémico e institucional que hace inaprensible una gestión pública eficaz en su seno. Por ello, las instituciones deben reducir la burocracia para reinventarse, sin vuelta atrás. La NGP no es un método infalible, es la aproximación científica que consiste en construir una gestión pública mejor, imaginando un presente distinto de la actual realidad administrativa. Cualquier gestor público puede entrever unos promisorios bosquejos de lo que implicaría la reducción de la burocracia. El ciudadano deambula por un territorio devastado por la burocracia. Es verdad que deshacer esta situación tiene un fundamento sólido en la metodología.

El directivo público tiene como misión la tarea quijotesca de reducir la burocracia, porque la APT es un gigante burocrático. Conseguir métodos más efectivos y menos costosos frente a los trámites burocráticos inservibles o inoperantes.

Reducir la burocracia no implica *ipso facto* reducir la cuantía de burócratas. Antes hay que evaluar qué estructura directiva se requiere y, una vez se tenga el diseño apropiado, encauzarlo. Querer reducir el debate a una discusión entre la deriva privatizadora truculenta o el intervencionismo público siniestro es ignorar o no entender que hay algo previo metodológica-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

mente. Reducir los burócratas no resuelve el problema (Osborne y Plastrik, 1998: 39-42). Lo que hay que reducir es la burocracia y, además, siguiendo unas estrategias predeterminadas.

De puertas adentro, la gestión pública se juega la vida o la muerte (el desfallecimiento, al menos) del sector público como sector con poder para tener impacto social. De puertas afuera, la reducción de la burocracia será la mejor campaña publicitaria, porque es una ventana de oportunidad para demostrar con hechos que verdaderamente existe una nueva gestión pública. Porque el aumento de la burocratización cada día que pasa es la gota que colma el vaso del problema de la ineficacia y la ineficiencia. El declarado o encubierto propósito de desmantelar el sector público ha llevado a algunos políticos cargados de obcecación a usar la NGP, pero en verdad más que emplear la NGP lo que se ha hecho es instrumentalizar apenas algunas de sus herramientas para sondear o materializar privatizaciones amén de despidos. Se depositarían vanas perspectivas en el avance de la gestión pública si se creyera tal aserto. Alejados del tremendismo lúgubre, puede darse cuenta que merece ser sopesada la idea de adentrarse en la NGP, sea para crear un clima propicio a la innovación, incorporar mecanismos de participación o aventurarse en un mayor impacto social. Quien sea exigente y tenga buen ojo clínico, sabrá interiorizar los métodos de trabajo de la NGP y expandirla, recopilando buenas prácticas.

Es una perogrullada decir que la NGP no es una mina de oro. Sin embargo, puede solemnizarse que, cuanto menos, sí es una buena oportunidad. Bastan un par de ejemplos para comprender bien lo que significa reducir la burocracia. ¿Qué es más útil para la persona que va a trabajar en transporte público, emplear en su itinerario hasta cuatro billetes distintos (los boletos del tren, metro, tranvía y autobús), o bien usar un único billete integrado para todos los transportes en el mismo viaje? ¿Qué prefiere la ciudadanía, una ventanilla única donde realizan diferentes trámites del mismo problema, o tener que pasearse a través de tres o cuatro ventanillas distintas?

La burocracia complica la vida, habida cuenta de que entorpece el proceso político y administrativo de resolución de los problemas públicos. Crear más normas minuciosas es como echar gasolina al fuego. La gran paradoja consabida de la APT es que para resolver los problemas genera más normas que empeoran la resolución práctica de dichos problemas enconados. Está en boca de todos que hay que mejorar la gestión pública, pero no podemos mostrarnos pletóricos porque cuesta cambiar. Hay que barruntar cómo desarrollar el proceso para que sea fecundo. La clave puede estar en tender un puente sobre el abismo que separa la APT y la NGP. Entonces se emprenderá un proceso político-administrativo de cambio. Y para cambiar

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

la inanidad de esta realidad, cabe emplear los métodos de la nueva gestión pública.

El proceso de mejora de la gestión pública recibe diferentes denominaciones (Osborne y Plastrik, 1998: 23): "reinvención", "nueva gestión pública", "nueva administración pública", "rediseño", "reforma del sector público", "reingeniería de los procedimientos administrativos".

Reinventar el gobierno es reinventar la forma de gobernar. No es un cambio de sistema político (la democracia liberal es el mejor sistema político); tampoco es una reforma legislativa (sólo la APT es la que cree a pies juntillas que con reformas parlamentarias y reglamentistas se resuelven los problemas públicos); ni tampoco es meramente una reorganización administrativa; ni solamente lucha contra el fraude; ni son recortes presupuestarios ni reducción de plantilla, ni privatización; (Osborne y Plastrik, 1998: 26-29). No se trata de sortear el bache de la APT ni de evitar algunos rasguños burocráticos, sino que se trata de un cambio de paradigma con un elenco de estrategias, procedimientos y herramientas más apropiados para el siglo XXI.

Reinventar significa cambiar poniendo como bandera la eficacia, entendida como resultados mejores para la ciudadanía mediante la innovación para cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad, el poder y la cultura de la gestión pública (Osborne y Plastrik, 1998: 30). Para ello, el directivo público se convierte en un estratega que procura mejorar continuamente la calidad de la gestión pública. Lo hace a través de un programa de reformas fundado en las estrategias de la NGP, coordinadas entre sí para crear sinergias.

Se trata de un gobierno emprendedor. Aquello que se quiere emprender son nuevos roles y diferentes responsabilidades. Ello supone crear pautas de razonamiento y de comportamiento distintas en la gestión pública, lo que Osborne y Plastrik (1998: 60 y 61) denominan la "reescritura del código genético" de la administración pública, su ADN. Los escollos son muchos. Para reinventar los directivos públicos deben pasar de su obsesión por el control de los *inputs* (recursos, básicamente), típico de la APT, al control de los *outcomes* (resultados), distintivo de la NGP; en el intermedio se encuentran administraciones en transición, en las cuales es prototípico que focalicen en los *outputs* (productos).

Cambiar el modelo mental es plausible si se concibe que es una metodología pluralista. Del mismo modo que en la APT se encuentra todo el amplio espectro ideológico (de un lado a otro del eje ideológico), en la NGP también se halla todo el abanico de ideologías políticas (de derecha a izquierda). Caben soluciones diferentes ideológicamente en el seno de la

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

NGP, unas de izquierdas, otras de centro y unas terceras de derechas, unas más participativas y otras quizás no tanto, pero todas ellas reinventando el gobierno y la administración pública para evitar su burocratización. La reinvención del gobierno implica el desfondamiento de la administración pública mediante la reducción de la burocracia.

IV. Dirección pública: liderar políticas con impacto social mediante métodos con evidencias científicas

Buscar la consecución de soluciones satisfactorias a los problemas públicos se logra mediante métodos aplicables al diseño de las políticas públicas. Para ello, tanto los directivos públicos como los empleados públicos deben capacitarse e incorporar estos métodos de la nueva gestión pública.

La gestión pública estratégica (gestión pública directiva, gerencia pública) es aquella que corresponde a los políticos y los altos cargos de la administración pública, sea esta la del gobierno local, autonómico o del estado en España, o bien el gobierno municipal, estatal o federal en México. Acabar con el problema del fracaso escolar, la contaminación acústica o las personas sin techo no reside solamente en quiénes alzan la voz a favor de uno u otro problema público (más propio de *politics*), sino en quiénes saben cómo gestionarlo bien a través de métodos que han ofrecido resultados positivos (más ajustado a *policy*). Y para hacerlo es a todas luces insuficiente incrementar recursos, sino que primero hay que saber diseñar las políticas públicas a través de metodologías de contrastada validez empírica con evidencias científicas.

El directivo público y el gestor público son estrategas si son personas que emplean los mecanismos de poder político a su disposición para cambiar la dinámica del sistema administrativo de modo que mejoren los resultados y el impacto de las políticas públicas. Para ello se requiere la gestión estratégica (dirección estratégica, planificación estratégica).

En el marco de la NGP, la gestión pública directiva supone gobernar y sus funciones son de dirección. Todos los ojos están puestos en llevar el timón: establecer objetivos para un área pública determinada y tomar decisiones sobre cómo conseguirlo, que es lo debe hacer un buen político o un buen alto cargo público. Esto es distinto de gestionar, dado que la gestión pública operativa representa gestionar y sus funciones son operativas. Consiste en llevar los remos: establecer cómo proveer los servicios e implementar los programas y proyectos, que es lo que hace un buen gestor público.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Los directivos públicos llevan el timón de la gestión pública. Los gestores públicos directivos —empleando el término en un sentido abierto y amplio— son los políticos en el gobierno, los altos cargos de la administración pública (sean de designación política o técnica) y los asesores, sea en el gobierno del estado o federal, el gobierno autonómico o estatal, o el gobierno local o municipal. Son quienes se dedican a coordinar y dirigir la cosa pública. De hecho, son quienes deberían ser los principales impulsores del giro copernicano que haga de la APT una NGP.

El directivo público, como responsable de un repertorio de recursos públicos, su tarea principal "consiste en encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de estos recursos" (Moore, 1998: 40 y 41). Su tesón es esencial para introducir cambios.

Cabe distinguir entre la gestión política (*political management*) y la gestión de la política pública (*policy managem*ent). El modo de lograr valor público es abarcar tres puntos (Moore, 1998: 30, 31, 47, 48, 115 y 116): primero, analizar el valor público y tener un propósito y una estrategia; segundo, saber llevar a cabo la gestión política, logrando los apoyos necesarios para implementar la política pública, y tercero, redefinir la gestión operativa de la política pública. Estos tres puntos forman el triángulo estratégico que coordina el directivo público.

Un directivo público tiene que dedicar parte relevante de su tiempo para cerciorarse de que tiene bien estructuradas sus estrategias, procedimientos y herramientas. Dirigir implica establecer objetivos y, entre ellos, fijar prioridades. No es fácil, porque la APT tiende a reglar muchos objetivos, y cuando todo aparece como una prioridad, entonces nada resulta absolutamente prioritario. Si el discurso político sostiene que es prioritario tanto la política social, como la ocupacional, empresarial, educativa, sanitaria y otras, entonces para la NGP resulta claro que no hay fijación de prioridades. La prioridad puede ser la educación y la salud, o lo social y ocupacional, o cualquier otro orden de prioridades políticas, pero no todo a la vez. Es importante tener las ideas claras sobre qué es prioritario, qué es importante, qué es secundario y, en otro plano, qué es urgente, qué es corriente, etcétera. La gestión pública está impregnada de realismo político: no se podrá hacer todo, hay prioridades y nadie está holgado de recursos. Pero algo podrá hacerse, porque la ductilidad de la realidad quizá no sea como cabría esperar, pero no es un cambio imposible. Por supuesto, pasará por los sobresaltos y avatares típicos y tópicos de la organización administrativa. Pero no hay que darle la espalda a la reinvención del gobierno aplicando nuevas metodologías.

El excesivo número de objetivos y la incapacidad para priorizarlos es frecuente. La gestión pública dista tanto del discurso político como del mar-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

keting político. La gestión pública no son gestos, sino gestión. Lo que va de la politiquería a la política, es lo mismo de lo que va de los gestos simbólicos a la gestión pública. No son gestión pública aquellos ideales acompañados de gesticulaciones sin concreción de medidas efectivas. Refugiarse en la retórica no conlleva la implementación de políticas públicas. Los discursos estentóreos de un político populista no disminuyen la inflación, ni crean puestos de trabajo. Por mucho que se exorne el discurso político, el ciudadano de a pie sufre la falta de una gestión pública eficaz. Hasta provoca vergüenza ajena recordar que "del dicho al hecho hay un buen trecho".

El directivo público debe actuar con maestría política ante su función de decisión política y sus actos de liderazgo público. En lugar de dictar órdenes conclusivas, ahora le toca liderar procesos abiertos. Cambiar el talante autoritario por el liderazgo. El reto de dirigir bien supone reinventar la forma de gobernar y reducir la burocracia. No es fácil llevar el timón. Implica tener formación en las estrategias, procedimientos y herramientas de gestión pública y muchos políticos, asesores y altos cargos públicos están privados de dicha capacitación. Es un cambio del estilo directivo. El directivo público se transforma de jefe controlador que brama, iluminado de *potestas* bajo la administración pública tradicional, a coordinador líder que dialoga, imbuido de *auctoritas* en la nueva gestión pública.

Otra habilidad directiva es la del negociador. El directivo tiene que analizar cuál es, para cada una de las partes, "la mejor alternativa al acuerdo negociado" (BATNA: *best alternative to a negotiated agreement*), es decir, cuál es la alternativa que se obtendría sin negociar. Si es mejor que el resultado de la negociación, entonces se escogerá salirse de la negociación, no sentarse a la mesa (Moore, 1998: 246 y 247). Siendo así, una de las cualidades más valoradas en la NGP es la negociación.

Todo ello es un botón de muestra de la necesidad de adquirir habilidades directivas en aras de aplicar nuevos métodos. Es el directivo público quien con su liderazgo debe exhortar en la administración pública a cambiar hacia la NGP. Si no actúa contra la burocratización, cuyos efectos son especialmente visibles en los problemas cotidianos de los ciudadanos, será demasiado tarde y se prolongará la ineficacia e ineficiencia de la administración pública.

Los gestores públicos llevan los remos de la gestión pública. Los gestores públicos de primera línea o personal de ventanilla (*street level bureaucracy*) manejan los remos del sistema de gestión (sistema administrativo, sistema operativo). Los gestores públicos, que en la APT son vislumbrados apenas como meramente técnicos o administrativos, en la NGP pueden encumbrarse como estrategas. El gestor público tiene que concentrarse en unos

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

objetivos de resultados claros y focalizados. Cuando esto no ocurre así, entonces la rutina diaria absorbe todo su tiempo. Entonces, a duras penas administran rutinas. Se trata de que dispongan de una misión, una visión, unos valores y unos objetivos de resultados que puedan emplear con talante pragmático en su cotidianidad.

Incluso, los gestores públicos de primera línea deben tener capacidad y formación para pensar y actuar como estrategas. Cierto que tienen menos margen de maniobra que un directivo, pero la fortaleza que tienen es real. No deberían adoptar una actitud manifiestamente laxa. En lugar de perfiles administrativos restringidos se dispone de gestores públicos de aptitudes múltiples. Como contrapunto para ello, es ineludible la desjerarquización operativa, es decir, allanar la jerarquización existente en la gestión operativa. Ciertamente, la gestión operativa se centra más en la microgestión (*micromanagement*), pero ello no es una restricción al papel estratega del gestor público. Cualquier gestor público debiera tener cierto grado de pensamiento y acción estratégicos, porque es la manera efectiva de que mejore realmente la gestión pública.

Un gestor público de primera línea como el bibliotecario es el más indicado para darse cuenta de que la biblioteca debiera abrir durante la noche en periodo de exámenes y ganar así nuevos usuarios entre los estudiantes o fidelizarlos. El profesorado (los gestores educativos) es el más apto para ver si un niño debiera recibir o no atención escolar personalizada. O el gestor cultural es el más pertinente para dilucidar si una pared puede encajar como mural en el arte urbano.

Obviamente, los gestores públicos de ventanilla necesitan están arropados por sus directivos públicos, contar con su aquiescencia, para que no sea una entelequia el proceso de cambio. No depende sólo de su maña, pues los gestores públicos pueden ser buena gente que intenta hacer las cosas todo lo mejor que puede, pero además requieren un entorno favorable. Y este escenario positivo lo ofrecen las técnicas y los métodos de la nueva gestión pública.

V. Las estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública

El reto es mayúsculo metodológicamente: aprender a pensar mejor con estrategias y técnicas sencillas. Se trata de cambiar las reglas de juego en la gestión pública, evolucionando desde la APT a la NGP. Las estrategias, los procedimientos y las herramientas de la NGP proporcionan mejores instrumentos de dirección y gestión a los directivos públicos y a los gestores públicos.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Las cinco estrategias de la NGP deben verse como un marco conceptual y como técnicas analíticas insertadas en una metodología de gestión pública. La NGP es una manera diferente de mirar las cosas con la que se avanza a pasos de gigante con el viento de popa. No son ideas contundentes, sino estrategias metodológicas. A continuación, se explican sus trazos y contornos para emplear sus herramientas en el día a día de la gestión pública.

El libro que sirve como si de una biblia metodológica se tratara para su uso cotidiano es *Herramientas para transformar el gobierno* (Osborne y Plastrik, 2003). Osborne y Plastrik (junto con Gaebler) han sido autores visionarios que han tenido impacto en la gestión pública. Compilan herramientas cuya autoría no es suya, sino de diferentes autores en el seno de la academia científica, pero presentan dichos conocimientos compendiados sobre la piedra angular de la NGP.

Veamos brevemente de qué trata. Las cinco estrategias son una metodología (véase el cuadro 1) que toma como variables los objetivos (estrategia central), los incentivos (estrategia de las consecuencias), la responsabilidad (estrategia del cliente), el poder (estrategia del control) y la cultura (estrategia de la cultura).

CUADRO
METODOLOGÍA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Estrategia	*Procedimiento*	*Herramienta*
Central (Establecer un propósito claro)	*Precisar el rumbo* (utilizar la gestión estratégica para generar una dirección clara)	*Visioning*
		Objetivos de resultados
		Organismos directores
		Presupuestos por rendimientos
Mecanismo: objetivos	*Hacer limpieza* (eliminar funciones que ya no cumplen propósitos esenciales)	Exámenes de programas
		Ventas de activos
Rendir cuentas: ¿De qué?	*Desacoplar* (generar roles definidos que separen el "timón" de los "remos")	Marcos flexibles de rendimientos

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Estrategia	*Procedimiento*	*Herramienta*
De las consecuencias (Introducir consecuencias en función del rendimiento)	*Gestión empresarial* (utilizar los mercados para generar consecuencias)	Corporativización
		Fondos de empresa
		Gestión empresarial interna
Mecanismo: incentivos	*Competencia gestionada* (generar consecuencias sacando funciones gubernamentales a concurso)	Concursos públicos competitivos
		Costeo por actividad
Rendir cuentas: ¿Cómo?	*Gestión por rendimientos* (utilizar recompensas para generar consecuencias)	Premios al rendimiento
		Salario psíquico
		Primas por rendimiento
		Participación en las ganancias
		Participación en los ahorros
		Contratos y acuerdos por rendimientos

Estrategia	*Procedimiento*	*Herramienta*
Del cliente (Sentar al ciudadano o cliente en el asiento del conductor)	*Libertad de elección para el ciudadano o cliente* (dar la posibilidad de elegir entre varios organismos)	Sistemas públicos de elección
		Intermediarios y sistemas de información para el cliente

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Mecanismo: responsabilidad	*Elección competitiva* (permitir que los clientes controlen los recursos y los asignen a proveedores de servicios competitivos)	Sistemas públicos de elección competitiva
		Programas de reembolso y de vales
Rendir cuentas: ¿Ante quién?	*Garantía de calidad para el ciudadanos o cliente* (establecer criterios de servicio al cliente y crear premios y penalizaciones para los organismos)	Criterios de servicio al cliente
		Reparación al cliente
		Avales de calidad
		Inspectores de calidad
		Sistemas de presentación de reclamaciones de los clientes
		Ombudsman (Defensor del cliente)

Estrategia	*Procedimiento*	*Herramienta*
Del control (Traspasar el control desde la cima y desde el centro)	*Capacitación organizativa* (dotar a los gestores de poder para gestionar)	Reforma de los sistemas administrativos
		Gestión sobre el terreno
		Exenciones
Mecanismo: poder	*Capacitación de empleados* (dotar a los empleados de primera línea de poder para mejorar los resultados)	Desestratificación de niveles directivos
		Desmantelamiento de silos funcionales
		Sociedades entre dirección y trabajadores
		Equipos de trabajo

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Rendir cuentas: ¿A quién?	*Capacitación de comunidades* (dotar a las comunidades de poder para solucionar sus propios problemas)	Acuerdos de capacitación
		Órganos comunitarios de gobierno

Estrategia	*Procedimiento*	*Herramienta*
De la cultura (Desarrollar una cultura emprendedora)	*Cambiar los hábitos* (crear una nueva cultura mediante la introducción de nuevas experiencias)	Tomar contacto con los clientes y ponerse en la piel del cliente
		Rotación laboral
		Patrocinadores institucionales
Mecanismo: cultura	*Llegarles al corazón* (desarrollar un nuevo pacto dentro de la organización)	Crear nuevos símbolos e historias
		Celebrar el éxito
		Valorar el fracaso
		Reformar el lugar de trabajo
		Invertir en los empleados
Rendir cuentas: ¿Por qué? ¿Qué?	*Ganárselos mentalmente* (cambiar los modelos mentales de los empleados)	Comparar parámetros de rendimiento
		Grupos de aprendizaje y visitas sobre el terreno
		Conciencia de misión y visión compartida
		Articular valores, creencias y principios
		Centros de formación propios

FUENTE: Torrens (2019) a partir de Osborne y Plastrik (2003).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

La estrategia central contribuye a esclarecer los objetivos y suprimir tareas inservibles; la de las consecuencias incentiva un buen rendimiento y penaliza una baja productividad; la del cliente hace caso a los usuarios; la del control pone la toma de decisiones en manos de quienes están más cerca de los problemas públicos, y la de la cultura contribuye al cambio de valores, hábitos y expectativas.

La primera estrategia (la central) tiene más que ver con el timón (dirección pública), y las cuatro estrategias restantes guardan mayor relación con los remos (gestión pública). La estrategia de la cultura es la más lenta pero la más sólida si consolida sus propósitos. Nunca puede implementarse sola, tiene que venir acompañada de las restantes para que cale. Las estrategias del control y de la cultura son las que padecen menor resistencia al cambio. La estrategia central y la de las consecuencias son las que pueden sufrir mayor oposición; también son las más poderosas. Elegir unas u otros condiciona el ritmo —más acelerado o más lento— de las mejoras.

En resumidas cuentas, en el establecimiento de programas y servicios públicos es importante tener en cuenta el valor público de la metodología de la ciencia política. Sin embargo, no basta con tenerlo en consideración. Hay que saber persuadir a los actores políticos para que otorguen dicho valor a los métodos. Porque técnicas y métodos no se abren paso en las políticas públicas si no se les da valor como condición necesaria para el mejor diseño de las políticas públicas. Por lo tanto, los métodos vinculados a la gestión pública tienen un rol primordial.

Por todo lo que hemos analizado, podemos aguantar estoicamente las impericias de la administración pública tradicional, cimentada en ocurrencias políticas, o bien tomar la decisión de adentrarnos en el conocimiento politológico de las técnicas y los métodos de la nueva gestión pública.

VI. Bibliografía

Aguilar, L. F. (2008), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Arrellano, D. (2010), *Más allá de la reinvención del gobierno*, México, Porrúa.

Arrellano, D. (2004), *Gestión estratégica para el sector público*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ballart, X. (2001), *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*, Madrid, Díaz de Santos.

Ballart, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

BARZELAY, M. (2003), *La nueva gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

BARZELAY, M. (1998), *Atravesando la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

BOZEMÁN, B. (1988), *La gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP.

CEJUDO, G. M. (2011), *Nueva gestión pública*, México, Siglo XXI.

DUSSAUGE, M. I. (2016), *Gestión por resultados*, México, Siglo XXI.

FERLIE, E. *et al.* (2006), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

GORE, A. (1993), *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*, Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública.

GUY PETERS, B. (1999), *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

HUGHES, O. E. (2012), *Public Management and Administration*, Londres, Palgrave-MacMillan.

FONT, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989), *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

LONGO, F. e YSA, T. (2012), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

MOORE, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

MOYADO, F. (2010), *Gestión de calidad*, México, Siglo XXI.

OCDE (1991), *La administración al servicio del público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

OLÍAS DE LIMA, B. (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson.

ONGARO, E. (2009), *Public Management Reform and Modernization*, Cheltenham Glos, Edward Elgar.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994), *La reinvención del gobierno*, Barcelona, Paidós.

OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (2003), *Herramientas para transformar el gobierno*, Barcelona, Paidós.

OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998), *La reducción de la burocracia*, Barcelona, Paidós.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

PARRADO, S. (2015), *El análisis de la gestión pública*, Valencia, Tirant lo Blanch.

POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (2010), *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*, Madrid, INAP.

PONT, J. (2017), *La innovación en la gestión pública*, Madrid, Catarata.

PRATS, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, INAP.

RAMIÓ, C. (2012), *La extraña pareja*, Madrid, Tecnos.

RAMIÓ, C. (2010), *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Tecnos.

SANCHO, D. (1999), *Gestión de servicios públicos*, Madrid, Tecnos.

SOUSA, J. D. (2015), *Planificación gubernamental*, México, Oxford University Press.

SUBIRATS, J. *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

TORRENS, X. (2019), "Gestión pública", en M. CAMINAL y X. TORRENS (2019), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos.

TORRENS, X. (2014), "Creación de valor y valor de la creación en políticas de innovación", en R. BAÑÓN y R. TAMBOLEO (2014), *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO DÉCIMO

LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS: UN MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS PUGNAS POLÍTICAS EN LA SELECCIÓN DE POLÍTICAS*

Cristopher BALLINAS VALDÉS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El estudio político de la burocracia*. III. *Modelando el conflicto político*. IV. *Observaciones finales: hacia un análisis político de la adopción de políticas*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los modelos explicativos son creados bajo el supuesto de que pueden aplicarse sin importar el tiempo y el espacio. Esta idea ha prevalecido en el debate de los problemas clásicos sobre el desarrollo de los países. Con base en esta premisa, se ha concretado una aparente aceptación sobre cierto tipo de instituciones y prácticas comúnmente aceptadas como sintomáticas de la "gobernanza democrática" que, de aplicarse de manera correcta, tienen una contribución positiva en el desarrollo. Esta idea ha sido dominante en el debate sobre la democracia y gobernanza; además, se ha vuelto el tema central entre académicos y hacedores de política en las últimas décadas. El argumento no sólo ha sido dominante, sino que incluso llevó a pensar que políticas e instituciones podrían extenderse universalmente y tener los mismos efectos, sin importar su contexto. Sin embargo, instituciones y políticas con orienta-

* Este texto fue preparado para su publicación en este volumen. Agradezco la amabilidad del doctor Horacio Vives, quien me llamó la atención sobre la calidad del texto. Agradezco también la gentileza del autor, al permitir la publicación de este estudio en el tercer volumen de nuestras *Antologías*... (nota del editor).

** Le agradezco a la licenciada Cecilia Annette Ramírez Valenzuela por su ayuda en la elaboración del presente artículo.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ciones similares en diferentes contextos han tenido resultados diversos y hasta opuestos, con consecuencias y efectos secundarios que no fueron claramente previstos. Más aún, después de algunas décadas de liberalización, democratización e implementación de la nueva administración pública, los países en desarrollo que incorporaron estas políticas e instituciones no han logrado alcanzar niveles óptimos de desarrollo y el desempeño de los gobiernos ha sido menos que aceptable.

En estos casos, las justificaciones más frecuentes son si el establecimiento de las políticas no ha sido la correcta, o no ha sido al ritmo adecuado o ha faltado incluir una serie de elementos que se desconocían al momento de iniciar su funcionamiento. Sin embargo, en los análisis sobre la fallida implementación de políticas ha faltado comprender la naturaleza y la forma que se dan en las interacciones entre los diversos actores involucrados. De hecho, este análisis se ha dejado de lado a un predominante estudio en el cual las instituciones moldean los incentivos de los actores políticos, por lo que no sólo hay que entender de manera aislada los incentivos de los actores políticos, sino los contextos en los cuales interactúan, y justo el motivo principal de la ciencia política es entender las interacciones sociales que son mediadas por el poder político. En ese sentido, el presente capítulo desarrolla una aproximación analítica que permite modelar las interacciones entre grupos de actores políticos en el diseño de políticas. Para entender estas interacciones, es necesario entender a los actores, por medio de sus motivaciones y los recursos que afectan dichas interacciones.

Sólo tomando en cuenta estos elementos, podemos ofrecer mejores explicaciones de por qué las políticas no son el resultado de un simple diseño técnico y meticuloso, sino de una interacción pluralista entre fuerzas políticas y burocráticas. El objetivo del presente capítulo es ilustrar cuáles son algunas de las diversas metodologías que existen para localizar y representar a los actores dentro de organizaciones complejas como lo son las burocracias, y proponer un modelo que facilite una guía metodológica para la explicación de los resultados de política a partir de la lucha política y la participación de actores relevantes como los políticos mismos y los burócratas, donde los segundos cobran relevancia al estar encargados de implementar y además cuentan con facultades potenciales de alinear los resultados a sus preferencias.

El modelo logra explicar que el resultado de políticas es más el reflejo de estas interacciones que de un diseño técnico orientado a cumplir los objetivos que buscan las políticas en el qué hacer público. Puntualmente, se ofrece un modelo explicativo que permite modelar resultados de políticas

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

en diversos grupos en conflicto, lo que puede devenir en diversos resultados de política.[1] El modelo resulta particularmente útil para poder explicar la implementación de políticas en sociedades en cambio, donde los actores se ven afectados por cambios en reformas institucionales y, además, ven reducidos o amenazados sus espacios políticos.[2] El presente capítulo destaca la necesidad de proveer un correcto análisis que sitúe a los burócratas como actores políticos y demuestre cómo la interacción con otros actores políticos influye en la selección y los resultados de política.

Para cumplir con lo anterior, el capítulo se divide en tres secciones: en la primera, se presentan algunos acercamientos del estudio político de la burocracia. La segunda parte contiene el desarrollo de una propuesta para modelar y explicar el conflicto entre actores políticos. Este modelo es innovador debido a que utiliza el conflicto como unidad analítica para defender diferentes resultados de política, más allá que las simples características de las alternativas de política. Por último, en la tercera sección se presenta un resumen del vacío analítico en la explicación de los diferentes resultados de política y cómo el modelo desarrollado ofrece una explicación más completa y dinámica.

II. El estudio político de la burocracia

La administración pública es inherente al Estado capitalista moderno. La administración nace ante la necesidad de gestionar las crecientes responsabilidades del aparato gubernamental, pero, sobre todo, para mediar la relación entre lo público y lo privado que trajo consigo el Estado capitalista. Sin embargo, el análisis político de la burocracia es uno de los terrenos menos prolíficos dentro de la ciencia política. Su estudio se ha visto como objeto central de la disciplina de la administración pública, por lo que no podía ser motivo, ni considerarse digno de estudio de la ciencia política, que no sólo olvidó, sino negó sistemáticamente el estudio de la burocracia.

A menudo, la literatura académica olvida a los burócratas, ya que no participan en un sentido formal en la toma de decisiones, sino sólo en la parte de la instrumentación. El papel de la burocracia ha sido reducido a uno puramente técnico, que implementa políticas conforme a las preferencias de los políticos. Ese desdén hizo que la administración pública y la cien-

[1] Salvo donde se indique, entendemos resultados de política como *policy outcome*.

[2] El capítulo no desarrolla los efectos de las instituciones en moldear los incentivos de los actores políticos. Para ello véase Ballinas (2011).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

cia política crecieran como vertientes bifurcadas en el estudio de las ciencias sociales (Moe, 1984).

Debido a su situación en el ámbito de la ciencia política, son escasos los estudios que pongan de manifiesto el efecto del conflicto entre políticos y burócratas respecto a los resultados de política; donde los segundos tienden a ser representados como los hijos pródigos o la raíz de todos los males. Cuando se hace referencia a la burocracia en el diseño institucional, sólo se tiene por objeto repetir la idea de la receptividad burocrática hacia los diseñadores; así es como se caracteriza a los burócratas, como seguidores de los mandatos de los políticos.

La literatura política olvidó que la burocracia es un grupo político que concentra gran poder debido a su experiencia técnica y la posición estratégica que ocupa dentro de la jerarquía. En ocasiones, los burócratas hacen mucho más que sólo implementar políticas o actuar dentro del diseño institucional seleccionado. Ellos están involucrados en muchos aspectos importantes de la selección de los diversos detalles del diseño institucional, como los estatutos y el alcance de algunas facultades. Si es así, no son ellos quienes eligen la política o las instituciones de manera directa, sino que proporcionan la información necesaria para hacerlo; de esta manera pueden distorsionarla para servir a sus propios fines. A pesar de ser responsables de la implementación, los burócratas tienen un cierto grado de libertad para experimentar con diferentes combinaciones de una instrucción.

El comportamiento de los burócratas no es nuevo, pues ya autores como Weber, habían reconocido que no solamente las acciones de los burócratas tenían un impacto en los resultados de las políticas, sino que la burocracia se debía entender como una nueva clase social con alto poder en el Estado capitalista; más aún, no podía entenderse este último sin ella. Sin embargo, Weber reconocería esto desde la sociología y no desde la ciencia política, pues esta última no creía que debía distraerse con elementos que eran propios de las disciplinas administrativas, por lo que durante el siglo XX no abundarían las investigaciones políticas de la burocracia.

Dentro de las pocas investigaciones del poder de la burocracia en el siglo pasado destacan los estudios de Niskanen (1971) acerca de los incentivos perversos de la burocracia. Los hallazgos de estas investigaciones fueron muy influyentes y dieron forma al estudio académico de la burocracia. La investigación de Niskanen era simple: él pensaba que la conducta de los burócratas podría modelarse de la misma forma que los actores al interior de las empresas privadas. El autor afirmaba que, al igual que sus contrapartes del sector privado, los burócratas utilizan su monopolio sobre la informa-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ción del costo de los suministros para maximizar los presupuestos en lugar de las ganancias.

Con base en estos hallazgos, una breve e incipiente literatura, proveniente, principalmente, del interés político de las instituciones y las organizaciones, comenzó a reconocer que los burócratas podrían actuar de manera estratégica para alterar los resultados políticos. Estas investigaciones destacaron que la burocracia funciona como una espada de doble filo, donde no solamente se cuenta con técnicas para desempeñar las labores complejas de la administración del Estado capitalista, sino que, a su vez, esa misma especialidad técnica le permite manipular la información con lo que puede actuar en contra de las decisiones de los políticos (véase Peters, 1981 y 1989; Rourke, 1984) y favorecer su propia agenda, a expensas de aquello que consideren inadecuado.

Estudios posteriores mostraron los efectos del comportamiento de los burócratas respecto a las políticas. Por ejemplo, Tsebelis argumentó que la ausencia de una homogeneidad ideológica en las coaliciones oficialistas afecta su capacidad para controlar los resultados y cambios políticos (Tsebelis, 1999 y 2002). Otros, como Bawn (1999), han probado que los cambios en la composición del gobierno resultaban en diferentes niveles de gasto a lo largo de las agencias y departamentos gubernamentales, y en una discontinuidad en las políticas públicas (véase, además, Bawn, 1995). Por ejemplo, los trabajos más influyentes en el tema sugieren que las coaliciones gobernantes podrían utilizar, de alguna forma u otra, procedimientos administrativos para obligar a una agencia gubernamental a seguir el programa de dicha coalición. Según este argumento, las luchas políticas ocurren cuando los políticos determinan los métodos y procesos de tal manera que no pueden garantizar algún tipo de resultado para una política dada (véase Bawn, 1995; Epstein y O'Halloran, 1999; Fiorina, 1986; Macey, 1992; McCubbins, 1991; McCubbins *et al.*, 1987 y 1989).

En el mismo sentido, Carpenter (2001) afirmó que el surgimiento del Estado regulador ha entregado una autonomía sustancial a muchas burocracias al decidir cómo implementar la legislación. Los regulócratas o burócratas a cargo de las políticas regulatorias, se han convertido en actores clave durante el inicio y ejecución de una gran cantidad de legislación.[3] En el estudio de la burocracia, el concepto de autonomía se utiliza con frecuencia;

[3] Por lo general, las políticas regulatorias son el resultado de la intervención política y burocrática. Al contrario, la política fiscal, en general, se determina por agentes electos (gobiernos y órganos legislativos). Las decisiones políticas no sólo se refieren a proyectos de ley o leyes, sino además a estatutos que corresponden a la esfera de la burocracia: los políticos deciden "qué", los burócratas "cómo".

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

sin embargo, su uso extensivo no lo hace un concepto unificado. Han sido muchos los análisis y mediciones de esta conceptualización, con una clara superposición entre los conceptos y las clasificaciones de la autonomía, por momento se hace como sinónimo de tecnocracia, de independencia del poder o para referirlo como un grupo político.

Los estudios difieren en cuanto a qué variables considerar y cómo medir la autonomía burocrática. A menudo, se caracteriza a la autonomía como una variable dependiente que cambia de manera significativa según diversas teorías. La autonomía suele referirse en el sentido Laswelleano de la administración pública, donde se creía que el uso de la técnica dotaba a los administradores de la autonomía necesaria para prescindir o esquivar los vaivenes políticos y con ello poder tomar la mejor decisión al margen de los intereses de los grupos políticos. Esta escuela de pensamiento usa una distinción conceptual entre dos tipos de autonomía, esto es, como discreción y como nivel de independencia con relación a un grupo de poder, o con independencia de instituciones netamente políticas, como el congreso o el parlamento, e incluso, el titular del ejecutivo. El primero se refiere a la inexistencia de limitaciones sobre el uso real de las competencias normativas de la agencia, como restricciones financieras, jurídicas y operativas; mientras el segundo se relaciona con el estatus jurídico-estructural.

Esto también está vinculado claramente en la literatura sobre la teoría de la delegación y discrecionalidad, la cual presenta una preocupación sobre el control político que ciertos agentes pueden ejercer sobre otros. De hecho, el modelo de principal / agente, derivado de esta literatura, surgió para analizar las formas en que los políticos ejercen su autoridad ante los administradores. Este enfoque, desarrollado principalmente por investigadores estadounidenses, coincide con la evolución y la expansión del modelo del principal / agente. El modelo se creó particularmente para explicar la relación involucrada cuando un "principal" delega una tarea a un solo "agente" a través de contratos explícitos o implícitos (véase, por ejemplo, Laffont y Martimort, 2002). En resumen, el modelo refleja la interacción de dos actores en la creación de un bien o servicio y permite observar las estrategias que seguirán al interactuar, con el fin de cumplir una tarea colectiva.

La literatura sobre la delegación se fundamenta en supuestos ampliamente divergentes acerca de la relación entre principal y agente y la fuente de las decisiones de los agentes; por consiguiente, el enfoque se ha centrado en dos asuntos distintos. Por un lado, analiza el momento en que ocurre la delegación y por el otro, examina el comportamiento de los agentes una vez ocurrida tal delegación. La teoría del principal / agente ofrece descripciones apropiadas al analista y conceptos predefinidos para poder analizar

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

la creación de las agencias autónomas (Thatcher y Stone Sweet, 2003). En otras palabras, el modelo del principal / agente es la síntesis y la sistematización de un marco que refleja una relación causal y las consecuencias de un evento social deliberado.[4]

Bajo este enfoque, el control aparece como un opuesto de la autonomía, y se relaciona con el mecanismo utilizado por los políticos y gobiernos para influir o limitar las decisiones y acciones de los administradores, que pueden ser tan variados como sofisticados. Esto muestra que la autonomía tiene múltiples dimensiones y no se define necesariamente por el estatus formal o jurídico de los agentes (Peters, 1998; Peters y Pierre, 2001), con lo que la autonomía puede variar independientemente de su situación jurídica (Pollitt y Bouckaert, 2004). En consecuencia, podemos encontrar distintos grados de interacción no necesariamente sujetos a normativas, sino a cómo se construyen los incentivos y cómo se responde a ellos. Además, cada agente político tendrá diversas preferencias políticas sobre el grado de autonomía de sus subordinados, tomando en cuenta los costos del monitoreo o los "costos de agencia" a aquellos derivados de otorgar grados de libertad en la acción de los administradores.

Aunque este modelo es ilustrativo, también es limitado. El gobierno no es el típico principal y la burocracia no es un agente convencional. El modelo del principal / agente fue creado originalmente para analizar contratos privados a corto plazo, como en el intercambio de bienes, o a largo plazo, para dar servicios y no para la entrega de servicios públicos o "bienes" abstractos como regulación o tributación. Esto se basa en un supuesto generalizado, pero poco acertado, de que los políticos son los encargados del diseño y los administradores son los hacedores de la voluntad de los políticos, los que parecen encarnar la voluntad popular. Asimismo, se percibe a los "políticos" como actores que pueden hacer valer sus preferencias a través de su acceso ilimitado a recursos, tales como presupuestos, personal, información,

[4] Para revisar los distintos enfoques que existen para el análisis de la autonomía de las organizaciones pública, debe referirse a cuatro estudios nodales. En primer lugar, extrae la noción de independencia formal de Gilardi (2002, 2003, 2004), que divide la autonomía en cinco dimensiones básicas: estatus jurídico, relación con el gobierno y el Congreso, autonomía financiera y organizacional, dotación de personal y competencias regulatorias. En segundo, recoge el trabajo de Christensen (1999), que establece diferentes dimensiones de autonomía como una compensación entre control e independencia. El análisis de Verhoest *et al.* (2004) que desarrolla un estudio empírico de distintas dimensiones de la autonomía —a saber, administrativa, normativa, estructural, financiera, jurídica e intervencionista— y también proporciona una excelente clasificación de la autonomía. Por último, la obra de Huber y Shipan (2002) destaca la manera en la que los estatutos y reglamentos ayudan a ampliar o limitar dichas dimensiones.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

entre otros, y a los "administradores" como meros obedecedores que se limitan a aplicar su conocimiento técnico. En resumen, este enfoque afirma que los políticos diseñan y deciden sobre las políticas, mientras que los burócratas implementan las ideas de los primeros sin alterarlas o prever algún tipo de beneficio.

Con este modelo, los investigadores se han centrado en dos puntos: el origen y la legitimidad de la delegación, y en los límites de la misma. Existe un interés en determinar las fuentes legítimas de la delegación, a fin de que también puedan establecerse controles políticos e instituciones para la rendición de cuentas. Un segundo enfoque asegura implícitamente que los políticos, así como los presidentes, son actores omnipotentes, capaces de comandar todas las piezas del tablero de ajedrez político con el objeto de hacer avanzar una agenda modernizadora. Ambas escuelas perciben de manera tácita a los presidentes y los políticos como quienes pueden implementar su voluntad con éxito. Este argumento ha sido motivo de gran controversia, pues implica asumir que la burocracia está subordinada al control político debido a que su obediencia "está en los supuestos democráticos".

En ese sentido, algunos autores argumentan que la agenda de investigación debería pasar de analizar si hay o no control político sobre la burocracia, a analizar los factores determinantes para que haya un control político efectivo de los políticos sobre los burócratas (Huber y Shipan, 2002; Shepsle y Weingast, 1984; Wood y Waterman, 1991). De ahí que sea de principal interés analizar correctamente cómo las interacciones entre estos grupos afectan los resultados de política. Aquí trascendemos las fallas en la teoría de la delegación y enfoque centrados en el papel de los políticos o presidentes en el diseño de políticas para proveer un marco analítico que permita dar explicación sobre el diseño ineficiente de política. Más claramente, este capítulo revela un vacío en la literatura existente que no logra explicar por qué si los presidentes y políticos son figuras relevantes, con acceso a diversos recursos y atribuciones, rara vez logran materializar sus deseos de política de la manera en que ellos lo pensaron.

Algunos autores ya habían notado esta disyuntiva: por ejemplo, en el proceso de reforma del gobierno de los Estados Unidos de América, durante el gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt, el Congreso tuvo que aceptar la intervención de otros poderes del Estado para aprobar su exhaustiva intervención pública (del Congreso y de la Corte Suprema) en el proceso de toma de decisiones, cuando la idea original era integrar estas funciones reguladoras en la jerarquía ministerial (véase Carpenter, 2001; Macey 1992; Majone, 1996a; Shapiro, 1988). El ejemplo demuestra clara-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

mente que, incluso en un país con una fuerte presencia legislativa y presidencial, las políticas resultan de una lucha entre los distintos actores involucrados. Por ello, Moe (1989a, 1989b, 1990a, 1990b) y Moe y Wilson (1994) decidieron realizar estudios donde mostraban que las políticas son el resultado de la lucha y la negociación entre el ejecutivo y el Congreso; donde los burócratas desempeñan un papel crucial, ya que cuentan con instrumentos poderosos para influir en las políticas, a partir del control que ejercen en las herramientas administrativas.

Si bien, este argumento resultaba cierto para los Estado Unidos de América, el fenómeno de influencia burocrática en la política se aprecia de manera más clara en países con marcos institucionales débiles y sistemas políticos y económicos inestables, o bien, en aquéllos que atraviesan transformaciones y reformas profundas. En estos países, la forma de las políticas también se ve afectada por la corrupción o los intereses de partidos, pues se asumen como una manera de extraer rentas en un entorno a la alta incertidumbre. En algunos casos, institucionalizar la incertidumbre fue la solución a los conflictos relacionados con el clientelismo, que se encuentran presentes en todos los países del mundo (Geddes, 1991 y 1994). Por ejemplo, la preexistencia de instituciones autoritarias y clientelares crearon un escenario propicio para la implementación de políticas de alcance limitado. En toda su extensión, estas políticas otorgaban muchos beneficios a pocas personas, pues respondían a propósitos e intereses de quienes las creaban y no a quienes debieran responder; siendo más un resultado de las luchas políticas que de un diseño técnico deliberado.

Debido a esto, las decisiones de política no pueden analizarse adecuadamente mediante un enfoque que no considere la capacidad y discreción de los burócratas involucrados en el proceso de creación. Los burócratas tienen poderosos incentivos para influir las políticas de manera administrativa. En consecuencia, no sorprende encontrar diferentes tipos de marcos institucionales con distintos diseños organizacionales en entornos con una burocracia políticamente activa. Los administradores y los burócratas son actores políticos: tienen la capacidad de modificar las políticas dispuestas por el poder legislativo; por lo tanto, las estructuras burocráticas deben considerarse como estructuras políticas. Al mismo tiempo, la autonomía burocrática no puede analizarse al margen de las características institucionales del sistema político y la característica organizacional de las agencias que la experimentan. Es imposible separar a las burocracias de la política. Los burócratas de las agencias autónomas son poderosos agentes negociadores en cuanto a la acción política y el diseño procedimental. En algunos aspectos, los burócratas pueden hacer que modificar procedimientos o el propio dise-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ño institucional sea costoso para los políticos; aunque en otros casos puede ocurrir lo contrario.[5]

Por ello, aquí se presenta una aproximación para entender los resultados de política como un proceso complejo de interacción entre agentes políticos, que desempeñan diversos roles y buscan alcanzar objetivos divergentes, incluyendo su propia ganancia privada. Por esta razón, las políticas, y otro tipo de acciones gubernamentales, se analizan como el resultado de luchas políticas o como una serie de acuerdos políticos inter-temporales influenciados por instituciones políticas que facilitan u obstaculizan tales acuerdos. No pretendo sugerir que los actores políticos no consideran la eficiencia o la efectividad de las políticas como algo importante, sino que esto no constituye su preocupación principal cuando tratan de maximizar sus ganancias políticas, como demostraré más adelante (véase Fesler y Kettl, 1991).

En este sentido, derivado de las luchas políticas, las políticas pueden resultar en acciones fragmentadas, duplicación de funciones administrativas y superposición de jurisdicciones. El conflicto político es un elemento importante para comprender el proceso de diseño o selección de políticas. Por ello, resulta útil entender las políticas como el resultado de una lucha entre buscadores de rentas y beneficios o grupos que intentan garantizar ganancias privadas a través de las instituciones gubernamentales. Mientras algunos grupos intentan expandir su autoridad, otros intentarán limitarla. La siguiente sección analiza el argumento anterior, desarrollando un marco explicativo sobre cómo las distintas preferencias e interacciones entre distintos actores podrían resultar en diferentes resultados de políticas.

III. Modelando el conflicto político

Como se revisó en la sección anterior, los resultados de políticas y las decisiones gubernamentales pueden considerarse como un juego entre determinados grupos de interés. Cada uno de ellos se organiza con el afán de obtener ganancias a través de la instrumentación de diversas acciones por medio de instituciones gubernamentales. El reto para los investigadores radica en cómo hacer operativa y esquemática esta interacción. Para ellos es importante echar mano de diferentes herramientas con las que cuentan las ciencias sociales. [6]

[5] En este sentido, las conclusiones de Lewis (2003) son esclarecedoras, pero al mismo tiempo, demuestran los defectos de trabajos similares anteriores.

[6] A la luz de lo anterior, el modelo es similar a otros esfuerzos formales que demuestran la imposibilidad de acuerdos administrativos neutrales, como el de Hammond y Knott

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Aquí utilizamos una amalgama de herramientas de análisis político e institucional, elección racional y teoría de juegos. Si bien, estas herramientas simplifican el comportamiento humano, los modelos de elección racional y teoría de juegos, conjugados con el análisis político e institucional, han probado ser un instrumento poderoso para ofrecer mejores retratos de diversos aspectos del comportamiento político. Estos modelos, obligan al analista a pensar sistemáticamente en las elecciones colectivas y en las acciones disponibles para los "jugadores" en las diversas etapas del "juego", según objetivos predeterminados.

Por simplicidad, hemos creado dos grupos en conflicto a los que llamaremos "políticos" por un lado y "administradores" o "burócratas", por el otro. En primer lugar, desde una perspectiva heurística, se decide restringir el número de actores a dos, ya que facilita el entendimiento del modelo. En segundo lugar, y desde una perspectiva más inductiva, observar a dos grupos ayuda a reflejar de mejor manera el conflicto entre políticos (ya sean aquellos en el Poder Legislativo o en la cúpula del Ejecutivo) y los administradores (también conocidos como tecnócratas). Esto resulta particularmente útil para modelar el diseño de políticas y las acciones de gobierno en países en cambio como lo es América Latina, donde presidentes y burócratas han sido los principales actores en la formación de las decisiones políticas (ver Naim, 1995).

En este caso, se asume que ambos grupos de actores (burócratas y políticos) tienen motivaciones políticas. El hecho de involucrarse en el proceso de la creación y modificación de política puede tener orígenes variados: desde obtener rentas personales, potenciar ciertos objetivos de gobierno o de política, dirigir decisiones de una arena de política de mercado de acuerdo con ciertos preceptos en los cuales se cree, obtener más autoridad sobre las decisiones tomadas o al menos, hasta influir en la toma de las decisiones clave o cuando crean que sus intereses podrían verse afectados. Estas motivaciones no se discuten individualmente, ya que se asume que cada una es de tipo política, pues les permitirá maximizar su poder e influencia sobre la toma de decisiones, es decir, que involucra relaciones de poder.

Otro supuesto importante es la idea de que los políticos y administradores pueden tener motivaciones e incentivos diferentes y, en algunos casos, hasta opuestos; es decir, conflicto en las preferencias de los de un grupo y los de otro. Dicho supuesto es particularmente cierto en entornos inciertos, donde se busca mantener u obtener mayor poder. El poder relativo deriva-

(1996). Para ver una aplicación e modelos similares en la definición del nivel de autonomía de organizaciones gubernamentales ver también Ballinas (2011).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

do de su posición estratégica e institucionalizada en el proceso de diseño los hará actuar de manera distinta, y, en consecuencia, reaccionar de diferentes formas respecto a los proyectos de política. Su fortaleza relativa les entrega la capacidad para incentivar, modificar o bloquear proyectos de política que podrían producir resultados inesperados o contrarios a los deseos de cada actor o jugador.

Una serie de supuestos complementan este marco. Describiré simplificadamente el proceso de toma de decisión sobre una política en contexto de actores en conflicto. En este punto, no nos interesa la legitimidad o alcance de la política. Lo que asumimos es que cada actor negocia con un tipo de política que mejor refleja su preferencia sobre cierto tema o problemática. En este punto, no incluiremos cómo las instituciones, dentro de las cuales interactúan estos actores, afectan sus incentivos.

Así, en este modelo, los políticos y burócratas intentan utilizar las políticas para obtener o mantener algún grado de control decisiones en ciertos temas o carteras. Los actores deben convenir en un punto o grado de autonomía para cada agencia, especialmente cuando se crea una nueva. Ellos intentarán maximizar su conformidad con sus preferencias y su interacción ocurrirá bajo algunas normas predeterminadas que, incluso, el mismo sistema político o institucional delimita. Cada actor actuará de manera estratégica para promover sus objetivos, ya que depende de su participación en cada fase del proceso de creación. Sus preferencias podrían cambiar conforme a las respuestas de los burócratas en algún dominio económico y/o político en particular. El grado de control también puede relacionarse con el proceso de aprendizaje del diseño organizacional. Los actores aprenden de experiencias pasadas, reorganizan sus recursos y reconsideran sus acciones, todo para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, bajo nuevas circunstancias y frente a nueva información.

El éxito o fracaso de adoptar una determinada política para un determinado grupo político depende fundamentalmente de la estrategia seguida, así como de las reglas o instituciones que rijan esa arena de política. En esta propuesta de modelo, representamos a los políticos como aquellos que se anticipan y proponen una línea de acción, que posteriormente será revisada por los burócratas. De inicio, esta propuesta ya es costosa para los políticos, pues incurren en el uso de recursos de tiempo, el riesgo político de fracaso al completar la creación, etcétera. Por ello, desearán obtener como resultado de una negociación con los burócratas su propuesta inicial. Los burócratas, por otra parte, tienen la oportunidad de aceptar o modificar las propuestas de los políticos, justo aquí son modelados como burócratas rebeldes.

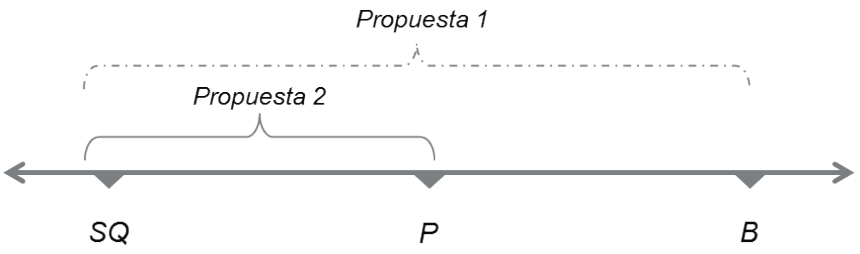
DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Este supuesto ilustra un incipiente conflicto entre ambos bandos, lo cual lleva a modelar la elección de políticas como un juego no cooperativo. En términos de teoría de juegos, un individuo se comporta de manera no cooperativa cuando busca obtener ganancias diferenciadas no compartidas por todos los individuos que participan en el juego. Esto podría producir una lucha entre los buscadores de rentas o beneficios. En el largo plazo, esto derivará en un juego de suma negativa o, en el mejor de los casos, uno de suma cero. Esto ocurre cuando las pérdidas totales son mayores o iguales a las ganancias totales. Los políticos preferirán algún tipo de política donde puedan contar con un grado de efectividad de acuerdo con sus preferencias políticas, y mantener un cierto grado de control sobre ella. En cambio, los Burócratas preferirán alguna combinación que les otorgue un grado de control o se acerque a sus preferencias de política.

Para mostrar lo anterior, hemos modelado esto en la siguiente figura 1 a través de un *continuum* que por su simplicidad analítica nos permite imaginar dos propuestas de política, ilustradas como un punto sobre una línea. Ambas propuestas se alejan de un límite ubicado a la izquierda en el punto denominado SQ, que representa el *statu quo*. Téngase en cuenta que este modelo no ofrece diferencia entre si la política se ubica al límite derecho o al límite izquierdo, ya que es meramente ilustrativo. La propuesta uno tiene un límite derecho en "P", que representa la preferencia de los políticos; mientras que la propuesta dos tiene un límite derecho en el punto "B", representando la preferencia de los burócratas.

Figura 1
PREFERENCIAS DE POLÍTICA EN UN *CONTINUUM*



El *statu quo* siempre proporciona el punto inicial de referencia. Debe destacarse que algunos actores pueden considerar que estarían mejor si se preserva esta situación. De otra forma, iniciarán una acción para modi-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ficarlo y aproximar el nivel de autonomía al de su preferencia. Desde el punto de vista de los políticos, la segunda mejor opción podría ser adoptar una versión modificada, en lugar de no tener ninguna en absoluto. Esto proporciona la idea básica que explica por qué ambos grupos de actores deciden negociar unos con otros. Al mismo tiempo, la capacidad de los jugadores de presionar sus preferencias está condicionada y además se deriva de la estructura institucional vigente en cada arena de política. A medida que aumenta el conflicto entre los actores, disminuye la probabilidad de alcanzar un acuerdo cercano a los puntos ideales de ambos. Si llegase a existir una gran diferencia entre los puntos ideales de ambos jugadores, podría suscitarse una nueva cadena de negociaciones. En contraste, si la diferencia entre el punto ideal es menor, aumenta la probabilidad de que fuerzas centrípetas empujen a los actores hacia adentro con el objeto de alcanzar un acuerdo.

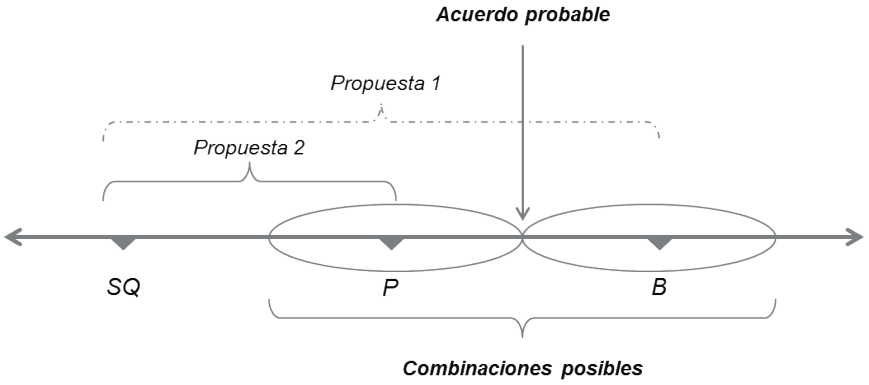
En la figura 2 se ilustra lo anterior. Allí se presenta una idea sobre la manera en que políticos y burócratas podrían interactuar para decidir respecto a la orientación de una política. Antes de proseguir con una versión extendida de este conflicto, es necesario resumir una serie de elementos. En primer lugar, las preferencias de los actores proporcionan una visión significativa acerca de su punto óptimo. Cuando los actores involucrados en el proceso de creación tienen las mismas preferencias o puntos ideales sobre la autonomía de la agencia, la probabilidad de obtener la preferencia de estructura de agencia más deseable es cercana a uno. A medida que divergen los puntos ideales, se acerca más a cero.

Los políticos enfrentarán muchas dificultades cuando su opción preferida no sea la misma —o no se acerque lo suficiente— que la preferencia de los burócratas. Para ilustrar lo anterior, como indica la figura 2, asumimos que todos los acuerdos posibles se encuentran en los puntos en los que convergen ambas zonas de negociaciones. En segundo lugar y para fines explicativos, también se asume que el resultado es un acuerdo. La figura 2 sugiere que el área del óvalo a la izquierda de "P" representaría quizás una posición de apertura, pero mejor de la que se espera. En cuanto al óvalo para "B", el área a la derecha del óvalo que se extienda más allá de la barra para "B" sería un punto que excede el objetivo esperado. Este diagrama sugiere que existe un punto de encuentro, pero virtualmente ninguna superposición entre sus puntos de negociación. Éste podría no ser el caso; "B" podría aceptar un punto inferior al que requiere "P" de manera absoluta. Por el contrario, "P" podría aceptar un nivel superior al que requiere "B" de manera absoluta.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Figura 2
ZONA DE NEGOCIACIÓN



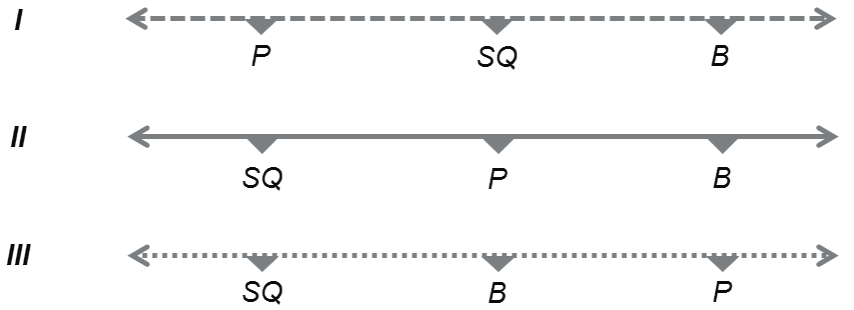
Si suponemos que la utilidad normativa de los políticos disminuye de manera lineal a medida que la política se aleja de su resultado preferido, entonces la ganancia política de adoptar otra propuesta distinta disminuye al igual que la distancia entre el punto ideal de los burócratas y el de los políticos. Si se da el caso en que ambos actores sólo tienen un pequeño grado de desacuerdo, y además sus puntos ideales se acercan, entonces los beneficios y los costos podrían "dividirse" entre ambos. Sin embargo, esto no necesariamente será posible cuando el conflicto sea mayor, debido a que los puntos ideales de ambos actores se encuentran alejados.

Otra situación importante a considerar es cuando los políticos desean una política alejada hacia la izquierda del *statu quo*. Esta situación podría ayudarnos a explicar por qué, en algunas situaciones, aunque para ambos actores están de acuerdo en alejarse del *status quo*, no lo hacen hacia la misma dirección. Lo anterior se ilustra en la figura 3, es una situación extrema que podemos llamarla *trébuchet* o "Mexican standoff", porque está en juego un punto completo (victoria contra derrota); es decir, una situación de todo o nada. La figura también muestra otras situaciones o combinaciones posibles en donde la interacción entre las preferencias de los actores involucrados lleva a resultados completamente distintos.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Figura 3
DIFERENTES INTERACCIONES Y RESULTADOS



En este caso, los políticos o los burócratas ordenarán sus preferencias de tal forma que forzarán una victoria o podrían optar por mantener el *statu quo*. Esta posición extrema considera cualquier otro punto de la continuidad como subóptimo. Otra explicación sería que los costos para ambos grupos de actores son mayores que los beneficios, por lo que el *statu quo* si bien no es óptimo, al menos es menos costoso. Bajo estas circunstancias, la política adoptada surgirá del poder relativo de los actores. La representación espacial de las preferencias y las interacciones de los actores ilustra por qué varían los resultados y decisiones de política, independientemente del contenido, características o bondades de ésta. En consecuencia, las políticas o decisiones gubernamentales provienen en verdad de las negociaciones entre los involucrados, ya que éstos podrían tener preferencias distintas y buscarán acercar el resultado de política hacia su punto ideal. El modelo anterior ayuda a explicar el papel de las luchas políticas en las decisiones de política, y por qué éstas distan de ser eficientes y eficaces, ya que son principalmente el resultado de una interacción política y no exclusivamente técnica.

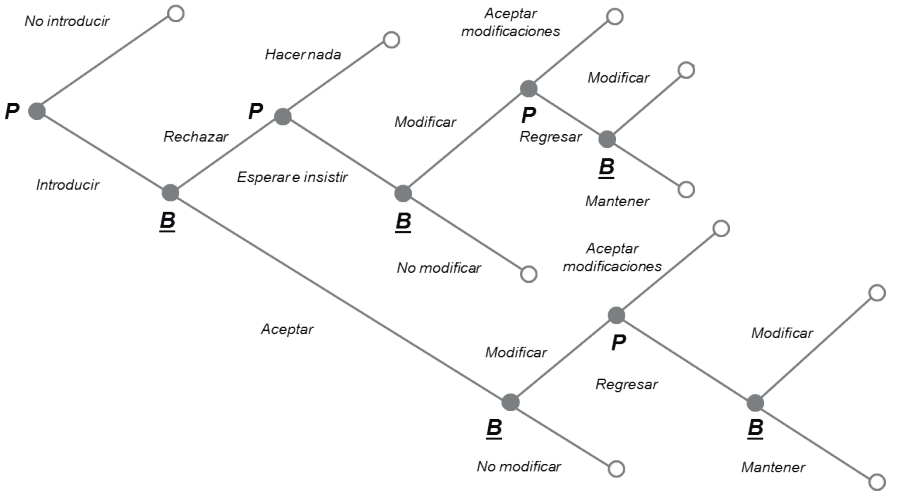
Finalmente, la figura 4 nos muestra una versión extendida de una interacción entre políticos y burócratas sobre la decisión de una alternativa de política. Los árboles o versiones extendidas de los juegos, muestran las diferentes combinaciones, alternativas y estrategias que puede "jugar" un actor político de acuerdo a las acciones que lleva a cabo su interlocutor o adversario. Es decir, cuando las acciones de uno dependen de las acciones previas del otro, por lo que se utiliza para acciones simultaneas. Dado que las figuras anteriores ilustran diversas posiciones de los actores involucrados en la negociación, estas se pueden tomar como posibles acuerdos unidimen-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

sionales. Por ello, es importante contar con otras expresiones gráficas que ilustren las posibles acciones y reacciones.

Figura 4
MÚLTIPLES INTERACCIONES



En resumen, la figura 4 muestra toda la posible sucesión de acciones ante la introducción de una propuesta de política. Este caso ilustra cuando los políticos (P) proponen una alternativa de política y los burócratas (B), como si fueran un grupo revisor de la alternativa propuesta, reacciona ante esta de diversas maneras. Una vez hecho esto, los políticos pueden reaccionar de diferentes maneras, por lo que se da una ramificación y sucesión de acciones.

En este juego simple de interacciones existen diez posibles resultados —marcados en círculos blancos—, dependiendo de las interacciones entre estos dos actores. Lo anterior ilustra que, tanto en negociaciones de alternativa de política como en negociaciones de diversas acciones políticas, los posibles resultados son diversos, e incluso en esas situaciones donde los actores políticos tienen una preferencia determinada, esta se puede ver afectada por las interacciones con sus adversarios políticos. A partir de este enfoque, el modelo ayuda explicar claramente porqué los resultados de política no son el producto de decisiones y procesos técnicos, sino de un complicado proceso de interdependencia e interacción política.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

IV. Observaciones finales: hacia un análisis político de la adopción de políticas

Con frecuencia, las políticas suelen pensarse como resultados de procesos técnicos y meticulosos, y no como resultado de pugnas políticas. Esta concepción parte de asumir que las políticas se centran en discusiones técnicas y no políticas, pues se entiende de forma limitada que la política sólo se da en otros terrenos (como las elecciones, el legislativo) pero no en la administración pública. Con base en esta premisa, en el presente capítulo se intentaron cumplir una serie de propósitos con el objetivo de sugerir un cambio de paradigma en el análisis de las políticas.

El objetivo principal fue revelar la dinámica entre los políticos y los burócratas, así como su importancia al momento de crear una política. Este enfoque es propuesta de marco analítico de referencia, el cual permite entender y estudiar cómo la interacción entre los actores (políticos y burócratas) puede conducir a diversos resultados de política.

Seleccioné un modelo que ilustra la manera en que la interacción o el conflicto entre políticos y burócratas respecto a diversas alternativas de política y dada la interacción ante diferentes opciones, los resultados de política también terminan siendo distintos. Posteriormente, esbocé la versión amplificada del juego y sus jugadores a través de un modelo que posiciona estas interacciones en un marco general con mayor dinamismo. El alcance del modelo es relevante en el estudio de las políticas, ya que permite modelar las pugnas políticas para explicar el resultado de una política desde una perspectiva dinámica y orientada al contexto.

Las luchas políticas ameritan una mayor atención para comprender el rol de la política en el diseño de políticas. Al ubicar los motivos y acciones de los actores específicos en el centro de nuestro análisis, se tiene la fortaleza de contextualizar a los actores y las estructuras que limitan su interacción estratégica. En este sentido, el modelo descrito combina dos grandes fortalezas de la ciencia política: el poder explicativo de las interacciones políticas y de los incentivos de los actores políticos. Ambos elementos nos ayudan a explicar los resultados políticos y de política y las instituciones divergentes para la gobernanza de diversos aspectos de control del gobierno.

Si bien, el objetivo principal de este capítulo fue introducir un modelo descriptivo que busca señalar cómo emergen distintos tipos de política, también pretende posicionar la importancia de analizar políticamente el diseño de políticas, resaltando el papel de un actor que se ha negado sistemáticamente: el rol de los burócratas en dicho proceso. El resultado de la negación

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

es el rechazo hacia los efectos de la pugna política en el resultado de la acción gubernamental; lo cual se traduce en generalizar explicaciones limitadas e ingenuas. Adicionalmente, a través de este enfoque, podemos predecir que cuando existe un conflicto elevado, los resultados de política sólo son soluciones temporales e inestables, debido a que los actores intentarán mover la agencia hacia su opción preferida. Estos juegos pueden extenderse infinitamente y son un reflejo no únicamente de los aspectos multidimensionales de las políticas, sino de su dinamismo. Este modelo sirve como guía para explorar y explicar mejor dicha realidad; no obstante, es necesario impulsar a que los modelos sean constantemente probados de manera empírica.

V. Bibliografía

Ballinas Valdés, Cristopher (2011), *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Bawn, Kathleen (1995), "Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures", *American Political Science Review*, 89(1).

Bawn, Kathleen (1999), "Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany", *British Journal of Political Science*, 29(3).

Carpenter, Daniel (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928*, Princeton, Princeton University Press.

Christensen, Jørgen Grønnegaard (1999), "Bureaucratic Autonomy as a Political Asset", documento presentado en el ECPR Joint Workshop, 26-31 de marzo

Epstein, David y O'Halloran, Sharyn (1999), *Delegating Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fesler, James W. y Kettl, Donald F. (1991), *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, Chatham House Publishers.

Fiorina, Morris P. (1986), "Legislators Uncertainty, Legislative Control and the Delegation of Legislative Power", *Journal of Law, Economics and Organisations*, 2.

Geddes, Barbara (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, 85(2).

Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Los Ángeles, University of California Press.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

GILARDI, Fabrizio (2002), "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, 9(6).

GILARDI, Fabrizio (2003), "Spurious and Symbolic Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", documento presentado en el taller "The Internationalization of Regulatory Reforms", University of California en Berkeley.

GILARDI, Fabrizio (2004), "Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms", en JORDANA, Jacint y LEVI-FAUR, David (eds.), *The Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.

HAMMOND, Thomas H. y KNOTT, Jack H. (1996), "Who Controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making", *Journal of Law, Economics and Organization*, 12(1).

HUBER, John D. y SHIPAN, Charles R. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.

LAFFONT, Jean-Jacques y MARTIMORT, David (2002), *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model,* Princeton, Princeton University Press.

LEWIS, David E. (2003), *President and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946–1997*, Stanford, Stanford University Press.

LEWIS, David E. (2004), "The Adverse Consequences of the Politics of Agency Design for Presidential Management in the United States: The Relative Durability of Insulated Agencies", *British Journal of Political Science*, 34.

MACEY, Jonathan (1992), "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law, Economics and Organisations,* 8(1).

MAJONE, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.

MCCUBBINS, Mathew D. (1991), "The Legislative Design of Regulatory Structure", *American Political Science Review*, 29.

MCCUBBINS, Mathew D. *et al.* (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organizations*, 3(2).

MCCUBBINS, Mathew D. *et al.* (1989), "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75.

MOE, Terry M. (1984), "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

MOE, Terry M. (1989a), "The Policized Presidency", en CHUBB, John E. y PETERSON, Paul E. (eds.), *The New Dimension in American Politics*, Washington, D. C., The Brooking Institution.

MOE, Terry M. (1989b), "The Politics of Bureaucratic Structure", en CHUBB, John E. y PETERSON, Paul E. (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, D. C., The Brookings Institution.

MOE, Terry M. (1990a), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organisations*, 6 (número especial).

MOE, Terry M. (1990b), "The Politics of Structural Choices: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en WILLIAMSON, Oliver (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, edición ampliada, Nueva York, Oxford University Press.

MOE, Terry M. y WILSON, Scott A. (1994), "Presidents and the Politics of Structure", *Law and Contemporary Problems*, 57.

NAIM, Moises (1995), *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, San Francisco, International Center for Economic Growth.

NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine-Atherton.

PETERS, B. Guy (1981), "The Problems of Bureaucratic Government", *Journal of Politics*, 43.

PETERS, B. Guy (1989), *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman.

PETERS, B. Guy (1998), "Political Institutions, Old and New", en GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.

PETERS, B. Guy y PIERRE, Jon (eds.) (2001), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reforms*, Londres, Routledge.

POLLITT, Christopher y BOUCKAERT, G. (2004), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.

ROURKE, Francis (1984), *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Boston, Little Brown.

SHAPIRO, Matthew D. (1988), "The Stabilization of the U.S. Economy: Evidence from the Stock Market", *American Economic Review*, 78(5).

SHEPSLE, Kenneth A. y WEINGAST, Barry R. (1984), "Political Solutions to Market Problems", *American Political Science Review*, 78(2).

THATCHER, Mark y STONE SWEET, Alec. (2003), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", en THATCHER, Mark y STONE SWEET, Alec (eds.), *The Politics of Delegation*, Londres, Frank Cass.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

TSEBELIS, George (1999), "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis", *American Political Science Review*, 93(septiembre).

TSEBELIS, George (2002), "Veto Players and Decision-Making in the EU after Nice: Policy Stability and Judicial/Bureaucratic Discretion", *Journal of Common Market Studies*, 40(2).

VERHOEST, Koen *et al.* (2004), "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, 24.

WOOD, B. Dan y WATERMAN, Richard (1991), "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review*, 85(3).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

POLICY COMO ÁREA DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO POLITOLÓGICO*

Xavier TORRENS
Gemma ÁLVAREZ JIMÉNEZ

SUMARIO: I. *Las políticas públicas como área de estudio*. II. *El análisis de las políticas públicas como método politológico*. III. *Método e ideas en las políticas públicas*. IV. *Diferentes métodos para distintas fases de las políticas públicas*. V. *Bibliografía*.

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ÁREA DE ESTUDIO

Las políticas públicas como área de estudio son, en términos históricos, de reciente institucionalización. Sin embargo y como apuntaba Dunn (1994), el estudio de las políticas púbicas es tan antiguo como la civilización misma. Su investigación científica emerge en los Estados Unidos en el siglo XIX, desarrollándose durante el siglo XX, como consecuencia de factores tanto gubernamentales como académicos.

La administración estadounidense se estructura y profesionaliza de forma tardía, a finales del siglo XIX, tras las reformas llevadas a cabo por el profesor y posterior presidente Wilson. En su obra *The Study of Administration* (1887) defiende la creación de una doctrina aplicable a la administración y, a la vez, la separación del ámbito político-decisional del burocrático-ejecutivo, con el fin de acabar con la politización de la administración —*spoil system*—, creando así un cuerpo administrativo caracterizado por su profesionalidad. Paralelamente a esta reforma, se expande el modelo fordista o

* Este capítulo fue elaborado por los autores para aparecer en este volumen tercero de las *Antologías...*, lo cual les agradezco cordialmente.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

taylorista y con él la idea de que la razón técnica puede ofrecer respuestas a las problemáticas sociales. No obstante, no fue hasta la publicación de *The policy orientation* (1951) de Lerner y Lasswell cuando el estudio de las políticas públicas empezó a construirse académicamente y, a su vez, a estructurarse metodológicamente.

Lasswell, siguiendo los postulados de su maestro Merriam, se mostró partidario de crear una disciplina que se dedicase de forma científica a la investigación de los asuntos públicos. Denominó a este nuevo campo "ciencias de políticas" (políticas entendidas como *policies*), diferenciándolo así de las "ciencias políticas" (políticas concebidas como *politics*). La propuesta de Lasswell (1970, 1971) partió de una visión conductista y multidisciplinar, fruto de su paso por la Escuela de Chicago, y postuló que las "ciencias de políticas" debían de ramificarse en dos vertientes: por un lado, en el conocimiento *del* proceso de las políticas (*policy analysis*) y, por otro, *en el* proceso de estas (*policy science*).

En el ámbito académico existía una fragmentación entre las distintas disciplinas sociales. Así, politólogos, sociólogos, juristas, psicólogos, economistas y otros investigadores sociales trabajaban de forma departamental e individualizada. Al mismo tiempo y, como consecuencia de la Guerra Fría, existía una demanda gubernamental de incluir el saber en el proceso decisional con el fin de mejorar el desempeño de las políticas públicas. Así, el estudio de las políticas públicas apareció para Lasswell como la panacea a dicha sazón, ya que, por un lado, su análisis multidisciplinar eliminaría el aislamiento departamental de las ciencias sociales y, por otro, la ciencia aplicada mejoraría la acción gubernamental en un mundo competitivo y fragmentado en dos polos geopolíticos. Todo estuvo muy condicionado por la coyuntura académico-política estadounidense de la segunda mitad del siglo XX. Pero, a pesar de circunstancias temporales u ocasionales, todo ello con el objetivo de alcanzar un afianzamiento metodológico.

El modelo teórico de Lasswell marcó un hito en el estudio de las políticas públicas y, aunque su planteamiento fue severamente discutido por la comunidad científica, las políticas públicas como objeto de estudio se fueron expandiendo durante la década de los sesenta. Dicha expansión fue fomentada por la incorporación a la administración americana, durante los mandatos de los presidentes Kennedy (1961-1963) y Johnson (1963-1969), de numerosos analistas y académicos, cuya finalidad fue monitorizar la implementación de distintos programas sociales, sanitarios y educativos, incluidos en los proyectos *New Frontier* de Kennedy y *Great Society* de Johnson (Parsons, 2007). Simultáneamente, *think tanks* como Rand Corporation, perteneciente a la Fuerza Área de los Estados Unidos y financiada en su inicios por la Fun-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

dación Ford, ayudaron también a su aplicabilidad gubernamental (Aguilar, 2003).

Finalmente, en los ochenta las políticas públicas se establecieron como un subcampo de la ciencia política, al nivel de los estudios sobre el comportamiento político, la teoría política, el sistema político o la ciencia de la administración. Las políticas públicas como materia universitaria se empezaron a impartir, de forma pionera, en las universidades de Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Ann Arbor, Austin y Stanford. En Europa, su estudio llegó inicialmente al Reino Unido, adoptándose posteriormente en Italia y Francia (Fernández, 2019). En México, la primera maestría en esta materia se creó en 1988 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En España, se comenzó a institucionalizar a finales de la década de 1980 en la Universidad Autónoma de Barcelona, extendiéndose después a otras universidades. En la actualidad, el estudio de las políticas públicas está ampliamente extendido y, si bien su análisis y estudio ha variado respecto al modelo de Lasswell, aún mantiene su finalidad de mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber y la metodología. En este sentido, como expone Fontaine (2015: 6) "analizar las políticas tiene una función científica (mejorar el conocimiento) y política (mejorar la acción y la toma de decisión)".

II. El análisis de las políticas públicas como método politológico

Existen diversas técnicas y metodologías analíticas en el campo de las políticas públicas (Harguindéguy, 2015; McRae, 1975; W. Parsons, 2007; Subirats, 2008). Aunque no todas provienen directamente del campo de las ciencias políticas, sino de otras disciplinas sociales, como la economía o la sociología, proporcionan al analista un amplio abanico de instrumentos de examen. Nos encontramos pues ante una "disciplina indisciplinada" (Daneke & Steiss, 1979) o ante un trabajo artesanal (Majone, 2012: 104), pero no por ello menos científico o ineficaz. La complejidad y diversidad de los problemas sociales a los que debemos de hacer frente, teorizados por la academia como *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973), es decir, problemas multicausales, infunden la necesidad de disponer tanto de diversas herramientas, teóricas y empíricas, para su comprensión como de creatividad para su resolución.

A pesar de la multiplicidad de metodologías, convencionalmente se suele diferenciar el análisis de políticas públicas entre dos grandes enfoques: el análisis del contenido y el análisis de las diferentes fases de las políticas

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

públicas. En el análisis del contenido destacan los postulados de Lowi que, entre finales de la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX, postuló de forma contraintuitiva que las políticas determinaban la política (*policy determine policy*), es decir, las características concretas de las políticas a regular creaban procesos decisionales específicos y, por tanto, las políticas no eran el resultado de la acción de los partidos políticos (*politics determine policy*).

Considerar que las políticas públicas determinaban la política evidenció que, por ejemplo, ante una reforma fiscal, su naturaleza redistribuidora —le quitamos a unos para dárselo a otros— producía que el *cleavage* partidista se dividiera entre los partidarios de una mayor igualdad de renta (por ejemplo los socialdemócratas) y aquellos en contra de la inferencia gubernamental en las rentas del trabajo (por ejemplo los neoliberales). Sin embargo, estos mismos partidos podían estar de acuerdo en la reforma de la ley electoral por el carácter constitutivo de esta. El modelo teórico de Lowi (1972) estableció una clasificación de las políticas según su contenido, diferenciando entre políticas públicas distributivas, redistributivas, reglamentarias y constitutivas, y encasillándolas con base en dos parámetros: el contenido coercitivo de la política y el grado de concentración de la amenaza coercitiva. Posteriormente y focalizándose en la variable "comportamiento político de las elites", Wilson (1980) completó la clasificación de Lowi, añadiendo la medida de coste y beneficio. Resumimos ambos planteamientos en el cuadro 1.

Cuadro 1
TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

		La coerción se ejerce	
		Directamente sobre los afectados	*Indirectamente sobre el entorno de los afectados*
La coerción es	*Indirecta*	Políticas distributivas (costes dispersos y beneficios concentrados) Clientelismo político	Políticas constitutivas (costes y beneficios dispersos) Política mayoritaria
	Directa	Políticas reglamentarias (costes concentrados y beneficios dispersos) Política empresarial	Políticas redistributivas (costes y beneficios concentrados) Política de grupos de interés

FUENTE: adaptación de Lowi (1971) y Wilson (1980).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Política distributiva. Es aquel tipo de política pública que distribuye o asigna recursos, poder, prerrogativas o exenciones a unos individuos o grupos en relación con pautas de conductas. Los beneficios o servicios están concentrados para un segmento poblacional o en individuos, pero la coerción política está distribuida de forma dúctil o remota respecto a los individuos. De acuerdo con el esquema, las políticas distributivas son aquellas en las que el poder político concede una autorización para desarrollar una actividad o un servicio a un colectivo específico. Por tanto, se aplican directamente al colectivo afectado, pero es indirecta, porque no obliga al resto de colectivos a comportarse de forma distinta.

Son subsidios, contratos y licencias. Son juegos de suma cero, donde unos ganan y otros pierden. De todos modos, aunque puedan conllevar conflictos ideológicos implícitos, no acostumbran a ser controvertidas, porque apenas son visibles para otros grupos que no sean aquellos quienes se benefician de ellas. Los permisos de obras son una política distributiva que favorece directamente a los constructores. Sin embargo, el resto de ciudadanos no se ven afectados de forma directa.

Estas políticas suelen dar lugar, según Wilson, al clientelismo político. Al ser el beneficiario un colectivo concreto, el político tiene incentivos electoralistas de captar su voto, desarrollándose así una dinámica partidista de *logrolling*, es decir, un intercambio de votos entre los partidos políticos con la finalidad de que todos puedan contentar a su electorado o conseguir nuevos electores. España no ha sido ajena a esta dinámica en ciertas políticas distributivas implementadas, con consecuencias nefastas en algunos casos, como son los diversos aeropuertos vacíos que existen a lo largo de la geografía española impulsados por partidos de distintas ideologías; o el hecho de que España sea el país con más líneas de alta velocidad, por encima de Francia o Japón, sólo superados por China, cuya rentabilidad económica es negativa en muchas ocasiones. Además, teniendo en cuenta que los costes son dispersos en este tipo de políticas, es decir, que recaen sobre la sociedad en su conjunto, la movilización ciudadana suele ser desincentivada, sobre todo, en periodos de bonanza económica.

Política redistributiva. Es aquel tipo de política pública que transfiere recursos de un sector de la sociedad a otro, o de un grupo a otro, ofreciendo beneficios a unos grupos y repercutiendo los costes en otros grupos. El escenario político en este caso es colectivo y la coerción inmediata o más directa. Las políticas redistributivas son aquellas que redistribuyen los recursos públicos en función de unos criterios previos.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Son la seguridad social, la acción afirmativa o la política de impuestos. La controversia o polémica alrededor de este tipo de políticas públicas es elevado porque, generalmente, reflejan conflictos ideológicos que acaban explicitándose en la arena política y el impacto, como se ha mencionado antes, es directo a través de una coerción inmediata. Los fondos de cohesión de la Unión Europea, cuyo objetivo principal es la reducción de las disparidades económicas existentes entre los distintos estados miembros, serían un ejemplo. En este caso, a pesar de que todos los estados socios contribuyen monetariamente, de ahí que la coerción sea directa, sólo algunos acaban siendo los receptores de éstos, concretamente, los más empobrecidos. Dado que, tanto los costes como los beneficios están concentrados, cada estado y sector tiene grandes incentivos para ejercer influencia política, desarrollándose así una política de grupos de interés.

Política constitutiva. Es aquel tipo de política pública que establece las reglas institucionales de distribución de poderes en la sociedad civil e instituyen los procedimientos para la toma de decisiones. La coerción es remota o difusa mientras que el escenario político es colectivo. Las políticas constitutivas son aquellas que establecen las normas reguladoras del escenario político.

Son aquellas que se refieren al *state-building* y, en buena medida, más cercanas al concepto de *polity*, estructura institucional o sistema político. La reforma constitucional o de la ley electoral serían dos ejemplos ilustrativos. En este sentido, son indirectas y afectan al entorno, a la sociedad en su conjunto. Debido a que los costes y beneficios son dispersos, afectan a distintos actores y ámbitos, la estrategia política partidista es la búsqueda de mayorías, es decir, de decisiones consensuadas.

Política reglamentaria. Es aquel tipo de política pública que regula actividades y actuaciones de un determinado sector o ámbito de la sociedad o de la economía. La coerción política en este caso es inmediata, cercana a las personas afectadas; mientras que afecta, como en el caso de las políticas distributivas, a nivel individual. Existe controversia en este tipo de política pública dado que existe intervención gubernamental en actividades privadas o individuales con coerción inmediata. Las políticas reglamentarias consisten en acciones políticas que se aplican sobre el conjunto de la sociedad, pero su coerción recae sobre aquellos individuos que no respetan dichas acciones.

Son la protección del medio ambiente o defensa de consumidores, así como otras restricciones o limitaciones impuestas sobre la conducta de los individuos o el comportamiento de los grupos. Otro ejemplo sería el código de circulación. En esta línea, conviene subrayar que los beneficios son dis-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

persos pero los costes son concentrados. En el ejemplo expuesto, si se intensificasen los controles de alcoholemia y las penas derivadas del consumo de alcohol, el beneficio social resultante sería la reducción de la siniestralidad, pero el coste, en forma de penalización, lo asumiría el infractor.

Wilson consideró que este tipo de políticas públicas eran un ejemplo de política empresarial, ya que, convencionalmente, las políticas reglamentarias se dirigían hacia una actividad económica concreta y los costes de la regulación solían ser asumidos por la empresa regulada.

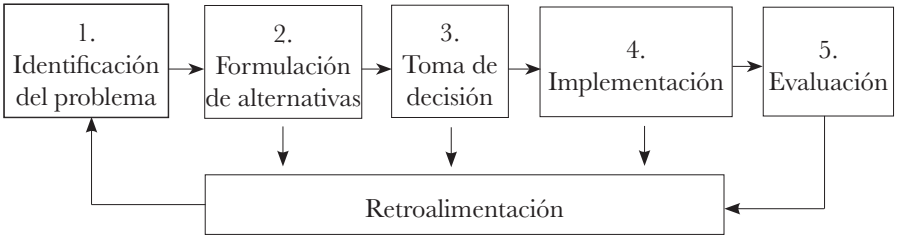
Aunque la clasificación de Lowi sea muy clarificadora en términos conceptuales, presenta deficiencias. Una misma política puede contener, a la vez, elementos distributivos, reglamentarios, constitutivos y redistributivos. Sin embargo, existen otras clasificaciones clásicas, de carácter más generalista, como la de Anderson (2003) o la de Meny y Thoenig (1992). Anderson distingue entre "políticas sustantivas" y "procedimentales". Las "políticas sustantivas" son aquellas que contienen una acción visible y palpable como construir, por ejemplo, una autopista. Por contra, las "políticas procedimentales" son aquellas que determinan el procedimiento que se va establecer para llevar a cabo la política. Siguiendo con el ejemplo formulado, una política procedimental podría ser que el Ministerio de Fomento se encargarse de supervisar la construcción de dicha vía interurbana. Por último, la clasificación de Meny y Thoenig establece la diferencia entre "políticas materiales" y "simbólicas". Las "políticas materiales" serían tanto las políticas sustantivas como las procedimentales. En cambio, las "políticas simbólicas" contemplarían aquellas medidas anunciadas desde los poderes públicos que carecen de impacto social más allá del discurso político. Por ejemplo, una campaña contra la violencia de género, anunciada por el gobierno, sería una política simbólica si no se hacen explicitas y se implementan medidas concretas para abordar dicha problemática.

Simultáneamente a estas distintas clasificaciones analíticas, existe el análisis con base en las distintas etapas de las políticas públicas. En ese sentido, Brewer (1974) (1974) esbozó un primer esquema, identificando seis fases. Posteriormente, Jones (1984) y Meny y Thoenig (1992) redujeron el proceso a cinco fases (véase el cuadro 2).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CUADRO 2
LAS FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FUENTE: adaptación de Jones (1984) y Meny y Thoening (1992).

A pesar de que el proceso de las fases ofrece una visión de las políticas públicas simple y lineal, también presenta insuficiencias. La realidad no suele ser rectilínea, sino que, a causa de su dinamismo, acostumbra a ser enrevesada. Como consecuencia, en el mundo no académico, nos encontramos con políticas que no llegan a implementarse porque no han pasado de la identificación del problema o políticas que una vez evaluadas conllevan una reformulación de las alternativas. Por eso el esquema planteado permite dar pasos hacia adelante y hacia atrás. Sin embargo, dicha sinopsis es didáctica y muy útil en la identificación de las distintas fases que pueden ser objeto de análisis. Desde una visión normativa, Dunn (1994) propone una metodología para cada una de ellas (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
METODOLOGÍA NORMATIVA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fase del proceso	*Tipo de análisis*
Identificación del problema	Definición del problema
Formulación de alternativas	Anticipación de los efectos de las diferentes alternativas
Decisión	Recomendación o prescripción
Implementación	Monitorización o descripción
Evaluación	Evaluación

FUENTE: adaptado de Fernández (2019) partir de Dunn (1994).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Dentro del análisis de políticas públicas suelen confluir una multiplicidad de métodos. El tipo de análisis que se realizará dependerá de cada una de las cinco fases del proceso de elaboración de políticas públicas. A continuación, nos centraremos en una de estas cinco fases, la primera, la identificación del problema. Para ello, se observará cómo plantear una definición del problema en una política pública sectorial y cómo incorporar otros subcampos de la ciencia política en esta metodología. Para situarnos, se abordará la interrelación entre las ideas, más propias de la teoría política, y el método de análisis, más conforme con las políticas públicas.

III. Método e ideas en las políticas públicas

Llegados a este punto, conviene traer a colación una discusión que se intensifica en ocasiones. Sobresale en la literatura científica un debate reiterado donde a un sinnúmero de científicos sociales les une la convicción de que conviene ahuyentar los debates teóricos de las proposiciones metodológicas. En este sentido, es frecuente observar en las ciencias sociales el planteamiento dicotómico entre teoría y métodos. Quizá en ciencia política, inclusive es más plausible comprobar dicha dicotomía endémica entre la teoría política y la política pública, como si fuesen extremos irreconciliables de la ciencia de la política. Nos conviene reconciliar teorías y métodos para trazar mayores sinergias en el seno de la ciencia política, entre sus distintos subcampos, tales como la teoría política y las políticas públicas. Porque las metodologías no están reñidas con las teorías. Veámoslo.

Es cierto que los analistas de políticas públicas tienden a subestimar el poder o la importancia de las ideas acerca de lo público (Reich, 1988). Sin embargo, los marcos conceptuales, los modelos y las teorías nos ofrecen una dirección y una estructura en nuestro estudio y proceso de elaboración de políticas públicas (Anderson, 2011: 18). Máxime si recordamos la concepción de la teoría política que afirma que el objeto de ésta debe ser el análisis de las ideas políticas en relación con los procesos políticos.

Generalmente, los teóricos políticos están alejados del lenguaje y las metodologías de la gestión pública. Sin embargo, no por ello, la teoría política tiene que resignarse a dejar de influir en el pensamiento de los gestores públicos. El pensamiento de la gestión pública puede verse mejorado si desde la teoría política se expresan sus premisas y sus postulados de modo operativo y más cercano al habitual manejo en el campo de las políticas públicas. Por esta razón, se debe dedicar parte de la atención a cómo expresar, en un lenguaje operacional o gerencial para la gestión pública, aquellas ideas y paradigmas propios y característicos de la teoría política.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Un posible común planteamiento empírico de ambos subcampos de la ciencia política puede hacer factible en su imbricación aquella clásica aseveración weberiana: "La ciencia empírica no es capaz de enseñar a nadie lo que «debe», sino sólo lo que «puede» y —en ciertas circunstancias— lo que «quiere»" (Weber, 1974: 12).

"En la implementación de programas y servicios públicos es importante tener en cuenta la creación de valor… La otra cara de la moneda es que hay que saber persuadirlos para que otorguen valor a la creación" (Torrens, 2014: 197). Así pues, desde la teoría política, la creación de valor puede consistir en hallar ideas que posibiliten su acomodación en las metodologías propias de las políticas públicas. En este primer momento, la teoría política se brinda a la creación de valor para el proceso de elaboración de una política pública. En un segundo momento, el análisis de políticas públicas tiene que otorgar valor a la creación procedente de la teoría política. Si ambos momentos llegan a buen término, entonces la creación de valor en políticas públicas por parte de la teoría política se materializará.

Mientras, hay que saber persuadir para que, desde el análisis de las políticas públicas, se otorgue valor a la creación emanada desde la teoría política. Se trataría de entender la teoría política como un examen y una crítica de las ideas políticas, una historia conceptual, pero también clarificación y evaluación de alternativas presentes (Rivero, 2000: 152). Y esto último no resulta fácil, dado que el análisis de las políticas públicas, a menudo, en la elaboración de la política pública se deja de lado el mundo de las ideas, pues se observa como si de una restricción se tratara (Moran *et al.*, 2006: 22).

Una de las funciones clave de la teoría política en su interrelación con las políticas públicas reside en encontrar la manera de forjar la máxima comprensión posible a partir de la definición del problema, concepto clave en la primera fase del proceso de elaboración de las políticas públicas. Para llevar a cabo esta misión, incidir en la forma de pensar de los gestores públicos desde la teoría política apenas es factible si previamente desde la teoría política no se remodela su forma de abordar los temas acordes con el pensamiento propio de las políticas públicas, con el objetivo que sea operativo para estas.

Para contribuir desde la teoría política a las políticas públicas se puede intentar expresar la teoría política *ex post* en términos del análisis de políticas públicas, lo que, de hecho, significaría que una idea originada en la teoría política podría expresarse *ex ante*, en el ámbito de las políticas públicas, de la discusión sobre una definición del problema, poniéndose así a disposición de su uso por parte de la gestión pública.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

En resumidas cuentas, cualquier propuesta que provenga de la teoría política que quiera ponerse en acomodación con la gestión pública, puede continuar siendo normativa si fuera el caso, pero sobre todo debe ser comprensible en el plano técnico. Por lo tanto, hay que saber conjugar ambos planos, el normativo —más elaborado en teoría política— y el técnico —más procesado en políticas públicas—. "La gestión pública es, después de todo, una tarea tan normativa como técnica" (Moore, 1998: 60).

Las ideas tienen roles variados en el terreno político (Mehta, 2011). Hay que aprender a establecer conexiones causales entre los *outputs* (productos) de la teoría política y sus *outcomes* (resultados) en la gestión pública. Desde luego, hay que realizar las teorizaciones y elaborar las ideas en relación con estudios de caso y aterrizándolas en el plano empírico. Consiguientemente, hay que saber realizar la transición desde el método deductivo, más tradicional en la teoría política, hasta el enfoque de la inducción, más común en la gestión pública. Es evidente que esta cuestión no se plantearía si nos centráramos exclusivamente en la teoría política, sin conexión alguna con su valor público en el terreno de las políticas públicas.

¿Cómo los teóricos políticos pueden mejorar la gestión pública? ¿Cómo debería enfocarse esta transición desde un punto de vista práctico? Para ello, se plantean siete factores que posibilitan un mejor entendimiento entre estas dos áreas de la ciencia política si se incluyen en el quehacer del teórico político. Primero, la gestión pública se fundamenta en teorías normativas, aunque su contenido sea técnico. Segundo, la capacidad operativa de una idea. Tercero, la caracterización de la idea necesita concreción para su evaluación. Cuarto, la idea debe ser sostenible para las políticas públicas, es decir, debe contar con legitimidad o ser capar de aunar dicha legitimación en el proceso de elaboración de la política pública. Quinto, la idea además de ser sostenible en términos de políticas públicas (*policies*), tiene que ser también sostenible políticamente o en términos políticos (*politics*). Sexto, la imagen pública de la idea misma. La cobertura mediática que se da a una idea influye en sus posibilidades de ser implementadas como política pública. Séptimo, la ventana de oportunidad de la idea, pues en un momento determinado la idea atrae la atención del foco público en detrimento de otro tempo.

IV. Diferentes métodos para distintas fases de las políticas públicas

La eficacia gubernamental, es decir, la capacidad que tienen las instituciones políticas para resolver los problemas y retos sociales, se ha convertido en unos

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

de los indicadores para valorar y, a la vez legitimar, el sistema político. Por ello, la evaluación de las políticas públicas ha devenido un factor crucial de índole politológica. Esto plantea la evaluación de las distintas fases del proceso de elaboración de las políticas públicas. Y ello se lleva a cabo con diferentes métodos. Veamos sucintamente algunos de ellos.

Técnicas cualitativas. Pese a que existen distintos métodos cualitativos, a continuación, presentaremos brevemente dos de ellos: el "método Delphi" y el "método DAFO o FODA".

El método Delphi —cuyo nombre se inspira en el antiguo oráculo de Delphos— fue creado por investigadores de la Rand Corporation junto con el ejército del aire americano a inicios de la Guerra Fría, con el fin de dotarse de un instrumento de prospectiva que realizase predicciones ante un hipotético caso de catástrofe nuclear. No obstante, actualmente el método Delphi es una técnica muy utilizada en el ámbito empresarial y administrativo. Como definen Linston y Turoff (1975, 3) es "un método de estructuración de un proceso de comunicación grupal que es efectivo a la hora de permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar un problema complejo". De modo que el método Delphi consiste en reunir a un grupo de expertos que deberán de contestar, a través de un cuestionario, una batería de preguntas sobre un tema concreto. Dichas preguntas deberán ser contestadas de forma anónima, sin que puedan ser discutidas anteriormente entre los expertos, evitando así que un participante carismático influencie a los demás. Una vez los expertos han contestado el cuestionario, el "coordinador" recoge las respuestas y, de forma anónima, las reparte entre el resto de participantes con el fin de que se evalúen las distintas ideas. El Delphi persigue que se alcance un cierto consenso en torno a una solución y, por tanto, el proceso se puede repetir varias veces.

El método DAFO o FODA sirve para realizar análisis estratégico y su acrónimo responde a cuatro conceptos: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. Esta técnica ofrece un diagnóstico sobre el estado de la política pública o de la administración tanto a nivel interno —dimensión interna—, es decir, de los elementos intrínsecos de la organización o de la política pública, como externo —dimensión externa—, del contexto político, social y económico que envuelve la organización o la acción gubernamental. El análisis pretende dilucidar cuáles son las fortalezas y las debilidades de las que se dispone con el fin de diseñar distintas estrategias que, por un lado, permitan reducir las debilidades y por otro, fomentar las fortalezas. Como resultado de estas variables surge una matriz de cuatro entradas (véase el cuadro 4) que permiten sintetizar la información según sean fortalezas —acciones positivas—, oportunidades —acciones que pueden traer benefi-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

cios para la organización o acción gubernamental—, debilidades —acciones disfuncionales— y amenazas —acciones adversas—.

CUADRO 4
ANÁLISIS DAFO

	Puntos fuertes	*Puntos débiles*
Dimensión interna	Fortalezas	Debilidades
Dimensión externa	Oportunidades	Amenazas

FUENTE: adaptación de Harguindéguy (2015: 101).

Técnicas cuantitativas analíticas macroeconómicas. Tienen como objetivo medir la rentabilidad económica y social de una política pública. En el cuadro 5 se muestra una síntesis de las principales características de las técnicas más utilizadas.

CUADRO 5
PRINCIPALES TÉCNICAS CUANTITATIVAS ANALÍTICAS MACROECONÓMICAS

Técnica	*Finalidad*	*Ejemplos hipotéticos*
Coste-efectividad o coste eficacia [*Ex post*]	Identificar entre distintas políticas públicas que persiguen resolver la misma problemática cuál consigue mejores resultados a un menor coste. Los resultados se presentan en forma de ranking ordenados de más efectiva a menos.	[Caso 1] Se han implementado tres programas piloto entre 2013-2016, que tiene como fin reducir la siniestralidad viaria. En este caso, un análisis de coste eficacia nos permitiría saber cuál programa ha conseguido reducir los accidentes de tráfico a un coste menor.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Técnica	*Finalidad*	*Ejemplos hipotéticos*
Coste-utilidad [*Ex post*]	Identificar entre distintas políticas públicas que persiguen resolver la misma problemática cuál consigue una mayor utilidad a un menor coste. Los resultados se presentan en forma de ranking ordenados de más útil a menos.	[Caso 2] Se han implementado dos programas sanitarios para preparar a las mujeres embarazadas para el parto. El análisis coste-utilidad nos permitiría saber cuál de los dos programas ha ofrecido mejores resultados, es decir, ha generado una mayor preparación y satisfacción para las madres y sus bebés.
Coste-beneficio [*Ex post*]	Identificar entre políticas públicas muy distintas entre sí o similares, y dilucidar cuál a menor coste consigue un mayor beneficio.	[Caso 3] Se han implementado dos programas: uno consistía en multar a aquellos dueños de perros que no recogen los excrementos de sus mascotas en las vías públicas y otro, que consistía en multar aquellos usuarios que dejan residuos domiciliarios en las calles (por ejemplo muebles). El análisis coste-beneficio nos permitiría saber cuál ha tenido un mayor beneficio en relación a los costes.
Coste-consecuencias [Ex post]	Sintetizar políticas públicas similares, pero presentado sus distintos resultados en relación con sus consecuencias.	Si aplicáramos este enfoque al caso 1, evaluaríamos cuales han sido las consecuencias directas e indirectas de cada uno de los programas.
Coste-Minimización [Ex ante]	Identificar entre políticas públicas que persiguen el mismo objetivo cuál tiene un menor coste.	Si aplicáramos este enfoque al caso 2, antes que se implementarán, sabríamos cual tiene un coste menor, presuponiendo que el resultado alcanzado en ambos es el mismo.

FUENTE: elaboración propia a partir de Parera (2009)

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Técnicas cuantitativas analíticas macroeconómicas. Tienen como objetivo medir la eficiencia o el impacto de una política pública. En el cuadro presentamos un resumen de las principales características de las técnicas más utilizadas.

CUADRO 6
PRINCIPALES TÉCNICAS CUANTITATIVAS
ANALÍTICAS MICROECONÓMICAS

Técnica	*Finalidad*	*Ejemplos hipotéticos*
	No paramétrica	
Análisis evolvente de datos (DEA)	Medir la eficiencia entre los *inputs* y los *outputs*.	[Caso 1] Imaginemos que existen tres escuelas públicas en un distrito y queremos evaluar cuál de ellas utiliza los recursos de los que dispone de manera más eficiente en relación con el éxito académico en matemáticas.
Experimentos	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 2] Queremos medir el impacto de un nuevo medicamento preventivo contra la gripe. Se establecen dos grupos, a uno se le suministra el medicamente (grupo de tratamiento) y a otro no (grupo de control). Posteriormente, se mira si el grupo de tratamiento ha contraído la gripe en la misma frecuencia que el grupo de control. Cabe destacar que ambos grupos deben de ser similares para poder inferir relaciones de causa-efecto.
Cuasi-experimentos: *matching*	Medir el impacto de una política pública.	Queremos medir el impacto del medicamento preventivo [Caso 3], pero no hemos establecido un grupo de control ex antes. Esta técnica nos permite crear un grupo de control *ex post* que debe parecerse lo máximo posible al grupo tratado.
Cuasi-experimentos: *dff in diff*	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 4] Queremos medir el impacto que tiene asistir a un curso para encontrar trabajo para aquellos que están desempleados. La técnica *diff in diff* nos permite medir la diferencia que tendrá conseguir el empleo antes y después de la política. Se necesita un grupo de control y un grupo de tratamiento.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Técnica	*Finalidad*	*Ejemplos hipotéticos*
Cuasi-experimentos: regresiones discontinuas	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 5] Queremos medir el impacto que tiene recibir una beca en acabar con notable desempeño el grado de ciencias políticas. El hecho de que para conseguir una beca, por ejemplo, se tenga que tener un nivel de renda concreto, esto hace que actúe como punto de corte y nos permita comparar el rendimiento de aquellos individuos que si consiguieron la beca con aquellos que estuvieron muy cerca de conseguirla.
Paramétrica		
Modelos de panel	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 6] Queremos saber cómo afecta tener unos hábitos alimenticios saludables en la salud de las personas. Una técnica que nos permitiría saberlo sería el modelo de panel, ya que recoge información sobre un número elevado de personas a lo largo de toda su vida.

FUENTE: elaboración propia a partir de Blasco y Casado (2009).

Existe una gran diversidad de metodologías y enfoques en el análisis de políticas públicas. Emplear estos métodos para evaluar cada una de las fases de las políticas públicas, sus contenidos, su proceso y sus resultados es de gran utilidad para tomar decisiones políticas y para diseñar las políticas públicas de modo más acorde a las evidencias científicas. Asimismo, la retroalimentación entre métodos y resultados de las políticas públicas permite conocer mejor los problemas públicos y diseñar con mayor certitud las políticas públicas.

V. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, L. F. (2003), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

ANDERSON, J. (1975), *Public Policy-Making*, Londres, Thomas Nelson and Sons Limited.

ANDERSON, J. (2003), *Public Policymaking: an Introduction*, Boston, Wadsworth.

BACHRACH, P. y BARATZ, M. S. (1963), "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *The American Political Science Review*, 57 (3).

BALLART, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

BARDACH, E. (1977), *The Implementation Game: What happens after a Bill becomes a Law*, Cambridge, Massachusetts, The M.I.T Press.

BARDACH, E. (2000), *A practical Guide for Policy Analysis: the eightfold Path to more effective Problem Solving*, Washington, CQ Press.

BLASCO, J. y CASADO, D. (2009), *Guía práctica 5. Evaluación de impacto*, Barcelona, Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

BREWER, Garry D. (1974), "The Policy Sciences emerge: to nurture and structure a Discipline", *Policy Sciences* 5(3).

COHEN, M. D. *et al.* (1972), "A Garbage can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1).

DANEKE, G. A. y STEISS, A. W. (1979), "Policy Analysis: the Undisciplined Discipline", *International Journal of Public Administration*, 1(1).

DENTE, B. y SUBIRATS, J. (2014), *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

DUNN, W. N. (1994), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

DYE, T. R. (1992), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall.

FRANCO, J. (2017), *Diseño de políticas públicas*, México, IEXE Editorial.

FERNÁNDEZ, A. (2019), "Las políticas públicas", en CAMINAL, Miquel y TORRENS, Xavier (2019), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos.

FONTAINE, G. (2015), *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, Anthropos.

HARGUINDÉGUY, J. (2015), *Análisis de políticas públicas*, Madrid, Tecnos.

JONES, C. O. (1984), *An Introduction to the Study of public Policy*, University of Michigan, Brooks-Cole Publishing Company.

KINGDON, J. (1984), *Agendas, alternatives and public Policies*, Boston, Little Brown.

LASSWELL, H. D. (1970), "The emerging conception of the policy sciences", *Policy Sciences* (1).

LASSWELL, H. D. (1971), *A Pre-view of policy Sciences*, University of Wisconsin – Madison, American Elsevier Pub. Co.

LERNER, D, y H. D LASSWELL (1951), "The Policy Orientation", *The Policy Sciences*.

LINSTONE, H. A. y TUROFF, M. (1975), *Delphi Method: Techniques and Applications* (vol. 29), Reading, MA, Addison-Wesley.

LOWI, T. J. (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, 32(4).

MAJONE, G. (2012), "Los usos del análisis de políticas", en AGUILAR, Luis F., *Política pública*, México, Siglo XXI Editores.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

McRae, D. (1975), "Policy Analysis as an Applied Social Science Discipline", *The Economic Journal*, 62(245).

Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Mehta, Jal. (2011), "The Varied Role of Ideas in Politics: From Whether to How", en Béland, Daniel y Henry Cox, Robert, *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press.

Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

Moran, Michael *et al.* (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Nueva York, Oxford University.

Parera, M. (2009), *Guía práctica 6. Evaluación económica*, Barcelona, Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

Parsons, D. W. (2007), *Políticas públicas*, México, Flacso.

Pastor, G. (2014), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Reich, R. B. (1988), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Ballinger.

Rittel, H. W. y Webber, M. M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4(2).

Salazar, C. (2011), *Políticas públicas*, Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla-Grupo Editorial Mariel S.C.

Subirats, Joan (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Subirats, Joan *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Torrens, X. (2014), "Creación de valor y valor de la creación en políticas de innovación", en Bañon, Rafael y Tamboleo, Rubén (2014), *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

Torrens, X. y Antón, J. (2015), "Teoría política y creación de valor en políticas públicas. Cómo los teóricos políticos mejoran la gestión pública", en I. Wences (2015), *Tomando en serio la teoría política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Weber, M. (1974), *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Barcelona, Península.

Wilson, J. Q. (1980), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.

Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2(2).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL ENSAYO Y SU PAPEL EN LA VIDA ACADÉMICA*

Beatriz HERNÁNDEZ
Roberto LLACA

Yo soy la materia de mi libro.
Michel de MONTAIGNE

SUMARIO: I. *Orígenes del ensayo*. II. *El ensayo*. III. *Características*. IV. *Tipos de ensayo*. V. *Estructura*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. ORÍGENES DEL ENSAYO

En sentido estricto, las palabras emitidas día con día aprenden a circular con naturalidad incuestionable, como si siempre hubiesen estado ahí, pero si la indagación es curiosa y por tanto profunda, no cabe la menor duda de que se les podrá encontrar un origen, ya sea éste congruente con una historia o no. Las palabras, como instrumento de comunicación, pretenden englobar, ante todo, emociones, pero no es sino su propia potencia uno de los elementos que determina su permanencia. El segundo elemento parte de lo siguiente: siendo las palabras en exclusiva de los hombres, es el emprendimiento de ellos el que provoca su existencia, siendo claro que no todas son en efecto trascendentes, pues esa secuela deriva en gran parte del hombre en cuestión: de su trascendencia misma.

En 1580, Michel de Montaigne (1533-1592), un jurista francés, dio a conocer una obra literaria cuyo título consistiría en una sola palabra, una

* Esta colaboración ha sido elaborada por sus autores expresamente para estas *Antologías*. Agradezco la disposición de los autores con mucho gusto (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

que aludiría a lo antes expuesto, pues sería trascendente por sí misma y por tener su génesis en un hombre trascendente; aquel título, aquella palabra sería: *Essais*, en español, "Ensayos".

Este título de la obra de Montaigne, *Ensayos*, provocó un impulso literario y la creación de un nuevo género. Como dice Trías (2003: 48):

> En efecto: en el siglo XVI *essayer* significaba tratar de hacer algo, *experimentar algo, sufrir, emprender, degustar, arriesgarse, jugar.* En la literatura de la época la expresión *coup d´ essai*, que designaba la ópera prima de un artesano que hubiese recientemente finalizado su aprendizaje, es usada por Clément Marot [1496-1544] para referirse a su primer libro de poemas y el mismo Montaigne la usa dándole el contenido de improvisación.

El arrebato literario de Montaigne lo llevó a crear un género muy particular centrado en el autoconocimiento y en la unidad intermitente, en aquella que conoce de estructura pero que juguetea con ella, dándose el lujo de presentar una narrativa intempestivamente contradictoria, según Raga (2016: 128): "De un lado, el autor francés, en contraste con pensadores posteriores, como Descartes de manera significativa, habría incurrido en múltiples contradicciones, tanto en el interior de cada ensayo, cuanto en lo que se expone de un ensayo a otro, hasta el punto de hablarse de una cierta voluntad de paradoja, que se opondría a las exigencias racionales del pensamiento metódico".

Los *Ensayos* de Montaigne fungieron como parteaguas respecto a la estructura tradicionalmente aceptada, sobre todo en lo relativo al rompimiento metódico, empero, y respondiendo al porqué de este rompimiento, Montaigne se enmarca en una tradición de índole medieval y renacentista, además de que vivió en una época en la que Europa tenía una gran inestabilidad (*idem*).

Weinberg (2014: 61) nos dice:

> Cuando abrimos un libro de ensayos esperamos como lectores encontrar un texto en prosa que nos proponga la interpretación de algún asunto desde la perspectiva personal de su autor. Aspiramos a compartir una experiencia intelectual de comprensión del mundo. Aspiramos a que esté espléndidamente escrito y pensado: le pedimos lucidez y estilo, le pedimos que sus juicios nos convenzan así como también nos seduzcan, le pedimos que nos deslumbre en su recorrido original por diversa clase de asuntos y que nos contagie ese placer que da el entender, o, como dice Lukács, que nos contagie el disfrute ante "la intelectualidad como vivencia sentimental".

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Detrás del jurista y funcionario se encuentra Michel Eyquem de Montaigne, un hombre reflexivo que para sí encontró en el papel y la pluma la ventana a la introspección y, para los demás, la ventana de un nuevo género basado en un válido ensimismamiento. Montaigne vivió de 1533 a 1592 al sudoeste de Francia, en la zona de Périgord; en total escribió 107 ensayos, unos breves, otros más largos, a menudo titulándolos de forma concisa, estableciendo contundentemente la narrativa a desarrollar. El genio del francés, como ya quedó plasmado, produjo la creación de un género literario, sin embargo, si bien el tiempo ha decidido su permanencia, también es cierto que hoy, más que nunca, han surgido distorsiones respecto de lo que es en sí, lo que ha provocado la necesidad de un esclarecimiento puntual, fenómeno base del presente trabajo.

II. El ensayo

Como quedó asentado anteriormente, a lo largo del tiempo el ensayo ha adquirido gran popularidad, no obstante, la creación exponencial de contenido académico y literario a partir de este género y la falta de precaución respecto a la esencia del mismo, han tergiversado su composición esencial. En este sentido, Gonzalo Cataño (citado por Angulo, 2013: 112) nos dice: "El término ensayo es una de las voces más ambiguas del idioma, al señalar que para unos es un campo propio de la creación literaria, en tanto que para otros es la expresión más clara del informe científico de las revistas especializadas".

En virtud de lo anterior, surge la siguiente pregunta: ¿es el ensayo una expresión académica o literaria? La inconsistencia del ensayo como género surge mediante una equívoca instrucción, puesto que en la enseñanza universitaria, e incluso, anterior a ella, se procura la realización de ejercicios ensayísticos sin la comprensión de lo que es el ensayo como tal. Por eso, Del Carmen (2007: 148) expone que "Algunos investigadores se orientan a defender la pureza del mismo, tal y como se concebía en sus orígenes y tratando, sobre todo, de conservarlo como género literario. Sin embargo, esa filiación con un tipo de texto crítico y argumentativo es lo que lo convirtió en el banderín de escritura de las aulas universitarias".

Existe vaguedad, ya que la difusión y el uso del ensayo en los últimos años no han asegurado la consistencia del género, por el contrario: muchos investigadores de la materia aseguran que se ha pervertido (véase Carmen, 2006: 147). La perversión del ensayo se justifica por Angulo (2013:108), quien nos dice que en las aulas los estudiantes casi siempre reciben, como apoyo para prepararlo y escribirlo, una bibliografía básica, unos lineamien-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

tos mínimos o un esquema gráfico, por lo que no saben cómo elaborarlo; además, se plantea generalmente como una tarea de escritura y no como un ejercicio de organización de las ideas y el pensamiento.

La escritura como tal es una actividad positiva que puede tener uno o varios propósitos, pero el ensayo como género se supedita, claro está, a una directriz en específico, razón eminente de su existencia. Julio César Schara *et al.* (en Angulo, 2013: 111) se refieren al ensayo desde las perspectivas que han generado controversia, e incluso las unifica: "…es un trabajo académico, en el que se expone un tema y en el cual el autor da su *interpretación personal*, es decir, es en parte subjetivo. Se caracteriza por presentar *juicios personales* sobre un tema y la profundidad en la investigación es variable. Trata de un área del conocimiento, pero desde el *punto de vista del autor*, quien al tener cierto dominio sobre el tema escribe libremente acerca de éste".

Si bien se puede compartir la idea de que el ensayo es académico cuando se realiza en el aula, no puede ser la condicional existencial del mismo, puesto que el ensayo que se realiza fuera de la misma dejaría de ser ensayo por ese simple hecho. El ensayo debe ser entendido como un ejercicio de libre pensamiento, como nos dice Angulo (*idem*): "ensayar es pesar, probar, reconocer y examinar; es producto de la meditación, donde lo esencial es su sentido de exploración, su audacia y su originalidad".

Hemos partido del hecho de que el ensayo es esencialmente un género literario que procura el libre pensamiento, ya que esa es su esencia histórica, pero para clarificar esta premisa identificaremos las características eminentes que consideramos tiene el mismo, así como sus diferentes tipos y estructuras, pues sólo así se puede generar una propuesta válida.

III. Características

> Aunque sé por dónde he empezado este ensayo, no sé por dónde he de acabar.
>
> Miguel de Unamuno

El ensayo es el género literario que se orienta hacia las ideas, por eso se le ha llamado "literatura de las ideas", es esencialmente un género artístico, cuya prosa está sometida a un ritmo muy deliberado, Antonio García describe: "Hay vivencias que no podrían ser expresadas por ningún gesto y que, sin embargo, ansían expresión, como la intelectualidad, la conceptualidad como vivencia sentimental, como realidad inmediata, como principio espontáneo

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

de la existencia, la concepción del mundo en su deseada pureza, como acontecimiento anímico, como principio espontáneo de existencia" (García, 1995: 225).

De acuerdo con este concepto, se restringen las posibilidades genéricas del término, el cual, de acuerdo a su uso en la antigüedad, aparece desvirtuado en la práctica moderna, en la que se ha perdido la actitud de modestia y el sentimiento de espontaneidad y de asombro al ir descubriendo nuevas realidades que caracterizan al ensayo clásico. Para clarificar su función, en el ensayo se desarrollan un conjunto de habilidades para elaborar y exponer ideas, posibilita que el lector ejercite su mente, por lo que su finalidad esencial no trata de demostrar nada, sino que intenta hacer pensar y reflexionar, es decir, el ensayo más que tener como meta resolver una cuestión concreta, la plantea y la sugiere.

Las características principales que distinguen a esta forma literaria son las siguientes (seguimos a Sánchez, 2009: 444; Rodríguez, 2016: 74; Pérez, 1983: 370; Schökel, 1995: 381):

a) *Enfoque personal*. Es un tipo de escrito que parte de una perspectiva subjetiva, es la opinión personal la que condiciona el discurso que se plantea. A través del ensayo, el autor plasma su forma de entender y percibir la realidad, la perspectiva que adopte se muestra en su tono y en el enfoque de los temas tratados, como gustos, aversiones, ejemplos y experiencias personales que permiten enriquecer el texto y proyectar la personalidad del ensayista.
b) *Agilidad estructural*. No posee una estructura concreta, es la línea de pensamiento del autor la que va fijando la estructura, dicha estructura es abierta, porque cambia en relación con las asociaciones que dan lugar a la aparición de un nuevo tema relacionado con lo tratado.
c) *Argumentativo*. Como tipo de texto en el que debemos exponer un tema, convencer y persuadir al lector, se deben utilizar aquellos elementos y técnicas que sirvan a la exposición y a la argumentación de ideas que traten de inducir al lector de aquello que se pretende comunicar, por lo que se deben confrontar ideas, apelar a juicios y enunciados ya hechos, defender o demostrar posturas entre otros autores y amenizar en la medida de lo posible los contenidos. Una de las técnicas más eficaces para la persuasión son los ejemplos; conviene, por ello, que el autor ilustre sus ideas, ya que en muchas ocasiones la falta de ejemplos claros puede dejar al lector confundido con el mensaje que se quiere transmitir.
d) *Escrito en prosa*. Con un lenguaje accesible, no técnico ni teórico.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

e) *Tema*. En principio, admite y considera digno cualquier tema, pero prefiere temas concretos, o especulativos, vitales, no fosilizados, actuales, no atemporales.
f) *No es sistemático como lo es un tratado científico*. El tratadista piensa y estudia su tema, lo articula con rigor, construye sus piezas para la exposición didáctica. El ensayista plantea su tema y se deja llevar en un proceso analítico.
g) *Dimensión*. La profundidad del tema expuesto la marca el ensayista, por lo que existe la libertad de ser corto y en algunos casos, extenso. Prefiere dimensiones reducidas, condensar a amplificar, que el lector llegue al final sin fatigarse.
h) *No es obligatorio citar*. Al no ser un tipo de texto demostrativo, el autor no está obligado a presentar citas para dar autoridad a lo que se dice. Sin embargo, en los ensayos es muy común encontrar citas que sirven de ejemplo o se asocian con las ideas que se están planteando, por lo que al surgir de manera casi espontánea no es necesario referenciarlas bibliográficamente. Las citas en el ensayo no tienen un propósito científico, sino que con ellas el ensayista únicamente busca la exactitud del contenido, por lo tanto, no es necesario que forzosamente sean precisas o exactas.
i) Al lector se le sugiere que siga pensando, se le invita a una recepción crítica, el ensayo es dialogante entre el autor y el lector.

En general, el ensayo se considera un texto creativo, cuyo objetivo central es la expresión particular de quien lo elabora y presta atención especial al lenguaje. Sin embargo, no se aparta de las funciones informativas y expresivas que manifiesta la subjetividad del emisor, por lo que debe ser un texto explícito y claro para que el lector pueda interpretarlo y seguir el orden del mismo.

IV. Tipos de ensayo

Debido a que el ensayo presenta cierta flexibilidad para diferenciarlo de otro tipo de textos y formas literarias a los que está unido, su tipología también es variada. Sin embargo, algunos autores, como Jesús Sánchez (2009: 442), suelen establecer la clasificación del ensayo en tres grandes grupos, dependiendo del tema que trate:

1) *Ensayo de crítica*. Se reflexiona y establecen valoraciones sobre obras artísticas.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

2) *Ensayo de creación.* El escritor expone sus ideas sobre la creación artística.
3) *Ensayo de interpretación.* Se aportan juicios de valor sobre cuestiones de interés general que corresponden a temáticas diversas tanto científicas como humanísticas.

Se podría clasificar también conforme a la temática: filosófico, histórico, científico, religioso o de cuestiones estéticas, de fantasía, interpretativo, teórico, de crítica literaria, expositivo, ensayo-crónica y periodístico. Aplicado a la literatura mexicana, José Luis Martínez lo presenta en las siguientes modalidades (1995: 13 y 14):

1) *Ensayo literario*. Es la forma más noble e ilustre del ensayo, a la vez invención, teoría y poema. Pueden ilustrarlo dentro de la producción mexicana moderna *Palinodia del polvo* de Alfonso Reyes o *Pintura sin mancha* de Javier Villaurrutia.
2) *Ensayo breve, poemático.* Semejante al anterior, aunque más breve y menos articulado, a la manera de apuntes líricos, filosóficos o de simple observación curiosa. Memorables ejemplos, los ensayos breves de Julio Torri, los ensayos-epigramas de Carlos Díaz Dufóo Jr. y *Obra Maestra* de Ramón López Velarde.
3) *Ensayo de fantasía, ingenio o divagación.* Exige frescura graciosa e ingenio, o el arte sutil de la divagación cordial y honda sin que se pierda la fluidez y la ligereza como en *Tristeza* de José Vasconcelos o *De las ventajas de no estar a la moda* de Salvador Novo.
4) *Ensayo discurso u oración*. Formalmente oscila entre la oratoria del discurso y la disertación académica, pero lo liga al propiamente llamado ensayo la meditación y la interpretación de las realidades materiales o espirituales. Por ejemplo, *Los cuatro poemas modernos* de Antonio Caso, *Las meditaciones sobre México* de Jesús Silva Herzog.
5) *Ensayo interpretativo.* Es la forma que puede considerarse normal y más común del ensayo, es la exposición breve de una materia que contiene una interpretación original. Entre muchos ejemplos posibles se encuentran *Pesimismo alegre* de José Vasconcelos, *Parrasio o de la pintura moral* de Alfonso Reyes, entre otros.
6) *Ensayo teórico.* Un matiz lo diferencia del ensayo interpretativo, pues mientras las proposiciones de aquel discurren más libremente y se ocupan por lo general de personalidades o acontecimientos históricos o culturales, las de éste, discurren en el campo puro de los conceptos. Ejemplos, *Psicoanálisis del mexicano* de Samuel Ramos, *El verbo desencarnado* de Octavio Paz.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

7) *Ensayo expositivo.* Exposición de tipo monográfico y de visión sintética que contiene al mismo tiempo una interpretación original, como ocurre en *La utopía de Tomas Moro en la Nueva España* de Silvio Zavala o en *Panorama de México* de Arturo Arnaiz y Freg.
8) *Ensayo-crónica o memorias.* El ensayo se alía con rememoraciones históricas o autobiográficas. Como ejemplo tenemos los pasajes admirables de las memorias de José Vasconcelos.
9) *Ensayo periodístico.* Es el registro de las incitaciones, temas, opiniones y hechos del momento, pero con una agudeza o emoción que lo rescaten del simple periodismo, como *Tren de segunda* de Mauricio Magdaleno.

De acuerdo con las diferentes tipologías señaladas del ensayo, se puede englobar de manera general en comunicativo, reflexivo o didáctico.

V. Estructura

El ensayo es un género híbrido en cuanto participan en él elementos de dos categorías diferentes. Por una parte, es didáctico y lógico en la exposición de las nociones o ideas, pero, además, por su flexibilidad efusiva, por su libertad ideológica y formal, en suma, por su calidad subjetiva, suele tener también un relieve literario. Entre él hay un intercambio de servicios entre la literatura y otras disciplinas del pensamiento escrito.

Al igual que los géneros propiamente ficcionales, el ensayo hinca sus raíces en la tradición oral, constituida por el acervo de *proverbios, axiomas, máximas y aforismos*. Se trata de una prosa literaria sin estructura prefijada, que admite la exposición y argumentación lógica, junto a las digresiones, es un escrito breve sin intención de exhaustividad.

Todas las características señaladas con anterioridad permiten que se pueda establecer la columna vertebral de este tipo de escrito. En el ensayo predomina una intencionalidad estética y su interpretación depende del proceso de interferencia que haga el lector de los diferentes símbolos y códigos culturales empleados por el escritor, por lo que su adecuada elaboración demostrará la formación crítica y el grado de madurez reflexiva y cultural de la persona que lo escribe.

Anteriormente, hemos planteado la estructura prácticamente libre del ensayo. Aunque no posee partes fijas, es importante partir de un esquema preciso en el que se apunten ideas relacionadas con el tema. Una vez establecidas las ideas previas (lluvia de ideas), se organizarán los contenidos

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

de acuerdo con el plan de redacción y a la intención expositiva del autor. Desde lo didáctico, Jesús Lobato (2009: 446) elabora una propuesta de redacción de ensayos desde el punto de vista del desarrollo temático: introducción, desarrollo y cierre, partiendo de la idea de que el ensayo se puede generar a partir del planteamiento de una interrogante:

a) *Introducción.* Delimitación del tema estableciendo su propósito, comentarios sobre la manera como será tratado el tema y la organización estructural del escrito. Generar una idea es el trasfondo y el problema del conflicto, es el eje del ensayo.
b) *Desarrollo.* Análisis y discusión del tema principal, incluyendo comentarios personales y ejemplos.
c) *Conclusión.* Resumen de los principales puntos del desarrollo, opiniones y puntos de vista propios y decisiones a la luz de nuestro análisis.

Para la redacción de un ensayo no se requiere dominar todas las técnicas de investigación existentes, sin embargo, se pueden utilizar aquellos elementos y técnicas que sirvan a la exposición y a la argumentación, así como tomar en cuenta los siguientes puntos:

— Adecuar el tono y el estilo a las intenciones del ensayista, al tema y al posible lector. Es decir, destacar la forma peculiar que un escritor tiene de expresarse, su experiencia acumulada, modo de escribir, sistemas para desarrollar la trama, ideología y opiniones estéticas.
— Flexibilidad del lenguaje y cambio continuo de significados, actitud sintética a la hora de ofrecer una opinión, lo que se escribe sin discontinuidad.
— El ensayista seleccionará, clasificará y ordenará los términos, pero no con base en sus recuerdos, sino en función al ritmo solicitado por la creatividad. Se puede elegir la formulación inductiva o deductiva.
— Mantener la unidad temática, que es la que marca su finalidad.
— Motivar al lector, hay que estimular al receptor para que pueda compartir las reflexiones.
— Usar los recursos estilísticos necesarios para ser originales y amenizar el texto.

El ensayista, en vez de dividir y subdividir su pensamiento concluido, hace girar su objeto o gira en torno a él para descubrirle facetas, lo expone a iluminaciones diversas. Se trata de escribir una idea sin saber a dónde irá a parar, descubriendo terreno según marcha, y va cambiando de rumbo a medida que cambian las vistas del ensayista.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

VI. Conclusiones

En los ensayos el interés se aviva porque el lector siente encontrarse en la exposición, sin abdicar de la crítica, con una persona. Si se tiene un tema digno y se cuenta con un lenguaje adecuado, la experiencia personal del autor se convierte en voz viva. El autor se delata y se entrega en el ensayo, el autor no cohíbe la emoción y mucho menos la imaginación. Si la prosa artística tiene un ritmo y un pulso, en el ensayo sentimos latir el corazón. Por supuesto que es comprensible que la academia haya arropado al ensayo por ser la génesis de la libertad de pensamiento escrita, pero no debe distorsionarse su esencia reflexiva y libre, pues tal es su naturaleza y su historia.

VII. Bibliografía

Alonso Schökel, Luis (1995), *El estilo literario arte y artesanía*, Bilbao, EGA-Mensajero.

Angulo Marcial, Noel (2013), "El ensayo: algunos elementos para la reflexión", *Revista Innovación Educativa*, núm. 13.

Carmen, Yildret del (2007), "El ensayo académico: algunos apuntes para su estudio", en *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, año 8, núm. 1, junio.

García Berrio, Antonio y Huerta Calvo, Javier (1995), *Los géneros literarios: sistema e historia*, Madrid, Catedra.

Martínez, José Luis (1995), *El ensayo mexicano moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Gutiérrez, Leticia (1983), *Textos literarios III*, México, Secretaría de Educación Pública.

Raga, Vicente (2016), "Ensayo y duda escéptica. Sobre el origen del ensayo en la modernidad temprana", *En-claves del pensamiento*, 10, núm. 19, enero-junio.

Rodríguez Ávila, Yildret (2007), "El ensayo académico: algunos apuntes para su estudio", *Sapiens: Revista Universitaria de Investigación*, núm. 1.

Rodríguez, Fito (2016), *Ensayo sobre el ensayo, la literatura reflexiva como aprendizaje*, Madrid, Delta.

Sánchez Lobato, Jesús (2009), *Saber escribir*, México, Santillana.

Trías, Susana (2003), "Montaigne: la identidad como ensayo", *Revista de Filosofía*, vol. 44, núm. 1.

Weinberg, Liliana (2014), "Ensayo y humanismo", *Revista de Humanidades*, vol. 11, núm. 20.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Capítulo décimo tercero

¿CÓMO SE ELABORA UN TRABAJO DE TESIS DE GRADO EN CIENCIA POLÍTICA?*

Johannes Schwehm

Para la ciencia política, como disciplina universitariamente anclada, es distintiva la pluralidad de diferentes accesos metateóricos y de principios lógicos de investigación. Así, se distingue normalmente entre un principio normativo-ontológico, uno crítico-dialéctico y uno empírico-analítico. En tanto que se acepte esta pluralidad y se conciba como característica de esta disciplina, y no como un inconveniente que hay que subsanar, es claro que no se puede formular una respuesta sencilla y universalmente aceptada ante la pregunta planteada en el título. No obstante, para los candidatos al examen de titulación se puede formular una serie de indicaciones que explican, de manera especial, de qué trata la elaboración de un trabajo politológico de tesis. Debido a que los siguientes comentarios pueden servir indistintamente para trabajos de licenciatura y de maestría, en adelante no haremos mayor diferenciación al respecto.

La posición intermedia de la ciencia política entre las tradiciones científicas de las ciencias del espíritu y de las ciencias naturales es la responsable de su variedad concepcional. Para los candidatos a examen, esto significa que las exigencias ante su trabajo de tesis —al contrario, por ejemplo, de las matemáticas o de la física—, pueden acentuarse de diferente manera, dependiendo de la cátedra. Esto se debe a que, en la ciencia política, a fin de cuentas, no existe una comprensión unificada de lo que significa ciencia o cientificidad. En este sentido, es particularmente instructivo el conflicto positivista en la sociología alemana. De aquí que, entre las primeras e importantes tareas de los candidatos a examen esté el tener presente

* Este texto fue entregado hace algún tiempo por el autor para ser publicado en estas *Antologías*..., cuando el proyecto aún no se concretaba. Ahora ha llegado su turno en este tercer volumen, lo cual nos alegra mucho (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

en qué ámbito desea escribir su trabajo de titulación o a qué área científica quisiera dedicarse. Esto significa que —dicho de manera algo burda—, a pesar del paraguas común de la disciplina politológica, un trabajo científico en la filosofía política o en la historia de las ideas requiere en principio una aproximación diferente que, por ejemplo, un análisis en las ciencias de gobierno comparadas o en las relaciones internacionales. Mientras que las primeras especialidades pertenecen en realidad a la tradición de las ciencias del espíritu, por lo que, en aspectos metodológicos, están cerca de la filosofía y de las ciencias históricas, las dos nombradas al final se orientan cada vez más por los paradigmas lógicos de la investigación social cualitativa y cuantitativa. Las diferencias que se abordan por ello entre las diferentes especialidades se pueden visualizar de manera simple con ayuda de las diferentes perspectivas sobre la relación entre "teoría" y "empiria". Mientras que en el área de la filosofía política y de la historia de las ideas, la referencia a "hechos empíricos" o al desarrollo de una investigación "empírica" juega un papel secundario, debido a que en esencia se trata de una reflexión normativamente guiada de percepciones de orden social o de reconstrucciones conceptuales, un trabajo de tesis en el campo de la investigación social empírica sin una "parte empírica" no solamente es muy rara, sino incluso imposible. Para estos trabajos de investigación, se ha vuelto verdaderamente paradigmática una estructuración en una parte teórica-conceptual y en una genuinamente empírica. La sección empírica sirve, por regla general, ya sea para probar las hipótesis derivadas teóricamente, o también para la formulación de nuevas hipótesis, para inspirar investigaciones futuras.

Yendo más allá de estas diferencias, todo trabajo politológico de tesis debería presentar, desde el punto de vista formal, una introducción, una parte capital y un capítulo conclusivo. A ello hay que agregar la bibliografía y fuentes, y —si se requiriera— un registro de abreviaturas y de ilustraciones, así como uno o más apéndices. La redacción de un prólogo es inadecuada para un trabajo que sea para la obtención de un título por debajo del doctorado.

Vale observar que, a pesar de las diferencias expuestas arriba, para la gran mayoría de los revisores de tesis es particularmente relevante la introducción para poder evaluar el trabajo, no tanto la parte capital, considerablemente más extensa. La razón para ello es que en la introducción se muestra en síntesis la capacidad de reflexión y de abstracción del candidato, así como su competencia metodológica. La introducción es, en consecuencia, el rótulo de presentación del trabajo de investigación completo. ¿Qué puede entonces valer de manera especial como característico de una bien

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

lograda introducción? Por regla general, la introducción proporciona una serie de respuestas a las preguntas con las que todo trabajo serio de investigación se ve confrontado. De manera especial, entre estas preguntas están particularmente las siguientes, que consecutivamente se van construyendo tanto al contenido como a la lógica:

a) ¿Cuál es el tema del trabajo?
b) ¿Cómo debe ser problematizado?
c) ¿Qué dicen las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas?
d) ¿En qué radica la relevancia de la investigación?
e) ¿A qué trabajos científicos se adhiere el análisis propuesto o de cuáles trabajos y principios se demarca?
f) ¿Qué forma metodológica de proceder sirve de base a la investigación?
g) ¿Cómo se estructura la operacionalización?
h) ¿Cómo está construido el trabajo en cuanto al contenido?

Si se conciben estas preguntas como encabezados intermedios (pero que ciertamente nunca transcribiríamos así en el trabajo), resulta de ahí la estructura de la introducción más o menos por sí misma.

El verdadero arte de la elaboración de un capítulo introductorio consiste en formular respuestas a estas preguntas, que no se contradicen recíprocamente, sino que aportan un armazón consistente para una discusión científica. En muchos casos, el rigor de este armazón cobra, para la evaluación del trabajo, un peso marcadamente mayor que las revisiones empíricas o teóricas que a lo largo de la actividad investigativa se encuentren o se muestren. Esto tiene que ver, en primer lugar, con que el revisor generalmente está mucho menos interesado en saber qué tanto sabe el examinando o qué tan arduo ha sido su trabajo, sino si entiende cómo sistematizar el conocimiento adquirido y cómo presentarlo de acuerdo a normas científicas. El autor de un exitoso trabajo de investigación entiende cómo tejer y tender un "hilo conductor"; esto significa que cada capítulo y subcapítulo del trabajo, de manera lógica, se apoyen entre sí, que el método de investigación seleccionado "se ajuste" a la pregunta de investigación formulada y que la operacionalización de las variables tanto operativas como de contexto esté bien fundada. Si esto resulta, los pasos individuales del trabajo no parecerán casuales o arbitrarios, sino que revelarán un orden interno. El significado especial de este rigor lógico que debe alcanzarse de esta manera es también el motivo decisivo de que constantemente se advierta que, de parte del candidato, haya que separar el proceso de investigación del de la presenta-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ción por escrito de los resultados de la misma. Esto, debido a que, a decir verdad, no es el camino andado individualmente —provisto con todos sus inconvenientes, grandes y pequeños— el decisivo y que como tal deba ser documentado, sino la exposición de una argumentación estructurada lógicamente en cada una de sus etapas y en forma de embudo. En este sentido, son exigentes los revisores: no desean leer nada que no tenga que ver con el desarrollo del razonamiento central; por otro lado, quieren saber, lo más claramente posible, porqué cada sección y cada capítulo de un trabajo de investigación están en el orden propuesto. Puesto que cada uno de los componentes del trabajo requieren de un ajuste exacto, no es de maravillarse que el examinando tenga que pulir continuamente la formulación de, por ejemplo, su pregunta central, sus hipótesis o del acabado de su objeto de investigación. En tanto esto resulte constructivo, no debería ser motivo de desesperación, sino que debe ser entendido como un proceso del trabajo científico en el sentido de una aproximación paulatina (en esto hay que observar, naturalmente, restricciones que resultan de consideraciones metodológicas; esto es, los datos recabados bajo ciertos planteamientos no pueden, por supuesto, reinterpretarse súbita y arbitrariamente). En síntesis: el candidato no debería empeñarse en encontrar la lógica interna de su trabajo en la "realidad", la "teoría" o la "empiria", sino que su tarea es construir esto por su cuenta. Qué tan libre es el examinando en lo referente a la selección del tema, de la pregunta de investigación y del método, son cuestiones que no pueden contestarse aquí de manera general. Todo esto requiere de la coordinación con el asesor. Para no tener que empezar en este aspecto desde cero, hay que recomendar totalmente a los examinandos la participación en seminarios y —aún mejor— coloquios que ofrezca el asesor del trabajo de investigación.

Para terminar, sólo algunos consejos de fuentes para proseguir: una orientación excelente en lo referente a la construcción y la función de un diseño de investigación en la ciencia política empírica la ofrecen tres textos clásicos: Giovanni Sartori (1970), *Concept Misformation in Comparative Politics*; Arend Lijphart (1971), *Comparative Politics and Comparative Method*, así como Dieter Nohlen (1994), *Vergleichende Methode*.**

** En español: "El método comparativo"; véase el capítulo tercero de este volumen (nota del editor).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN *POLICY PAPER*[*]

José REYNOSO NÚÑEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cómo proceder en la elaboración de un* Policy Paper. III. *Sugerencias prácticas.* IV. *Recapitulación.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Un *Policy Paper* es un documento que contiene una propuesta de política pública. En él se expresa un problema y una posible solución. Entre sus destinatarios se encuentran los actores políticos que deciden e implementan las políticas públicas. En este marco, el propósito del presente documento consiste en proponer una manera de proceder para la elaboración de un *Policy Paper*. Para lograr este propósito, este documento consta de las siguientes partes: 1) cómo proceder en la elaboración de un *Policy Paper* (materia y forma); 2) sugerencias prácticas, y 3) recapitulación.

II. CÓMO PROCEDER EN LA ELABORACIÓN DE UN *POLICY PAPER*

En primer lugar, es necesario definir a qué nos referimos con una *policy* y a qué con un *Policy Paper*. En el lenguaje politológico *policy* es una de las tres manifestaciones o dimensiones de la política, junto con *polity* y *politics* (Schubert, 2006: 1094). *Polity* se refiere a las normas o instituciones ya establecidas,

[*] Agradezco mucho a Reyes Rodríguez Mondragón, quien hace diez años me encargó la elaboración de este documento. Diez años después observo que aquel documento de trabajo me ayudó a ordenar y a poner por escrito algunas ideas que comparto en este texto con la debida adaptación y actualización.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

politics a los procesos políticos, por ejemplo, el procedimiento de aprobación de una ley por el Congreso, *policies* (políticas públicas) son la forma que adquieren las decisiones tomadas por los actores en el proceso político para la solución de un problema concreto. En el lenguaje de un profesional del derecho, una *policy* podría manifestarse en una ley, en un reglamento, en un decreto, en un acto administrativo, etcétera.

Un *Policy Paper* sería entonces un documento de análisis y propuesta que proporcione a los actores políticos encargados de tomar las decisiones, los elementos técnicos para la solución de problemas concretos mediante una política pública.

Con esta precisión se puede pasar ahora a las sugerencias para elaborar un *Policy Paper*. Un primer aspecto a considerar es que, en la elaboración de cualquier documento, ya sea académico o de trabajo, se requiere tener presente dos aspectos igualmente importantes: la materia y la forma. La materia se refiere al tema del *Policy Paper* en sí mismo. La forma es el medio por el cual expresamos la materia que nos interesa. La forma se puede referir tanto al método según el cual procedemos en la argumentación como a la estructura del documento (técnica de exposición). Podemos entonces distinguir entre materia, método de argumentación y técnica de exposición escrita. La diferenciación es artificial, porque en la realidad estos tres elementos están estrechamente relacionados, pero es útil para proceder más ordenadamente en la elaboración de un documento. La materia y la forma son entonces los hilos conductores para plantear los pasos a seguir en la elaboración de un *Policy Paper*.

1. *En cuanto a la materia*

A. *Precisión del tema y su definición*. El primer aspecto a considerar es precisar cuál es el tema a tratar y luego explicarlo brevemente con una definición útil para nuestro interés cognoscitivo, para el propósito de nuestro trabajo. Se trata de explicarle al lector qué se entiende con los términos utilizados para referirse a ese tema, con el propósito de asegurar que se está hablando de lo mismo. Por ejemplo, si el tema es los tribunales constitucionales, debe precisarse si se refiere sólo a los tribunales constitucionales, o a la justicia constitucional en general, o sólo a los procedimientos de acceso a la justicia constitucional.

B. *Antecedentes, identificación y planteamiento del problema.* Una vez que se tenga claro cuál es el tema que se va a tratar, entonces se debe precisar qué se va a decir sobre ese tema, con qué propósito se trata ese

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

tema. Ejemplo: del tema tribunales constitucionales se pueden decir muchas cosas. Se les puede describir, se puede decir cómo son en el derecho comparado, etcétera. Pero en un *Policy Paper* no se trata meramente de la descripción de un tema. Se trata de proponer una solución a un problema. Entonces, se tiene que plantear ese problema que se ubica en el ámbito del tema que ya se ha definido.

C. *Cómo plantear el problema.* Debe distinguirse entre la descripción de los antecedentes y la identificación del problema y su planteamiento. La descripción de los antecedentes tiene la función de informar al lector sobre los hechos que motivan la elaboración de ese *Policy Paper*. Aquí, se puede distinguir entre los antecedentes formales y los antecedentes materiales. Los antecedentes formales se refieren a los hechos que impulsan la referencia al tema (se refieren a la formación de la agenda). Ejemplo: la Ley para la Reforma del Estado, la presentación de una iniciativa, etcétera.

   Los antecedentes materiales se refieren, propiamente, a la primera aproximación a los datos empíricos a analizar para argumentar que existe un problema a resolver. La identificación del problema es el análisis que con base en los datos empíricos que se expresan en la descripción nos permite argumentar que existe un problema que requiere como solución una política pública. El planteamiento del problema consiste, precisamente, en el resultado de la identificación del problema: la argumentación con datos empíricos de que existe un problema que requiere de una solución mediante una política pública. Entonces: antecedentes formales y materiales, identificación y planteamiento del problema.

D. *Solución del problema*. Una vez que se ha argumentado la existencia del problema, hay que argumentar ahora si se puede incidir en su solución mediante una política pública. El siguiente paso consiste en precisar qué solución de política pública se propondrá al problema planteado. Para proponer una solución a un problema cualquiera, hay que identificar las causas del problema y buscar con qué medios se puede incidir en algunas de ellas para solucionarlo. Esto se puede encontrar en la literatura especializada, en informes de organismos nacionales e internacionales, en la comparación con otros casos, en las exposiciones de motivos de reformas referidas a problemas similares, etcétera.

E. *Alternativas de solución*. Una vez identificada una o algunas de las causas en las que se puede incidir se precisará cuáles son las diversas soluciones que ya se han propuesto a un problema similar. De entre

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ellas habrá que elegir una, o en su caso diseñar una propia. En cualquier caso, se deberá argumentar la razón de tal elección. Al elegir y optar por una solución, a diferencia de un trabajo académico en el que las opciones de solución son muchas, en el ámbito operativo nos tenemos que restringir a las soluciones que sean factibles no teórica, sino empíricamente al caso concreto, de acuerdo al contexto propio (Nohlen, 2005). Elegida o diseñada una solución, habrá que definir la forma jurídica que requiere la solución propuesta: modificación normativa u otro tipo de medida. Si es normativa: reforma constitucional, reforma legal, reglamentaria, etcétera. En la solución deberán especificarse las condiciones de su puesta en operación: plazos, aproximaciones a los costos, etcétera.

F. *Consecuencias de la solución propuesta*. Habrá que preguntarse: ¿es factible jurídicamente?, ¿es factible políticamente?, ¿es factible financieramente?, ¿es factible socialmente?, ¿es oportuna? (Karpen, 2004: 307-315).

2. *En cuanto a la forma*

Método de argumentación

En el esquema de *Policy Paper* propuesto existen diversos momentos en los que tenemos que argumentar para emitir un juicio: tenemos que afirmar 1) que existe un problema; 2) que una de las causas de ese problema puede ser determinado fenómeno sobre el que se puede incidir mediante una política pública, y 3) que determinada política pública es la indicada para incidir en la solución del problema planteado.

a. ¿Cómo proceder en la argumentación?

Podemos distinguir tres dimensiones en la argumentación: 1) una lógica abstracta, 2) otra técnica jurídica, y 3) otra de diseño institucional. Las tres dimensiones tienen una función que cumplir en la argumentación.

1) *La dimensión lógica abstracta* se refiere al procedimiento mental para emitir juicios, que puede incluir tanto a la deducción como a la inducción. Desde otra perspectiva más práctica, en la dimensión lógica abstracta se puede incluir también una estructura aplicable a cualquier trabajo de investigación y que ya se ha aplicado implícitamente en este documento. Esta estructura ayuda a integrar los argumentos

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

propios con los argumentos ajenos y puede expresarse como sigue (Schneider, 1964: 48 y 49):[1] *a)* ¿cuál es el tema, cuestión o problema?, *b)* ¿qué se ha dicho al respecto (en la literatura especializada, en el derecho comparado, etcétera)?, c) ¿qué se puede decir sobre lo que se ha dicho, es aplicable al caso concreto?, *d)* ¿hay soluciones diversas a lo que ya se ha dicho?, *e)* ¿de entre las soluciones existentes, ¿cuál se elige?, ¿por qué?, *f)* ¿cuáles son las consecuencias de elegir esta solución?

2) *La dimensión técnica jurídica* se refiere a la regulación del tema en sí mismo. El criterio para argumentar es el conocimiento técnico de la regulación del tema concreto que se manifiesta en el estado de la cuestión en la literatura especializada, en la jurisprudencia, en el derecho comparado, etcétera. En esta dimensión es importante distinguir entre el conocimiento de la regulación, del conocimiento de la materia regulada, ya que se trata de conocimientos diferentes. Los expertos en la legislación no necesariamente son expertos en la materia que regula la legislación.

3) *En la dimensión relativa al diseño institucional*, el criterio aplicable se refiere a la capacidad causal de las instituciones. Cualquier solución de política pública que se elija para la solución de un problema se ubica en el ámbito institucional. En la elaboración de un *Policy Paper* nos vamos a encontrar con algunas disyuntivas o alternativas con respecto a dicha capacidad causal. Por ejemplo: ¿cuál es la capacidad causal de las instituciones?, ¿existe monocausalidad o multicausalidad?, ¿la causalidad es lineal o circular? Desde otro punto de vista: ¿qué valor tiene el derecho comparado en la resolución de problemas?, ¿se pueden trasladar instituciones de un país a otro?

Existen diversos enfoques teóricos y metodológicos que nos proporcionan criterios para valorar la causalidad de las instituciones. Básicamente se pueden mencionar a los enfoques comparativos cuantitativos y a los com-

[1] Él propone el planteamiento de siete preguntas que pueden expresarse de la siguiente manera: 1) ¿qué significa el problema que se pretende resolver? 2) ¿qué soluciones se han intentado para resolverlo? 3) ¿qué se puede decir sobre esas soluciones? 4) ¿qué otras soluciones se pueden proponer? 5) ¿cómo son, en qué consisten? 6) ¿cómo se puede decir que esas soluciones son correctas? 7) ¿hacia qué consecuencias conduce la nueva solución? "Erste Frage: Worum geht es?... Zweite Frage: Welche Losungswege sind bisher versucht worden?... Dritte Frage: Was ist zu diesen Losungswegen zu sagen?... Vierte Frage: Welcher weitere Losungsweg besteht noch?... Fünfte Frage… Wie verlauft er?... Sechste Frage: Wie ist die neue Losung zu beweisen?... Siebente Frage: Zu welchen Konsequenzen führt die neue Losung?..." (la traducción es mía).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

parativos cualitativos. No es el propósito de este documento referirse a cada una de estas posiciones teóricas y metodológicas, ni optar por una u otra. Cada una de ellas tiene fortalezas y debilidades y, por tanto, una solución ecléctica sería la adecuada. Sin embargo, sí es importante mencionar que la posición metodológica dominante es la cuantitativa, y esto debe ser visto con cautela. Lo cuantitativo es necesario, pero no suficiente. Los datos cuantitativos deben ser interpretados en el contexto de que se trate. Por ejemplo, un número cien tiene distinto valor en distinto contexto: no significan lo mismo cien asuntos de rezago judicial en Alemania que cien asuntos de rezago judicial en México; por esa razón, el criterio cuantitativo por sí sólo para afirmar la existencia de un problema o de una solución es insuficiente. Se requiere necesariamente el aspecto cualitativo que consiste en la interpretación de datos considerando el contexto.

Otro ejemplo: el hecho de que la mayoría de los países hayan optado por determinada solución no es un argumento suficiente para optar por esa solución. El hecho de que una institución funcione adecuadamente en otro país no significa que funcionará adecuadamente en nuestro país, porque instituciones similares funcionan de manera distinta en contextos diferentes: el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2005).

b. Técnica de exposición escrita

A continuación, se propone en un esquema el contenido de un *Policy Paper*:

Partes del trabajo	*Descripción del contenido*
Resumen	Al principio del documento, un resumen breve con los aspectos esenciales: planteamiento del problema, alternativas, solución propuesta, consecuencias.
Introducción	Se establece de manera breve (una frase, máximo un párrafo) la primera aproximación al trabajo, es decir, se define el tema y se plantean los antecedentes formales. Se establece el propósito del trabajo vinculándolo de manera lógica con los antecedentes. Se menciona las partes necesarias para llevarlo a cabo.
Antecedentes, identificación y planteamiento del problema	Tomar en cuenta lo ya expuesto.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

Partes del trabajo	*Descripción del contenido*
Alternativas de solución	Qué soluciones existen para un problema similar (en las iniciativas ya presentadas, en el derecho de las entidades federativas, en la doctrina, en la jurisprudencia, en el derecho comparado, etcétera).
Breve análisis de las diversas soluciones	Argumentar por qué esas soluciones se refieren al mismo problema que se plantea. Analizar esas posibles soluciones y argumentar por qué sí o por que no podrían ser aplicables al problema que se quiere resolver. ¿Existe una solución diferente a las ya existentes? ¿En qué consiste?
Solución propuesta	De todas estas soluciones, cuál se debería elegir o se debería diseñar una diferente. ¿Por qué?
Requerimientos y consecuencias para y en la implementación de la solución	Qué se requiere técnicamente para implementarla: modificación constitucional, modificación legal, reglamentaria, etcétera. ¿Es factible políticamente? ¿Qué consecuencias tendría? (Véase apartado 1. *En cuanto a la materia.*).
Recapitulación o síntesis	Establecer en pocas palabras cuál fue el problema planteado y cuál fue la propuesta de solución.
Fuentes/bibliografía	Incluir las referencias de las que proviene la información utilizada en el documento.
Anexos	En caso de ser necesario.

III. Sugerencias prácticas[2]

La forma de proceder en la elaboración del trabajo depende de la manera personal de trabajar de cada persona, pero existen algunas técnicas o esquemas que pueden facilitar las diversas etapas de la investigación. Aquí se proponen algunas.

1) Tenemos que buscar información, *a)* tanto para plantear el problema, *b)* como para ver de qué forma otros han resuelto ese problema. En el manejo de la información, un esquema muy práctico puede ayudar a simplificar el trabajo: *Encuentro la información, ordeno lo que encontré, expreso lo que ordené.*

[2] Estas ideas son una recopilación de consejos que he recibido de dos profesores que en distintas épocas han marcado mi formación. Dieter Nohlen y Efraín González Luna Morfín. Para ellos, mi mayor gratitud.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

2) En la expresión escrita de los resultados de la investigación: *Digo lo que voy a decir, lo digo, digo lo que dije* (Estructura formal del documento).
3) En la argumentación, además de lo que ya se ha mencionado: *a) definir, dividir, argumentar; b) qué, por qué, para qué, en relación con qué, cómo.*
4) La estructura del trabajo debe provenir no de la dimensión técnica jurídica o lógica interna del tema, sino de la lógica proveniente del problema a resolver. Por eso, cada parte del trabajo debe tener una función para cumplir con el propósito propuesto. El criterio para incluir algo en el trabajo es la relevancia para cumplir con el propósito del *paper* y no el hecho de que pueda resultar interesante. No basta que algo sea interesante para incluirlo en el trabajo, debe ser relevante.
5) En las enumeraciones hay que proceder cronológica o lógicamente. Hay que pensar qué debe decirse primero, qué después, lógica o cronológicamente, según sea el caso.
6) Hay que procurar la uniformidad en el trabajo.
7) Diferenciar, distinguir entre distintos niveles, dimensiones, funciones, etcétera.
8) Sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento.

IV. Recapitulación

El propósito de este documento consistió en sugerir una manera de proceder para la elaboración de un *Policy Paper*. Para lograr este propósito se dividió la exposición en dos partes. En la primera se expusieron propiamente sugerencias para la elaboración de un *Policy Paper*, tanto desde el punto de vista de la materia, como de la forma (método de argumentación, técnica de exposición). En la segunda se hicieron algunas sugerencias prácticas.

Con respecto a la primera parte:

1) Se ubicó la *policy* (políticas públicas) como una de las tres dimensiones o manifestaciones de la política, junto con la *polity* (instituciones) y la *politics* (el proceso político).
2) Se definió un P*olicy Paper* como un documento de análisis y propuesta dirigido primordialmente a los actores políticos que contiene elementos técnicos para solución de problemas concretos mediante políticas públicas.
3) Se señaló que en la elaboración de cualquier documento se debe distinguir entre materia y forma. Materia entendida como el tema a tra-

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

tar en sí mismo. Forma referida tanto al método de argumentación como a la estructura del documento (técnica de exposición escrita). En este sentido se consideraron la materia y la forma como los hilos conductores para plantear los pasos a seguir en la elaboración de un *Policy Paper*.

4) En cuanto a la materia se plantearon los siguientes pasos: *a)* precisión del tema y su definición; *b)* antecedentes formales y materiales, identificación y planteamiento del problema; *c)* alternativas de solución, y *d)* consecuencias de la solución propuesta.
5) En relación con la forma se propuso un método de argumentación en el que se distinguieron tres dimensiones: una lógica abstracta, otra técnica jurídica y otra de diseño institucional. Se propuso asimismo una técnica de exposición escrita en la que se sugirieron diez partes para un *Policy Paper: a)* resumen/*abstract; b)* introducción; *c)* antecedentes, identificación del problema y planteamiento del problema; *d)* alternativas de solución; *e)* breve análisis de las diversas soluciones; *f)* solución propuesta; *g)* requerimientos y consecuencias para y en la implementación de la solución; *h)* recapitulación o síntesis; *i)* bibliografía, y *j)* anexos.

V. Bibliografía

Karpen, Ulrich, (2004), "La evaluación de las consecuencias de las leyes", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 8.

Nohlen, Dieter (2005), *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico,* editado por Claudia Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Schneider, Egon, *Die juristische Doktorarbeit. Eine Anleitung zur Themenwahl und zur Bearbeitung von Dissertationen* [La tesis doctoral del jurista. Una introducción a la elección del tema y a la elaboración de tesis], Dusseldorf, Muller-Albrechts-Verlag, 1964.

Schubert, Klaus (2006), "Polity", en Nohlen, Dieter, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, t. II.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

ACERCA DE LOS AUTORES

GEMMA ÁLVAREZ JIMÉNEZ. Doctora en ciencia política y profesora de la misma disciplina en la Universidad de Barcelona. Especialista en política educativa y estrategias de la Nueva Gestión Pública.

CRISTOPHER BALLINAS VALDÉS. Doctor en ciencia política por la Universidad de Oxford en el Reino Unido. Es titular de la cátedra en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Cuenta con amplia experiencia en el diseño e instrumentación de políticas públicas.

BEATRIZ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. Licenciada en ciencias de la comunicación por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México); maestra en ciencia política por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, en donde es miembro del Grupo de Investigación en Ciencias Sociales (INCISO-UPAEP).

RONALD HITZLER. Doctor en ciencia política, catedrático en la Universidad de Dortmund (Alemania).

ANNE HONER. Doctora en ciencia política. Catedrática en la Escuela Superior de Fulda (Alemania).

JOSÉ RAMÓN LÓPEZ RUBÍ CALDERÓN. Politólogo y consultor. Ha trabajado como analista y editor en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (México). Autor de varias publicaciones politológicas y coordinador de cuatro libros, entre ellos, las *Cartas a los estudiantes de ciencia política*.

ROBERTO LLACA HERRERA. Licenciado en derecho y alumno de la Maestría en Ingeniería Ambiental y Desarrollo Sustentable en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (México), en donde es miembro del Grupo de Investigación en Ciencias Sociales (INCISO-UPAEP).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

DIETER NOHLEN. Dr. phil., profesor emérito de la Universidad de Heidelberg (Alemania); es uno de los politólogos más influyentes de nuestro tiempo, particularmente en el campo de los sistemas electorales, de la ciencia política comparada y del estudio de los países en desarrollo.

RICHARD ORTIZ-ORTIZ. Doctor en jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Profesor de Teoría del Estado y de la Constitución y de Derecho Constitucional de la Universidad de las Américas (UDLA) en Ecuador.

JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ. Doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg, Magister en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Chile y licenciado en derecho por la Universidad Panamericana (Guadalajara, México). Actualmente es secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ciudad de México.

HERMINIO SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO. Doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg; Decano de Ciencias Sociales y profesor investigador en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (México). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

JOHANNES SCHWEHM. Doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg, en donde trabajó temas de política internacional y de teoría política. Actualmente participa en la capacitación de maestros de asignatura en Frankfort del Meno y es profesor de educación media superior.

XAVIER TORRENS. Doctor en ciencia política; profesor de la misma disciplina en la Universidad de Barcelona. Experto en políticas públicas y gestión pública, y especialista en gestión multicultural. Es profesor visitante en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

KAREN WATKINS FASSLER. Investigadora costarricense radicada en México, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2). Su enfoque de investigación es cuantitativo, sus áreas de investigación son el gobierno corporativo y la empresa familiar. Es profesora investigadora del Centro de Investigación e Inteligencia Económica de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (CIIE-UPAEP).

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
DOI: https://tinyurl.com/y2lh7foq

La metodología de la ciencia política, volumen III: Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 13 de agosto de 2020. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

La serie *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, de la que ahora se publica este tercer volumen, ofrece una rica vista panorámica de la ciencia política internacional en su estado actual. Las contribuciones individuales provienen de diferentes latitudes, especialmente europeas, y se refieren a muy diversos objetos, signo de una ciencia que por su relación con las disciplinas que la rodean —la filosofía, la historia, la sociología, el derecho, la economía, entre otras— se entiende como una ciencia integradora. El objeto de estudio, la política, no se define a través de un solo concepto o de una sola dimensión. Esta diversidad se refiere también a la epistemología, a los enfoques y a los métodos que se practican, pues la ciencia política no se identifica con un abordaje epistemológico monista —ciencias del espíritu *vs.* ciencias naturales— ni con un solo enfoque ni con un único método. En este sentido, esta serie de obras colectivas presenta a la ciencia política en su modo de ser.

La frecuencia de autores europeos acentúa aún más esta característica de las *Antologías*, pues, en contraste con la ciencia política angloamericana, en el continente europeo florece la idea de una disciplina más abierta, epistemológica y metodológicamente plural y que se encuentra lejos de restringir lo metodológico a una pura técnica de investigación. En este sentido, los diferentes volúmenes de esta serie invitan al estudioso a enterarse del estado de la ciencia política a nivel mundial.

www.juridicas.unam.mx