

# Ciencia Política

Una introducción

Josep M. Vallès



*Ariel* Ciencia Política

6.<sup>a</sup> edición

1.<sup>a</sup> edición: septiembre de 2000  
5.<sup>a</sup> edición actualizada: septiembre de 2006  
6.<sup>a</sup> impresión: septiembre de 2007

© 2000 y 2006: Josep M. Vallès

Derechos exclusivos de edición en español  
reservados para todo el mundo:

© 2000, 2006 y 2007: Editorial Ariel, S. A.  
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

ISBN 978-84-344-5628-0

Depósito legal: B. 33.147 - 2007

Impreso en España por  
Book Print Digital  
Botànica, 176-178

08901 L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona)

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,  
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra  
por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,  
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

*Per a l'Esther, l'Oriol i en Màrius*



# ÍNDICE GENERAL

NOTA PRELIMINAR A LA 6. <sup>a</sup> EDICIÓN . . . . .	7
PRÓLOGO A LA 5. <sup>a</sup> EDICIÓN. <b>Seis años después</b> . . . . .	9
PREFACIO. <b>Lo que se pretende con este texto</b> . . . . .	11
<b>Cómo hacer uso del texto</b> . . . . .	13

## PARTE PRIMERA

### SOCIEDAD, POLÍTICA, PODER

CAPÍTULO 1. <b>¿Qué es política?</b> . . . . .	17
Política: un término familiar y controvertido . . . . .	17
La política como gestión del conflicto social . . . . .	18
En la raíz del conflicto social . . . . .	22
Las fronteras variables de la política . . . . .	24
Las etapas de la politización . . . . .	26
¿Sociedades sin política? . . . . .	28
CAPÍTULO 2. <b>¿Qué es poder político?</b> . . . . .	31
Política y poder: dos perspectivas . . . . .	31
Fuerza, influencia, autoridad . . . . .	34
¿Cómo se manifiesta el poder político? . . . . .	37
La otra cara del poder: la legitimidad . . . . .	40
De dónde nace la legitimidad . . . . .	41
Legitimidad, legalidad y constitución . . . . .	43
CAPÍTULO 3. <b>Las tres dimensiones de la política</b> . . . . .	45
La política: estructura, proceso, resultado . . . . .	45
La política como estructura: ¿máquina, organismo, mercado? . . . . .	47
El sistema político . . . . .	48
Los elementos del sistema: entorno, <i>inputs</i> , <i>outputs</i> , retroalimentación . . . . .	49
¿Por qué es útil la noción de sistema político? . . . . .	51
CAPÍTULO 4. <b>¿Cómo podemos entender la política?</b> . . . . .	53
Ordenar nuestros conocimientos sobre la política . . . . .	53
¿Cómo se ha desarrollado el conocimiento sobre la política? . . . . .	54
La institucionalización de la ciencia política: dos momentos cruciales . . . . .	56

¿Con qué elementos se elabora el conocimiento sobre la política? . . . . .	58
¿Ciencia de la política? . . . . .	61
Los campos temáticos de la ciencia política . . . . .	65

PARTE PRIMERA: ANEXO . . . . .	67
<i>Conceptos fundamentales</i> . . . . .	67
<i>Ejercicios</i> . . . . .	67
<i>Bibliografía</i> . . . . .	68

## PARTE SEGUNDA

### LA POLÍTICA COMO ESTRUCTURA

CAPÍTULO 5. <b>La política antes del estado</b> . . . . .	73
Diez mil años de organización política . . . . .	73
¿Por qué cambian las estructuras políticas? . . . . .	74
Autonomía de la política y concentración de la coacción: dos criterios para la clasificación . . . . .	75
Una tipología ideal . . . . .	77
CAPÍTULO 6. <b>El estado como organización política</b> . . . . .	85
Los rasgos esenciales del Estado . . . . .	85
¿Cuándo nace el estado? . . . . .	87
La legitimación del estado . . . . .	89
La evolución del estado: una biografía . . . . .	91
El estado absoluto o el soberano sin límites . . . . .	91
El estado liberal: la aparición del ciudadano . . . . .	93
La política de masas y la crisis del estado liberal . . . . .	96
CAPÍTULO 7. <b>Estado, monocracia y democracia: (1) Las dictaduras</b> . . . . .	99
La regla y la excepción . . . . .	99
De la propuesta de los clásicos a una tipología actual: dos modos de gestionar el conflicto . . . . .	100
Las características comunes . . . . .	103
Las variantes . . . . .	105
Sistemas totalitarios y sistemas autoritarios . . . . .	106
El estado soviético: de la dictadura del proletariado al partido-estado . . . . .	108
El estado nazi-fascista: la sumisión de la nación al líder . . . . .	111
CAPÍTULO 8. <b>Estado, monocracia y democracia: (2) Las poliarquías</b> . . . . .	113
De la democracia de los clásicos a las poliarquías contemporáneas . . . . .	113
Medios y fines en la democracia . . . . .	115
El mapa de las poliarquías contemporáneas: el estado liberal-democrático . . . . .	117
El desgaste del estado liberal-democrático . . . . .	122
Viejas y nuevas respuestas a las exigencias democráticas . . . . .	124
¿Democracia «postsocial» o «postestatal»? . . . . .	127
CAPÍTULO 9. <b>El agotamiento del estado: ¿política después del estado?</b> . . . . .	131
La exportación del estado: una aclimatación desigual . . . . .	131
Demasiado grande y demasiado pequeño: las dos caras del estado . . . . .	133
Entre el estado mundial y la política de la sociedad-red . . . . .	137
¿Hay lugar para la democracia más allá del estado? . . . . .	139
Globalización: un cambio de perspectiva sobre el papel del estado . . . . .	144

PARTE SEGUNDA: ANEXO . . . . .	147
<i>Conceptos fundamentales</i> . . . . .	147
<i>Ejercicios</i> . . . . .	147
<i>Bibliografía</i> . . . . .	148

PARTE TERCERA

LA POLÍTICA EN EL ESTADO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS,  
INSTITUCIONES, FORMAS DE GOBIERNO

<b>CAPÍTULO 10. Los elementos constitutivos del estado: población, territorio, soberanía</b> . . . . .	153
Los elementos básicos de la arquitectura estatal . . . . .	153
Una población identificada . . . . .	153
Construyendo naciones y fabricando estados . . . . .	155
El difícil ajuste entre estados y naciones . . . . .	158
¿Estados nacionales o estados «laicos»? . . . . .	161
Un espacio delimitado . . . . .	162
La capacidad de coacción: el principio de la soberanía . . . . .	166
<b>CAPÍTULO 11. Las reglas del juego: instituciones y constituciones</b> . . . . .	171
De la práctica a la institución . . . . .	171
Las ventajas de la institucionalización . . . . .	172
Las reglas del juego: las constituciones . . . . .	173
La dinámica política y las reglas constitucionales . . . . .	175
<b>CAPÍTULO 12. La distribución territorial del poder: estados unitarios y estados compuestos</b> . . . . .	181
Los estados unitarios . . . . .	181
Los estados compuestos: federación y autonomía . . . . .	182
Las confederaciones . . . . .	187
Hacia una distribución multinivel del poder . . . . .	189
<b>CAPÍTULO 13. La distribución funcional del poder: (1) ejecutivos y administraciones</b> . . . . .	193
Funciones e instituciones . . . . .	193
El ejecutivo, centro impulsor de la política estatal . . . . .	195
Los ejecutivos duales: (1) el gobierno . . . . .	196
Los ejecutivos duales: (2) la jefatura del estado . . . . .	197
Los ejecutivos monistas . . . . .	198
El peso creciente del ejecutivo . . . . .	200
Las administraciones públicas: la crisis del ideal burocrático . . . . .	202
Las funciones actuales de la administración pública . . . . .	204
¿Es posible controlar la actuación de las administraciones públicas? . . . . .	205
Hacia una administración posburocrática: la nueva gestión pública . . . . .	207
Las administraciones armadas: ejércitos y policía . . . . .	210
<b>CAPÍTULO 14. La distribución funcional del poder: (2) parlamentos</b> . . . . .	215
Un gran escenario público . . . . .	215
Un órgano colegiado y representativo . . . . .	216

Grandes funciones: ¿influencia decreciente? . . . . .	221
Decadencia y justificación de los parlamentos . . . . .	226
<b>CAPÍTULO 15. La distribución funcional del poder: (3) tribunales y jueces</b> . . . . .	229
Los árbitros del proceso político . . . . .	229
Cómo se forman y cómo se organizan . . . . .	230
Imparcialidad, independencia y responsabilidad de los tribunales . . . . .	231
Judicialización de la política y activismo judicial . . . . .	233
Los tribunales y el control de la constitucionalidad . . . . .	236
<b>CAPÍTULO 16. Las relaciones entre instituciones y las formas de gobierno</b> . . . . .	239
¿Poderes separados o instituciones diferenciadas? . . . . .	239
Formas de gobierno: los modelos clásicos . . . . .	241
Formas de gobierno: la realidad actual . . . . .	243
<b>PARTE TERCERA: ANEXO</b> . . . . .	247
<i>Conceptos fundamentales</i> . . . . .	247
<i>Ejercicios</i> . . . . .	247
<i>Bibliografía</i> . . . . .	249

#### PARTE CUARTA

#### LA POLÍTICA COMO PROCESO: (1) EL CONTEXTO CULTURAL

<b>CAPÍTULO 17. Las actitudes y las culturas políticas</b> . . . . .	253
Hacer política sin saberlo . . . . .	253
Para explicar la acción política: ¿cálculo o prejuicio? . . . . .	255
Un filtro de predisposiciones . . . . .	257
Una tipología de actitudes . . . . .	259
¿Cómo se forman y por qué cambian las actitudes políticas? . . . . .	260
Culturas políticas: compartir un mismo sistema de actitudes . . . . .	264
Culturas y subculturas: ¿de dónde proceden? . . . . .	266
Culturas políticas y sistemas políticos . . . . .	267
Cultura política, capital social, confianza interpersonal . . . . .	269
<b>CAPÍTULO 18. Los valores y las ideologías</b> . . . . .	273
Valores y sistemas de valores . . . . .	273
Transformaciones históricas y cambios de valores . . . . .	274
Diversidad de valores y conflictos políticos . . . . .	277
Ideologías: los sistemas de valores como instrumento para la acción . . . . .	279
¿De qué está hecha una ideología? . . . . .	281
¿Cómo se forman y cómo evolucionan las ideologías? . . . . .	282
Las grandes ideologías contemporáneas: los principales «ismos» . . . . .	284
¿El fin de las ideologías? . . . . .	287
<b>CAPÍTULO 19. La socialización política</b> . . . . .	289
El sujeto político y su circunstancia . . . . .	289
Las etapas de la socialización política . . . . .	290
Los agentes de la socialización . . . . .	293
Un cruce complejo de influencias . . . . .	297

<b>CAPÍTULO 20. La comunicación política y la opinión pública</b> . . . . .	299
Política y comunicación: una relación inevitable . . . . .	299
El proceso de comunicación y sus componentes . . . . .	300
Comunicación individual y comunicación de masas . . . . .	303
Nuevas tecnologías y comunicación en red. . . . .	304
Los efectos de la comunicación de masas: tres visiones . . . . .	306
Espectacularización de la política y fijación de la agenda . . . . .	307
La opinión pública . . . . .	308
Encuestas y sondeos: ¿qué aportan al conocimiento de la opinión pública?	309
¿Qué importancia tiene la opinión pública para el sistema político?	311
<b>PARTE CUARTA: ANEXO</b> . . . . .	315
<i>Conceptos fundamentales</i> . . . . .	315
<i>Ejercicios</i> . . . . .	315
<i>Bibliografía</i> . . . . .	316

PARTE QUINTA

LA POLÍTICA COMO PROCESO: (2) LOS ACTORES

<b>CAPÍTULO 21. La acción política individual: el perfil de los actores y las formas de intervención</b> . . . . .	321
La diversidad de la acción política . . . . .	321
Intensidad y especialización en la acción política . . . . .	322
Los rasgos del actor político . . . . .	324
Las distintas formas de hacer política . . . . .	327
Las formas convencionales de la política . . . . .	329
El voto como acción política . . . . .	330
Otras formas convencionales de acción política . . . . .	334
Las formas no convencionales de la acción política . . . . .	334
Entre lo convencional y lo no convencional: una elección táctica . . . . .	336
¿Aumenta o disminuye la actividad política de los ciudadanos?	338
<b>CAPÍTULO 22. La acción colectiva: (1) los grupos de interés y los movimientos sociales</b> . . . . .	343
Los actores políticos colectivos como protagonistas . . . . .	343
Una tipología . . . . .	345
Los grupos de interés: influir y presionar . . . . .	346
Las formas de acción, los métodos y los recursos de los grupos de interés .	347
<i>Lobbies</i> , agencias, empresas de servicios y administraciones . . . . .	350
Los movimientos sociales: una realidad dinámica . . . . .	353
¿Cómo se organizan y de qué modo actúan? . . . . .	355
¿Cuál es la legitimidad de los actores políticos colectivos? . . . . .	358
<b>CAPÍTULO 23. La acción colectiva: (2) los partidos políticos</b> . . . . .	361
Protagonistas controvertidos . . . . .	361
La evolución de los partidos . . . . .	362
Las tensiones de una estructura compleja . . . . .	365
La financiación de los partidos . . . . .	367
¿Qué funciones desempeñan los partidos políticos? . . . . .	369
¿Hay alternativa a los partidos? . . . . .	371
Los sistemas de partidos . . . . .	372

<b>CAPÍTULO 24. La acción colectiva: (3) los medios de comunicación . . . .</b>	<b>379</b>
¿Instrumentos o actores? . . . . .	379
El medio y el mensaje: ¿qué transmiten los medios de comunicación? . . . .	381
Medios de comunicación y poder político: tensiones históricas y desarrollos actuales . . . . .	383
Democracia contemporánea y medios de comunicación: nuevos problemas . . . .	385
<b>PARTE QUINTA: ANEXO . . . . .</b>	<b>389</b>
<i>Conceptos fundamentales</i> . . . . .	389
<i>Ejercicios</i> . . . . .	389
<i>Bibliografía</i> . . . . .	391

## PARTE SEXTA

### LA POLÍTICA COMO RESULTADO

<b>CAPÍTULO 25. Las políticas públicas . . . . .</b>	<b>395</b>
Entre la política y las políticas . . . . .	395
Políticas públicas y coerción . . . . .	396
El proceso: la formación de la agenda . . . . .	398
Los actores del proceso: líneas, triángulos, redes . . . . .	400
La elaboración y selección de políticas . . . . .	403
La implantación de las políticas . . . . .	405
La evaluación y la sucesión de las políticas . . . . .	406
¿Influye la política sobre las políticas? Los «estilos» . . . . .	409
<b>CAPÍTULO 26. La dinámica política: continuidad y cambio . . . . .</b>	<b>413</b>
Conservar y transformar . . . . .	413
Los diversos planos del cambio . . . . .	414
¿Cómo se desencadena el cambio político? . . . . .	416
Revoluciones y reformas . . . . .	419
El sentido del cambio . . . . .	422
<b>CAPÍTULO 27. Gobernabilidad y gobernanza . . . . .</b>	<b>425</b>
Gobernabilidad: un test del rendimiento político . . . . .	425
Crisis de gobernabilidad: los síntomas y los remedios . . . . .	426
Gobernanza: entre el mercado y la política, las redes . . . . .	429
La tesis de la gobernanza: diagnóstico e ideología . . . . .	430
¿Gobernar sin política? . . . . .	434
Gobernanza y política democrática . . . . .	435
<b>PARTE SEXTA: ANEXO . . . . .</b>	<b>439</b>
<i>Conceptos fundamentales</i> . . . . .	439
<i>Ejercicios</i> . . . . .	439
<i>Bibliografía</i> . . . . .	440
<b>Epílogo e invitación . . . . .</b>	<b>443</b>
«El final de la política?»: un anuncio prematuro . . . . .	443
Una apuesta democrática . . . . .	446
<b>Índice temático . . . . .</b>	<b>451</b>
<b>Índice de cuadros, figuras y tablas . . . . .</b>	<b>457</b>

## NOTA PRELIMINAR A LA SEXTA EDICIÓN

Un año después de la publicación de la anterior, llega a manos del lector la sexta edición de esta obra. Se han incorporado a la misma algunas correcciones y sugerencias. Seguiré agradeciendo como autor toda procedente de lectores deseosos de contribuir a la *opera aperta* o *work in progress* en que se convierte toda propuesta procedente como pretende ser este manual.

JOSEP M. VALLÈS  
josep.valles@uab.cat



## SEIS AÑOS DESPUÉS

Han transcurrido algo más de seis años entre la redacción de la primera versión de esta obra y la que llega ahora a manos del lector, una vez ampliada y puesta al día. Al presentarla de nuevo, conviene exponer unas consideraciones sobre su contenido y enfoque, sobre su contexto y sobre la propia peripecia del autor.

- Ni la estructura ni el enfoque de la obra han experimentado grandes cambios. No lo aconsejaba la buena acogida de lectores, estudiantes y profesores, que se ha expresado en comentarios personales dirigidos al autor y que ha sido registrada en la decisión de Ariel de reeditar la obra en más de una ocasión. En esta quinta edición, el texto ha sido revisado a fondo para corregir algunos errores, matizar ciertas afirmaciones y actualizar referencias y ejemplos. En esta tarea he contado con la cooperación efectiva e inteligente de Salvador Martí, profesor titular de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. También han sido útiles las aportaciones de compañeros y lectores. A todos ellos manifiesto mi gratitud.
- Por otra parte, la constitución del espacio universitario europeo y el llamado «proceso de Bolonia» subrayan la importancia del trabajo personal de los estudiantes universitarios. Esta obra se concibió ante todo y sobre todo como una guía para la reflexión y el trabajo personal, no como un cuerpo de doctrina que debiera ser aceptado sin discusión. De ahí los Anexos de cada una de sus partes, donde figuran conceptos, ejercicios, documentación y lecturas para auxilio del trabajo individual de los lectores. Con ocasión de esta nueva reforma universitaria europea, pienso que el texto puede ser de utilidad a quienes —como docentes o como alumnos— creen de verdad en el valor de la reflexión personal. Nada más satisfactorio para el autor que dicha reflexión permita superar mis propias conclusiones.
- Por lo que hace al contexto sociopolítico, los años transcurridos desde la redacción del libro han dado todavía mayor relieve a la dimensión global de las relaciones políticas. Lo que a finales del siglo XX apreciábamos como tendencia potente se ha afirmado como movimiento imparable y acelerado en los primeros años del siglo XXI: en lo tecnológico, en lo socioeconómico, en lo cultural y comunicativo. Y, por tanto, también en lo

político. La política de lo global ya no es sólo el trasfondo de la política estatal o local. Ocupa ahora el primer plano, desde el que empequeñece todo el escenario político. Lo ejemplifican dos episodios dramáticos de la historia reciente: el efecto emocional del atentado televisado contra el World Trade Center de Nueva York (11 de septiembre de 2001) y la influencia de Internet en la manifestación mundial simultánea contra la invasión norteamericana del Irak (14-15 de febrero de 2003). Esta dimensión global de la política relativiza el hecho de que sigamos dando tanto relieve a la política estatal, tal como hace todavía esta obra. Hay que dejar constancia de ello y prepararse para la tarea de elaborar una propuesta alternativa más acorde con la realidad actual.

- Finalmente y aunque para el lector sea de menor importancia, también ha cambiado la perspectiva del autor. La primera edición nacía de una experiencia universitaria de muchos años. A esta experiencia se une ahora un tránsito singular por la política activa, como diputado en una asamblea legislativa y como miembro de un gobierno, aunque sin incorporación a la estructura de partido. ¿Hasta qué punto se ha corregido mi perspectiva? En nada sustancial, sería la respuesta. Pero sí me ha llevado a cambiar la modulación de algunas afirmaciones. Por ejemplo, esta experiencia me permite intensificar la crítica a la ritualidad cada vez más ineficiente del parlamento, a la interferencia beligerante y deformadora de los medios de comunicación o a la rigidez provocada por la profesionalización de los políticos. Por otra parte, ni esta obra ni la gran mayoría de análisis politológicos aciertan a ponderar un importante factor de carácter intangible: la personalidad de los hombres y de las mujeres que ocupan puestos relevantes en la vida política. El carácter de los dirigentes y las relaciones personales que mantienen entre ellos escapan al tratamiento empírico, a la fabricación de indicadores estadísticos o a los modelos del análisis racional de corte económico. Y, sin embargo, este factor «h» —este factor humano— condiciona en más de una ocasión el desenlace de muchos procesos y la toma de muchas decisiones, más allá de las declaraciones públicas o de las estrategias racionales que los justifican a posteriori.

Todo ello permite afirmar que el análisis de la política sigue siendo campo abierto —como lo ha sido desde las más antiguas reflexiones sobre la *polis*— para identificar nuevas claves explicativas de lo que ocurre en las comunidades humanas y de por qué ocurre. No para aceptarlo siempre como inmutable, sino para intentar que ocurra de otra manera. Ésta es la invitación que reitero a los lectores —sean estudiantes, sean ciudadanos curiosos— que se sientan comprometidos con la suerte de la comunidad humana, global, a la que pertenecen.

## PREFACIO

### LO QUE SE PRETENDE CON ESTE TEXTO

Quien se acerca a la política —como materia de estudio o como tarea ciudadana— dispone siempre de algún equipaje conceptual para enfrentarse con ella. Estas ideas elementales permiten que incluso quienes afirman que nada entienden de política o que no la cuentan entre sus intereses principales encuentren razones para criticar —y en menos ocasiones— para elogiar situaciones y personas de la escena pública. Como ciudadanos en una democracia, están en su derecho.

Pero lo cierto es que la realidad política se manifiesta a menudo como un mundo de confusión. Es frecuente que esta confusión se origine en los esquemas simplistas —y muy sesgados— que emplean no pocos actores políticos y los voceros apresurados de algunos medios de comunicación. Para construir tales esquemas suelen echar mano de lugares comunes que no resisten un análisis medianamente documentado. Con el fin de contribuir a este análisis, el texto que se presenta quiere poner al alcance de los lectores las categorías fundamentales de la ciencia política contemporánea. De este modo aspira a hacer algo más inteligible el aparente desorden de la realidad política y poner a prueba aquellos lugares comunes, de los que algunos se aprovechan para preservar sus intereses específicos.

El origen de este trabajo es una invitación de mis compañeros del Departament de Ciència Política i Dret Públic, en la Universitat Autònoma de Barcelona. De nuestra experiencia compartida en la relativamente joven Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia surgió la propuesta de elaborar un texto de apoyo para sus estudiantes. Como punto de partida contaba con mi propia actividad docente, que acumula ya bastantes trienios. El texto deriva, pues, de esta actividad y de algunos criterios que la han orientado a lo largo de los años.

- Siempre ha sido propósito declarado de mi experiencia universitaria estimular a los estudiantes para que se dotaran de su propio código de interpretación de la política y para que fueran capaces de defenderlo con argumentos. Aunque se trate de un código elemental, lo decisivo es que cada uno elabore su propio esquema, después de confrontar las propias intuiciones con lo que han acumulado siglos de reflexión sobre la realidad política. Y es igualmente importante que este código personal pueda ser expuesto con claridad y con una razonable consistencia interna. Así pues, el

texto que se presenta ha de ser considerado como un material auxiliar para esta imprescindible tarea individual, y no como un recetario cerrado.

- Un manual como el que se presenta tiene por definición un carácter introductorio. Ello explica la relativa concisión de la exposición y la selección indispensable de temas y referencias que se consideran imprescindibles para una comprensión aproximada de lo que es la política contemporánea en este cambio de siglo. Está claro, pues, que la obra no está destinada a los colegas de quien la escribe, ni a los estudiantes avanzados: ello explica la renuncia a tratamientos exhaustivos y a bibliografías extensivas. Su público potencial lo constituyen los alumnos de primer ciclo de las licenciaturas y diplomaturas que se ocupan de la política, ya sea como materia central (Ciencia Política y de la Administración, Gestión y Administración Pública), ya sea como ámbito del que no pueden prescindir cuando persiguen una comprensión cabal de otras relaciones sociales (Derecho, Sociología o Economía, entre otras). No descarto, sin embargo, que el libro pueda ser útil también a quienes —como ciudadanos sin obligaciones académicas inmediatas— se sienten comprometidos con el destino de su comunidad y quieren contribuir a transformarla de acuerdo con sus ideales: sin un conocimiento aproximado del entramado político de la sociedad en que viven, poco efectivo será probablemente su empeño por influir en ella.
- Finalmente y a diferencia de otros manuales disponibles que son el resultado de la aportación de un conjunto de especialistas, este texto es obra de una sola mano. Con ello se ha perseguido dotarlo de mayor unidad de concepto y de exposición, al precio inevitable de perder precisión y riqueza. Corresponderá al lector juzgar el resultado del atrevimiento del autor. Con todo, esta autoría individual no puede hacernos olvidar que la experiencia docente de la que el texto procede es por definición una aventura colectiva. La comparten quien tiene la función de enseñar y quienes se han propuesto aprender. Se beneficia de las reacciones constantes de los estudiantes y de las aportaciones de los colegas preocupados por mejorar el rendimiento de su tarea universitaria. Por esta razón, me siento deudor de comentarios y contribuciones de varios colegas de mi Departamento de la Universidad Autónoma de Barcelona. De manera particular, he contado con el juicio estimulante y certero de Isidre Molas y con la asistencia inteligente y dedicada de Salvador Martí.

Como es de rigor, asumo la responsabilidad de un resultado final que no satisface del todo a su autor. Confío en que un texto que se ofrece como material de trabajo —y, por tanto, perfectible por definición— pueda recibir desde ahora las críticas necesarias para mejorarlo. A formularlas y a transmitir las directamente al autor —[jm.valles@uab.es](mailto:jm.valles@uab.es)— invito desde ahora a los lectores.

JOSEP M. VALLÈS

Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia  
Universitat Autònoma de Barcelona

## CÓMO HACER USO DEL TEXTO

- El objetivo del texto es provocar en el lector una disposición activa y despertar su interés por ampliar los temas tratados. Se ofrecen —en recuadros intercalados— datos y ejemplos que puedan avivar aquel interés, sin suministrarle una fórmula o una definición cerrada de los conceptos utilizados.
- En cada una de las seis partes del texto se presenta una relación de *conceptos clave* que el lector debe ser capaz de definir por su cuenta, junto con una serie de ejercicios a desarrollar, personalmente o en grupo. Tales ejercicios han de permitir al lector contrastar la información recibida en el texto con otros conocimientos procedentes de otras lecturas, del contacto con los medios de comunicación, de la discusión con los compañeros de trabajo o de estudio, etc. Al mismo tiempo, deben incitarle a exponer —verbalmente o por escrito— el razonamiento que ha de sustentar cualquier toma de posición sobre cuestiones controvertidas.
- Como material de apoyo se añade también una relación bibliográfica para cada una de las partes, limitada a obras publicadas en castellano. En esta relación se distinguen las lecturas recomendadas de otras lecturas de referencia. A las lecturas de referencia pueden añadirse otros manuales de la disciplina, junto con las enciclopedias y diccionarios especializados en ciencias políticas y otras ciencias sociales.
- La lectura regular de un diario nacional y de un periódico o semanario extranjero de prestigio internacional debieran ser complementos indispensables en la preparación de quien aspira a un mejor conocimiento y análisis de la realidad política y —en la medida de lo posible— a influir en ella.
- Finalmente, se recomienda leer —y releer de vez en cuando— los párrafos de introducción a cada una de las partes de la obra, así como el contenido del índice general. Para una mejor comprensión de cada uno de los temas es sumamente importante tener presente el mapa o cuadro general en que se insertan: el índice general es precisamente este mapa o cuadro que da sentido a cada una de las etapas del recorrido.



## PARTE PRIMERA

# SOCIEDAD, POLÍTICA, PODER

Se presentan en esta primera parte algunos conceptos fundamentales que permitirán luego adentrarse en el análisis de la vida política. Se examina, en primer término, el lugar que la política ocupa en el conjunto de las relaciones sociales. Se propone una definición de la política, vinculada a la existencia de desigualdades entre individuos y grupos y a los conflictos que estas desigualdades provocan (I.1). Examina a continuación las diferentes versiones del concepto de poder, un concepto que se nos presenta como inseparable de la política (I.2). Presenta seguidamente la triple perspectiva desde la que puede contemplarse la política y que permite analizarla, sucesivamente, como estructura, como proceso y como resultado (I.3). Finalmente, trata de responder a la pregunta de si lo que conocemos sobre la política puede calificarse como ciencia y de qué modo se ha desarrollado este saber político a lo largo de la historia (I.4).



# ¿QUÉ ES POLÍTICA?

### **Política: un término familiar y controvertido**

Para cualquier ciudadano común, el término política le resulta familiar, si se compara con términos de otros ámbitos del conocimiento humano: son muy pocos los que se refieren con naturalidad a la heliantina, los quarks, la eritocitosis, la metonimia o el valor añadido. En cambio, la política forma parte de nuestro lenguaje habitual: en las relaciones familiares, en las conversaciones de negocios, en las informaciones de los medios. Se aplica el término para describir la conducta de muchos actores: tienen su «política» los entrenadores de fútbol respecto de sus jugadores, las empresas respecto de sus competidores o de sus clientes, los estudiantes y los profesores —incluso padres e hijos— en sus relaciones mutuas, etc. Y se emplea también, como es natural, cuando tratamos de quienes dicen profesar la actividad política como tarea principal y aparecen de un modo o de otro en el escenario público: los gobernantes de todos los niveles (estatales, regionales, municipales), los funcionarios, los representantes de los grupos de intereses, de los partidos, de los medios de comunicación, de las iglesias, etc.

- Pero la familiaridad con la palabra no implica que quienes la usan la entiendan del mismo modo. Política es un término multívoco, dotado de sentidos diferentes según el ámbito y el momento en que se emplea. Basta la consulta a diccionarios —o incluso a los manuales de ciencia política— para darse cuenta de ello. Un buen ejercicio para comprobarlo consiste en solicitar a un grupo de personas que den su definición espontánea de lo que entienden por política: comprobaremos la diversidad de contenidos que le asignan.

---

#### UN INTENTO DE DEFINICIÓN PERSONAL

Es útil que el lector —en este momento y antes de seguir adelante— se someta a sí mismo al ejercicio de formular una definición propia de la política. Basta que redacte unas pocas líneas sobre ello y las conserve. Le será provechoso repetir este ejercicio, una vez ha avanzado en la lectura

y en el estudio de la materia, para poder comprobar si se mantiene fiel a su primera intuición o la ha revisado como resultado de sus reflexiones ulteriores sobre la cuestión.

---

- También abundan las referencias a la política en tono despectivo o receloso: suele asociarse a confusión, división, engaño, favoritismo, manipulación, imposición, corrupción. Por lo mismo, estar «al margen o por encima» de la política se considera un valor. «Politizar» una cuestión o tomar una decisión por «razones políticas» comporta generalmente un juicio condenatorio, incluso en boca de políticos o de otros actores públicos. La política, pues, no está libre de sospecha. Al contrario: carga de entrada con una nota negativa.
- Y, sin embargo, la política también es capaz de movilizar en un momento dado a grandes sectores de la ciudadanía, incluyendo a veces a los que —si se les pregunta sobre ella— la critican. Despierta emociones positivas —y negativas— con respecto a personajes, símbolos, banderas, himnos. Ha producido y produce movimientos de solidaridad y de cooperación humana. Y se asocia con frecuencia a conceptos solemnes que la gran mayoría afirma respetar: libertad, justicia, igualdad, paz, seguridad, bienestar, bien común.

Hemos de ocuparnos, pues, de la política a sabiendas de que se trata de un concepto de manejo incómodo: es de uso habitual, pero controvertido, incluso contradictorio y presuntamente responsable de muchos males. Con todo, si queremos seguir adelante, no podemos prescindir de construir nuestra propia idea de la política. Estamos obligados a tomar una opción inicial —de carácter provisional, si se quiere—, que nos sirva de punto de arranque. A partir de aquí podremos ponerla a prueba, explorar paso a paso sus diferentes manifestaciones y analizar sus distintos componentes.

### **La política como gestión del conflicto social**

Nuestra opción es considerar la política como una práctica o actividad colectiva, que los miembros de una comunidad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular conflictos entre grupos. Y su resultado es la adopción de decisiones que obligan —por la fuerza, si es preciso— a los miembros de la comunidad. Desarrollemos algo más esta propuesta siguiendo el esquema propuesto en la figura I.1.1.

- El punto de partida de nuestro concepto de política es la existencia de conflictos sociales y de los intentos para sofocarlos o para regularlos. La especie humana se presenta como una de las físicamente más desvalidas —¿la más desvalida?— entre los animales. En todas las etapas de su vida necesita de la comunidad para subsistir y desarrollarse. Con todo, estas mismas comunidades en las que se sitúa encierran discordias y antagonismos. Los titulares informativos nos hablan todos los días de desacuerdos

y tensiones. Tienen alcance colectivo porque implican a grupos humanos numerosos, identificados por posiciones comunes. Las discrepancias pueden afectar, según los casos, al control de recursos materiales, al disfrute de beneficios y de derechos o a la defensa de ideas y valores. En más de una ocasión, la tensión o el antagonismo puede afectar simultáneamente a bienes materiales, derechos legales y creencias religiosas o filosóficas.

- ¿Qué explica esta presencia constante de desacuerdos sociales? ¿Por qué razón la armonía social aparece como una situación excepcional o senci-

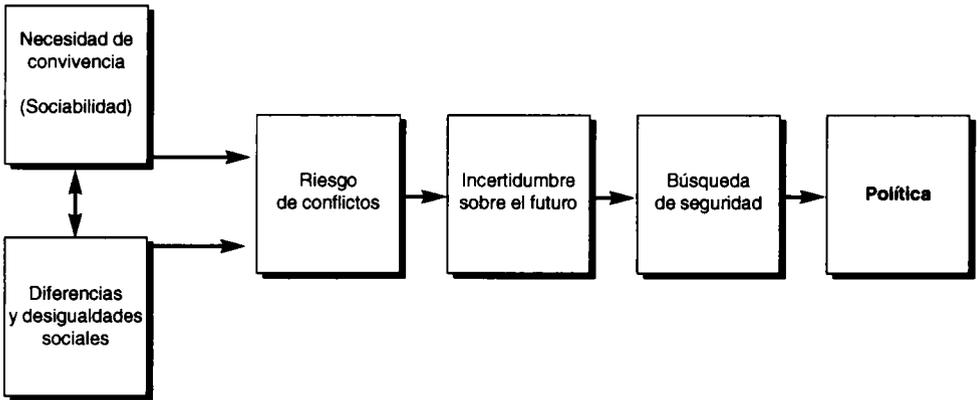


FIG. I.1.1. *La política como garantía de integración social.*

llamente utópica, cuando la vida en sociedad es una necesidad humana ineludible? El origen de los conflictos se sitúa en la existencia de diferencias sociales, que se convierten a menudo en desigualdades. La distribución de recursos y oportunidades coloca a individuos y grupos en situaciones asimétricas. No todos los miembros de la comunidad tienen un acceso razonablemente equilibrado a la riqueza material, a la instrucción, a la capacidad de difusión de sus ideas, etc. No todos comparten de manera sensiblemente equitativa las obligaciones y las cargas: familiares, productivas, asistenciales, fiscales, etc. Tales desequilibrios entre individuos y grupos generan una diversidad de reacciones. Quienes creen disfrutar de situaciones más ventajosas se esfuerzan generalmente por asegurarlas y luchan por no perderlas. Por su parte, quienes se sienten más perjudicados aspiran por hacer realidad sus expectativas de mejora. O simplemente pugnan por sobrevivir en su misma condición de inferioridad, sin ser totalmente marginados o aniquilados. Junto a unos y otros, también los hay que se empeñan en mantener o modificar las condiciones existentes, movidos por principios y valores y no por lo que personalmente se juegan en el asunto. Esta combinación de resistencias, expectativas, reivindicaciones y proyectos genera sentimientos de incertidumbre, de incomodidad o de peligro. De aquí la tensión que está presente en nuestras sociedades: afecta a muchas áreas de relación social y se expresa en versiones de diferente intensidad.

- En este marco de incertidumbre, la política aparece como una respuesta

colectiva al desacuerdo. Se confía a la política la regulación de la tensión social, porque no parecen suficientemente eficaces otras posibilidades de tratarla, como podrían ser la fidelidad familiar, la cooperación amistosa o la transacción mercantil. Estos mecanismos de regulación social —ya sea para mantener el *status quo*, ya sea para lograr un cierto cambio en la redistribución de posiciones y recursos— se basan, respectivamente, en los vínculos de sangre, la ayuda mutua o el intercambio económico. Cuando estos mecanismos no funcionan de manera satisfactoria para alguno de los actores empieza el ámbito de la política. ¿Qué distingue, pues, a la política respecto de otras vías de regulación del conflicto social? Lo que caracteriza a la política es el intento de resolver las diferencias mediante una decisión que obligará a todos los miembros de la comunidad. Es este carácter vinculante o forzoso de la decisión adoptada lo que distingue a la política de otros acuerdos que se adoptan en función de una relación de familia, de una amistad o de un intercambio económico.

- Esta decisión vinculante se ajusta a un conjunto de reglas o pautas. La combinación entre reglas y decisiones obligatorias aproxima la práctica política a determinadas formas de juego o de competición. Cuando en una partida de naipes, un encuentro deportivo o un concurso literario se producen momentos de desacuerdo, los participantes aceptan la aplicación obligatoria de un reglamento que han admitido de antemano. Sólo de este modo puede llegarse a un resultado previsiblemente acatado por todos, aunque sólo unos se hagan con la victoria. Es cierto que pueden darse —y de hecho se dan— disputas sobre la misma elaboración del reglamento, sobre su interpretación y sobre los propios resultados de la competición. Pero nadie negará que sin decisiones de obligado cumplimiento nacidas de unas reglas y sin algún tipo de árbitro que pueda resolver las disputas, no hay siquiera posibilidad de iniciar la partida o de llevarla a buen término.

Hemos aludido al cumplimiento obligado de las decisiones políticas. Este cumplimiento obligado presupone que la capacidad de obligar incluye el uso de la fuerza. Esta posibilidad de usar la fuerza física —o de la amenaza de recurrir a ella— es característica de la política frente a otras formas de control social. Veremos más adelante que no todas las acciones políticas integran alguna dosis de violencia. Pero no la excluyen: la tienen presente como recurso último al que acudir.

- Nos hemos referido a la «regulación» o «gestión» del conflicto: hemos evitado aludir a «la solución» del conflicto. ¿Por qué razón? El término solución evoca la idea de una salida satisfactoria para todos los implicados en la competición. Y parece claro que —incluso en las condiciones más favorables— es muy difícil conseguir esta satisfacción universal. De la acción política puede derivarse una alteración profunda de la situación anterior, que no dejará muy convencidos a quienes antes disfrutaban de las mejores condiciones. En otras ocasiones, la política reequilibrará las posiciones, con modificaciones que contarán con la aceptación —resignada o entusiasta, según los casos— de los diferentes afectados. Pero esta

acción política puede desembocar también en una ratificación del *status quo* anterior, dejando inalteradas —y, a veces, agudizadas— las sensaciones de agravio o de amenaza.

- Por tanto, la política no consigue siempre «solucionar» los conflictos, aunque así lo prometan y lo proclamen algunos de sus protagonistas. Cuando se gestiona o maneja una determinada disputa, lo que se procura es preservar —de grado o a la fuerza— una relativa cohesión social. Incluso la política autoritaria de los regímenes dictatoriales tiene como objetivo mantener un agregado social, aunque sea sobre la base del dominio despótico de unos pocos sobre todos los demás. En cierto modo, la política —como acción colectiva— busca reducir el riesgo de desintegración social. Esta desintegración social se produce cuando —anté la existencia de conflictos sociales— cada grupo decide «tomarse la justicia por su mano», acudiendo por sistema a la venganza privada.
- La política puede contemplarse, pues, como un seguro colectivo que las comunidades asumen contra la amenaza —más o menos probable— de un derrumbe del edificio social. O, si se prefiere una visión más positiva, la política se convierte en la garantía de que la cohesión de este edificio persistirá, porque las tensiones provocadas por desequilibrios y desigualdades internas serán reguladas de un modo suficientemente aceptable para el mayor número de los miembros del colectivo. Así pues, la acción política —la que hacen a un tiempo los ciudadanos de a pie y los protagonistas de la escena pública— no puede ser vista como disgregadora de una previa armonía social. Al contrario: en sociedades divididas por creencias, intereses y recursos —como son todas las que conoce la historia de la humanidad—, la política es ante todo constructora de sociedad. Dicho de otra manera: la política constituye la argamasa que cohesiona a los grupos, más allá de sus relaciones y diferencias familiares, afectivas, económicas, simbólicas, vecinales, etc.

Es muy probable que este agregado social —esta sociedad concreta— que la política contribuye a conservar no se ajuste al modelo ideal que algunos —o muchos— desearían. Lo que hay que preguntarse, entonces, es qué caminos ofrece la política —en otras palabras, si existen otras maneras de gestionar los conflictos— para modificar los equilibrios (o desequilibrios) sociales y alcanzar nuevos equilibrios que se acerquen más al modelo ideal de cada uno.

---

#### LA POLÍTICA: ENTRE LA VIDA Y LA LIBERTAD

¿Cuál es el objetivo último de la política: asegurar la libertad o garantizar la vida? La teoría política se ha planteado a menudo este dilema. Si se entiende que le corresponde asegurar la libertad, no podrá hablarse de la existencia de política en sociedades sometidas al despotismo de un tirano antiguo o de un dictador contemporáneo: el despotismo no sería compatible con la política si se admite que su dominio se funda en la elimina-

ción de las libertades. En cambio, si se admite que la comunidad pretende darse condiciones mínimas para evitar su desintegración —y, con ello, salvaguardar su existencia—, la política se da tanto en sistemas autoritarios, como en regímenes democráticos. Ésta es la opción que se adopta en esta obra.

---

## En la raíz del conflicto social

¿De dónde arrancan los conflictos que la política se ve obligada a gestionar? Ya hemos dicho que la diferencia —convertida en desigualdad— está en el origen de la política. Por esta razón puede ser considerada como la gestión de las desigualdades sociales. ¿Cuál es el origen de estas desigualdades?

- Dichas desigualdades se originan en el hecho de que no todos los miembros de una comunidad gozan de las mismas oportunidades para acceder a los recursos básicos que facilitan el desarrollo máximo de sus capacidades personales. Esta diferencia de situación se expresa de múltiples modos:
  - en el disfrute de habilidades y talentos considerados a veces —y no sin discusión— como «naturales»: inteligencia, capacidades físicas y psíquicas, sensibilidad artística, destreza manual, etc.;
  - en los roles desempeñados en las funciones reproductiva y familiar, según el género, la edad, el parentesco...;
  - en la posición ocupada en la división social del trabajo productivo, en la que los sujetos pueden desempeñar oficios o profesiones catalogados como «manuales» o como «intelectuales» y en las que asumen papeles de dirección o posiciones subalternas;
  - en la capacidad de intervenir en las decisiones que se toman en los procesos culturales, económicos o de la comunicación;
  - en el acceso a los recursos o a las rentas generados por la actividad económica (clases sociales) o al estatus o privilegios derivados del reconocimiento social (aristocracias de sangre, estamentos, castas, *establishment*,...);
  - en la adscripción a identidades simbólicas de carácter étnico, nacional o religioso, con todas las connotaciones culturales que comportan;
  - en la ubicación en el territorio (centro-periferia, ámbito rural-ámbito urbano), que da lugar a un acceso diferenciado a recursos de todo tipo.
- Tales diferencias de situación marcan unas fracturas —*cleavages* o escisiones, dirán algunos autores— entre grupos, cada uno de los cuales comparte unas determinadas condiciones: sociales, de género, culturales, económicas, etc. De las relaciones asimétricas entre estos grupos na-

cen constantemente tensiones que pueden requerir un tratamiento político. Hay diferencias de situación o de convicción entre asalariados y empresarios, entre generaciones de diferente edad, entre diferentes grupos religiosos, entre distintas comunidades nacionales, entre los dos géneros, entre agricultores y ganaderos, entre países pobres y países ricos, entre grandes empresas y pequeñas empresas, etc.

- No importa sólo que las diferencias tengan un fundamento objetivo o cuantificable, que pueda medirse en términos monetarios: por ejemplo, la diferencia entre patrimonios o rentas. También importa la percepción social de la diferencia. Es decir, que la sociedad atribuya valor o prestigio a determinadas situaciones, mientras que otras sean vistas como negativas o de menor valor: por ejemplo, el prestigio que la pertenencia a una u otra casta conlleva en una sociedad como la india. El valor o el desvalor —el prestigio o el desprestigio— que la sociedad imputa a cada situación origina discrepancias y enfrentamientos, porque quienes ocupan posiciones no valoradas no suelen conformarse con ellas y quienes disfrutan posiciones de prestigio no quieren perderlas. Desde esta perspectiva, el origen de la política puede atribuirse también a una desigual distribución de valores en una determinada sociedad y a los intentos de corregirla (Easton).
- Entre las diferencias señaladas, ¿hay alguna que pueda considerarse como central, de la que dependen todas las demás? Algunas teorías sociales han optado a veces por seleccionar como primordial una de dichas diferencias: la división en clases sociales, la diferencia de géneros o la distinción elite-masa sería —según diferentes interpretaciones— la divisoria o fractura clave, a partir de la cual se generarían todas las demás. Con todo, hay que admitir que la explicación que puede ser válida en un contexto histórico puede dejar de serlo cuando dicho contexto se modifica: es posible que diferencias o fracturas de gran importancia en un momento dado se vean sustituidas por otras, siguiendo la evolución de las condiciones sociales y culturales.

#### DIFERENCIAS INTERNAS Y EXTERNAS: POLÍTICA DOMÉSTICA Y POLÍTICA GLOBAL

Las dos tablas que siguen nos presentan un panorama de las diferencias internas —dentro de una misma comunidad— y externas —entre comunidades—. La comparación entre un país avanzado —como España— y un país en desarrollo —como Sierra Leona— nos revela todo tipo de diferencias (cfr. tabla I.1.1). Por su parte, las diferencias de renta en el interior de un mismo país expresan desigualdades en el acceso a recursos de todo tipo: educación salud, cultura, calidad de la vivienda, etc. En la tabla I.1.2 se presenta una medida de la desigualdad interna en algunos países. Las desigualdades internas no siempre coinciden con el grado de desarrollo de cada una de dichas sociedades. ¿Qué sugieren los datos de dichas tablas cuando se relacionan con la situación política de cada país?

TABLA I.1.1. *Desigualdades sociales entre países*

	<i>España</i>	<i>Marruecos</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Sierra Leona</i>
Esperanza de vida (hombres)	75,7	67,5	62,2	40,3
Población analfabeta (%)	2,3	51,1	51,0	69,6
Población rural (%)	22,2	43,4	37,6	63,4
Habitantes por médico	227	2.123	2.827	13.696
Ejemplares de prensa diaria por 1.000 habitantes	100	26	65	4
PNB per cápita (\$)	16.990	1.320	890	150
Ordenadores personales por 1.000 habitantes	196	20	23	—
Consumo de calorías diarias <i>per cápita</i>	3.352	3.046	2.267	1.874

Los datos corresponden al período 2000-2004, según los casos.

TABLA I.1.2. *Desigualdades sociales en el interior de un país*

	<i>Participación de la población en la renta nacional (%)</i>		
	<i>El 10 % más rico recibe (A)</i>	<i>El 10 % más pobre recibe (B)</i>	<i>Relación entre lo recibido por A y B</i>
Noruega	23,4	3,9	6,1
Suecia	22,2	3,6	6,2
Bangladesh	26,7	3,9	6,8
Alemania	36,9	3,2	6,9
India	28,5	3,9	7,3
España	25,2	2,8	9,0
Vietnam	29,9	3,2	9,4
Marruecos	46,6	2,6	11,7
Turquía	30,7	2,3	13,3
Reino Unido	28,5	2,1	13,8
Camerún	35,4	2,3	15,7
Estados Unidos	29,9	1,9	15,9
Irán	49,9	2,0	17,2
Sudáfrica	44,7	1,4	33,1
Chile	47,0	1,2	40,6
México	43,1	1,0	45,0
Argentina	43,1	1,0	45,0
Brasil	46,9	0,7	68,0

FUENTE: NNUU (2005). PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2005.

## Las fronteras variables de la política

Hemos señalado como punto de arranque provisional que la política es un modo de regular conflictos que hace uso, cuando conviene, de la obligación y de la coacción. Pero bastaría un repaso a las hemerotecas para comprobar que algunas situaciones conflictivas que hoy se someten a la política no lo han sido en el pasado. Y viceversa.

Hasta hace un siglo, por ejemplo, las condiciones de trabajo de los

asalariados fueron consideradas como un asunto «privado» que no debía tratarse desde la política. La alteración del paisaje o la explotación de recursos naturales —cuando se industrializa o cuando se urbaniza— ha sido durante años un tema ajeno a la regulación política. El estatuto subordinado de la mujer en muchas esferas de la vida social fue admitido como el efecto inevitable de una condición biológica que la política no podía alterar.

En cambio, la infidelidad matrimonial o la homosexualidad fueron —y son todavía en algunos países— sancionadas con penas de prisión, porque se estimaba que alteraban el orden social y merecían, por tanto, la intervención represiva de la autoridad política. Algunas convicciones religiosas o antirreligiosas han sido consideradas durante siglos como crimen de Estado y todavía no han dejado de serlo en determinadas sociedades de nuestros días. En ciertas comunidades, el uso público de las lenguas ha quedado a la decisión individual de los ciudadanos: en otras, este uso ha sido regulado por normas políticas que distinguen el tratamiento de una o varias lenguas oficiales con respecto a las demás.

Estos ejemplos muestran que no es constante la presencia de la política en la regulación de conflictos producidos por diferencias humanas: de género, de raza, de condición laboral, de creencia, de cultura, de valores, etcétera. El ámbito de la política tiene, pues, contornos variables. Cambios en las tecnologías de la comunicación o de la reproducción humana plantean, por ejemplo, nuevas diferencias y nuevas tensiones sobre lo que debe y lo que no debe ser regulado políticamente: ¿qué hacer con el pornotráfico en Internet? ¿Cómo tratar a los embriones humanos «sobrantes» de las fecundaciones asistidas? ¿Conviene regular políticamente estas situaciones o hay que dejarlas al acuerdo privado de las partes implicadas?

Las partes en conflicto defenderán, respectivamente, la «politización» o la «despolitización» de sus discrepancias según consideren que esta intervención política —que lleva a decisiones vinculantes— va a favorecer o a perjudicar sus propias pretensiones. Quienes se creen perjudicados denunciarán la politización como innecesaria. La reclamarán, en cambio, cuando les convenga. Las luchas sociales del capitalismo industrial del siglo XIX son una buena muestra de las contradicciones aparentes de algunos actores. Por ejemplo, mientras los empresarios resistían la intervención estatal en la fijación de salarios o de horarios laborales como una perturbación del orden económico, exigían simultáneamente la «politización» de la sindicación o de la huelga, convirtiéndolas en delitos perseguibles por el estado.

Puede decirse, por tanto, que las fronteras de la política se van alterando a lo largo de la historia de los pueblos. Y que esta alteración dependerá tanto de cambios técnicos y culturales, como de la capacidad de los actores para someter —o para sustraer— sus disputas a esta gestión de carácter vinculante.

## Las etapas de la politización

La modificación del ámbito político no ha seguido siempre la misma pauta. Pero, en un plano ideal, serían cuatro las etapas que pueden llevar a la politización de una diferencia social:

- a) identificación de una distribución desigual de valores y recursos que es percibida como inconveniente o arriesgada;
- b) toma de conciencia por parte de los colectivos implicados y expresión de sus demandas, exigencias y propuestas para corregir la situación y controlar el riesgo que acarrea;
- c) movilización de apoyos a las demandas y propuestas, acumulando todo tipo de recursos (conocimiento experto, difusión de información, dinero, organización, armas...) y buscando el mayor número de aliados entre otros grupos y actores;
- d) traslado del conflicto al escenario público, reclamando la adopción de decisiones vinculantes para toda la comunidad. Estas decisiones, que pretenden modificar el desequilibrio anterior, deben contar con el respaldo de la coacción que administran las instituciones políticas.

En cada una de estas etapas ideales —que a menudo se solapan— se reproducen las tensiones y los antagonismos, puesto que algunos actores colectivos pueden oponerse a la politización del conflicto. O, cuando es ya inevitable, pueden promover diferentes alternativas de regulación.

En algunos ejemplos recientes podemos reconstruir aproximadamente las etapas, los actores y los resultados obtenidos en procesos de politización a gran escala o de tipo «macro»: es el caso del movimiento feminista o del movimiento ecologista. El movimiento feminista aparece como promotor de un reequilibrio en la relación entre hombres y mujeres, mediante la adopción de políticas obligatorias de igualdad y de discriminación positiva. El movimiento ecologista surge como promotor de un reequilibrio entre quienes priman la explotación económica sin límites de los recursos naturales y quienes denuncian y padecen los perjuicios sociales y ambientales derivados de estos excesos. De esta politización se derivan las decisiones medioambientales de obligado cumplimiento que algunos estados van poniendo en marcha gradualmente.

Pero también puede identificarse casos de politización o despolitización a escala menor o «micro». Por ejemplo, la politización de conflictos locales, cuando un grupo de vecinos toma conciencia sobre un déficit en los equipamientos de sus pueblos o de sus barrios, en comparación con otros. O cuando los agricultores especializados en algún tipo de cultivo reivindican un tratamiento que les ponga en condiciones semejantes a las de sus competidores y les proteja frente al riesgo que estos competidores representan. O cuando los usuarios de autopistas de peaje trasladan a la escena pública su conciencia de desigualdad respecto de los usuarios de vías de libre circulación.

Por el contrario, la despenalización del adulterio, de la homosexuali-

dad o del aborto significan una reducción del ámbito de intervención de lo político. Lo son también la privatización de la seguridad social y de determinados servicios públicos o una eventual aceptación del libre tráfico y consumo de drogas.

Así pues, a lo largo de la historia y en la actualidad inmediata podemos identificar situaciones que son objeto de politización o de despolitización, según los casos. Cuando estas situaciones entran en el ámbito de la política serán gestionadas mediante decisiones vinculantes que pretenden revisar la situación inicial, con el apoyo —si es necesario— de una coacción aceptada socialmente. En cambio, cuando las disputas dejan el ámbito de la política tendrán que resolverse mediante acuerdo voluntario entre las partes. O, si este acuerdo no se consigue, mediante la imposición de hecho de la parte más fuerte sobre las demás. La ausencia de política —en condiciones de desigualdad— permitirá jugar con ventaja a los grupos que ocupan las posiciones más favorables.

#### NUEVOS CONFLICTOS, NUEVOS DEBATES, NUEVOS EQUILIBRIOS

Señalamos a continuación algunas cuestiones que provocan hoy el debate social en muchas comunidades y que se han trasladado al ámbito político.

- ¿Deben ponerse condiciones legales a la procreación asistida?
- ¿Deben prohibirse las «madres de alquiler»?
- ¿Tienen derecho los fumadores a los trasplantes de corazón?
- ¿Puede un empresario despedir libremente a sus trabajadores?
- ¿Debe estar abierta la universidad a todos los que desean acceder a ella?
- ¿Por qué hay que subvencionar con fondos públicos la actividad de los agricultores y no la de los otros actores económicos?
- ¿Debe fijarse por ley la paridad de género —hombres y mujeres— en las candidaturas electorales de los partidos?
- ¿Hay que controlar la producción y el comercio de alimentos genéticamente modificados?
- ¿Debe impedirse la fusión de grandes empresas transnacionales de comunicación?

Sobre cada una de estas cuestiones, un análisis politológico debe plantearse algunas preguntas:

- ¿Qué factores hacen que estas cuestiones sean controvertidas?
- ¿Qué grupos o actores sociales son los protagonistas de cada debate?
- ¿Qué argumentos y recursos utilizan?
- ¿En qué sentido pretenden influir sobre la situación preexistente?

## ¿Sociedades sin política?

¿Qué hay de inevitable en esta presencia de la política? ¿Hay que aceptarla como un fenómeno ligado a la misma condición humana? O, por el contrario, ¿es imaginable una sociedad sin política?

Los antropólogos y los prehistoriadores nos hablan de sociedades «sin política», cuando describen la existencia de comunidades de tamaño reducido, vinculadas por lazos de parentesco, en las que los bienes necesarios para subsistir son compartidos. En estos grupos, la generosidad mutua sustituye a la apropiación individual de los recursos básicos. Se trata, pues, de comunidades igualitarias. En ellas, la cooperación en la caza o en la recolección —de cuyos resultados todos participan— es la mejor protección que un individuo puede obtener frente a las amenazas de un entorno natural ante el que se siente muy vulnerable.

Dado lo elemental y lo simple de su organización y de sus necesidades, pueden «permitirse el lujo» de prescindir de estructuras políticas permanentes. Decisiones y sanciones son tomadas por la propia comunidad, porque no hay más desigualdades consolidadas que las que se derivan de la posición de género o de parentesco. El rol de liderazgo que aparece en algunos grupos —el «consejo de ancianos», el «jefe de la tribu»— no equivale a una posición de superioridad o de dominio sobre los demás: su función se asemeja más al de un portavoz de lo que la comunidad necesita y siente en cada momento, responsable de dar ejemplo de la dedicación, del espíritu de servicio al colectivo y de la ayuda mutua que son las pautas de conducta en tales grupos. ¿Es justo que califiquemos a tales comunidades como «sociedades primitivas»?

Como veremos más adelante, la historia nos enseña que, a lo largo de los siglos, las comunidades humanas se han hecho cada vez más complejas. La aparición de nuevos conocimientos y de nuevas técnicas —por ejemplo, el «descubrimiento» de la agricultura o la «revolución industrial»— y la progresiva especialización del trabajo que trajeron consigo incrementaron en su momento la diferenciación interna de las comunidades. Con esta diferenciación, aumentó el riesgo de conflictos y la necesidad de asegurarse contra ellos mediante el recurso a la política.

¿Es previsible el retorno a una «sociedad sin política»? Tal vez pueda darse en el futuro una comunidad donde se hayan eliminado determinadas diferencias, consideradas como la raíz de las tensiones. Si tales diferencias desaparecieran, los conflictos se irían atenuando, el riesgo social disminuiría y la política se iría haciendo cada vez menos necesaria, hasta su completa «evaporación». Así lo han sostenido algunos autores, de los que se han derivado propuestas —políticas, ciertamente— orientadas a este fin. Otros, en cambio, entienden que no es previsible una comunidad sin diferencias, sean las que hemos conocido hasta el momento presente, sean nuevas diferencias todavía por aparecer. Para éstos, por tanto, persistirán las tensiones que hacen necesario el recurso a la política, aunque con formas y expresiones diversas de las que hemos conocido hasta hoy.

---

 PROPIEDAD PRIVADA Y PODER POLÍTICO

Durante el siglo XIX, en plena expansión del capitalismo industrial y financiero, se vio en la desigualdad de la propiedad del capital —la tierra, los bienes industriales o los capitales financieros— la raíz principal de los conflictos sociales y de la estructura política que intentaba controlarlos. El poder político aparecía como un instrumento al servicio de los intereses de los propietarios. A partir de este análisis, las diferentes propuestas socialistas y anarquistas pronosticaban que la desaparición de la propiedad privada dejaría sin razón de ser a las estructuras políticas, porque el acuerdo libre y voluntario entre individuos y grupos bastaría para resolver las diferencias. Una sociedad sin poder político —la «anarquía»— o la extinción gradual del estado se convirtieron en los objetivos últimos del movimiento obrero internacional, que elaboró estrategias diferentes para conseguirlos. A siglo y medio de distancia de aquellas propuestas, ¿qué juicio merecen? ¿En qué medida conservan su validez? ¿Hasta qué punto pueden darse por desmentidas por la historia posterior?

---



---

 ALGUNAS DEFINICIONES CLÁSICAS DE LA POLÍTICA

Entre las definiciones clásicas de la política, es posible distinguir —al menos— cuatro grandes corrientes, que subrayan en sus definiciones algún elemento central.

- La política como control sobre personas y recursos. Sería político todo fenómeno vinculado a formas de poder o de dominio sobre los demás (Maquiavelo, Lasswell, Dahl), imponiéndoles conductas que no serían espontáneamente adoptadas.
- La política como actividad desarrollada a través de un sistema de instituciones públicas. Sería política toda actividad inserta en instituciones estables —básicamente, el estado—, autorizadas para ejercer una coacción sobre la comunidad (Weber).
- La política como actividad dirigida por valores de orden y equilibrio social. Sería política toda actividad encaminada al fomento del bien común o del interés general, mediante la redistribución de valores (Aristóteles, Tomás de Aquino, Locke, Parsons, Easton).
- La política como actividad vinculada a la defensa de la comunidad contra una amenaza exterior. La preparación para la guerra y la organización militar —con sus exigencias de jerarquía, disciplina, recursos fiscales y coacción— estarían en el origen de la actividad política (Spencer, Gumplowicz). Este punto de vista ha influido también en una concepción de la política interna, que la entiende como una lucha permanente «nosotros-ellos», basada en la distinción «amigo-enemigo» (Schmitt).

Está claro que estas definiciones tienen puntos comunes, se influyen y complementan. Pero se distinguen por el énfasis que colocan en alguna de las manifestaciones de la política: el poder, la institucionalización, los sistemas de valores, la violencia organizada.

---

# ¿QUÉ ES PODER POLÍTICO?

### Política y poder: dos perspectivas

Cuando se trata de la política se hace inevitable la referencia a la idea de poder: «los políticos sólo buscan poder», «la política es la lucha por el poder», «los sindicatos —o los medios de comunicación— tienen un poder excesivo». Hasta el punto de que la ciencia política ha sido considerada por algunos como «cratología» (del griego *kratos*, poder): una ciencia del poder, encargada de estudiar su naturaleza, su distribución y sus manifestaciones.

¿Cómo se relaciona nuestra idea de la política con la noción de poder? Hemos descrito la política como gestión del conflicto social por medio de decisiones vinculantes. Hay, pues, un componente de obligación o de imposición en la acción política, que nos lleva de manera natural a cierta idea de poder. Con todo, no es sencillo definir el concepto de manera precisa e indiscutible. Bastiat (1801-1850), un economista y polemista francés, ofreció un millón de luses de oro a quien fuera capaz de dar una convincente noción de poder. Y no se tiene constancia de que llegara a otorgar el premio. Es probable que lo mismo sucedería hoy si se convocara un concurso semejante.

Esta misma dificultad explica la abundancia de definiciones de poder que nos ofrece la teoría social. Sin embargo, esta variedad de definiciones puede situarse en dos grandes perspectivas: la que entiende el poder como un recurso disponible y la que concibe el poder como resultado de una relación.

- Cuando se interpreta el poder como un recurso se tiende a percibirlo como una cosa que se tiene o se posee: «el poder político está *en manos de* tal grupo o tal persona». Por tanto, la cuestión importante en política es cómo *apoderarse del poder*, si se acepta la redundancia. Y, a continuación, cómo administrarlo, echando mano de él como quien administra una sustancia que se tiene almacenada en algún depósito.

Desde este punto de vista, el poder es un recurso controlado por individuos, grupos, clases o elites. O depositado en manos de las instituciones. Con frecuencia se tiende a considerar el poder como algo exclusivo, controlado monopolísticamente por un actor determinado: el estado, la clase, la elite, la burocracia.

Quien lo detenta, lo maneja como instrumento y lo aplica sobre los demás para obtener de ellos determinados resultados. Esta visión orienta a las concepciones teóricas preocupadas por saber quién tiene y dónde reside el poder. Entre los clásicos, es posible incluir en esta visión a Hobbes, Marx, Mosca o Wright Mills.

---

#### LOS RECURSOS DEL PODER

Si el poder político depende del acceso que cada actor tiene a determinados recursos, ¿de qué recursos se trata? En primer lugar, los recursos económicos: son los que permiten recompensar o penalizar los actos de otros. En segundo lugar, los recursos de la coacción: son los que facultan para limitar o anular la libre decisión de los demás. Finalmente, los recursos simbólicos, como son la información, la cultura, la religión o el derecho: son los que proporcionan la capacidad de explicar la realidad social, dando de ella la versión más favorable a los propios intereses. Desde esta perspectiva, todo cambio en la distribución de dichos recursos repercute también en el control del poder político en el seno de una comunidad.

---

- Cuando se piensa en el poder como efecto de una relación, el poder no se posee: acompaña a la situación de que se disfruta en relación a otra persona o grupo. No es tanto una sustancia como una situación. Quien desea poder no debe apoderarse de nada: debe *situarse*. Por ello, se atribuye poder a quien *está bien situado o tiene una buena situación*.

En esta visión relacional, el poder no es aprehensible: no se almacena ni acumula. Brota de las relaciones sociales y se difunde continuamente como un flujo constante que pasa por todas ellas. Se presenta más como una oportunidad que como un recurso. Cada grupo y cada individuo, por tanto, deben identificar y explotar las oportunidades que se les presentan de mejorar su situación, maniobrando estratégicamente para disfrutar de una mayor ventaja relativa.

De esta manera, el poder ya no aparece como un instrumento que se aplica sobre otros para conseguir determinados efectos. Es visto, en cambio, como la probabilidad de que se produzcan ciertos resultados favorables para un determinado actor, a partir de la relación que este actor mantiene con otros. Desde esta perspectiva, todos los actores aportan algo a la relación que acaba en poder de unos sobre otros. En esta relación se manifiestan no sólo la imposición o el predominio que ejercen los primeros, sino también la aceptación o acatamiento que ofrecen los segundos. Volveremos más adelante sobre este aspecto, al tratar de la legitimidad.

Cuando se adopta este punto de vista, la pregunta principal no es tanto saber quién tiene el poder, sino *qué posiciones facilitan el dominio de unos actores y el acatamiento de otros*. Conduce a las llamadas concepciones estratégicas o pluralistas, preocupadas por analizar qué estrategias colo-

can en situaciones de ventaja. Entre los clásicos —antiguos o contemporáneos— podrían situarse aquí a Maquiavelo, Tocqueville, Dahl o Foucault.

- En síntesis, puede decirse que la primera visión —el poder como recurso o como sustancia— subraya el elemento de imposición que va anejo a toda idea de poder. El poder se identifica especialmente con la capacidad de imponer límites y privaciones a la capacidad de decisión de los demás, obligándoles a conductas no queridas por ellos. En cambio, la segunda visión —el poder como resultado de una situación— descubre la relación de poder en el intercambio que mantienen diversos actores, sin perder de vista que la imposición de unos se acompaña de la aceptación de otros. En realidad, este contraste entre los dos conceptos de poder no es tan claro como aquí se presenta. Recursos y situación están relacionados. Porque, de una u otra forma, es el control de determinados recursos o capacidades el que sitúa a algunos actores en situaciones estratégicamente más ventajosas que a otros y les confiere más poder. O, en sentido contrario, de una situación ventajosa se deduce un acceso más fácil a los recursos necesarios para reforzar la propia posición.

Por ejemplo, si admitimos que disponer de mayor nivel cultural o de mejor educación confiere mayor capacidad de imponerse sobre los demás, también habremos de reconocer que esta capacidad se basa en el control de los recursos necesarios —conocimientos, información, capacidad de comunicación, dinero, etc.— para consolidar la situación de ventaja de que se parte.

- Integrando esta doble perspectiva —recursos y situación—, una definición útil del poder político es la que lo equipara a la capacidad de intervenir en la regulación coactiva del conflicto social. Según la perspectiva que adoptemos, esta capacidad de intervención de cada actor se fundará en el control de determinados recursos o en la situación relativa que ocupa frente a los demás sujetos.
- Si el poder político equivale a esta aptitud para incidir en la regulación del conflicto podemos atribuir poder político al gobierno que toma decisiones. O al partido que, a su vez, controla al gobierno. O a una diputada que participa en un debate parlamentario y otorga su voto favorable a un proyecto de ley. Pero también a un medio de comunicación que es capaz de provocar la dimisión de un ministro, al denunciar un escándalo de corrupción. O a una asociación patronal que consigue que se adopte una política económica que le favorece. O a una organización religiosa que bloquea la aprobación de ciertas disposiciones legales, mediante la movilización de sus afiliados. O a un grupo ecologista que obliga a cambiar el trazado de una carretera para evitar la destrucción del medio natural donde habita determinada especie animal. O a un funcionario que retrasa la aplicación de una disposición aprobada por el Gobierno.
- Desde este punto de vista, el poder no se ejerce solamente desde las instituciones públicas ni puede decirse que reside de forma exclusiva en el estado. La intervención en la regulación de conflictos sociales está abierta —como veremos— a un conjunto de actores diversos que se esfuerzan

por orientar dicha regulación en beneficio propio. Y, aunque no en la misma medida, todos estos actores disfrutan de una relativa capacidad de intervención en el proceso. Todos los actores citados intervienen en la regulación de algún conflicto y en las decisiones que exige esta regulación. Lo hacen por activa o por pasiva. Proponiendo e imponiendo. O resistiendo y bloqueando. Es esta capacidad de propuesta y de impulsión, de resistencia y de bloqueo la que revela la existencia de poder político en manos de unos determinados sujetos sociales.

## Fuerza, influencia, autoridad

¿Cómo se manifiesta esta capacidad de intervención? El poder político está hecho de tres componentes: la fuerza, la influencia y la autoridad. Son componentes que reciben nombres diversos según autores y escuelas, pero que están presentes de un modo u otro en todas las concepciones del poder.

TABLA I.2.1. *Los componentes del poder político*

<i>Ejerce</i>	<i>Recurre a la</i>	<i>Quiere producir actitudes de</i>	<i>Quiere obtener</i>
Fuerza	Amenaza	Temor	} Acción o inacción de otros actores
Influencia	Persuasión	Convicción	
<i>Auctoritas</i>	Reputación	Confianza	

- Hablamos de fuerza o de coacción cuando existe capacidad para negar o limitar a otros el acceso a determinados bienes u oportunidades: la vida, la integridad física, la libertad, el patrimonio, el trabajo. Así ocurre con las instituciones políticas cuando encarcelan, embargan o multan a algún ciudadano. O amenazan con hacerlo. Son acciones que privan a algunos de bienes que poseen o de oportunidades que pueden presentarse. Lo hacen los grupos terroristas cuando secuestran, matan o torturan con un objetivo político. Pero también lo hacen otros actores sociales cuando cortan una carretera, ocupan un local, paralizan un servicio público o se niegan a cumplir determinadas obligaciones legales. Hay también posibilidades de ejercitar esta fuerza de manera más sutil y menos aparatosa cuando se impone a otros la privación de algunos bienes u oportunidades. Por ejemplo, cuando se controlan informaciones, difundíendolas, manipulándolas o reteníendolas en función de determinados intereses. Así puede hacerlo tanto un gobierno que aplica formas directas o indirectas de censura, como un grupo de comunicación que «administra» la emisión de noticias y opiniones en beneficio de unos sectores y en perjuicio de otros. Otra forma de coacción es ejercida por algunos actores cuando se sirven de su capacidad financiera para condicionar la libertad de acción de otros: por ejemplo, cuando el FMI supedita la concesión de

créditos a un gobierno, a condición de que éste adopte una determinada política social y económica. O cuando algunas empresas amenazan con la suspensión de su actividad si no obtienen contrapartidas de la administración, en forma de tratamiento favorable en materia fiscal, urbanística o medioambiental. Lo mismo ocurre a escala individual, cuando un cacique o notable local amenaza con dejar sin trabajo a quienes no le presten su apoyo político o electoral.

#### VIOLENCIA POLÍTICA Y TERRORISMO

En las comunidades organizadas, el poder político ejerce la coacción física contando con el respaldo de una ley o de una norma, por discutida que ésta sea. Pero se da también un recurso a la violencia por parte de grupos que se oponen al poder establecido y que pretenden objetivos políticos al margen y en contra de las normas vigentes. Organizaciones que quieren cambiar el sistema económico, que se oponen a la dominación de un estado invasor o que reclaman la independencia de su comunidad frente al estado en que está integrada, han recurrido en el pasado y recurren hoy a las armas como instrumento de acción política. Cuando esta lucha no sólo se dirige contra los agentes del estado al que se pretende combatir, sino que afecta también a la población civil con acciones indiscriminadas que afectan a sus derechos básicos —la vida, la integridad física o la libertad—, la violencia pretende crear situaciones de terror o de inseguridad que minen la resistencia a sus objetivos políticos y debiliten psicológicamente la voluntad de sus adversarios. Pero el uso de esta violencia sólo es políticamente significativo si cuenta con el apoyo de sectores más o menos amplios de la sociedad en que se desarrolla. Sólo mientras cuente con este apoyo podrá ser reconocida como acción política. ¿Podemos identificar situaciones —históricas o actuales— que reúnan estas características? ¿Qué factores permiten superarlas?

- Hablamos de influencia cuando el poder político se basa en la capacidad para persuadir a otros de que conviene adoptar o abandonar determinadas conductas. Esta aptitud para la persuasión depende del manejo y difusión de datos y argumentos, con los que se persigue modificar o reforzar las opiniones y las actitudes de los demás. Pero también se manifiesta en la aptitud para despertar emociones respecto de las expectativas positivas y negativas de los individuos y de los grupos. Con la influencia se intenta convencer y, con ello, movilizar el apoyo del mayor número de ciudadanos para sostener o para resistir a determinadas propuestas. Se trata de obtener su cooperación eficaz en pro o en contra de alguna causa común. ¿Qué instrumentos sirven a la influencia? Pueden condensarse en dos: propaganda y organización. El ejercicio de la influencia se desarrolla mediante acciones de propaganda en su sentido más amplio: con ella se difunden las ideas y las propuestas de un grupo para captar apoyos

basados en la convicción y en la emoción. La organización, por su parte, se funda en la cooperación voluntaria de un grupo, que se moviliza de forma estable para alcanzar determinados objetivos de interés común. Una organización sólida constituye uno de los más eficaces instrumentos de persuasión para influir sobre sus propios miembros y sobre quienes están en contacto con la misma.

- Finalmente, el poder político también se manifiesta como autoridad —entendida como la *auctoritas* de los clásicos— cuando las indicaciones de un sujeto individual o colectivo son atendidas por los demás, porque cuenta con un crédito o una solvencia que se le reconocen de antemano. Esta reputación inicial no sólo hace innecesaria la aplicación directa de la fuerza. También permite prescindir de argumentos racionales o del estímulo de las emociones, que están en la base de la influencia. Esta acumulación de crédito o de confianza que exhibe quien goza de autoridad puede provenir de factores diversos. Para algunos ciudadanos, quien ocupa un cargo público —una alcaldesa, un presidente del gobierno, una diputada, el secretario general de un partido— puede contar de entrada y por razón de su cargo con un depósito de confianza: sus indicaciones son atendidas solamente por proceder de quien proceden. En otros casos, la *auctoritas* proviene del reconocimiento general de un prestigio moral, de una competencia científica o de una experiencia en determinado ámbito de la vida social: cuando alguien puede invocarla, sus consejos o sugerencias son atendidos, sin examinar las argumentaciones que manejan. Así puede ocurrir con la opinión de un experto científico cuando se pronuncia sobre materias de su especialidad. Esta autoridad también puede derivar de una trayectoria histórica conocida, que exime a quien la posee de presentar otras razones: basta la confianza que ha generado la acción pasada de un partido, de un dirigente social, de un familiar o de un amigo para hacer caso de sus advertencias y recomendaciones, sin que se le exijan pruebas ni razonamientos.

Tal como ocurre cuando analizamos otros conceptos, esta distinción entre componentes —fuerza, influencia, autoridad— del poder político es menos perceptible en la realidad que en el análisis teórico. La práctica efectiva del poder ha de recurrir con frecuencia a combinaciones que integran los tres elementos, para que su intervención sea lo más eficaz posible. Incluso en los casos de aplicación directa de la fuerza se intentará contar también con el apoyo de la influencia o de la *auctoritas*. Es bien conocido, por ejemplo, que no hay dictadura que renuncie a la propaganda. O, en sentido contrario, hay que admitir que no hay sistema democrático que pueda prescindir del uso de la coacción, por mesurada y regulada que sea. Quien aspira a intervenir en la gestión del conflicto —es decir, a ejercer algún tipo de poder político— pretenderá manejar estos tres componentes, en la medida en que estén a su alcance.

---

### PODER, FUSILES Y BAYONETAS

¿Qué comentario suscitan las dos frases siguientes? «Con las bayonetas, todo es posible. Menos sentarse encima.» Charles de Talleyrand (1754-1830), eclesiástico, político y diplomático francés. «El poder político nace en el cañón de los fusiles.» Mao Tse Tung (1893-1976), líder comunista chino y fundador de la República Popular de China.

---

---

### STALIN Y EL PAPA POLACO

Durante la Segunda Guerra Mundial, los aliados occidentales llamaron la atención de Stalin sobre la importancia política del Vaticano. El dirigente soviético replicó despectivamente: «¿Cuántas divisiones tiene el Papa?» Con ello daba a entender que el poder político del papado católico le parecía insignificante. En 1978, la elección de un Papa polaco —el cardenal Karol Wojtyła (1920-2005), conocido como Juan Pablo II— y su disposición a utilizar su influencia política fueron factores decisivos en la crisis del régimen comunista de Polonia y, más adelante, en la desintegración de la URSS en 1989. ¿Qué lección puede extraerse de estos episodios para analizar la naturaleza del poder político?

---

## ¿Cómo se manifiesta el poder político?

Podemos observar el ejercicio de poder político en multitud de actos de carácter individual y colectivo: la declaración pública que el líder de la oposición hace a la prensa para criticar la acción del gobierno, el acuerdo que adopta un consejo municipal, la manifestación popular que protesta por determinadas medidas políticas. En cambio, otras intervenciones son menos vistosas, pero no por ello son menos importantes: al contrario, pueden ser incluso más efectivas.

Cabe distinguir tres niveles de intervención política, que van de lo más visible a lo menos perceptible. Tomemos como ejemplo la situación creada por la implantación de una factoría que genera residuos tóxicos y examinemos los tres niveles en que se refleja la acción del poder.

- En un primer nivel, el poder se manifiesta abiertamente cuando los diferentes actores se esfuerzan por incidir —con todos los medios a su alcance— sobre el desenlace final del conflicto abierto por la implantación de aquella factoría. Para ello discutirán públicamente sobre la conveniencia —social, económica, técnica— o la no conveniencia de ubicar aquella instalación en una determinada localidad. Plantearán propuestas, debatirán sobre ellas y, finalmente, se adoptará una decisión: autorizar la apertura de la instalación bajo determinadas condiciones o denegarla. Todos los

actores (administraciones competentes, asociaciones ecologistas, grupos de vecinos, medios de comunicación, sindicatos, etc.) intervendrán en el proceso, aplicando la autoridad, la influencia o la capacidad de coacción de que dispongan.

- En un segundo nivel, el poder político adopta formas menos visibles. Así ocurre cuando se dan actuaciones destinadas a evitar que un determinado conflicto se «politice»: es decir, que sea incluido entre las cuestiones sometidas a una decisión vinculante para toda la comunidad. El poder aquí no busca una decisión, sino una no-decisión. En este caso, hay actores que prefieren —porque les beneficia— dejar el tratamiento de la cuestión al margen del debate político. Ejercen, pues, poder quienes son capaces de determinar qué es y qué no es objeto de la política, señalando el orden del día —la agenda— en la esfera pública. Por ello se ha llegado a definir la política como el arte de impedir que la gente participe en los asuntos que les conciernen. O, en sentido contrario, la capacidad de facilitar su intervención en dichos asuntos.

En nuestro ejemplo, ejercerán poder político los actores que se esfuerzan por sustraer el asunto de la factoría al control de las administraciones y, frente a ellos, los actores que intentan someterlo a una previa autorización pública. Los primeros —sectores empresariales interesados en el proyecto— argüirán que es preferible que la cuestión se resuelva mediante el libre juego de los intereses sociales y económicos y sin interferencia política. Sus antagonistas —las asociaciones de vecinos y los grupos ecologistas— entenderán en cambio que —sin discusión pública y sin decisión colectiva— el proyecto no puede seguir adelante.

- Finalmente, algunos autores identifican un tercer nivel desde el que se condiciona de manera todavía más encubierta la actividad política (Lukes). Así sucede cuando un actor consigue que una situación de desigualdad o desequilibrio no sea vista como problemática. En el primer nivel, el poder se ejerce —como hemos visto— impulsando una determinada decisión colectiva sobre un problema social. En el segundo nivel, el poder se aplica para evitar que el problema sea sometido a decisión política, dejándolo al acuerdo libre de las partes o a la imposición de hecho de una parte sobre la otra. En este tercer nivel se procura que pase socialmente desapercibida la existencia misma del problema. Siguiendo con nuestro ejemplo, se trata de que no se llegue siquiera a percibir la implantación de una industria contaminante como un asunto de interés social. De acuerdo con esta visión —que responde a las ideas dominantes en aquella sociedad y a quienes tienen capacidad para difundirlas—, tal implantación habría de ser contemplada como un resultado lógico del desarrollo técnico y económico, admitiendo como naturales e inevitables los efectos negativos que pueda acarrear.

Se ejerce, pues, poder político cuando se consigue presentar como situaciones socialmente aceptables determinadas relaciones de desigualdad: entre hombres y mujeres, entre clases, castas u otros grupos sociales, étnicos o religiosos. La esclavitud, el trabajo de los niños, la situación de los disminuidos físicos y psíquicos, la aceptación por la mujer de un

matrimonio decidido por otros o el monopolio de una determinada religión son buenos ejemplos. En tales casos, los actores con capacidad para ello sostienen que dichas situaciones son efecto inevitable de la naturaleza, la providencia divina, la tradición o el progreso. Son situaciones que no llegan todavía a convertirse en problema social y mucho menos en conflicto que requiera un tratamiento político. Gracias al poder que confiere el control de las ideas dominantes —una hegemonía ideológica (Gramsci)—, no sólo se consigue la no-decisión sobre un problema abierto: se obtiene también que la situación aparezca como un no-problema. Se trata de la construcción de un entorno que la opinión da por *natural* y al que los sociólogos denominan «el mundo tomado por descontado» (Berger).

CUADRO I.2.2. *¿Cómo se manifiesta el poder político?*

<i>Niveles</i>	<i>Posición de los actores</i>
Primer nivel	Todos los actores participan —con sus respectivos recursos, exigencias y propuestas— en un conflicto político sobre la cuestión X, percibida como problemática.
Segundo nivel	Uno o varios actores son capaces de impedir que la cuestión X se convierta en conflicto político, porque controlan la agenda institucional e impiden con ello que la cuestión sea objeto de regulación vinculante.
Tercer nivel	Uno o varios actores son capaces de influir sobre la conciencia de otros —mediante la conservación de mitos e ideologías—, consiguiendo que la cuestión X no sea percibida como problemática.

#### OTRA IDEA DE PODER

Cuando se ejerce poder político, cada individuo o grupo hace uso de los recursos que tiene a su alcance para conseguir una posición más ventajosa respecto a otros actores. Algunos aspiran a superar una situación desfavorable; otros apuntan a conservar o a incrementar la ventaja de que ya disfrutaban. En estos conflictos producidos por la desigualdad de situación, el poder se expresa como una relación de competencia. El poder —desde esta perspectiva— es concebido como la diferencia de capacidades de todo orden que separan a unos de otros. Y esta diferencia se aplica a limitar las posibilidades de los demás: «*Power is the excess of the power of one above the power of another*» (Hobbes). Estamos ante una visión que concibe el poder como un juego de suma cero: lo que unos ganan, otros lo pierden. ¿Es posible otra concepción del poder, que no comporte esta limitación de las posibilidades de otros? En una sociedad sin desigualdades ni diferencias, la idea de poder se centraría en la capacidad de cada uno para desarrollar sus potencialidades, sin menoscabo de la situación de los demás. En esta capacidad de desarrollo personal —en

todos los órdenes de la existencia— se manifestaría entonces una aptitud que no se ejercería a costa de nadie, sino en beneficio de todos: una realización personal más completa repercutiría positivamente sobre el conjunto social (Macpherson). No se trataría aquí, pues, de un juego de suma cero, sino de un juego de suma positiva: lo que unos ganarían, no restaría nada a los demás e incrementaría el beneficio de todos. ¿Hasta qué punto habría que seguir llamando «poder» a esta capacidad?

---

## La otra cara del poder: la legitimidad

Quien ejerce poder impone ciertos límites a la voluntad de otros actores: así ocurre cuando el parlamento aprueba determinados tributos que los ciudadanos deberán asumir, cuando la mayoría de un partido elabora un programa del que la minoría discrepa o cuando la voluntad popular da la victoria electoral a unos candidatos y rechaza a otros.

Cualquier actor —ciudadano, institución pública, partido, líder, medio de comunicación, sindicato— que interviene en un conflicto aspira a que su intervención no tenga que descansar exclusivamente en su capacidad de forzar la voluntad de los demás: aspira a que éstos admitan sus propuestas sin necesidad de acudir a la coacción. Para ello, pretende *justificar* su intervención: es decir, presentarla como *justa* y merecedora de la aceptación voluntaria de todos los actores. E incluso cuando se recurre a la aplicación de un cierto grado de violencia o coacción se presenta esta coacción como necesaria. Esta capacidad para conseguir que sean aceptados los límites que el poder impone suele conocerse como legitimidad.

Incluso los regímenes dictatoriales o los promotores de un golpe de estado violento no renuncian a dar argumentos para convencer a la opinión pública de lo justificado de su actuación. Ciertamente, para imponer sus pretensiones aplican la violencia. Pero no sólo la violencia. Intentan también —en la medida de lo posible— ganarse el consentimiento de algunos sectores: al menos, de los que le son imprescindibles para mantener su dominio sobre el conjunto de la comunidad. En otras palabras, no renuncian a conquistar una relativa legitimidad, por parcial y reducida que sea.

Se entiende mejor esta necesidad de legitimidad si recordamos la noción de política que hemos utilizado hasta aquí. Dijimos que la actividad política se esfuerza, en último término, por mantener un cierto grado de cohesión social y disminuir los riesgos de que la comunidad perezca, como víctima de los antagonismos y diferencias que encierra. Tales riesgos disminuyen en la medida en que las decisiones que se adoptan son decisiones ajustadas a los sistemas de creencias y valores que imperan en una determinada sociedad. Decisiones basadas exclusivamente en la fuerza bruta no son un fundamento sólido para la continuidad de una comunidad: el poder —que nunca renuncia a la coacción— ha de recurrir forzosamente a la magia, la religión, la ciencia o la ideología para justificar sus intervenciones y asegurarse el asentimiento más amplio posible de los gobernados. De ahí el esfuerzo de quienes ejercen poder por recurrir también de un modo o de otro al mundo

de los símbolos y de los valores. Promoviendo los que mejor pueden servir a sus pretensiones e intereses, legitiman sus intervenciones. Así ocurre cuando el programa de un partido invoca razones de justicia social o de patriotismo para convencer a los ciudadanos de la validez de sus propuestas.

Por este motivo, el poder político aspira siempre a ofrecer dos caras indisociables. Con la primera exhibe coacción y amenaza. Con la segunda —la cara de la legitimidad— aporta argumentos e intenta convencer de que su presencia es conveniente y adecuada. Maquiavelo escribió que el Príncipe —una personificación del poder político— ha de dotarse de la fuerza del león y de la astucia del zorro. Ha de emplear la coacción y ha de procurar el consentimiento. Según las ocasiones, combinará en dosis diferentes estas dos cualidades. En algún caso, la fuerza predominará sobre cualquier otro medio. En otros, bastará la invocación de razones para hacer innecesaria la aplicación de la violencia. Pero un poder político que pretenda ser duradero y no sólo momentáneo deseará acumular tanto la fuerza como la legitimidad. Y, en cierto modo, aspirará a que la coacción física sea siempre el último recurso al que se acude cuando no son eficaces otros mecanismos destinados a asegurar la adhesión de los demás a sus decisiones.

### **De dónde nace la legitimidad**

¿De dónde extrae el poder los resortes que hacen aceptables sus propuestas y sus decisiones? ¿Dónde adquiere su legitimidad? Se admite que sus decisiones serán percibidas como legítimas en tanto en cuanto se ajusten a los valores y a las creencias que dominan en una sociedad. Si concuerda con lo que aquella sociedad considera conveniente o digno de aprecio, una decisión o una propuesta adquieren mayor legitimidad y cuentan con más probabilidades de ser aceptadas. En cambio, cuanto más lejos están de las ideas y valores dominantes, sólo la aplicación de una mayor dosis de coacción podrá hacerlas efectivas.

Así, por ejemplo, las políticas segregacionistas que establecen una discriminación entre grupos étnicos han contado con legitimidad suficiente —y, por tanto, han sido relativamente fáciles de ejecutar— en épocas y sociedades en que la ideología dominante ha admitido que hay superioridad de una raza o grupo étnico sobre otras. En cambio, han tenido mayores dificultades de aplicación a medida que se debilitaban tales ideas de superioridad racial: ello ha obligado a recurrir a más coacción y más violencia, porque aumentaban los sujetos y grupos que rechazaban la justificación ideológica de las políticas segregacionistas.

La noción de legitimidad, por tanto, vincula el poder con el mundo de las ideas y de los valores. Es en este mundo donde se encuentran las raíces de la legitimidad de un sistema político determinado y de cada una de las demandas y propuestas que propugnan los diferentes actores. Esta relación no será siempre la misma y variará según épocas y sociedades. Max Weber elaboró una tipología que intentaba sintetizar en un esquema ideal los diferentes modos de legitimidad del poder político. Una adaptación libre de la

propuesta de Weber nos permite distinguir tres fuentes de legitimidad del poder: la tradición, la racionalidad y el carisma, a las que puede añadirse también el rendimiento.

- *La tradición.* Lo que justifica las propuestas del poder es su adaptación a los usos y costumbres del pasado. El precedente —«siempre se ha hecho así», «así lo hicieron ya nuestros antepasados»— se convierte en el argumento decisivo para obtener la aceptación de una decisión o de una propuesta. La interpretación de esta legitimidad tradicional —que está en la raíz de las políticas conservadoras— corresponde a los ancianos, los nobles o las castas dominantes.
- *La racionalidad.* El fundamento de una orden o de una demanda es aquí la adecuación entre los fines que pretende y los medios que propone: «Hay que adoptar tal decisión, porque es la que conduce razonablemente al objetivo elegido.» Esta congruencia entre medios y fines suele establecerse en una regla estable. Cuando esta regla toma la forma de una norma escrita —la ley o la constitución como ley suprema—, dicha norma se convierte en el fundamento exclusivo del poder. El que puede exhibir una razón legal de su poder es quien cuenta con la legitimidad: por ejemplo, quien ha sido designado gobernante con arreglo a normas electorales admitidas o quien ha sido reclutado como funcionario según los procedimientos legales vigentes.
- *El carisma.* También puede conferir legitimidad a una propuesta o a una decisión una cualidad extraordinaria o excepcional de quien la formula o la adopta. El carisma —es decir, la gracia o el don personal— que acompaña a un personaje puede producir tal admiración y confianza que sus opiniones y mandatos son acatados sin necesidad de recurrir —como en los modelos anteriores— a un precedente tradicional o a un razonamiento legal. Se atribuye esta legitimidad carismática a los líderes con dotes de seducción capaces de impulsar una convincente visión de lo que ha de ser el futuro colectivo.

---

#### CARISMA Y CAMBIO POLÍTICO

El liderazgo carismático se presenta como innovador: ejerce su poder para desarrollar un proyecto común que rompe con la situación presente y posibilita cambios radicales. No hay, pues, que confundir poder carismático con poder autoritario: lo que caracteriza a este tipo de liderazgo es su capacidad de impulsar el cambio. Algunos personajes la han ejercido con arreglo a formas democráticas: Gandhi, Roosevelt, De Gaulle, Martin Luther King, Nelson Mandela. Otros, en cambio, han adoptado formas autoritarias: Kemal Atatürk, Hitler, Mao Tse Tung, Tito, Fidel Castro, Jomeiny. Lo que todos tienen en común es su aptitud excepcional para desarrollar una propuesta política nueva, que es aceptada con fe cuasi-religiosa por una gran mayoría de sus conciudadanos.

---

- *El rendimiento.* Finalmente, el poder puede fundar su legitimidad en el resultado de sus propias actuaciones. Si este resultado es percibido como satisfactorio y se ajusta a las expectativas generales, su legitimidad queda reforzada y los mensajes y órdenes que emite son bien recibidos. En cambio, su ineficiencia o su bajo rendimiento le hacen perder credibilidad. Es, pues, el éxito o el fracaso el que refuerza o erosiona, respectivamente, la aptitud para obtener el asentimiento a los mandatos y propuestas del poder.

Con todo y pese a las distinciones anteriores, la realidad nos revela que el poder intenta siempre obtener su legitimidad de todas las fuentes posibles. En los sistemas políticos actuales, tradición, legalidad, carisma y rendimiento son invocados —según el momento y la situación— para reforzar las correspondientes capacidades políticas. Incluso sistemas tradicionales de carácter autoritario —como las monarquías árabes contemporáneas— no dejan de tener en cuenta el rendimiento de sus decisiones en materia de desarrollo económico y bienestar social. Por su parte, las democracias occidentales —basadas principalmente en la legalidad racional— han contado con liderazgos carismáticos, que les han permitido superar períodos de crisis.

### **Legitimidad, legalidad y constitución**

Es fácil verificar que el término legitimidad evoca la conformidad de un mandato o de una institución con la ley. Hemos señalado también que la legitimidad racional es la que se ampara en normas estables y formalizadas. En la actualidad, son las leyes y las constituciones las que contienen estas normas. La constitución es justamente una norma suprema, de la que derivan todas las demás. La legitimidad del poder en los sistemas liberales se apoya —desde finales del siglo XVIII— en la existencia de una constitución, en la que una comunidad política establece las reglas fundamentales de su convivencia. ¿Hay que entender, por tanto, que los dos conceptos —legitimidad y legalidad— son equivalentes?

El concepto de legitimidad es más amplio que el de legalidad. Mientras que la legalidad comporta la adecuación de una decisión o de una propuesta a la ley vigente, la legitimidad nos señala el ajuste de esta misma decisión a un sistema de valores sociales, que van más allá de la propia ley escrita, incluida la constitución.

Cuando la ley refleja adecuadamente el predominio del sistema dominante de valores sociales tiende a darse una coincidencia entre legalidad y legitimidad. Pero si la ley no se acomoda a la evolución de estos valores sociales, una decisión o una propuesta legal pueden ser percibidas como no legítimas. O incluso como manifiestamente injustas. En tal caso, se producen conflictos entre lo que la ley exige y la convicción social sobre lo que es aceptable.

Los movimientos de desobediencia civil a determinadas obligaciones

legales son la expresión de este conflicto. Por ejemplo, cuando Gandhi (1869-1948) pone en marcha su estrategia de resistencia no violenta contra la dominación británica en la India. O cuando Martin Luther King, jr. (1929-1968) —inspirándose en el dirigente hindú— impulsa la lucha contra las leyes de segregación racial en Estados Unidos.

Un ejemplo más reciente lo presenta la regulación del servicio militar. Mientras una sociedad valora este servicio como una prestación útil para la comunidad —o incluso como un honor—, la aplicación de las normas que lo desarrollan se hace sin gran dificultad porque cuentan con legitimidad suficiente. Pero a medida que se generaliza la percepción social de que se trata de una práctica negativa y perjudicial —ya sea por motivos ideológicos, económicos o de simple conveniencia personal— se hace más difícil aplicar aquellas normas y gana legitimidad la conducta de quienes se oponen a ellas, por ilegal que sea dicha conducta. Otro caso de tensión entre legitimidad y legalidad nos lo da en la actualidad el tratamiento político diverso que reciben el uso y el tráfico de diferentes drogas: estupefacientes, alcohol o tabaco. En cada uno de estos casos, la relación entre valores sociales y leyes vigentes repercuten sobre la legitimidad de las decisiones que dichas leyes imponen sobre esta materia.

Hay que entender, por tanto, que las propuestas de reforma legal —o de reforma constitucional— que afectan a cuestiones como las citadas responden a la necesidad de acomodar las normas vigentes a los cambios que se producen en las ideas y los valores sociales mayoritarios. La máxima coincidencia posible entre lo legítimo y lo legal es garantía de que el poder político sea estable y aceptable por la comunidad.

# LAS TRES DIMENSIONES DE LA POLÍTICA

### **La política: estructura, proceso, resultado**

Ya hemos dicho que la política se nos presenta como un trabajo colectivo, encaminado a gestionar los conflictos provocados por situaciones de desigualdad en la comunidad. Pero esta tarea colectiva adquiere un aspecto diferente según el punto de vista que adoptemos al contemplarla: puede ser percibida como una estructura, como un proceso o como un resultado.

- Cuando observamos la política como estructura fijamos nuestra atención en el modo estable en que una comunidad determinada organiza sus actuaciones políticas. Dicho de otro modo, intentamos identificar a qué estructuras permanentes se ajustan —o tratan de ajustarse— aquellas actuaciones. En esta estructura se revela la arquitectura fija —compuesta por instituciones y reglas— por la que transitan los comportamientos políticos. Por ejemplo, nos ilustra sobre los factores que explican la aparición de los parlamentos, qué funciones tienen asignadas y cómo las ejercen. O sobre los métodos existentes para designar a los titulares de poder: la herencia, la fuerza, la elección, etc. Tienen aquí su lugar los análisis del estado y de otras formas preestatales de organización política, el examen de las instituciones estatales o el estudio de las organizaciones políticas internacionales.
- Cuando examinamos la política como proceso observamos ante todo una secuencia de conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente. Desde esta perspectiva, atendemos de manera particular a los comportamientos de diferentes sujetos, examinando sus motivaciones y sus formas de intervención. Por ejemplo, nos interesan desde este ángulo los factores que influyen en una negociación entre partidos para formar una coalición de gobierno. O por qué determinados grupos se organizan en partidos y asociaciones y otros, en cambio, prefieren la acción individual. Nos ayuda a entender qué lleva a unos ciudadanos a inclinarse por una candidatura en lugar de otra en el momento de unas elecciones. Si la estructura nos ofrece la cara estable de la política, el proceso nos presenta su cara dinámica: la política en acción.

- Finalmente, cuando contemplamos la política como resultado, el punto de atención principal lo constituyen las respuestas que la combinación de proceso y estructura da a cada conflicto. Estas respuestas —en forma de decisiones— son el producto final de la política, destinado a regular las tensiones existentes en diferentes ámbitos de la vida colectiva. ¿Qué medidas se adoptan en materia educativa o sanitaria? ¿Qué acciones se emprenden para disminuir el paro o la marginación social? ¿Qué resultados obtienen? Aquí interesan menos el proceso de las actuaciones previas o el conjunto de reglas e instituciones: lo que resalta ahora es en qué medida incide la política sobre las relaciones sociales y sus momentos conflictivos. En esta dimensión de la política se pone de relieve lo que la política es capaz de aportar a la necesaria cohesión de una comunidad.

La distinción entre estas tres dimensiones —proceso, estructura y resultado— de la política no es siempre fácil. Entre otras razones, porque las lenguas latinas utilizan un mismo término —«política»— para referirse a todas ellas. Así, se puede hablar de «las mujeres en la política» para referirse a la actividad que desarrollan como grupo social. Se puede aludir también a la «política feminista» para describir una forma de hacer política organizada que adoptan sectores militantes del movimiento feminista. Finalmente, es frecuente hablar de una «política de la mujer» para designar el conjunto de decisiones que toma un gobierno en cuestiones que afectan a dicho sector de la población. En el primer caso, estamos en el mundo de los actos y de los procesos; en el segundo, nos situamos en la esfera de las instituciones; finalmente, en el tercero y último, atendemos al ámbito de los resultados.

En el mundo angloparlante es más fácil diferenciar las tres perspectivas. Para cada una de ellas se suelen emplear tres términos diferentes: *polity* (la estructura), *politics* (el proceso) y *policy* (el resultado). Cuando en las lenguas románicas intentamos evitar esta dificultad semántica, la solución es emplear, respectivamente, las expresiones política, sistema político y política pública. Los puntos de contacto entre todas estas referencias pueden expresarse en un esquemático y aproximado cuadro de equivalencias.

CUADRO I.3.1. *Las tres dimensiones de la política como tarea colectiva*

<i>Estructura</i>	<i>Proceso</i>	<i>Resultado</i>
Sistema, orden Institución, regla	Secuencia de actos, serie de conductas	Política pública, intervención sobre las relaciones sociales
<i>Polity</i>	<i>Politics</i>	<i>Policy</i>

En las páginas que siguen abordaremos el estudio de la política adoptando sucesivamente las tres perspectivas. En la parte II —la estructura de la política— nos ocupamos de las formas de organización política que la

historia ha generado y analizamos las instituciones que las constituyen. De manera particular, atendemos en la parte III —la política estatal— a las características de la estructura política dominante en los últimos siglos: el estado. En las partes IV y V —la política como proceso— prestamos atención preferente a las conductas individuales y de grupo que configuran el proceso político. Finalmente, en la parte VI y última —la política como resultado— nos referimos a las políticas públicas, al cambio y a las situaciones de gobernabilidad y gobernación que resultan de la actividad política.

### **La política como estructura: ¿máquina, organismo, mercado?**

A lo largo de la historia, cada formación social —cada sociedad— ha generado su propio modo de estructurar la actividad política. Estas formas históricas de organización política se han sucedido unas a otras como resultado de cambios económicos, sociales, técnicos y culturales. La forma política en que se organizan las sociedades agrarias, cerradas sobre sí mismas, con una población mayoritariamente analfabeta, no es la misma que la que adoptan las sociedades postindustriales, globalmente comunicadas e informáticamente instruidas.

Ello explica la aparición de formas de organización diversas, a las que se ha dado nombres diferentes: la *polis*, el imperio, la monarquía estamental o el estado. En cada una de estas estructuras se da una combinación de instituciones, reglas y pautas de conducta, que ofrece un perfil característico. Así, varían las normas que regulan la relación entre economía y política o los modos de seleccionar el personal que se dedica a la política de manera exclusiva.

Cuando se ha intentado describir la estructura de la política, los autores han acudido a metáforas o imágenes que permiten «visualizar» algo que no se nos presenta de manera sensible. Pero cada una de estas metáforas o imágenes no son inocentes: cada una de ellas lleva consigo una determinada manera de entender la política. Veamos las más importantes, por su influencia sobre el conocimiento científico de la política.

- Para algunos, la estructura política es percibida de modo semejante a una *máquina*, en la que se ensamblan una serie de resortes, engranajes y palancas. El reloj mecánico —una de las máquinas más antiguas— inspira esta aproximación. Con la activación física de tales resortes y palancas se desencadenan una serie de efectos o resultados, producidos con la determinación inevitable de una relación causal. Siguiendo el automatismo propio de una máquina, lo que daría movimiento a la estructura sería la acción causal de unos sujetos sobre otros.
- Para otros, la imagen adoptada es el *organismo* viviente. Para subsistir va dotándose de órganos que ejercen diferentes funciones. Debe adaptarse al medio en que habita, del que obtiene los medios de subsistencia y al que aporta algo que justifique su supervivencia. La inspiración aquí no es la mecánica —como parte de la física—, sino la biología, que nos revela

de qué modo las diferentes especies vivas se configuran, se transforman y —cuando dejan de tener sentido— desaparecen. Lo que activa la estructura es aquí su necesidad funcional de adaptación al medio.

- Una tercera aproximación es la que se inspira en la metáfora del *mercado*. Un mercado —como el que tiene lugar en la plaza de una aldea— es un ámbito de encuentro, basado en un conjunto de hábitos y reglas. Los que acuden a él se guían por la búsqueda de su interés o beneficio. Para ello intercambian bienes y servicios, ya sea directamente, ya sea recurriendo al dinero. Este intercambio movido por el interés sirve de modelo para entender las relaciones entre los actores políticos y, en última instancia, para explicar la actividad de la estructura política que nacería —según esta versión— del ajuste permanente entre los intereses de sus actores.

## El sistema político

De manera más esquemática todavía y llevando las tres metáforas anteriores a un mayor grado de abstracción se ha aplicado a la estructura política un modelo inspirado en la cibernética. Desde esta perspectiva, la estructura de la política es concebida como un sistema. Un sistema sería cualquier organización compleja que recoge y transmite información, genera actividades y controla resultados. Tiene su autonomía, pero está vinculada a un entorno del que recibe informaciones y sobre el cual, a su vez, actúa.

- No es casual que los términos «cibernética» —como ciencia que estudia procesos de comunicación y control en organismos complejos— y «gobierno» tengan la misma raíz etimológica. Ambos términos proceden del griego *kubernetes*, traducible por «timón» o —de modo más revelador— por «gubernalle», el instrumento desde el que se gobierna o dirige una embarcación. En nuestro caso, lo que se dirige o se gobierna es una comunidad, que hace frente al riesgo planteado por sus diferencias internas.

Un ejemplo frecuente de funcionamiento sistémico es el que controla —o gobierna— la climatización de un edificio o de una habitación. El sistema recibe una información: la temperatura ambiente registrada. La procesa y comprueba si se ajusta a unos valores previamente determinados: la temperatura deseable. En caso de desajuste, emite una instrucción para activar el calefactor (o el refrigerador) que ha de tener un efecto sobre la temperatura existente, aumentándola (o disminuyéndola). Comprueba de nuevo la información (la nueva temperatura) y, en caso necesario, emite una nueva instrucción que detiene el calefactor. Y así sucesivamente.

De modo análogo, corresponde al sistema político desempeñar estas funciones. Recibe de su entorno social distintos mensajes, en forma de noticias, demandas, reivindicaciones o apoyos de los diferentes actores: en otros términos, registra la «temperatura» de su entorno social. Procesa esta información y la contrasta con los valores y las ideologías dominantes en aquella sociedad: es decir, con la disposición de aquella sociedad a alterar o mantener la situación detectada. Emite una orden de

ENTORNO

Conflictos

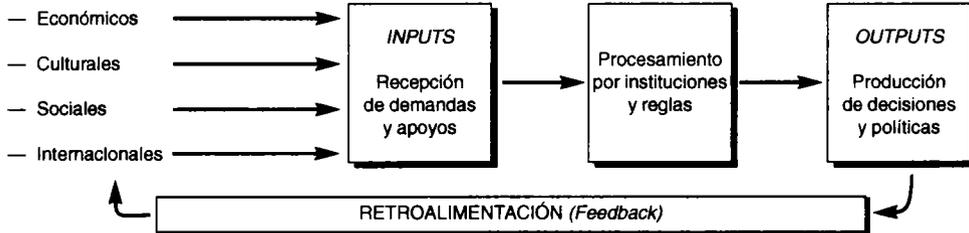


FIG. I.3.1. Una representación simplificada del sistema político.

intervención en forma de política pública, que contenga disposiciones legales, mandatos del gobierno, acciones administrativas, campañas de propaganda, etc. Con ello pretende incidir sobre la realidad, corrigiendo la situación registrada. O, en otros casos, reforzándola con nuevos recursos. El impacto de esta política pública sobre el entorno dará lugar a nuevas informaciones que alimentarán otra vez la acción del sistema y desencadenarán intervenciones posteriores. La figura I.3.1 representa el sistema político y sus circuitos internos.

### Los elementos del sistema: entorno, *inputs*, *outputs*, retroalimentación

Una descripción más detallada del modelo sistémico ha de tener en cuenta el conjunto de elementos con que se constituye para comprender su funcionamiento global.

- Nos referimos al entorno del sistema político para describir el conjunto de interacciones —sociales, económicas, culturales— que se da en la sociedad. Estas interacciones —como vimos al tratar de la base social de la política— reflejan situaciones de desigualdad y, a menudo, de tensión entre diferentes actores. La distribución desigual de recursos y posiciones entre individuos, grupos y comunidades motiva el desacuerdo entre ellos y reclama la intervención política. Este entorno es, por tanto, el que presiona sobre la política, sea en el ámbito local, en el estatal o en el planetario. Así ocurre, por ejemplo, cuando un conflicto sobre recursos naturales —el dominio sobre áreas con reservas de petróleo— actúa sobre el sistema político estatal e internacional, generando intervenciones públicas de carácter económico, diplomático o militar. O cuando el entorno cultural alberga poblaciones con idiomas diferentes, cuyos hablantes se sienten amenazados en la posesión de este recurso simbólico y piden una intervención política para su regulación, en forma de incentivos positivos

—ventajas, privilegios, subvenciones— o negativos —sanciones, prohibiciones—.

- La conexión entre este entorno y el núcleo del sistema político se hace mediante la expresión de demandas y apoyos: se les denomina *inputs* —«entradas» o «insumos», según las traducciones— para evocar que acceden al sistema desde el exterior. Proceden de actores colectivos e individuales. Pueden adoptar la forma de demandas o reivindicaciones. Así sucede, por ejemplo, cuando los agricultores manifiestan su descontento por los precios bajos de sus productos o cuando los usuarios de la sanidad pública expresan su preocupación por la deficiente calidad de las prestaciones que reciben. También pueden tomar la forma de apoyos o reproches dirigidos a los diversos componentes del sistema político: a sus instituciones, a sus reglas, a sus protagonistas, etc. Aquí se cuentan las actitudes y opiniones positivas o negativas respecto del gobierno, del parlamento, de los partidos y de sus líderes. O respecto del sistema fiscal, del sistema educativo o del sistema de transporte público.
- El conjunto de mensajes —de *inputs*— que el entorno social genera es procesado —o digerido— por el sistema, hasta producir una reacción a las demandas y apoyos planteados. Esta reacción —calificada como *output*, salida o producto del sistema— puede consistir en decisiones circunstanciales o en políticas sectoriales más estructuradas y de mayor alcance. En algunos casos es útil distinguir la respuesta del sistema —el *output*— del efecto que esta respuesta produce realmente sobre la realidad —el *outcome* o impacto efectivo—. Cuando se pone en marcha una acción política, no siempre se alcanzan los objetivos deseados: a veces se consiguen de manera parcial y en otras se produce el fracaso. O incluso se consiguen efectos contrarios a los esperados. Es importante, por consiguiente, averiguar si la reacción política ha modificado significativamente la realidad previa. Por ejemplo, no sólo es útil saber qué reacción —represiva, preventiva, combinada— ha elaborado el sistema político ante las tensiones sociales generadas por el consumo de drogas entre los jóvenes. También es necesario conocer cómo ha repercutido esta reacción sobre la situación anterior: ¿disminuyen o se alteran la producción, el tráfico y el consumo?, ¿de qué forma y con qué intensidad?, ¿se dan efectos imprevistos y no deseados?
- ¿Cómo se procesan las demandas recibidas? ¿Cómo se elabora la reacción —el *output*— del sistema a la exigencia externa? El modelo sistémico no ofrece una respuesta propia a esta pregunta. Deja abierto un espacio —una «caja negra»— que cada analista ha de completar, echando mano de alguna de las propuestas que ha formulado la teoría política. En cada una de ellas se subraya el papel de algunos actores y mecanismos. En el recuadro siguiente se presenta una relación esquemática de las más importantes.
- La *retroalimentación* del sistema —o *feedback*, en el lenguaje cibernético— es resultado del impacto que la reacción del sistema tiene sobre el entorno. Si una acción política determinada —una política antidroga, para seguir con el ejemplo anterior— tiene como efecto un cambio en las rutas del narcotráfico o en los hábitos del consumo, la nueva situación generará

con toda probabilidad nuevas demandas y apoyos que reclamarán otra vez reacciones políticas para hacer frente a las exigencias de esta nueva situación. De este modo, el proceso se pone otra vez en marcha, en un movimiento ininterrumpido de ajuste permanente. La acción de este circuito no puede detenerse, porque ello significaría la desintegración de una comunidad política, incapaz de regular a tiempo sus conflictos internos.

#### CÓMO LLENAR LA «CAJA NEGRA» DEL SISTEMA POLÍTICO

Cuando la teoría ha querido describir de qué modo se adoptan las decisiones en la estructura política se han propuesto cuatro grandes líneas de interpretación. A cada una de ellas corresponde un protagonista principal.

- Las instituciones públicas. Cada comunidad se ha dotado de una serie de instituciones y normas, en cuyo marco se adoptan las decisiones políticas.
- Los grupos sociales. La interacción permanente entre una pluralidad de grupos movidos por sus respectivos intereses y aspiraciones conduce a una decisión, basada en transacciones y compromisos.
- La elite dominante. Un grupo reducido —definido por su clase social, su estatuto profesional, su linaje, etc.— produce las decisiones políticas que la mayoría debe acatar.
- El individuo racional. La decisión política es el efecto combinado de las estrategias singulares que cada uno de los individuos que integran la comunidad adopta en defensa de su interés, en competencia o en cooperación con los demás sujetos.

Cada uno de estos modelos —que han gozado de sus correspondientes etapas de popularidad, seguidas de momentos de declive— han sido y son empleados para llenar de contenido a la «caja negra» del sistema político.

#### ¿Por qué es útil la noción de sistema político?

La noción de sistema político como modelo tiene ventajas importantes, que explican su éxito desde que David Easton (1953, 1965) lo introdujo en el análisis de la política. Entre estas ventajas, pueden señalarse las siguientes:

- pone de manifiesto la relación permanente entre el entorno y la política, porque ni el primero ni la segunda pueden explicarse por separado;
- deja claro que la política ha de ser entendida como un efecto de las tensiones y conflictos que afectan a diferentes colectivos sociales;
- describe una secuencia ideal —aportación de *inputs*, procesamiento, elaboración de *outputs*, retroalimentación— que permite poner un cierto orden en la pluralidad y diversidad de intervenciones políticas;

- señala la interdependencia de los diversos elementos que integran la estructura política, entre sus funciones y sus instituciones;
- subraya el aspecto dinámico de la estructura política, obligada a reformarse para ejercer adecuadamente su papel de conservadora de la cohesión social;
- es aplicable a todo tipo de estructuras políticas —antiguas o contemporáneas, democráticas o dictatoriales—, facilitando las comparaciones entre ellas.

Sin embargo, todos los modelos presentan limitaciones por el mismo hecho de la simplificación que exigen. En el caso de nuestro modelo sistémico, algunos componentes de una estructura política pueden ser difíciles de encajar en una de las categorías del sistema. Por otra parte, se ha señalado también que la visión sistémica tiende a privilegiar un concepto estático de la política, como si no tuviera otra función que la de mantener en equilibrio inalterable las relaciones sociales, culturales o económicas que gestiona.

Se ha replicado a esta objeción que desde esta perspectiva cabe pensar en una reforma de la misma estructura política. Así ocurre cuando las presiones del entorno son tales que sólo una radical transformación de la estructura permite asegurar la continuidad de aquella comunidad y evitar el riesgo de su desintegración. Por ejemplo, cuando la Unión Soviética se desmorona (1989-1991) y se transforma, se está poniendo de manifiesto la dificultad insuperable que el sistema encuentra para digerir apaciblemente las presiones externas e internas que recibe. O cuando en la República de Sudáfrica se da un giro sustancial a los mismos fundamentos de su organización política (1990-1994) se está reflejando la incapacidad de los mecanismos anteriores para mantener unas condiciones mínimas de cohesión que eviten el riesgo de desintegración violenta. Podemos concluir, por tanto, que la noción de sistema político es útil para analizar la estructura política, siempre y cuando sea entendida como un instrumento de apoyo y no como un modelo cerrado y autosuficiente.

# ¿CÓMO PODEMOS ENTENDER LA POLÍTICA?

### Ordenar nuestros conocimientos sobre la política

A diferencia de otras disciplinas científicas, la ciencia política utiliza términos y conceptos que son de uso común: un ciudadano relativamente informado está familiarizado con palabras de contenido político y se permite opinar sobre su sentido. Los medios de comunicación de masas contribuyen a su divulgación, con apoyo de expertos —políticos, economistas, sociólogos— a los que se recurre para ampliar o comentar informaciones políticas.

- Sin embargo, esta familiaridad con los términos no evita la extendida impresión de que la política es una actividad difícilmente comprensible. «La política es un lío», «con los políticos no hay quien se aclare» o «la gente como yo no entiende nada de política» son frases repetidas por ciudadanos que declaran su desconocimiento de un asunto entrevisto como un reino de confusión. Paradójicamente, muchos de los que se confiesan ignorantes en política no dudan en dar opiniones tajantes sobre problemas complicados o en ofrecer soluciones milagrosas. A veces la solución está en prohibir: «yo prohibiría tal o cual actividad...». En otras, está en dedicarle más recursos: «esto sólo se arregla con más dinero...». O en sustituir drásticamente a los actores: «aquí convendría echar a unos cuantos» o «¡que se vayan todos!».
- Esta doble actitud —confusión, por un lado, y contundente seguridad en muchas opiniones, por otro— es menos contradictoria de lo que parece. Revela que, a pesar de su apariencia de caos indescifrable, existe la convicción de que la política obedece a algunos criterios regulares que pueden llegar a ser conocidos, aunque sea de modo aproximado. «Incluso el infierno tiene sus leyes» (Goethe). Objetivo de una ciencia de la política es, pues, identificar aquellos criterios, ordenarlos y, con ello, poner a prueba las intuiciones —a menudo erróneas— de un pretendida «sabiduría común» sobre la política.

La ciencia de la política se convierte, pues, en algo así como la gramática de una lengua vagamente conocida, que nos es útil en un doble sentido.

En primer lugar, nos da las claves para interpretar determinados fenómenos de la escena política. Pero también nos permite intervenir en esta escena con mejor conocimiento de causa, sea cual sea nuestro papel: como ciudadano común o como actor profesional, como individuo o como miembro de un grupo. Para calcular el riesgo de una inversión en un país extranjero, un empresario o un analista financiero interpretarán informaciones disponibles sobre la estabilidad de su sistema de gobierno, sobre los actores políticos y económicos decisivos, sobre el estado de la opinión respecto de la inversión extranjera, etc. Para persuadir a los ayuntamientos y asociaciones de vecinos de una zona de que el trazado de una nueva carretera presenta mayores beneficios que inconvenientes, el funcionario responsable deberá conocer aspectos técnicos y económicos del proyecto. Pero no le bastarán: deberá averiguar también cuáles son los partidos dominantes en el territorio, cuáles son las organizaciones más influyentes, quiénes son sus líderes, qué relaciones mantienen con los medios de comunicación, etc. En función de todo ello preparará estrategias alternativas de persuasión para llevar adelante su proyecto.

En ambos casos, el conocimiento de la escena política se convierte en un factor necesario para actuar con mayor eficacia. El objetivo de la reflexión sistemática sobre la política no se reduce, por tanto, a la acumulación de conocimiento: es también un instrumento para la acción.

#### LA POLÍTICA ENTRE LA PRÁCTICA Y LA CIENCIA

«La habilidad para fundar y mantener una comunidad política se basa en reglas ciertas, a semejanza de la aritmética o de la geometría. Y no sólo en la práctica... Los pobres no disponen de tiempo para descubrir dichas reglas. Y quienes disponen de tiempo no han tenido hasta hoy la curiosidad o el método para hacerlo...» (Thomas Hobbes, *Leviathan*, parte II, cap. XX, 1651).

«En los pueblos civilizados, las ciencias políticas producen o, al menos, dan forma a aquellos conceptos generales de los que surgen los hechos con los que los políticos tienen que tratar y las leyes de las cuales los políticos se consideran inventores. Estos conceptos constituyen una especie de atmósfera que rodea a cada sociedad, en la que gobernantes y gobernados obtienen su inspiración intelectual y de la que —a menudo sin darse cuenta— ambos grupos (gobernantes y gobernados) derivan sus líneas de acción. Únicamente entre los bárbaros, la política es sólo una práctica» (A. de Tocqueville, *Discurso a la Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1852).

#### ¿Cómo se ha desarrollado el conocimiento sobre la política?

Lo que hoy conocemos como ciencia política es resultado de un largo proceso de desarrollo histórico. Cuatro son las grandes etapas de esta refle-

xión sistemática sobre la política, en las que el pensamiento occidental ha ejercido una papel dominante.

- En la Grecia clásica, Platón y Aristóteles se propusieron examinar de qué manera se comportan los sujetos humanos en comunidad y averiguar cuál es el modo de vida colectiva más satisfactorio y mejor adaptado a la naturaleza humana. Para ello analizaron cómo eran las sociedades de su tiempo, pretendieron explicar por qué se organizaban de determinada manera y valoraron hasta qué punto era mejorable dicha organización para conseguir un orden político ideal. Este saber ordenado sobre la *polis* —la sociedad, según los griegos— constituyó la primera versión de una ciencia política claramente vinculada a la ética. Porque no es posible desligar el ideal de la conducta humana ignorando su carácter de ser social —*zoon politikon*—, que sólo se desarrolla plenamente en comunidad. De ahí el carácter primordial de la ciencia de la política, que para algunos sería la más antigua de las ciencias sociales.
- En el mundo medieval, la atención a la política estuvo condicionada por la hegemonía del pensamiento cristiano sobre la moral y la ley: gobernantes y gobernados debían sujetarse —cada uno a su modo— a los imperativos de un designio divino revelado en los textos sagrados que la Iglesia interpretaba, pero expresado también en la naturaleza misma de un mundo creado por Dios. La política, pues, era analizada desde los presupuestos de la teología moral y del derecho natural. La obra de Tomás de Aquino (1225-1274) inspiró esta orientación, a partir de su posición dominante en la doctrina escolástica.
- Esta dependencia de la reflexión política respecto de la religión y de la moral se debilitó gradualmente. El Renacimiento redescubrió el mundo clásico grecorromano. Al mismo tiempo empezó a dibujarse una organización política —el estado absoluto— que se distinguía de los dos grandes poderes medievales: la Iglesia romana y el Imperio germánico. El estado —y la política que lo construye y anima— se convirtió en objeto autónomo de reflexión política. Los imperativos de la política —la «razón de estado»— ya no podían supeditarse a criterios religiosos o éticos: necesitaban su propia justificación. Por ello se plantearon de nuevo algunas preguntas sin recurrir ya a las respuestas que habían dado hasta entonces la teología o la filosofía moral: ¿cómo se explica la aparición de la autoridad?, ¿por qué se acepta la obligación política?, ¿hay límites que el titular del poder debe respetar?, ¿qué formas de organización política son las más eficientes? Maquiavelo, Hobbes, Locke, Montesquieu o Tocqueville se cuentan entre las referencias clásicas de esta reflexión sistemática sobre la política, que se emancipa de la sumisión al pensamiento teológico o moral.
- Desde principios del siglo XIX, cuatro factores fueron potenciando la expansión del conocimiento sobre la sociedad y la política:

— Las revoluciones liberales —Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia— y la industrialización de algunas sociedades despertaron la conciencia de

que la sociedad no era inmutable, sino que experimentaba cambios radicales. Esta conciencia de cambio se nos presenta hoy como una obviedad. Pero tenía mucho de novedad revolucionaria en un mundo en que predominaba la idea de una tradición inmóvil y estable. De aquí que surgieran interrogantes nuevos: ¿por qué cambian las sociedades?, ¿cómo es posible influir sobre estos cambios, ya sea para acelerarlos, ya sea para impedirlos o frenarlos? En el terreno específico de lo político surgieron también nuevas preguntas: ¿qué mutaciones se dan en las estructuras políticas?, ¿por qué se producen?, ¿qué relación tienen estas modificaciones con los cambios económicos o sociales?, ¿de qué modo es posible intervenir para orientar estos cambios?

- La afirmación del individualismo fragmentó la visión integrada de la sociedad. Cada individuo era contemplado ahora como sujeto —activo o pasivo— de una serie de relaciones, en las que desempeñaba roles diferentes: en la familia, en la producción económica, en la política, en la cultura, etc. De este modo se tendió a parcelar la observación sobre las conductas humanas en cada uno de estos roles y se dio lugar a reflexiones paralelas sobre cada uno de ellos. En nuestro caso se delimitó un campo de observación sobre las conductas políticas de los individuos y de los grupos, allanando el camino hacia la constitución de una ciencia de la política.
- El conocimiento científico sobre la naturaleza, que había avanzado de manera espectacular desde finales del siglo XVIII, estimuló un esfuerzo paralelo por conocer científicamente la sociedad. A imitación de lo que había ocurrido con las ciencias naturales, se impuso una aproximación positivista a la realidad social y política, a la que se intentaba aplicar el método experimental que había conseguido tanto éxito en el campo de la física, la química o la medicina.
- Finalmente, a lo largo del siglo XIX se produjo una revitalización de las universidades europeas y norteamericanas. Después de siglos de anquilosamiento y desconfianza ante el progreso científico, las universidades se convirtieron en el espacio donde las diferentes disciplinas desarrollaban su investigación y llevaban a cabo la formación de sus especialistas. Aunque con mayor retraso, también las ciencias sociales —economía, sociología, antropología, ciencia política— fueron integrándose en las universidades como disciplinas institucionalizadas.

### **La institucionalización de la ciencia política: dos momentos cruciales**

Este reconocimiento institucional de la ciencia política y su incorporación al sistema universitario chocó a menudo con la resistencia de quienes consideraban que todo lo que es posible saber sobre la política lo aportaban ya la historia, el derecho o la filosofía. Sin embargo, dos momentos históricos contribuyeron a superar esta resistencia: el último tercio del siglo XIX (1870-1900) y el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (1945-1970). En ambas etapas se dan fuertes presiones para introducir reformas

de carácter político y social, con efectos beneficiosos sobre el intento académico de desarrollar una reflexión ordenada sobre la política.

- En el último tercio del siglo XIX (1870-1900) tienen lugar una serie de iniciativas político-académicas que conducen a la institucionalización de la ciencia política en los países más avanzados. Se trata de contextos diferentes, pero con un rasgo común: la existencia de movimientos de opinión que promueven la reforma de la política, la administración y el estado. Con este fin se institucionaliza la enseñanza de la política y, para ello, se crean centros académicos especializados: la *École Libre des Sciences Politiques* (1871), el primer Departamento norteamericano de Ciencia Política en la Universidad de Columbia (1890) en Nueva York o la *London School of Economics and Political Science* (1895) en Londres son ejemplos de la introducción de la ciencia política en el ámbito de la educación superior.
- Una segunda oleada histórica favorable a la institucionalización de la ciencia política tuvo lugar en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El ascenso del fascismo —en sus diversas variantes—, la consolidación del comunismo en la URSS, la gran depresión capitalista de los años treinta y el desenlace de la guerra de 1939-1945 habían dejado maltrechas las bases sociopolíticas y económicas de las democracias europeas, tal como habían sido concebidas por el liberalismo del siglo XIX: era necesario reconstruirlas y, para ello, había que contar con nuevos argumentos. En esta reconstrucción de la posguerra —que condujo al llamado Estado del bienestar y a nuevas formas de democracia de masas— jugaron un papel importante las ciencias sociales y, entre ellas, la ciencia política. A ello contribuyó también la hegemonía política y cultural de los Estados Unidos, donde la ciencia política se había beneficiado de la existencia de un sistema universitario menos rígido y más abierto a la introducción de nuevas disciplinas. En 1949 se fundó bajo los auspicios de la UNESCO la Asociación Internacional de Ciencia Política que potenció la expansión de la ciencia política en Europa occidental: en ella se crearon entre los años 1955 y 1970 un buen número de nuevas universidades que acogieron estudios de ciencia política, junto con otras ciencias sociales. Más adelante, otros países —en Asia, América Latina, África y, más recientemente, en Europa central y oriental— han desarrollado la presencia de la disciplina.

Esta panorámica confirma que la institucionalización de la ciencia política no es resultado del empeño de algunos eruditos. Es en buena medida el producto de un proyecto social. La reflexión ordenada sobre la política contiene —de manera expresa o de manera latente— el propósito de influir sobre la realidad: conocer mejor, no por mero afán de contemplación, sino como condición indispensable para intervenir de manera más eficaz sobre la misma realidad. Es un conocimiento orientado a la práctica. Es bueno, por tanto, encuadrar la historia de la ciencia política en el marco de la evolución de cada sociedad y no tratarla como un fruto de generación es-

pontánea, dependiente del azar o de la genialidad de algunas mentes solitarias. Cada aportación al conocimiento de la realidad política —como las que hicieron Maquiavelo, Hobbes, Locke, Montesquieu, Tocqueville, Marx, Weber, etc.— y cada paso en el reconocimiento institucional de este conocimiento responden a una preocupación social, nacida de la constatación de problemas colectivos no resueltos o a los que se quiere dar una solución diferente a la que han tenido hasta aquel momento.

---

#### LA CIENCIA POLÍTICA EN ESPAÑA

En España, el desarrollo de la ciencia política se produjo tardíamente con respecto a otros países europeos. En el último tercio del siglo XIX, cuando buena parte de las sociedades de Europa occidental habían aceptado ya los principios liberales, España soportaba todavía el lastre de un importante sector social y económico que no renunciaba a un absolutismo preliberal. En el período 1945-1950, cuando la derrota de las dictaduras fascistas dio lugar a una revisión del estado liberal-democrático, la dictadura del general Franco seguía rechazando sus presupuestos. Ello explica las dificultades que hallaron los intentos de introducir en España las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular. Hubo que esperar a la transición democrática de 1975-1977 para que la situación se normalizara. Sólo entonces remitieron las resistencias políticas y corporativas a la puesta en marcha de centros universitarios dedicados a la investigación y a la docencia de la ciencia política. De manera gradual y a partir de aquel momento, la actividad de dichos centros ha propiciado la constitución de una comunidad científica plenamente integrada en la red internacional de instituciones dedicadas a la disciplina. Este proceso culmina en 1993 con la constitución de la *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración* ([www.aecpa.es](http://www.aecpa.es)), adherida a la *International Political Science Association* (IPSA).

---

#### ¿Con qué elementos se elabora el conocimiento sobre la política?

Si prestamos atención a una discusión entre compañeros de estudio o de trabajo, a un proyecto de acción gubernamental o a la intervención concreta de cualquier administración, nos será fácil comprobar que suele contener tres componentes: la descripción de hechos, la construcción de interpretaciones y, en último término, la formulación —directa o indirecta— de propuestas.

- Empecemos por los hechos. La ciencia política debe ayudar al establecimiento de los hechos, acumulando información e indicando dónde y cómo encontrarla. Así lo hacían ya los autores clásicos. Aristóteles acumuló información sobre los sistemas de gobierno de su tiempo. Maquiavelo se propuso describir cómo actuaba un dirigente —un Príncipe— del

Renacimiento, empeñado en dar una base estable a la organización política de sus dominios. Es la función que desarrollan también los análisis de la realidad política contemporánea, cuando recopilan y ofrecen datos. «Los sindicatos de la Europa occidental han perdido afiliación en el último decenio.» «Los Estados Unidos presentan índices de abstención electoral muy superiores a los de los países de la Unión Europea.» «La presencia de las mujeres en la vida política es todavía muy inferior a la de los hombres.»

Se trata de afirmaciones que pretenden describir situaciones. Algunas son difícilmente discutibles, porque se remiten a datos fácilmente contrastables. Pero otras pueden ser controvertidas, porque dependen de la percepción subjetiva del observador que las formula. Así ocurre cuando se afirma: «En X subsiste la discriminación entre grupos étnicos.» O cuando se anuncia: «La política del gobierno de M representa una amenaza para la paz mundial.» En estos casos, las descripciones se basan en indicios, cuya valoración varía según el punto de vista —valores culturales, entorno histórico— de quien los examina.

Cuesta, por tanto, separar la descripción del hecho de su valoración. En el conocimiento de los datos sociales es difícil dar con un «hecho en bruto», como puede ser —al menos, en una primera aproximación— un eclipse solar o una reacción química. En cierto modo, el fenómeno económico, social o político está sometido a una manipulación previa: el observador lo aísla de su contexto y lo describe aplicándole conceptos previos y a veces discutidos. Cuando se afirma que «en X subsiste una importante discriminación por motivos étnicos» hay que partir de un concepto previo de discriminación y elegir algunos indicadores —¿legales, económicos, culturales, otros?— que expresen la existencia de esta discriminación. El concepto de discriminación y los indicadores pueden no ser compartidos por todos los observadores. Cuando se señala además que esta discriminación es importante, esta importancia se pondera en relación a otras referencias: ¿otros países con las mismas características?, ¿otros países con situaciones étnicas diferentes?, ¿un *desideratum* ético de la comunidad internacional?, ¿el sentido moral del propio observador?

- Estas dificultades son todavía mayores cuando pasamos al capítulo de las interpretaciones. Ya no se trata de describir qué pasa, sino de intentar dar un sentido o señalar una razón de por qué pasa. Por ejemplo, la respuesta a la pregunta de por qué crece el paro en Y o a qué se debe la falta de limpieza en la ciudad Z admite varias posibilidades. El crecimiento del paro puede atribuirse a una diversidad de causas: la evolución económica mundial, la política desacertada de un gobierno, una estructura demasiado rígida del mercado laboral, la actitud poco emprendedora de los agentes sociales, la escasa calidad del sistema educativo, etc. Puede ser atribuido, no a un solo factor, sino a la combinación de varios factores, distinguiendo incluso el peso relativo de cada uno de ellos. Lo mismo puede decirse de la limpieza ciudadana: cabe achacarla a la desidia de los servicios municipales, a su mala organización o a la falta de recursos de que disponen. Pero también puede imputarse a hábitos sociales de unos

vecinos poco entusiastas de la higiene, contra los cuales se estrellaría el servicio municipal mejor equipado y más diligente.

Identificar qué factores tienen influencia sobre una determinada situación y cuáles pueden transformarla constituye la parte más atractiva y a la vez más difícil de la ciencia política. Porque interpretar y pronosticar forman parte de la tarea básica del conocimiento científico.

- Finalmente, la reflexión sobre la política produce propuestas y recomendaciones. A veces son explícitas: así sucede cuando se propone un cambio en la orientación de la política gubernamental en materia medioambiental. Pero también hay recomendación implícita cuando se formulan algunas interpretaciones. Por ejemplo, si se afirma que los ciudadanos se alejan de la política porque los políticos profesionales se desentienden de los problemas cotidianos de la gente cabe entender que se está recomendando un cambio de actitud en los políticos como condición para generar el interés ciudadano.

Estas recomendaciones incorporan un juicio de valor, al preferir una situación a otra y al dar prioridad a unos valores sobre otros. Recomendar una política medioambiental más estricta revela que se otorga mayor importancia a la protección del medio natural y de sus recursos que a un crecimiento económico incontrolado. Una propuesta para estimular el interés ciudadano por la política indica que la participación del mayor número se considera un beneficio para cada individuo y para el conjunto de la comunidad.

Pero lo cierto es que en ninguno de los dos ejemplos es indiscutible la elección de prioridades. En un país con alto índice de pobreza, ¿es justo imponer severas regulaciones medioambientales que frenen su desarrollo y su capacidad de competir con los países más avanzados? ¿No habría que dar prioridad a la erradicación de la pobreza y dejar para más adelante la exigencia medioambiental? Por su parte, un mayor grado de participación política, ¿no puede desembocar en una mayor conflictividad social y conducir a un ambiente político más crispado? ¿No es preferible la tranquilidad de una situación estable y poco participativa a la incertidumbre de una situación donde crecen las movilizaciones populares de signo contradictorio?

Hay aquí materia para la controversia, porque las escalas de valores desde la que se formulan las propuestas son diferentes. Cabe un cierto grado de acuerdo al describir una situación. Pero pueden darse —y de hecho se dan— importantes divergencias sobre cómo debiera ser. Esta tensión entre la descripción y la propuesta, entre el ser y el deber ser, forma parte del conocimiento sobre la política. Y le afecta en el mismo grado que afecta a otras ciencias que tratan de las relaciones económicas o sociales, cuyo esfuerzo por liberarse de los juicios de valor tiene siempre un éxito limitado. Este componente normativo de las ciencias sociales —el que prescribe soluciones y formula recomendaciones— bordea el terreno de la filosofía moral. A ella suele confiarse el examen de las relaciones sociopolíticas desde la perspectiva de los valores, del contenido que se atribuye a dichos valores y de cómo se proyectan sobre la comunidad.

En todo caso, interesa retener aquí que quien desea progresar en el conocimiento de la política ha de ser consciente de que este conocimiento incluye afirmaciones de hecho, intentos de interpretación y —más o menos abiertamente— propuestas normativas. Es necesario estar atentos para evitar la confusión de los tres planos señalados: cómo son las relaciones políticas, por qué son como son y cómo nos gustaría que fueran. A su vez, los juicios de valor —incluidos en las propuestas— no han de ignorar los datos de la realidad y deben tenerlos en cuenta. Sólo respetando estos criterios, la ciencia política —junto con las demás ciencias sociales— puede ofrecer una contribución útil para la ciudadanía y, con ello, justificarse socialmente.

---

#### STAR TREK: HECHOS, INTERPRETACIONES Y DECISIONES

La relación entre observación de hechos, su explicación y las propuestas de actuación sobre los mismos se ha personificado en los protagonistas de una conocida serie televisiva: «La mejor ilustración de la diferencia entre ambos tipos de opción (análisis empírico y análisis normativo) la proporcionan tal vez los personajes de la serie de televisión *Star Trek*. El señor Spock, que interpreta en ella el papel del científico extraterrestre, es la personificación de la mentalidad empírica. Tan sólo le interesa lo que puede ser observado o deducido, y, en modo alguno lo que sus compañeros humanos sienten o prefieren "irracionalmente". Percibe y evalúa la realidad, pero no la juzga. El doctor McCoy, médico de la astronave, en cambio, es la mentalidad normativa personificada. Aun cuando posee una formación científica, se deja guiar invariablemente por la preferencia y por el sentido de la rectitud más que por la lógica y por el sentido de la eficacia. Por último, James Kirk, capitán de la astronave, proporciona una síntesis de las opciones empírica y normativa. Recurre al conocimiento y a la capacidad de raciocinio del señor Spock, pero tempera su juicio con la sensibilidad moral de McCoy. Rechaza los dos extremos, pero se sirve de ambas tradiciones. Invariablemente, obtiene el éxito. La síntesis del capitán Kirk encierra también una lección para nosotros, pues el análisis normativo sin el fundamento empírico puede llevar a juicios de valor apartados de la realidad. Por otro lado, el análisis empírico sin la sensibilidad para con las cuestiones normativas puede llevar a la creación de una estructura factual en el vacío, un conjunto de observaciones cuyo significado no estamos preparados para comprender plenamente» (Manheim, J. R. y Rich, R. R., *Análisis político empírico*, Alianza, Madrid, 1988: 16-17).

---

#### ¿Ciencia de la política?

*La existencia de estos tres planos —hechos, interpretaciones, propuestas— ha complicado el desarrollo de la ciencia política. Con frecuencia la ha puesto a la defensiva, obligándola a justificar su carácter científico fren-*

te a dudas y reservas de quienes se plantean una misma pregunta: ¿hasta qué punto es científico el conocimiento sobre la política?

- Un factor que explica esta desconfianza es de carácter histórico. La institucionalización de la ciencia política —al igual que la de otras ciencias sociales— se inició en pleno apogeo del positivismo científico. La aproximación positivista entendía que el conocimiento científico debía respetar tres condiciones: la descripción objetiva de un hecho, una explicación sobre sus causas y una confirmación de la misma mediante la repetición de experimentos. El conocimiento sobre la política —y sobre la sociedad en general— siempre tuvo dificultades para ajustarse a esta pauta. La delimitación del hecho político no está libre de prejuicios: cuando un investigador social describe un hecho lo hace a partir de determinados sesgos teóricos o incluso éticos. Tampoco es fácil establecer un determinismo causal claro entre hechos políticos, ni llevar a cabo experimentos en condiciones tales que hagan efectivamente comparables los resultados.

Pero esta estrecha concepción de la ciencia que el positivismo representaba fue puesta en duda. Y se llegó a la conclusión de que las dificultades que experimentaban los científicos sociales para cumplir aquellas condiciones no eran muy diferentes de las que padecían los científicos naturales. De ahí la revisión del concepto mismo de conocimiento científico, emprendida por la filosofía de la ciencia a mediados del siglo xx. Con esta revisión, la ciencia política —y las demás ciencias sociales— se liberaron en buena medida del complejo de inferioridad puesto de relieve por algunos autores.

---

#### COMPLEJOS DE INFERIORIDAD

«El complejo de inferioridad (del politólogo) respecto del economista... sólo es equiparable al del economista respecto del físico» (Hirschman, A. O., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, 1970).

---

- En este proceso de revisión se ha subrayado especialmente la conexión entre el científico observador y el fenómeno observado. Se ha presentado como característico de las ciencias sociales —y, entre ellas, de la ciencia política— el hecho de que sujeto y objeto forman parte de un mismo sistema. En esta situación, observador y observados pueden influirse mutuamente. Los actores económicos y políticos —tanto los ciudadanos de a pie, como los dirigentes— están expuestos a la influencia de la investigación económica o politológica, que se transmite a través de los medios de comunicación. Cuando reciben estos resultados pueden rectificar su conducta y, con ello, reforzar o desmentir la descripción y la interpretación avanzada por los investigadores.

Por ejemplo, así puede ocurrir cuando un científico de la política hace

un pronóstico electoral, basándose en encuestas de opinión. La publicación de este pronóstico puede llevar a quienes lo conocen a rectificar su intención inicial de voto. Si el pronóstico anuncia una cómoda victoria de la candidata X, una ciudadana que tenía intención de votar por el candidato Z —que aparece como perdedor— puede ahora cambiar su intención y votar a la presunta vencedora, porque no le gusta apostar por un perdedor. Es el conocido efecto «bola de nieve», que incrementa el apoyo electoral de un candidato cuando algunos votantes lo perciben de entrada como ganador. Pero, a la inversa, puede estimular también a otros ciudadanos a votar al candidato que se preveía como perdedor, ya sea porque no desean una victoria abrumadora del presunto ganador, ya sea porque se trata de electores pertenecientes al colectivo de ciudadanos compasivos que no quieren una humillación excesiva para los perdedores. En ambos casos, el trabajo científico —divulgado por los medios— se interfiere con la realidad e influye sobre ella.

El saber sobre la política forma parte, por tanto, de un conocimiento reflexivo. Es decir, de un conocimiento en el que —a modo de espejo— se refleja, no tanto una conducta externa, como la propia posición de quien contempla dicha conducta. Y no puede ser de otra manera. El hombre es un animal simbólico, que reacciona, no frente a hechos, sino frente a las interpretaciones y valoraciones que tales hechos le provocan. En un cierto momento se consideró que esta reflexividad era exclusiva del conocimiento social, pero que no afectaba a las ciencias de la naturaleza: se afirmaba que los astros no leían artículos de astronomía ni las plantas se enteraban de lo que decían de ellas las revistas de botánica. En otros términos, que existía una clara separación entre observador y fenómenos observados, a diferencia de lo que ocurría con los actores políticos y sociales. Pero, en la actualidad, las llamadas ciencias naturales han subrayado también que quien desarrolla el conocimiento científico sobre la naturaleza forma parte de un contexto natural e histórico que le condiciona y sobre el cual, a su vez, ejerce influencia creciente. Es, de nuevo, un conocimiento que «rebota» o se refleja sobre el propio entorno del que nace y del que forma parte.

- Por otro lado, se ha aceptado que la función de la ciencia no es probar definitivamente la veracidad de las hipótesis formuladas. Se señala, en cambio, que la ciencia no prueba verdades, sino que las descarta. No verifica, sino que «falsa» o «falsifica». Es decir, deja sin sentido —o muestra como falsas— ciertas afirmaciones e impulsa la formulación de otras que las sustituyan.

No hay que pensar, pues, en un conocimiento científico inmutable, adquirido de una vez por todas. Todo lo que era ciencia para Aristóteles, no lo fue para Galileo o para Newton. Y lo que lo fue para éstos dejó de serlo para Planck, Einstein o Prigogine. La ciencia se ha convertido en una expedición aventurera, escéptica, provisional. Nos suministra un conocimiento que admitimos como cierto, mientras tenga un sentido. Y mientras la aparición de otros datos o la construcción de otras teorías no nos obliguen a reconsiderarlo. El conocimiento científico, por consiguiente,

no pone sus cimientos sobre roca permanente. Se asemeja a la construcción palafítica propia de los terrenos pantanosos, que se sostiene sobre una estructura de pilones trabados entre sí, sin llegar a alcanzar una base firme.

Esta trabazón provisional entre afirmaciones que presentan una aceptable coherencia es lo que confiere naturaleza científica a un saber determinado, en nuestro caso, al saber sobre la política. Esta coherencia se va forjando mediante la confrontación y el diálogo permanente entre los miembros de una comunidad de estudiosos que comparten un mismo ámbito de observación, una denominación común y una serie de instrumentos para mantener aquel diálogo: instituciones de enseñanza e investigación, revistas especializadas, asociaciones profesionales, reuniones para el intercambio y la discusión de resultados, etc.

#### EL SABER CIENTÍFICO COMO CONOCIMIENTO PROVISIONAL

«Nada hay, pues, absoluto en la base empírica de la ciencia objetiva. La ciencia no descansa sobre un lecho de sólida roca. La atrevida estructura de sus teorías se alza, por así decirlo, sobre un terreno pantanoso. Es como un edificio erigido sobre pilones. Se introducen en el terreno desde arriba, pero no llegan a alcanzar ninguna base natural o "dada". Y, cuando dejamos de hundir los pilones, no es porque hayamos llegado a tierra firme. Simplemente nos detenemos cuando comprobamos a nuestra satisfacción que los pilones son suficientemente firmes para sostener la estructura, al menos por ahora» (Popper, K., *La lógica del conocimiento científico*, 1934).

- Finalmente, es importante recordar que el reconocimiento de la ciencia política como disciplina no significa ignorar los vínculos que mantiene con las demás ciencias sociales. La división académica de las disciplinas y su ubicación en diferentes facultades, departamentos o cátedras hace olvidar a veces que la acción del hombre en sociedad sólo puede ser comprendida si se examina desde los diferentes ángulos que ofrece. Sólo la relación entre lo que nos aportan —cada una por su cuenta— la historia, la economía, la sociología, el derecho, la antropología o la psicología social nos permiten avanzar en el conocimiento de este sujeto necesitado del grupo que es el individuo humano.

Los grandes científicos sociales de los dos últimos siglos pueden ser reivindicados por más de una disciplina: Tocqueville, Marx, Durkheim, Weber, Schumpeter, Dahrendorf, Bobbio, Dahl, Giddens... Todos ellos han desarrollado su exploración de la sociedad, sin detenerse en fronteras institucionales que puedan separar la sociología de la ciencia política o la economía del derecho. Es un error —para estudiantes y para académicos— extremar la segregación entre ciencias sociales. Esta segregación sólo tiene una discutible justificación en la necesidad de organizar

institucionalmente la enseñanza y la investigación. En cambio, es una ventaja para todos fortalecer la conexión entre todo lo que dichas ciencias nos aportan. Cualquier estudioso que se ocupa con pretensión científica de la realidad política no puede desinteresarse de lo que le están sugiriendo la economía, la historia, la sociología o el derecho. Quien prescinde de ellas no alcanzará a entenderla suficientemente.

Desde esta perspectiva —que entiende la ciencia como un conocimiento provisional, autorreflexivo y basado en un diálogo multilateral e interdisciplinario—, es legítimo tratar como científico el saber ordenado sobre la política.

### **Los campos temáticos de la ciencia política**

Al igual que las llamadas ciencias naturales, las ciencias sociales —y, entre ellas, la ciencia política— han dado lugar a un proceso de ramificación, que ha hecho más frondoso el clásico árbol de la ciencia. Los diferentes campos temáticos han generado una serie de subdisciplinas, desarrolladas en los centros de investigación, en los departamentos docentes y en los planes de estudios de las universidades.

Entre los campos tratados por estas subdisciplinas pueden reseñarse:

- El desarrollo de los conceptos políticos, elaborados por los autores —desde la Grecia clásica hasta hoy— y por las doctrinas que han inspirado los grandes movimientos políticos: liberalismo, socialismo, nacionalismo, etcétera. En otros casos se intenta dar nuevas respuestas a las preguntas que dichos autores y movimientos se plantearon en su momento: ¿qué es la obligación política?, ¿qué es el poder?, ¿por qué se producen los conflictos?, ¿qué es la justicia?, ¿qué es la igualdad? Algunos entienden que es la Filosofía política la que debe ocuparse de estas cuestiones y confían a la Teoría Política la tarea de elaborar cuadros conceptuales generales que sirvan para interpretar el funcionamiento de los sistemas políticos y la intervención de cada uno de sus actores.
- El análisis comparativo, que examina paralelamente las estructuras y los procesos políticos de diferentes sistemas políticos. Por ejemplo, se propone la comparación entre los sistemas de partidos de países diferentes, entre sus administraciones públicas o entre sus respectivas políticas sectoriales (educativa, fiscal, de seguridad, etc.). Corresponde a la denominada Política Comparada.
- El examen de las instituciones políticas, que atiende a la descripción de su formación, evolución y procesos de actuación y se ocupa de actores como son las instituciones del estado, los partidos políticos o los grupos de interés. El estudio de las administraciones públicas o de los gobiernos locales constituyen ámbitos particulares en este apartado. Suele encuadrarse bajo los epígrafes de Instituciones Políticas, Ciencia de la Administración y Gobierno Local.

- El análisis del comportamiento político de individuos y grupos, que examina la formación de sus opiniones y actitudes y cómo éstas influyen en sus conductas. Por ejemplo, cuando se analiza el comportamiento electoral de una determinada población o la evolución de sus opiniones sobre determinadas cuestiones de interés político.
- El examen de la política internacional, dedicada a la descripción e interpretación de las relaciones entre estados y del sistema político global, en el que intervienen —junto a los estados— otros actores: organizaciones interestatales, empresas transnacionales, movimientos sociales, etc.
- El análisis de las políticas públicas, centrado en la descripción de cómo se elaboran y se aplican las respuestas a las demandas de intervención pública sobre los conflictos colectivos: políticas sociales, de seguridad, medioambientales, económicas, etc. Para ello deben examinarse las aportaciones de los diferentes actores —administraciones, grupos de presión, medios de comunicación, empresas, etc.— en las etapas de definición de cada política, de su discusión y aprobación y de su aplicación.

Las tradiciones académicas y científicas de los diferentes países han dado lugar a diferentes modos de organización de la disciplina que no siempre coinciden entre sí. Pero la constitución de organizaciones científicas internacionales que ponen en relación frecuente a los especialistas tienden a disminuir las diferencias y a crear pautas de trabajo similares.

# PARTE PRIMERA: ANEXO

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Anarquía. — Autoridad. — Carisma. — Conflicto social. — Divisoria, *cleavage*. — Influencia. — *Input*. — Institucionalización. — Legalidad. — Legitimidad. — *Outcome*. — *Output*. — Poder. — Política. — *Policy*. — *Politics*. — *Polity*. — Politización. — Racionalidad. — Retroalimentación. — Sistema político. — Sociedad civil. — Tecocracia. — Terrorismo.

## EJERCICIOS

### 1. ¿Qué es política?

- 1) Elaborar una definición propia de la política, criticando otras posibles alternativas.
- 2) Relacionar los factores que llevan a la existencia de conflictos, tensiones o antagonismos en el seno de la sociedad.
- 3) Señalar en qué medida soluciona la política los conflictos sociales.
- 4) Señalar conflictos que son considerados materia política en algunas épocas o sociedades y no lo son en otras. Explicar las razones de estos cambios.
- 5) Describir las estrategias de politización y sus etapas, a partir de algún ejemplo de la actualidad política.
- 6) Examinar la viabilidad de una sociedad sin política, argumentando en favor y en contra de dicha viabilidad.

### 2. ¿Qué es poder político?

- 1) Relacionar las nociones de política y poder.
- 2) Elaborar una definición de poder político y razonar la opción adoptada.
- 3) Argumentar sobre la posibilidad de un poder que no limite las oportunidades de otros.
- 4) Distinguir los componentes principales del poder, definirlos y dar algunos ejemplos.
- 5) Seleccionar una situación social potencialmente conflictiva, describirla y señalar cómo se manifiesta el ejercicio del poder.
- 6) Identificar el origen de la legitimidad en diferentes sistemas políticos y presentar algún ejemplo.
- 7) Distinguir las nociones de legitimidad y legalidad.

### 3. *Las tres dimensiones de la política: estructura, proceso y resultado*

- 1) Distinguir las dimensiones de la política como estructura, como proceso y como resultado.
- 2) Exponer las ventajas y los inconvenientes de las diferentes metáforas utilizadas para describir la política.
- 3) Definir los elementos del sistema político y su relación interna.
- 4) ¿Puede explicar el modelo sistémico los cambios políticos radicales?
- 5) Presentar algunos ejemplos de sistemas estables y de sistemas en transformación y dar razones de su diferente situación.

### 4. *¿Cómo podemos entender la política?*

- 1) Exponer qué factores han influido en el desarrollo histórico del conocimiento sobre la política y en su formación como disciplina académica.
- 2) Describir algunas situaciones profesionales en las que un conocimiento sistemático de la política puede tener utilidad para quien lo posee y razonar por qué.
- 3) Señalar en qué medida el análisis de la política está libre de juicios de valor o de preferencias personales.
- 4) Argumentar a favor y en contra del carácter científico del saber sobre la política.
- 5) Describir las principales áreas temáticas de la ciencia política.

## BIBLIOGRAFÍA

### Lecturas recomendadas

- Bobbio, N. (1987), *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Dahl, R. (1970), *Análisis político moderno*, Barcelona, Fontanella.
- Easton, D. (1979), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Elster, J. (1996), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, GEDISA.
- Maquiavelo, N., *El Príncipe* (existen diversas ediciones).
- Savater, F. (1992), *Política para Amador*, Barcelona, Ariel.
- Weber, M. (1985) (1.ª ed., 1921), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

### Otras lecturas de consulta

- Antón Mellón, J. (ed.) (1998), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos.
- Botella, J., Cañeque, C. y Gonzalo, E. (eds.) (1994), *El pensamiento político en sus textos*, Madrid, Tecnos.
- Farr, J., Dryzek, J. S. y Leonard, S. T. (eds.) (1999), *La ciencia política en la historia*, Madrid, Istmo.

- Galbraith, J. K. (1984), *La anatomía del poder*, Barcelona, Plaza y Janés.
- García Pelayo, M. (1983), *La idea de la política y otros ensayos*, Madrid, CEC.
- Hirschman, A. O. (1981), *Salida, voz y lealtad*, México, FCE.
- Leftwich, A. (1986), *¿Qué es la política?*, México, FCE.
- Lukes, S. (1985), *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Alianza.
- Marsh, D. y Stoker, G. (1997), *Teoría y método de la ciencia política*, Madrid, Alianza.
- Touchard, J. (1986), *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos.
- Sabine, G. H. (1987), *Historia de la teoría política*, México, FCE.
- Schmitt, C. (1991, 1.<sup>a</sup> ed., 1931), *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza.
- Vallespín, F. (ed.) (1990-1994), *Historia de la teoría política* (6 vols.), Madrid, Alianza.

### **Algunas páginas de consulta en la red**

[www.psr.keele.ac.uk](http://www.psr.keele.ac.uk)  
[www.bu.edu/polisci/](http://www.bu.edu/polisci/)  
[www.polsci.wvu.edu](http://www.polsci.wvu.edu)



## PARTE SEGUNDA

# LA POLÍTICA COMO ESTRUCTURA

En esta segunda parte se presta atención a la dimensión estructural de la política: en otros términos, a aquellos elementos —instituciones, reglas— que la ordenan. Las diferentes combinaciones de estos elementos nos muestran diferentes «arquitecturas políticas» que se suceden a lo largo de la historia de la humanidad: son las formas de organización de la política que se describen y catalogan (II.5). Se examina luego la organización política que —a principios del siglo XVI— se convierte en el modelo dominante: el Estado. Se señalan sus rasgos distintivos, se exponen sintéticamente los argumentos doctrinales esgrimidos para justificarlo y se describen las primeras versiones que presenta: Estado absoluto y Estado liberal (II.6). Pero esta arquitectura política estatal se altera profundamente cuando la política empieza a ser un fenómeno de masas: el ideal democrático de la Grecia clásica se intenta trasladar ahora al Estado. La divisoria principal será desde este momento la que separa a las dictaduras de las democracias (II.7). A continuación se exponen las variantes que presentan en el siglo XX los Estados dictatoriales y los Estados de orientación democrática: Estado soviético, Estado nazi-fascista y Estado liberal-democrático (II.7 y II.8). Se hace referencia al debate sobre la naturaleza de la democracia y a sus limitaciones reales. Finalmente se plantea el agotamiento contemporáneo del modelo estatal, sometido a la competencia de otros actores políticos y desgastado por la presión de diversos factores y —de modo especial— por la globalización económica y cultural de nuestro tiempo (II.9).



# LA POLÍTICA ANTES DEL ESTADO

### **Diez mil años de organización política**

Cuando visitamos grandes monumentos del pasado —tumbas, palacios, fortalezas, templos— o cuando nos acercamos a textos antiguos —poemas épicos, crónicas de guerra, códigos legales—, la política está siempre presente, a menudo en un primer plano tan dominante que deja fuera de escena otros elementos: económicos, culturales, familiares, etc. Casi todas las reliquias históricas nos remiten, pues, a cómo se organizaba la política en su momento: con arreglo a qué instituciones y normas, bajo el dominio de qué personajes, con qué efectos sobre la población, etc. En otros términos, nos están hablando de la estructura política a la que nos hemos referido antes (I.3).

- Pero lo que veíamos entonces con la simplicidad de un esquema —el sistema político— aparece ahora con profusión de detalles que se entremezclan en un determinado paisaje histórico: personajes, instituciones, episodios, conflictos, reglas, etc. A partir de este mosaico de elementos, la ciencia política se ocupará de recomponer una imagen de conjunto. Intentará dibujar algunos modelos de organización o estructura, a los que se han acogido las diferentes experiencias políticas que la historia registra. Así, podremos distinguir los rasgos propios del Imperio egipcio de los de la *polis* griega. O los que separan a una monarquía absoluta de un estado democrático.
- Se atribuye a nuestra especie —*Homo sapiens sapiens*— una antigüedad de unos 150.000 años. Impresiona admitir que durante miles de años, nuestro pariente directo subsiste en bandas nómadas integradas por unas cuantas docenas de individuos. Sobrevive gracias al consumo de carroña, a la recolección de frutos silvestres y a la caza. Un cambio radical en este modo de vida se produjo hace 10.000 años en algunas zonas del planeta, cuando se puso en marcha la llamada revolución agrícola: el cultivo de algunas especies vegetales y la domesticación de algunos animales consolidó el asentamiento de pequeñas comunidades, que empezaron a dotarse de una embrionaria organización política, diferenciada y perma-

nente. De estos asentamientos —de estos primeros poblados y pequeñas ciudades— nacerán gradualmente las variadas formas políticas que la historia ha conocido, algunas de las cuales han llegado hasta hoy.

Hay, pues, variedad de formas de organización de la política que se suceden a lo largo de la historia, con sus etapas de constitución, transformación y crisis. Nos interesa abordar en este punto dos cuestiones principales, referidas al cambio y a la variedad de estas formas. ¿Podemos explicar el cambio y la sucesión de estas formas históricas? ¿Como efecto de qué factores? ¿De acuerdo con qué leyes o constantes? Por otra parte, ¿es posible ordenar o clasificar su variedad? ¿Con arreglo a qué criterios?

### **¿Por qué cambian las estructuras políticas?**

A lo largo de 10.000 años de experiencia política, los humanos se han organizado de maneras diferentes: desde elementales mecanismos de arbitraje y de presión para resolver disputas vecinales hasta la complejidad de las grandes organizaciones internacionales que se ocupan hoy de gestionar los grandes conflictos planetarios y que implican a estados, empresas transnacionales, movimientos sociales y medios de comunicación.

¿Es posible definir algunos criterios regulares —algunas leyes— que expliquen estas transformaciones? ¿Puede identificarse algún principio sobre el que se basa esta evolución? La teoría social y la teoría política han elaborado varios modelos explicativos, una vez se ha tomado conciencia de que la tradición no es capaz de fijar para siempre las estructuras políticas. En un intento de síntesis podemos señalar cuatro grandes corrientes de pensamiento que atribuyen el cambio a un factor principal diferente.

- El factor de cambio reside en el perfeccionamiento de la división social del trabajo, que se produce en una comunidad de actores interdependientes. La especialización de tareas afecta también a las funciones de control de los conflictos colectivos. Ello lleva a la aparición de nuevos órganos y a su combinación en estructuras diferentes. Cuando más se avanza hacia esta especialización de la función política, más se progresa en la definición de un ámbito en el que el sujeto individual es actor político y, en cierto modo, se emancipa y se libera de una situación en la que persiste la confusión entre dependencias económicas, culturales y políticas. Durkheim inspiraría esta aproximación.
- El motor de la evolución de formas políticas es la modificación de la forma de organización económica o modo de producción. Cada tipo de organización económica exige instrumentos coactivos suficientes para asegurar una determinada distribución de los recursos producidos y para legitimar —para hacer aceptable— dicha distribución desigual entre los miembros de la comunidad. Cuando se da un desajuste entre las exigencias del modo de producción económica y el funcionamiento del modo de dominación política se provoca una crisis o ruptura revolucionaria, de la

que nace la nueva forma política de organización. Esta visión rupturista del cambio en las formas históricas puede asociarse a Marx.

- La transformación de las estructuras políticas puede imputarse también a la evolución de los propios medios de dominación —armamento, técnicas de organización militar, administración legal y tributaria—, que cambian en paralelo a los modos de producción económica. Así, la racionalización del capitalismo —que contabiliza para capitalizar y que acumula para reinvertir— se inspiraría y a su vez reforzaría la racionalización política: ley escrita, burocracia especializada, unificación tributaria y legal, etcétera. En esta visión —que se aprecia en Weber y Parsons—, la dinámica del cambio sería más adaptativa que rupturista o revolucionaria.
- Finalmente, una cuarta perspectiva entiende que es la competición entre comunidades por el control de los recursos naturales —tierras aptas para la agricultura y la ganadería, minas, agua...— y, más adelante, el dominio de los flujos y rutas comerciales —ríos, mares, vías de comunicación...— lo que obliga a la puesta en marcha de un aparato militar. Para constituirse y mantenerse, este aparato militar requiere, a su vez, de una estructura política —de liderazgo, fiscal, legal— adaptada a las condiciones variables de la competición. La guerra —tanto ofensiva, como defensiva— y los modos de hacerla condicionan, pues, en buena medida los cambios en las estructuras políticas. Un regusto darwinista se desprende de esta visión, cuyos elementos se encuentran en autores como Gumplowicz y Spencer.

Con todo, los intentos de encontrar un único factor explicativo de la evolución de las formas políticas no son del todo concluyentes. Por esta razón, también se admite que —entre una pluralidad de factores de cambio— cada situación histórica puede ser mejor explicada otorgando a uno de dichos factores un papel principal. En algunas transiciones, será el factor económico el que desencadene la transformación política, mientras que en otras puede ser militar o ideológico.

### **Autonomía de la política y concentración de la coacción: dos criterios para la clasificación**

Si pretendemos ordenar en unas pocas categorías la diversidad de estructuras políticas que la humanidad se ha dado a lo largo de la historia será necesario ante todo buscar algunos criterios de clasificación. ¿Cuáles son las características que nos permiten distinguir unas formas de organización —unas estructuras— de otras? Para simplificar un complejo debate teórico e histórico hemos seleccionado dos criterios: el grado de autonomía institucional que se otorga a la política y el modo en que la coacción se distribuye en el seno de la comunidad.

- Imaginemos una escala, sobre la cual vamos a situar diferentes formas de organización política. Un extremo de la escala corresponde a una situación en la que la gestión de los conflictos colectivos —la política, en nues-

tra definición inicial— no se distingue de otras actividades colectivas —por ejemplo, la relación familiar, la colaboración económica o la administración de algunos conocimientos técnicos—. Puede afirmarse entonces que la política no existe. O que se disuelve entre las restantes interacciones del grupo. En estos casos no es perceptible la existencia de individuos o de grupos especializados en la toma de decisiones obligatorias para el conjunto de la comunidad. Y si alguien o algunos se arrogan esta función no se fundan en normas especiales, sino en ciertas cualidades personales —fuerza física, habilidad guerrera, riqueza, conocimiento mágico— que les sitúan de hecho —pero no de derecho— en posición de supremacía sobre los demás. En otras palabras, no se da una institucionalización política propiamente dicha. Son en cierto modo «sociedades sin política» (cfr. I.1).

En el otro extremo de esta escala aparecen situaciones donde la gestión de los conflictos sociales se desarrolla en un ámbito específico de la acción colectiva. Sobresalen agentes especializados a los que se confía un papel singular en este ámbito político, regido por normas estables y bien definidas. En este caso reconocemos claramente la existencia de un espacio propio de la política, que se ajusta a instituciones y pautas específicas. Es decir, se da una autonomía institucional de la política respecto de otras interacciones sociales. Entre estos dos extremos de la escala —confusión/disolución de la política, por un lado, y autonomía/institucionalización, por otro— pueden ubicarse las diferentes organizaciones políticas conocidas.

#### UNA PRIMERA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y DINERO

Para algunos, la autonomía de la política frente a otras actividades empieza a ser claramente reconocida cuando quienes la practican reciben una remuneración o un estipendio. Así ocurre en la Atenas del siglo V a.C., cuando los cargos políticos e incluso los ciudadanos que participan en las asambleas son retribuidos con dietas equivalentes al salario de artesanos o trabajadores especializados de la ciudad. Al compensar materialmente esta participación se está admitiendo que se trata de una acción distinta de otras: culturales, religiosas, militares, económicas. La retribución, pues, de los políticos no es un invento reciente: en cierto modo, es tan antigua como la misma definición de la política como ámbito social específico.

- Por otra parte, sabemos que la política incorpora como recurso esencial la capacidad de coacción: la eficacia de su intervención —al gestionar un conflicto— depende de su capacidad de obligar, por la fuerza si es necesario. ¿En qué manos se deposita este recurso de la coacción? ¿Cómo se distribuye? A partir de la respuesta a estas preguntas podemos construir una segunda escala o dimensión y clasificar las sucesivas formas históricas de organización política, atendiendo al grado de dispersión o concentración de la coacción.

En un extremo de esta segunda escala se situarán las estructuras políticas en las que la capacidad de obligar a la fuerza es reclamada y ejercida por una pluralidad de actores, que se arrojan el derecho a usar la fuerza cuando lo consideren necesario. En el otro extremo de la escala se sitúan los sistemas políticos donde el recurso a la fuerza es exclusiva o monopolio de un actor único, que ha conseguido hacerse con él mediante la acumulación de recursos económicos, técnicos o ideológicos. El estado es la forma política que reivindica este monopolio de la coacción legítima, a costa de otros actores sociales.

Sin embargo, esta afirmación del monopolio estatal sobre la fuerza de obligar puede ser más un programa ideológico —un *desideratum*— que una realidad efectiva. En algunos casos —en los países del mundo occidental—, la situación se aproxima efectivamente al monopolio estatal. Pero en otras latitudes políticas el estado todavía sigue compitiendo con otros actores —organizaciones religiosas, redes económicas o mafias delictivas— que se arrojan y ejercen cierta capacidad de sanción forzosa sobre amplios sectores de la población. La prensa de todos los días nos indica ejemplos de estados desafiados por estos poderes de hecho, muchas veces con éxito.

#### ESTADOS Y «ÁREAS MARRONES»

No son infrecuentes los casos de estados actuales cuyos poderes efectivos no alcanzan a cubrir todo su territorio. En dichos estados subsisten zonas en las que la población está sujeta al poder militar y expropiador de «señores de la guerra» o de organizaciones ilegales que compiten con la autoridad estatal o la sustituyen. Así ocurre en amplias zonas de África o de América Latina. Algunos politólogos han definido a estos territorios —en los que el estado no tiene capacidad de intervenir de forma efectiva y, por tanto, de garantizar los derechos de sus habitantes— como *áreas marrones* (O'Donnell). ¿Puede señalar algunos ejemplos?

### Una tipología ideal

Si combinamos ahora las dos dimensiones —autonomía de la política y distribución de la coacción— nos es posible construir un espacio donde ubicar las diferentes formas históricas de organización de la política, fabricando con ello una tipología esquemática que se presenta en la figura II.5.1.

Se trata, en todo caso, de formas ideales, reconstruidas a partir de interpretaciones de la información histórica disponible. Además, hay que reconocer de entrada que la selección de características y la construcción de la tipología están determinadas por nuestra propia experiencia, centrada en torno al estado como estructura política dominante de los últimos siglos. Dicho de otra manera: partiendo del estado que conocemos hemos ido construyendo los demás tipos. Señalemos las características de cuatro de ellos.

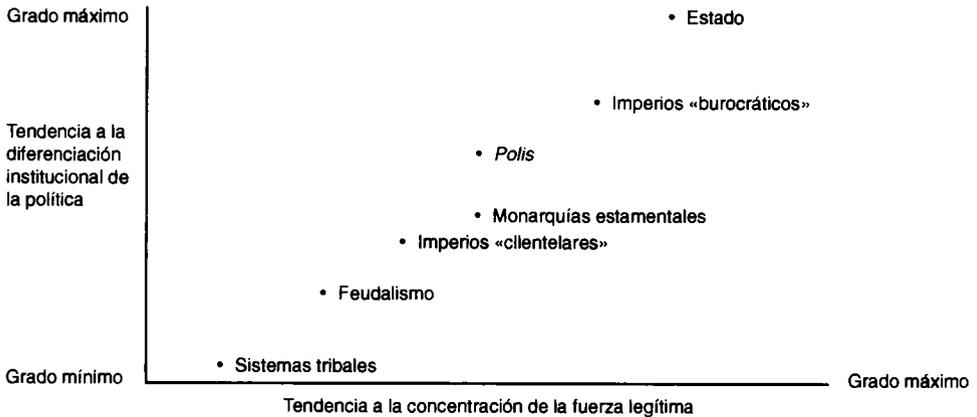


FIG. II.5.1. Una clasificación de las formas políticas históricas en dos dimensiones.

- Las llamadas *sociedades tribales o prepolíticas* se situarían en el punto cero de las dos dimensiones: la política no presenta autonomía institucional ni la coacción está reservada a ningún agente particular. Corresponde a la situación de tribus o agrupaciones de carácter nómada, que hasta hace muy pocos años se mantenían al margen de las sociedades llamadas «civilizadas» y de las que quedan pocos vestigios entre pobladores del África subsahariana, la Amazonia, Nueva Guinea o las zonas árticas. Se trata de colectividades articuladas sobre la base del parentesco, en las que las amenazas a la supervivencia del grupo son neutralizadas por la acción colectiva y solidaria de todos sus miembros. De modo que si en algún caso es necesaria la aplicación de la violencia, corresponde administrarla a todo el colectivo. Son sociedades igualitarias en las que la conflictividad interna es escasa, porque es demasiado evidente para todos sus miembros que sin cohesión no habrá supervivencia para un grupo tan vulnerable. A veces se percibe la presencia de algún «jefe» o «líder», pero su posición no es de superioridad jerárquica permanente: se comporta en realidad como portavoz intermitente que recuerda a los demás las necesidades y las obligaciones colectivas, animándoles a hacerse cargo de ellas.
- La *ciudad* —o la *polis*, para reconocer la aportación griega— es la forma política que acompaña a la expansión de la agricultura —entre 8.000 y 6.000 años antes de la era cristiana— y a la sedentarización de las poblaciones que ésta consolida y exige. Los pequeños asentamientos preagrícolas se convierten ahora en núcleos más poblados, a los que llamamos ciudades. Esta «revolución urbana» se sitúa inicialmente en el Medio Oriente —donde hoy se sitúan Palestina, Siria, Irak, Turquía— y en las cuencas del Nilo, del Indus y del Huang-He (o río Amarillo). Son frecuentes los núcleos que albergan en torno a los cinco mil habitantes, hasta llegar más adelante a los más de doscientos mil de la Atenas de la época clásica.

La búsqueda de las mejores condiciones para los cultivos y la depen-

dencia de su rendimiento aplazado —hay que esperar a que den su cosecha— reforzarán la tendencia al asentamiento. En estos núcleos suelen concentrarse un depósito para los excedentes agrícolas, un santuario dedicado a las divinidades protectoras, un mercado para el intercambio y un palacio-guarnición para las necesidades defensivas del enclave.

En estas sociedades productoras de un excedente económico se ponen en marcha mecanismos de acumulación y redistribución que exigen también actividades y reglas que hoy denominamos políticas: es decir, las que han de regular los conflictos sobre aquella acumulación y redistribución. Con esta forma de organización, las posiciones sociales se estratifican. Las funciones económicas, religiosas y políticas se solapan a menudo, porque quienes ocupan una posición eminente en una relación económica la detentan también en la relación política. Pero también es cierto que se perfila una tendencia a la diferenciación: la jerarquía religiosa se distingue de la política o de la estrictamente económica. Igualmente, se produce una tendencia al uso privativo de la coacción por parte de quienes se atribuyen el papel político principal: la venganza privada es, en todo caso, una regla políticamente aprobada para algunos casos.

La *polis* griega —en su época clásica— sería el ejemplo más evolucionado y tardío de esta forma de organización. La Atenas del siglo V a.C. cuenta con unos 250.000 habitantes, de los cuales son ciudadanos con derechos políticos unos 40.000. La lealtad política ya no está ligada al parentesco —como en el caso de las tribus—, sino a la ciudad. Su territorio no es muy amplio, pero está bien delimitado. Los derechos de participación política se extienden a todos los ciudadanos, que intervienen en la asamblea y ocupan funciones temporales de carácter político, administrativo, judicial o financiero. Todos comparten obligaciones militares y fiscales. Y aunque en principio no debe darse discriminación por razones económicas, la realidad de los conflictos internos muestra la existencia de minorías que influyen de manera determinante en la dirección de los asuntos públicos. En cualquier caso, mujeres, esclavos y extranjeros son excluidos de la comunidad política.

Las ciudades griegas —como las fenicias o las del área mesopotámica— constituyeron entre sí alianzas o confederaciones para extender su influencia más allá de su territorio. Pero estas alianzas tenían una base comercial y cultural. En ocasiones y ante una amenaza exterior se convirtieron también en alianzas militares sin constituir una estructura política permanente propiamente dicha.

Aunque el momento de esplendor de la *polis* fue relativamente breve, la importancia del modelo es considerable. Basta comprobar hasta qué punto los debates y los escritos de los griegos de Atenas, Éfeso o Siracusa han influido y siguen influyendo en nuestro modo de entender la política, a la que han aportado gran parte de los términos y los conceptos que hoy utilizamos: política, monarquía, déspota, democracia, etc.

- Bajo la denominación de *imperio*, la historia registra organizaciones políticas muy diversas que se han dado en latitudes muy variadas: Egipto, Babilonia, China, Persia, Roma, Bizancio o la América precolombina. Lo

que caracteriza a este modelo es la existencia de una organización política integrada que actúa en un ámbito territorial superior al de la ciudad. En la cúspide de esta organización se sitúa una figura —emperador, faraón, rey de reyes, César, califa— al que se atribuye el control último de la coacción y que se rodea de instrumentos de dominación, básicamente integrados por ejércitos y burocracias de apoyo. En la gran variedad de experiencias «imperiales» pueden distinguirse dos subtipos.

- El primero —que puede calificarse como «clientelar-patrimonial»— es propio de los imperios de conquista, cuyo núcleo de origen —el grupo conquistador— mantiene entre sí fuertes vínculos personales. Su cultura es esencialmente militar y su objetivo es ofrecer protección a las ciudades a cambio de sumisión y tributos, estableciendo una relación clientelar con las autoridades de los pueblos dominados. No altera sustancialmente la organización —económica, religiosa o política— de estos pueblos, que conservan sus instituciones, autoridades, reglas y cultos. En ciertos casos, el «emperador» o «rey de reyes» delega su autoridad en algunos de estos poderes locales. Con el fin de asegurar su lealtad debe ganarse su confianza personal y para ello establece a veces con ellas vínculos familiares, que refuerzan el carácter patrimonial de su dominio. Son organizaciones territorialmente poco definidas: sus fronteras son móviles en función de los pueblos y ciudades incorporados al sistema imperial y su centro es itinerante: donde está el líder, allí está el centro. A este tipo podrían adscribirse los imperios persa-*aqueménida* o *mogol* en Asia o el propio Imperio carolingio en Europa. La posición de este tipo en el gráfico está determinada por poca diferenciación de la política —respecto de otras relaciones sociales— y por una dispersión de la capacidad de violencia política, aunque jerárquicamente organizada a partir de una cúspide imperial.
- El segundo tipo puede calificarse como «burocrático-territorial». En estos casos, el proyecto imperial va más allá del establecimiento de una relación de protección-tributo con los poderes sometidos. Aquí, el centro político se propone una tarea de alcance universal, empeñada en integrar territorios y poblaciones mediante su sujeción a pautas comunes: administración, leyes, religión, idioma, hábitos rituales, etcétera. Se entiende que esta tentativa de integración afecta sobre todo a las élites o grupos dominantes, puesto que los grupos sociales subordinados *siguen igualmente marginados*. Para llevar a cabo esta tarea de colonización, el emperador —o autoridad suprema— debe dotarse no sólo de un aparato militar, sino también de un consistente aparato político-burocrático, encargado de administrar comunicaciones y obras públicas —por ejemplo, estructuras para regadíos—, desarrollar el derecho común y gestionar el Tesoro público. En este modelo cabe incluir las formas políticas del Egipto faraónico, de la Persia sasánida, de China, de la Roma imperial o del califato. Este segundo tipo imperial difiere del anterior, tanto por una distinción más marcada entre el ámbito de la política y el de otros intercambios sociales,

como por una mayor centralización de las atribuciones políticas —militares, jurídicas, judiciales— en la figura del «emperador» y de su administración.

Con todo y pese a esta diferencia entre variantes, no es sencillo encuadrar en una u otra a los diversos casos históricos. Algunos comparten características de ambas variantes, porque los dirigentes sienten la necesidad de combinar la legitimidad de carácter tradicional-familiar con la que proviene de una base racional-burocrática, equilibrando las presiones de los grupos que representan a cada una de ellas: por ejemplo, aristocracia de sangre y castas sacerdotales o funcionariales. Cuando este equilibrio se rompe, las formas imperiales entran en crisis y dan paso a otras organizaciones políticas.

- Las *poliarquías feudales* constituyen también una experiencia histórica de organización política, desarrollada con características específicas en determinadas zonas: Europa central y occidental, Bizancio, Rusia, Japón, el pueblo Ashanti en África, etc. Los historiadores han debatido a fondo —y no siempre con acuerdo— sobre la naturaleza de los feudalismos. En la doble dimensión de nuestro gráfico, los feudalismos se sitúan en intensidades bajas, tanto en la distinción entre política y economía, como en la concentración de la capacidad de coacción. Desde el punto de vista de la estructura política nos interesa subrayar algunos rasgos que le dan singularidad.

Se trata, en primer lugar, de un sistema con varios centros de poder de carácter fundamentalmente militar, ligados entre sí por pactos de auxilio recíproco. Pese a reconocer la preeminencia simbólica de un vértice, cada uno de estos centros —reinos, principados, condados, baronías, etc.— cuenta con sus propios instrumentos de coacción: fuerza armada, administración de justicia, imposición de tributos y de todo tipo de cargas y peajes. Esta capacidad política va unida al dominio de la tierra como principal recurso productivo de aquellas economías: quien la posee es quien ejerce autoridad. De modo que la diferenciación entre ámbito económico y ámbito político se diluye mucho más que en otras formas de dominación. Esta dominación corresponde en exclusiva a una minoría —una nobleza hereditaria—, definida por su nacimiento y reforzada por sus relaciones de parentesco.

En el feudalismo del Occidente europeo, la pluralidad de centros políticos —esta *poliarquía*— coexiste con una referencia simbólica común al cristianismo, que actúa como factor integrador. Por un doble motivo: en primer lugar, porque el cristianismo es una doctrina de vocación universalista que se predica sin discriminación entre etnias, géneros o condiciones sociales, aunque luego pueda relegar a algunas de ellas —mujeres, esclavos— a posiciones subalternas. En segundo lugar, porque el cristianismo descansa en la única organización centralizada que sobrevive a la caída del Imperio romano, con su red de comunidades locales vinculadas jerárquicamente a la Iglesia de Roma. La conversión al cristianismo de los «bárbaros» invasores —entre los años 500 y 1000 de nuestra era— señala

también la adopción de este esquema universalista, que se expresa en una lengua culta común —el latín— y en un derecho romano-eclesiástico con influencia sobre la organización social y política.

- Las *monarquías estamentales* se configuran como un paso intermedio entre la estructura feudal anterior y el estado absoluto que tomará forma más adelante. Se caracterizan por el papel político otorgado a los estamentos o colectivos que cuentan con un reconocimiento jurídico-social: nobleza hereditaria, representantes de los intereses comerciales de las ciudades, algunos propietarios agrarios libres, jerarquías de la Iglesia.

El factor que contribuye a la aparición de esta forma de organización política es la consolidación de las ciudades: su papel se refuerza en una economía más compleja, con un tráfico comercial mucho más intenso y monetarizado. La ciudad engendra una comunidad de intereses, que no es ni la del parentesco ni la del pacto feudal de auxilio recíproco. El feudalismo comportaba una conexión política vertical y jerárquica. La ciudad, en cambio, dibuja una relación de tipo horizontal entre vecinos que se agrupan —«ayuntamiento»— en un colectivo —*comú, commune, Gemeinde*—. Las ciudades —por separado o en coalición— entran en un juego hasta entonces reservado a los señores feudales: a veces luchan contra ellos, a veces se alían con uno de los más fuertes —el rey— para susstraerse al dominio del señor que tienen más cerca.

Esta participación pública de las ciudades y de la oligarquía que las gobierna —los burgueses, habitantes de los burgos— altera la estructura política anterior. Ya no se basa en la existencia de una asociación de magnates, vinculados entre sí por lazos feudales personales y entre los cuales el rey aparecía como un *primus inter pares*. La posición de este monarca se transforma. Aunque sigue considerado como uno de los señores, adquiere una autoridad especial y una capacidad de arbitraje cuando se producen conflictos entre estamentos: entre señores temporales y señores eclesiásticos, entre señores y ciudades, entre las minorías que intentan controlar el gobierno de las ciudades. Pero, al mismo tiempo y a cambio de obtener los recursos económicos que necesita para ejercer su autoridad arbitral, el rey debe acatar determinados privilegios o fueros de las ciudades, que negocian duramente con el monarca y le imponen restricciones.

En la monarquía estamental se asiste a los primeros intentos de concentrar mayor capacidad coactiva en el poder del rey, en detrimento de la posición ocupada por los señores feudales. En este proceso se dan episodios de violenta confrontación provocados por las resistencias de unos y el afán de imposición de otros, tal como nos revela la agitada historia de la Baja Edad Media en muchos países europeos. Pero cuando esta tendencia a la concentración se acelera empieza a perfilarse ya la estructura política que conocemos como estado y que examinaremos en el capítulo siguiente.

---

**UN «CALENDARIO» IMAGINARIO**

Para caer en la cuenta de la relación entre la historia de la humanidad y la duración de las diversas formas de organización política es ilustrativa una comparación como la siguiente. Si los 150.000 años de su existencia sobre el planeta fueran equivalentes a un año, nuestro *Homo sapiens* lo habría pasado casi por entero —más de once meses— en la etapa prepolítica de las bandas nómadas. Desde la aparición de la agricultura —la «revolución neolítica»— hasta hoy, no habría transcurrido ni siquiera un mes. Y los asentamientos de cierta importancia —las primeras ciudades— se habrían fundado hace apenas doce días. En esta secuencia, el estado —tal como hoy lo conocemos— sería una forma política que no tendría mucho más de veinticuatro horas. Una buena lección para relativizar la importancia de nuestra experiencia.

---



# EL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN POLÍTICA

### Los rasgos esenciales del Estado

Como acabamos de ver, 150.000 años de existencia humana han dado lugar a sucesivas formas de organización colectiva. Cada una de ellas ha intentado responder a la complejidad creciente de las comunidades humanas, necesitadas de un mecanismo para el control de sus conflictos sociales. Hace aproximadamente quinientos años empezó a perfilarse en Europa occidental una forma nueva de organización: el estado. En un primer momento tuvo éxito en el Viejo Continente, fue exportada después a América y, progresivamente, se implantó en todo el planeta. Cuando se inicia el siglo XXI es la unidad política más extendida: casi doscientos estados forman parte de la organización de las Naciones Unidas. Este éxito plantea diversas preguntas a la ciencia política: ¿qué distingue al estado de otras formas políticas conocidas?, ¿cómo se explica su aparición y su expansión?, ¿cómo ha evolucionado a lo largo de cinco siglos?, ¿qué expectativas de futuro podemos augurarle?

Para definir al estado frente a otras formas políticas es necesario tener en cuenta el espacio delimitado por las dos dimensiones a que aludíamos en el capítulo anterior. En dicho espacio, el estado se sitúa en los puntos de máxima autonomía institucional de la política y de mayor concentración de la coacción. De esta situación se desprenden cuatro rasgos esenciales.

- En primer lugar, el estado delimita la política como un ámbito diferenciado respecto del parentesco familiar, de la relación económica, de la creencia religiosa o de otras formas de interacción social. Esta diferenciación no significa la ausencia de contacto entre estos ámbitos: han persistido —y persisten— espacios de conexión o incluso de solapamiento, que generan tensiones entre ellos. Pero en el modelo estatal, la política —aunque no permanezca inmune a la influencia de las estructuras económicas o religiosas— crea y mantiene sus propios circuitos de decisión. Una gran compañía multinacional puede ser determinante en la política de un pequeño estado, pero éste mantiene sus instituciones y sus reglas por contaminadas que estén por la influencia del actor económico. O una determinada confesión religiosa puede controlar de modo más o menos direc-

to la acción política estatal, pero ello no implica la supresión de un ámbito político, por subordinado que pueda resultar en algunas ocasiones.

- En segundo lugar —y como otra faceta del rasgo anterior—, el estado tiende a la máxima institucionalización de la relación política. En el estado, lo que otorga la capacidad de mandar y lo que fomenta la disposición a obedecer ya no es la tradición. Tampoco son las características personales del que manda o del que obedece. En la forma política estatal, lo que cuentan son las reglas —las leyes— que sitúan a unos en la capacidad de tomar decisiones políticas y a otros en la obligación de acatar tales decisiones. Son estas reglas las que confieren legitimidad a la relación política (cfr. I.2). Esta institucionalización —que equivale a la despersonalización del poder— conduce a la profesionalización de los agentes políticos en su sentido más amplio: políticos y funcionarios. Ni unos ni otros han de ser ya servidores personales de un monarca, miembros de familias nobles o eclesiásticos. Son personas reclutadas específicamente para esta función, de acuerdo con reglas predeterminadas.
- En tercer lugar, el estado reivindica la exclusiva de la coacción. Para ello se dota de un doble monopolio: en la producción del derecho —que contiene todas las normas obligatorias— y en la administración de la violencia física —ejércitos, policías, cárceles, sanciones físicas o pecuniarias, etc.—. En este doble terreno —derecho y coacción— no admite competencia de otros centros de poder, como ocurría en otras formas políticas históricas: imperios, poliarquías feudales. Es cierto que el estado puede distribuir el ejercicio de estas facultades: por ejemplo, cuando las cede a otras autoridades territoriales —regionales o municipales—. Pero no renuncia al principio de que sólo al estado le corresponden en última instancia.
- Finalmente, el estado entiende que su capacidad de regulación de conflictos tiene como marco de actuación un territorio claramente delimitado. La vinculación política tiene, sobre todo, una base territorial: salvo excepciones pactadas entre estados, se sujetan al poder estatal todos los que habitan en un territorio determinado. La frontera territorial se convierte en una visualización de la forma política estatal. En este aspecto se diferencia de las poliarquías feudales o de algunos imperios clientelares, donde las fronteras territoriales eran menos importantes y mucho más imprecisas: en estas organizaciones, lo que delimitaba la esfera política era la red de relaciones personales —con base en la etnia, la religión, la lengua o la profesión— entre quienes mandaban y quienes debían obedecer.

Los rasgos que acabamos de enumerar son tendencias: el estado tiende a conquistarlos en su máxima intensidad, aunque no todos los estados llegan a adquirirlos en el mismo grado. Pero el hecho de que sólo se consigan parcialmente no quita que sean tenidos por objetivos irrenunciables de la forma política estatal. Todo estado que se precie no dejará de afirmarlos y de luchar contra quienes se oponen a ellos.

---

**EL ESTADO, SEGÚN MAX WEBER**

---

«... Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio..., reclama (con éxito) para sí el *monopolio de la violencia física legítima*» (Weber, M.; «La política como vocación». Texto de la conferencia a los estudiantes de la Universidad de Munich en 1919 y editada bajo el título *El político y el científico*.)

---

### ¿Cuándo nace el estado?

No puede extenderse una partida de nacimiento del estado en la que conste una fecha determinada. Todas las formas de organización política se han ido gestando a lo largo de un proceso prolongado, en el que han ido perfilándose las características del modelo. Pero si no hay fecha, sí hay un período histórico —a caballo entre los siglos xv y xvi— en el que se sitúan algunas condiciones que generaron esta forma política.

Podemos agrupar estas condiciones en cuatro apartados:

- En el orden económico se consolida un comercio a larga distancia centrado en las ciudades, que amplía el marco territorial de las transacciones mercantiles. Se inician las expediciones transoceánicas —África, las llamadas Indias Orientales y, luego, América— con objetivo económico. Se hace cada vez más necesario garantizar la seguridad de este tráfico y disponer de una instancia eficaz para regular los conflictos que plantea.
- En el orden cultural e ideológico, el Renacimiento difunde una determinada visión del mundo clásico y de sus organizaciones políticas: Atenas y el Imperio de Alejandro, la Roma republicana y la Roma imperial. Contra la fragmentación de los poderes feudales se evoca la unidad política que puede asegurar un poder político único y concentrado en un soberano absoluto, es decir, desligado de los pactos feudales y de la tutela de la religión, que debe ponerse ahora al servicio del monarca.
- Por lo que hace a la administración de la coacción, se va imponiendo una visión monopolista: sólo al estado —y al monarca que lo personifica— corresponde la producción de la ley y su aplicación —si es necesario, mediante la violencia—. No es la tradición la que hace la ley, aunque algunas normas sigan teniendo un origen tradicional. Pero, en todo caso, corresponde al rey promulgarlas, interpretarlas y aplicarlas. Ello facilita la aparición de una burocracia profesional —letrados, administradores— entregada al servicio del estado y que no se recluta ya exclusivamente entre la nobleza o el clero.
- En el ámbito de la violencia tiene lugar el paso de una fuerza armada temporal —basada en la caballería que cada señor feudal reúne en función de sus compromisos y posibilidades— a una fuerza permanente dotada con armas de fuego ligeras y pesadas. Esta nueva organización militar requiere otras condiciones de financiación. Costear las nuevas tecnologías de la violencia sólo es asequible a unos pocos con capacidad de imponer tributos

sobre una base personal y territorial más amplia. Por otro lado, la artillería hace vulnerables las defensas de los señores feudales —sus castillos— y de las ciudades —sus murallas—: de este modo, señores y ciudades ven cómo se debilita su capacidad de resistir a adversarios mejor dotados.

La construcción del estado equivale, pues, a un proceso gradual de expropiación de los medios de dominación política: producción legal, administración de justicia, recaudación fiscal, recursos militares, relación diplomática. Se trata de recursos que en las formas políticas preestatales se hallaban dispersos entre diversos agentes —señores feudales, corporaciones ciudadanas, jerarquías eclesiásticas— y que ahora tenderán a ser confiscados por la autoridad del estado y atribuidos a su personificación: el soberano.

Este proceso de concentración por expropiación encuentra —como es natural— muchas resistencias: nadie se resigna a perder situaciones de primacía o de privilegio. Genera conflictos, tanto legales, como diplomáticos y militares. La historia de las monarquías absolutas donde el estado aparece más tempranamente presenta muchos episodios de violencia, provocados por la resistencia a aceptar los rasgos de esta nueva forma organizativa: rebeliones territoriales, pugnas con las jerarquías eclesiásticas, conflictos con la nobleza hereditaria. En este itinerario accidentado se producirán transacciones y componendas que preservan en ocasiones la posición de algunos grupos o colectivos. Pero la tendencia dominante conducirá a la consolidación del modelo estatal, que acabará imponiendo su hegemonía.

#### EL ORIGEN DEL TÉRMINO «ESTADO»

El uso general del término «estado» para referirse a una comunidad política organizada no tiene una explicación indiscutida. Para algunos, se debe a la influencia de la obra de Maquiavelo. En la primera frase de *El Príncipe* (1513) escribe el autor florentino: «Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados.» El empleo de la palabra *status* como sinónimo de forma de dominio evocaría la expresión latina clásica *status rei publicae* para referirse a la situación o estado de la comunidad política. Maquiavelo dejaría de usarla para describir una situación circunstancial y la aplicaría a una condición estable y permanente: la que corresponde a cualquier forma de organizarse políticamente. Otros autores ven en el término «estado» una proyección de su uso medieval para referirse al patrimonio, privilegios y condiciones de que disfrutaban tanto el rey como otros magnates o grupos dominantes en las monarquías patrimoniales y estamentales. En el siglo xvii, la nueva entidad política que nace con la independencia de los Países Bajos será conocida como los «Estados de las Provincias Unidas», asociando su organización política a la asamblea representativa —los «estados»— que la gobernaba. Gradualmente, el término «estado» fue usado en casi todas las lenguas europeas para identificar la estructura política dominante en un preciso ámbito territorial.

---

**ESTADO: USO Y ABUSO DEL TÉRMINO**

Algunos autores —o sus traductores— abusan del término «estado» cuando lo aplican indistintamente a todas las formas políticas: hablan a menudo de los «estados primitivos», el «estado ateniense» o el «estado zulú». Por esta razón se ven obligados entonces a calificar como «estado *moderno*» a lo que en este capítulo —y en el conjunto de esta obra— denominamos sencillamente «estado»: una forma de organización política que aparece en Europa a principios del siglo xvi y que se extenderá posteriormente a todo el planeta. Por ello hemos evitado en el capítulo anterior el uso del término «estado» y hemos preferido aludir a «formas de organización política» para designar a los diversos tipos de estructura política que la historia registra. Reservamos, pues, el término «estado» para uno solo de estos tipos, cuya configuración y aparición histórica lo distinguen claramente de los demás. Creemos que una mayor precisión en la terminología ayuda a una mejor definición y comprensión de los conceptos.

---

**La legitimación del estado**

Pero la hegemonía del estado no se basa únicamente en la dominación militar de un poder central sobre otros poderes. Es también el triunfo de una determinada concepción ideológica, capaz de justificar esta dominación centralizada. En las tensiones y conflictos que la emergencia del estado provoca jugarán un papel esencial los argumentos a favor de la nueva forma de organización política. En este combate de ideas resaltarán la influencia de algunos autores capaces de suministrar la doctrina necesaria para cimentar el nuevo poder estatal frente a la oposición de los poderes feudales o eclesiásticos tradicionales. Maquiavelo, Hobbes y Bodino son las referencias clásicas de esta construcción intelectual.

- Nicolás Maquiavelo (1469-1527) observa y teoriza que las monarquías centralizadas y unitarias son los modelos políticos de futuro. Frente a la dispersión feudal y a la injerencia del Papado en la acción política, el escritor y diplomático florentino señala la importancia de concentrar atribuciones en un Príncipe dotado de los instrumentos básicos para ejercer su dominio: una fuerza armada propia y permanente —dispuesta a actuar contra adversarios internos y externos— y una capacidad de propaganda —utilizando con astucia argumentos religiosos y morales para encubrir los propios intereses—. Maquiavelo tenía a un aragonés muy activo en la política italiana de su tiempo —Fernando de Aragón, el Rey Católico— por este Príncipe o Monarca (cfr. *El Príncipe*, cap. XXI), y lo proponía como modelo a quien quisiera convertir a Italia —¿tal vez el italovalenciano César Borgia?— en una monarquía unitaria. Cuando Maquiavelo describe el modelo —y, a la vez, lo recomienda— deja claro que la política se guía por su propia lógica, y no por la religión o la moral. Conocer aquella

lógica y respetarla en su autonomía es la garantía de éxito del Príncipe —el dirigente político— para desarrollar su propio proyecto.

- Jean Bodin (1530-1596) fue testigo de las guerras de religión que asolaron la Europa de su tiempo y que, de modo especial, dividieron a Francia entre católicos y hugonotes. A partir de esta experiencia que puso en peligro la misma subsistencia de la monarquía francesa, Bodin elaboró el principio de la soberanía estatal. La comunidad sólo puede mantenerse integrada si cuenta con «un poder absoluto y perpetuo», ilimitado y desligado de toda condición. La existencia de este poder soberano —supremo— es la única garantía de cohesión que tiene una comunidad atravesada por antagonismos y diferencias de todas clases. La aplicación de este poder soberano —que, en teoría, puede ser ejercido por toda la comunidad o por unos cuantos— debe confiarse a uno solo, porque la «naturaleza» así lo enseña: un solo Dios gobierna el mundo, un único padre dirige la familia. La soberanía, por tanto, ya no se atribuye solamente a la organización política estatal. En el seno de este estado se confiere al príncipe único que lo personifica y ejerce: el rey es, pues, el único soberano y el foco central de la monarquía absoluta. A él se atribuye la fuente de todo poder, de la ley y de la coacción, con la única sujeción a la ley divina. No cuesta entender el éxito de esta doctrina: reforzaba la tendencia a la concentración de capacidad política que se estaba dando ya en las monarquías del Occidente europeo, a costa de los señores feudales, de las ciudades y de las iglesias.
- Thomas Hobbes (1588-1679) es también espectador de una turbulenta etapa histórica. La Inglaterra de su tiempo padece casi un siglo de enfrentamientos entre los monarcas de la dinastía Estuardo —decididos a asegurar su poder— y la representación de nobles y ciudades que, desde el parlamento, sostienen la necesidad de marcar límites a este poder monárquico. La guerra civil terminó con la derrota del rey Carlos I, su juicio político y su ejecución (1649). Hobbes había tomado partido por la monarquía absoluta, lo cual le acarreó persecución y exilio. La crueldad de la guerra civil, la anarquía social que conlleva y la incertidumbre que despierta llevaron a Hobbes a la convicción de que una comunidad política sólo tiene garantizada su seguridad y su conservación si sus miembros —mediante un pacto teórico— renuncian a gobernarse a sí mismos en beneficio de un soberano. Este soberano ha de estar dotado de fuerza irresistible para imponer su voluntad y, con ello, garantizar la seguridad de todos sus súbditos frente a la amenaza que cada uno de ellos puede representar para los demás. Esta criatura política es equiparada por el propio Hobbes a un «dios mortal» o Leviatán, el monstruo bíblico de fortaleza mítica. Ningún límite —ni siquiera el de las leyes que él mismo produce— debe fijarse a su poder, que se extiende tanto al ámbito civil como al religioso. Sólo una circunstancia puede acabar con su supremacía: que se debilite de tal manera que, al no asegurar la protección de sus súbditos, pierda su misma razón de ser.

Maquiavelo, Bodin y Hobbes contribuyeron, pues, de modo decisivo y sobresaliente a la construcción teórica del estado: autonomía de lo político,

importancia de la fuerza militar, principio de la soberanía y poder absoluto en todos los ámbitos de la vida política. Con ello dieron argumentos para reforzar la posición central del monarca, que personifica el estado absoluto. Es cierto que esta posición no dejará de ser impugnada desde ángulos diferentes: los beneficiarios de los privilegios tradicionales o la Iglesia. De ahí la persistencia de las tensiones o luchas abiertas entre la monarquía, de una parte, y la nobleza, las iglesias y la representación de las elites urbanas, por otra. Los principales países europeos padecen en este período enfrentamientos, alzamientos e incluso guerras civiles. Sin embargo, las mayoría de las monarquías europeas fueron eliminando aquellos privilegios y sometiendo a su control a cualquier instancia de poder, incluidas las religiosas. La condensación de este modelo en una identidad estado-monarca absoluto llegaría a expresarse en la célebre declaración atribuida a Luis XIV (1638-1715): «El estado soy yo.»

### **La evolución del estado: una biografía**

Como toda creación humana, el estado ha experimentado transformaciones de importancia a lo largo de sus cinco siglos de existencia. Una biografía del estado —para tomar prestado el título de un trabajo clásico (Crossman, 1974)— nos permite advertir de qué modo se han alterado algunos de sus rasgos. En dichas alteraciones han influido los cambios de su entorno económico, social y cultural, dando lugar a variantes de la forma estatal que examinaremos en este capítulo. ¿Qué rasgos estatales se modifican y qué tipos ideales se perfilan a partir de estas modificaciones?

Entre los rasgos que registran diferencias podemos señalar:

- el vínculo entre el poder político y el individuo;
- el estatuto reconocido a este individuo;
- la creación del derecho;
- la organización de las funciones políticas estatales;
- la relación con el entorno económico y social, y
- las bases de su legitimación ideológica.

La alteración de estos componentes comporta una sucesión de tipos de estado. Entre los siglos XVI y XIX, cabe identificar dos grandes modelos —el estado absoluto y el estado liberal—, a los que seguirán en el siglo XX el estado socialista-soviético, el estado nazi y el estado democrático-liberal.

### **El estado absoluto o el soberano sin límites**

La primera versión del estado es la que identificamos como estado absoluto. Su perfil se dibuja gradualmente en las monarquías del norte y oeste de Europa, en las que el rey —y lo que él representa— va consolidando su dominio supremo a costa de otros centros de poder e imponiéndose

en las luchas nobiliarias, guerras civiles y conflictos religiosos que se suceden entre los siglos XV y XVII.

- La relación política básica es la que se establece entre el soberano —dotado de la capacidad política última— y el súbdito —resignado a prestar una sumisión total a cambio de la seguridad que el soberano debe ofrecerle. Estado y monarquía acaban siendo una misma cosa, porque la soberanía del estado como forma de organización política se confunde con el dominio supremo de un único titular del poder: el rey.
- ¿Qué posición ocupan, entonces, los demás miembros de la comunidad? Cada individuo tiene un campo de actuación definido por los privilegios reales. Se trata de concesiones que el monarca absoluto otorga a particulares, a gremios, a ciudades, etc. Es cierto que los individuos y los colectivos pueden invocar privilegios y concesiones históricas ante la autoridad del rey. Pero no dejan de ser fueros o exenciones singulares cuya fuerza se ampara justamente en una concesión real y no en otro título o razón.
- Por su parte, el derecho —como conjunto de normas de aplicación general— es expresión de la voluntad del rey como soberano: «Lo que place al rey, tiene fuerza de ley.» Se señala así la desvinculación del imperativo legal de otras fuentes —la naturaleza, la divinidad— que no sean las del propio poder del soberano. El monopolio jurídico que el estado reclama frente a otras instancias —iglesias, nobles— es ejercido directamente por el monarca.
- En esta misma dinámica, todas las funciones políticas —militares, diplomáticas, fiscales, judiciales— son asumidas también por la monarquía. La concentración de poder en el soberano puede ser compatible con la delegación o cesión de estas funciones en otras autoridades. Pero estas autoridades ejercen su competencia como meros vicarios o representantes del monarca. Así se hace constar todavía —ahora como mera fórmula ritual— en algunas monarquías, en las que las leyes, las sentencias judiciales, los nombramientos de sus cargos y otras disposiciones estatales son publicados «en nombre del rey».
- ¿Cómo se relaciona el estado absoluto con su entorno económico? El estado absoluto se ocupa de la economía y, especialmente, del tráfico mercantil. Otorga monopolios, patentes y privilegios para producir determinados bienes y comerciar con ellos: son concesiones que benefician a gremios, compañías o individuos. A la vez, el soberano regula precios y retribuciones en algunos sectores de la actividad productiva. Lo que se conoce como «mercantilismo» en la historia de las ideas económicas refleja la convicción de que el soberano político debe asegurar la riqueza colectiva y, con este fin, debe intervenir en las relaciones económicas internas y externas que los particulares establecen.
- No corresponde al estado velar por el bienestar material de la población. Es función de la Iglesia y de sus organizaciones —órdenes religiosas, monasterios, universidades, hospitales, orfanatos— ejercer la beneficencia en pro de los más desfavorecidos. También el rey puede atender a las necesidades de sus súbditos, pero como muestra de su caridad y genero-

sidad personal, no como obligación política que se desprenda de su posición.

- El fundamento ideológico del Estado absoluto se encuentra —como ya vimos más arriba— en los autores que perciben las transformaciones de los sistemas feudales y estamentales, contribuyendo a la elaboración de una primera teoría del estado: Maquiavelo, Bodino, Hobbes. A ellos les corresponde la definición teórica del estado absoluto, centralizado y autónomo respecto de otros poderes. Incluso se intenta reforzarlo aludiendo a una monarquía de derecho divino, en la que el soberano se convertiría «en la imagen de Dios en la tierra» (Jacobo I). Aunque esta interpretación extremosa fue combatida tanto desde la doctrina tradicional católica como desde las iglesias reformadas, todos los monarcas absolutos hicieron de la religión de Estado uno de sus más importantes instrumentos legitimadores: se erigieron ellos mismos en jefes de su iglesia nacional (Gran Bretaña, países escandinavos) o intervinieron en los asuntos de la Iglesia católica en dura competencia con el Papado (nombramiento de los obispos, recurso a la censura y a la Inquisición, regulación de las órdenes religiosas, etc.).

Se sitúa en la llamada paz de Westfalia (1648) que sigue a la guerra de los Treinta Años el punto de estabilización de un sistema de estados absolutos europeos, convertidos en protagonistas políticos. Durante un siglo, pareció que este modelo había conseguido afianzarse definitivamente. Pero, del mismo modo que el Renacimiento marcó el agotamiento del mundo político medieval, la Ilustración del siglo XVIII encerraba ya una crítica del absolutismo y la emergencia de un nuevo modelo: el estado liberal.

### **El estado liberal: la aparición del ciudadano**

En el mismo siglo XVII, la guerra civil en Inglaterra y la independencia de los Países Bajos habían revelado ya las resistencias al estado absoluto de algunos sectores sociales que pretendían una mayor intervención en las decisiones políticas. El poder absoluto desligado de cualquier atadura era difícil de aceptar para ciertos grupos inspirados en las convicciones religiosas de la Reforma protestante que subrayaban la autonomía de la conciencia individual frente a injerencias externas. Y también lo era para los actores sociales que no querían que sus propiedades y sus intereses económicos estuvieran desamparados frente a las intervenciones arbitrarias del poder político. Pero, como hemos dicho, fueron las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII las que dieron forma al estado liberal, cuyos rasgos principales presentamos a continuación.

- En el estado liberal, la relación política principal no se establece ya entre un soberano omnipotente y un súbdito sumiso. Ante el poder estatal aparece ahora la figura del ciudadano, como sujeto protegido, vigilante y dispuesto a intervenir en la vida política.

- La posición de este ciudadano no depende ni de su origen familiar, ni de los privilegios concedidos por el soberano. Lo que en principio le protege de una intervención desmesurada del poder es la existencia de unos derechos fundamentales, que el propio poder debe respetar: derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de conciencia y a la propiedad. El individuo —o, mejor, el individuo propietario— se convierte en actor político reconocido. Basados en una determinada visión de la naturaleza humana, los derechos fundamentales —«naturales»—, no sólo no pueden serle arrebatados arbitrariamente por el estado, sino que deben ser defendidos por este mismo estado cuando alguien los ataca.
- A esta defensa deben dedicarse las leyes. La producción de estas leyes sigue siendo monopolio estatal. Pero ya no refleja la voluntad de un monarca soberano: en el estado liberal, la ley es expresión de la voluntad general a cuya formación concurren los propios ciudadanos-propietarios. La racionalidad —es decir, la mejor adecuación de los medios a un fin colectivo— ha de presidir la deliberación ciudadana y ha de permitir también que todo el aparato legal pueda ordenarse de forma sistemática, por escrito y con publicidad: en la constitución y en los códigos.
- El derecho, por tanto, también obliga y compromete al poder estatal, que no es ilimitado ni absoluto —no está desligado— ni se sitúa por encima o al margen del derecho. El estado es ahora «estado de derecho»: hace el derecho, pero también se somete al derecho. De esta manera, la constitución —como ley suprema— y las demás leyes son autolimitaciones que se imponen, tanto los ciudadanos como las autoridades que los representan.
- Garantía de esta limitación es la llamada separación de funciones estatales o división de poderes. Las principales funciones estatales ya no se concentran en manos del monarca, sino que se atribuyen a diferentes titulares, con el fin de que se compensen y equilibren. En su primera etapa, el estado liberal define una división de poderes entre el rey —que nombra a su gobierno— y un parlamento elegido: de ambas instituciones dependen los demás órganos del estado. El parlamento se constituye en representante de los intereses sociales. Pero esta representación se reserva a los propietarios —únicos sujetos con derecho a elegir y a ser elegidos—, porque se les supone más disponibles y mejor preparados para interpretar el interés general de la comunidad.
- ¿Qué papel juega el estado liberal en su contexto económico y social? En el contexto del capitalismo competitivo en que se sitúa se rechaza como interferencia molesta el activismo estatal y se confía únicamente en la competencia libre y espontánea del mercado para aumentar la riqueza disponible y distribuirla de la mejor manera posible. Por tanto, el único papel reservado al estado liberal es el de actuar como un guardián o gendarme que hace la ronda de vigilancia por la plaza pública: el «estado-gendarme» sólo debe intervenir cuando ve amenazado el funcionamiento del mercado o cuando alguien incumple el contrato pactado. Pero no interfiere para nada en las transacciones que se producen, no puede atribuir papeles dominantes ni puede fijar precios o rentas.
- Esta visión ignora las desigualdades de hecho con que se accede al inter-

cambio mercantil y las consecuencias desfavorables de este intercambio para una parte de la población. Sólo se admiten acciones paliativas de los efectos más negativos del sistema económico: pobreza, enfermedad. Estas acciones paliativas corresponden a la caridad privada o a establecimientos de beneficencia religiosa, que en algunos países fueron nacionalizados por el estado.

- ¿Sobre qué referencias ideológicas se construye el estado liberal? Su inspiración se encuentra en autores como Locke —tolerancia, derechos naturales, gobierno representativo—, Montesquieu —división de poderes—, Rousseau —ley como expresión de la voluntad general— o Kant —el derecho como garantía de la libertad y el estado como garantía del derecho. Con todo, fueron las revoluciones liberales en Norteamérica y en Francia las que condensaron de modo más sistemático estas doctrinas. Los documentos políticos y los textos legales que surgieron en torno a estos dos grandes episodios —especialmente, las primeras declaraciones de derechos del hombre y las primeras constituciones escritas— sirvieron de orientación doctrinal al movimiento liberal que se extendería en Europa y América a lo largo del siglo XIX.

#### LOS PRINCIPIOS LIBERALES EN LOS TEXTOS POLÍTICOS DEL SIGLO XVIII

- «Mantenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que su Creador les atribuye determinados derechos inalienables entre los que se cuentan la vida, la libertad y la busca de la felicidad; que para defender estos derechos los hombres establecen sus gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que, cuando cualquier forma de gobierno tienda a destruir estos fines, el pueblo tiene derecho de alterarla o abolirla y establecer un nuevo gobierno, basado en dichos principios y organizar sus poderes de la forma que le parezca más adecuada para lograr su seguridad y felicidad... Cuando una larga serie de abusos y usurpaciones... demuestra la voluntad de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es derecho y obligación (del pueblo) derrocar tal gobierno y establecer nuevas garantías para su futura seguridad...» (Declaración de Independencia de los Estados Unidos, aprobada por el Congreso Continental reunido en Filadelfia el 4 de julio de 1776.)
- «... Art. 2. El objeto de toda comunidad política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Art. 3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún colectivo, ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de la nación. Art. 6. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir, personalmente o por medio de sus representantes a su formación... Art. 11. La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre: cualquier ciudadano puede

hablar, escribir e imprimir libremente, siendo responsable del abuso de esta libertad en los casos establecidos por la ley. Art. 16. Cualquier sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada o en la que la separación de poderes no esté establecida no tiene constitución. Art. 17. Nadie puede ser privado de su propiedad en cuanto es un derecho inviolable y sagrado, salvo que la necesidad pública legalmente constatada lo exija evidentemente y bajo condición de una indemnización justa y previa.» (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1798.)

---

## La política de masas y la crisis del estado liberal

En su versión original, el liberalismo concebía la comunidad como una asociación de propietarios: el orden político liberal se basaba en el respeto a la propiedad privada, fundamento de la independencia de los individuos. El estado, por tanto, debía garantizar el derecho de propiedad y, con ella, la libertad de sus transacciones. No debía inmiscuirse en estas transacciones ni promover alteración alguna en el orden económico y social: le correspondía únicamente preservar con sus leyes el «orden natural de las cosas». Pero esta visión no se correspondía con la realidad de las sociedades más desarrolladas del momento. Veamos por qué motivos.

- En primer lugar, el desarrollo técnico y económico alteraba este panorama ideal. El mismo éxito del capitalismo llevaba a la concentración de la propiedad y de la influencia económica. Con ello, las desigualdades entre los actores se agudizaban. Los efectos negativos de la explotación económica se hacían más insoportables y evidentes en las nuevas concentraciones urbanas, donde estallaban movimientos de protesta social. El equilibrio armónico atribuido al libre juego del mercado se presentaba en la práctica como un resultado dudoso: las crisis cíclicas de la economía capitalista comportaban desempleo masivo, bajos salarios y marginación social.
- Al mismo tiempo, la afirmación de una teórica igualdad entre todos los miembros de la comunidad había puesto en marcha una dinámica de considerable fuerza política. En virtud de esta afirmación igualitaria se hacía inadmisibles para muchos que la actividad política estuviera reservada a una minoría social. La reivindicación del derecho al sufragio y a la asociación política y sindical forman parte de esta dinámica democratizadora que no obtendría resultados apreciables hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX.
- En este nuevo contexto, la separación equilibrada de poderes entre la monarquía y el parlamento entró en crisis. La monarquía cedió gradualmente el control del gobierno y quedó relegada a funciones simbólicas. Por su parte, el parlamento era visto como el coto cerrado de las elites socioeconómicas y perdía capacidad para obtener un consenso social sufi-

ciente. No era infrecuente, además, que el estado liberal tuviera que echar mano de la corrupción y el fraude electoral o de su capacidad represiva —suspensión de derechos civiles, censura, gobiernos militares— para controlar a los sectores ciudadanos que no se conformaban con el *status quo* político y social.

Desde sus primeros pasos, el estado liberal había sido combatido por sectores tradicionalistas antiliberales, partidarios del retorno al antiguo régimen absolutista. Hasta muy avanzado el siglo XIX, fueron varios los países europeos —entre ellos, España— donde la resistencia al modelo liberal impidió o retrasó su consolidación. Pero la progresiva incapacidad del estado liberal para regular los conflictos sociales fue especialmente denunciada desde otras perspectivas: corrientes demócratas que reclamaban el sufragio universal, movimientos socialistas y libertarios que apostaban por la revolución social, populismos bonapartistas de orientación autoritaria. Estas tendencias se amparaban en la creciente movilización social de sectores más amplios de la población: la política se convertía gradualmente en una práctica abierta a la ciudadanía, en lugar de un ejercicio reservado a un sector minoritario y privilegiado. La llamada «política de masas» dio origen a las nuevas versiones del estado que sucedieron al modelo liberal y pusieron otra vez en primer plano una distinción clásica: la diferencia entre democracia y monocracia, que examinamos en el capítulo siguiente.

#### ESTADO: UN TÉRMINO EQUÍVOCO

Como tantos otros términos la palabra «estado» es utilizada con varios sentidos. Las imprecisiones —admisibles en el lenguaje vulgar o en la comunicación periodística— dificultan una reflexión sistemática sobre la política. Es bueno saber distinguir las diferentes acepciones con las que el término es empleado habitualmente. Así, en las frases siguientes, el término posee sentidos diversos:

- «El estado aparece en Europa occidental a principios del siglo XVI.»
- «El estado no debe interferirse en la conciencia religiosa de sus ciudadanos.»
- «El estado ha cedido competencias y recursos a los municipios y a las comunidades autónomas.»
- «Los estados han de cooperar más estrechamente para proteger el medio ambiente.»

Un buen estudiante de ciencia política ha de ser capaz de interpretar en qué sentido se utiliza el término en cada frase. Para ayudarle en la tarea se ofrece el cuadro II.6.1.

CUADRO II.6.1. *¿Cuántos significados para un mismo término?*

<i>La acepción</i>	<i>El contenido</i>	<i>Otra denominación</i>	<i>Se contrapone a</i>
Estado 1	Forma histórica de organización política	Modelo de dominación, sistema político	Otras formas (tribus, polis, imperios...)
Estado 2	Conjunto de instituciones vinculadas al ejercicio de la coacción legítima	Instituciones políticas	La sociedad y sus estructuras económicas, culturales, religiosas, etc.
Estado 3	Instituciones públicas con actuación sobre todo el territorio estatal	El poder central, la administración central	Las instituciones políticas subestatales: municipio, región, comunidad autónoma, etc.
Estado 4	Comunidad política soberana	Estado independiente	Territorio dependiente de otro estado (colonia)

# ESTADO, MONOCRACIA Y DEMOCRACIA: (1) LAS DICTADURAS

### La regla y la excepción

A lo largo del siglo XIX y de modo gradual, la política deja de ser una actividad monopolizada por un grupo social reducido. Comunicaciones más eficaces, aumentos en las tasas de alfabetización, concentración urbana de trabajadores asalariados: estos y otros factores facilitaron un acceso progresivo de sectores amplios de la población a la información y a la actividad política. La llamada «política de masas» iniciaba su historia y ponía a prueba la organización estatal, al enfrentarla a la idea de democracia, inspirada —como veremos— en la reflexión política de la Grecia clásica.

En la actualidad son muy pocos los estados que renuncian a proclamarse democráticos: se presentan como tales Canadá y Cuba, la India e Irán, Libia y Luxemburgo, Suecia y Singapur. Y, sin embargo, son perceptibles las diferencias entre ellos. Pese a esta tendencia dominante, hay que darse cuenta de que la asociación estado-democracia no es obvia desde un punto de vista conceptual, ni es fácil desde el punto de vista de la práctica política. Veamos por qué.

- ¿Qué ha caracterizado a la forma estatal? Sabemos que lo que la distingue de otras formas políticas anteriores es la preocupación por constituir —en un territorio delimitado— un poder político supremo y concentrado, que se imponga sobre todos los miembros de la comunidad. Por su parte, ¿qué nos evoca la noción de democracia? En principio sugiere la idea de una capacidad política igualitaria y difusa, que es ejercida por todos los miembros de una comunidad. Si contrastamos ahora las características nos encontramos con dos pares —superioridad/igualitarismo, por un lado, y concentración/difusión, por otro— que parecen entrar en abierta contradicción.
- En la práctica política, la conciliación de ambas propuestas —estatal y democrática— también presenta problemas. Ya hemos dicho que la inmensa mayoría de los estados se proclaman hoy democráticos. Pero esta condición les es negada a menudo por otros observadores, que les acusan

de ser monocracias o dictaduras, alejadas de las características democráticas. En una estimación benévola, algunos observadores estiman que no más de una tercera parte de los estados actuales pasarían un control de calidad democrática. La excepción, pues, la constituyen la minoría de estados inspirados en principios liberal-democráticos. La regla estaría, en cambio, en la mayoría de dictaduras que contemplamos a lo largo y a lo ancho del planeta.

- ¿Cómo distinguimos a la regla de la excepción? ¿Qué elementos permiten calificar, respectivamente, como monocracia o como democracia a determinados sistemas políticos? Desde una perspectiva etimológica, el término «monocracia» —«poder de uno», sea persona o grupo— ha sido acuñado como contraste con la democracia o «poder del pueblo».

Pero hay que señalar de entrada que se trata de nociones controvertidas. La razón de su carácter polémico es que su definición no es mera descripción de las características de un modelo, sino que encierra también un juicio de valor, una apuesta a favor o en contra del modelo que se describe. Y esta valoración engendra inevitablemente la polémica y discusión.

#### UNA CLASIFICACIÓN POLÉMICA

El carácter valorativo de los conceptos de democracia y dictadura se manifiestan continuamente en la discusión académica. Pero mucho más todavía en los debates políticos, en la que los participantes critican con frecuencia el funcionamiento de las democracias, intercambian entre ellos acusaciones de no ser suficientemente demócratas o se acusan directamente de conductas dictatoriales. Cuando se examinan las condiciones políticas de diferentes países, a menudo se entrecruzan argumentos encendidos a favor de reconocer o de negar la cualidad democrática de sus respectivos sistemas. Basta un ejercicio sencillo para comprobarlo. Si se somete a un grupo de personas una lista de países y se les pide que los cataloguen como democracias o como dictaduras es muy probable que la lista que cada uno de ellos elabore no coincida. Intente llevar a cabo el ejercicio con la siguiente relación de países, pidiendo a los participantes las razones de su clasificación:

Argelia, Colombia, Cuba, Estados Unidos, Gran Bretaña, Irán, Israel, Libia, México, Perú, Rusia, Singapur, Sudán, Suecia, Turquía.

#### **De la propuesta de los clásicos a una tipología actual: dos modos de gestionar el conflicto**

Este juicio valorativo se daba ya en la propuesta clásica que pretendía clasificar las constituciones políticas de la antigüedad. Como tantos otros términos y conceptos de la teoría política, su paternidad corresponde a los griegos. Durante siglos, la referencia obligada en esta cuestión ha sido la

clasificación establecida por Aristóteles para catalogar a los sistemas políticos de su tiempo. El filósofo de Estagira había combinado dos criterios: en manos de quién reside el poder y con qué finalidad se ejerce. De la combinación de ambos criterios obtenía seis tipos ideales, entre los cuales Aristóteles distinguía tres como recomendables y desechara los tres restantes como formas corruptas o deformadas de los primeros (véase el cuadro II.7.1). Otros autores recogieron con variaciones la propuesta de Aristóteles. La tradición romana incorporó los conceptos de dictadura y república. El primero —la dictadura— se refería también al gobierno de uno solo: se diferenciaba de la monarquía por su carácter temporal y de la tiranía por ser ejercida en beneficio de toda la comunidad en circunstancias excepcionales. El segundo —la república— se aplicaba al gobierno de muchos en beneficio de todos, como equivalente a la *politeia* aristotélica.

Como hemos señalado, la aparición del estado y la extensión del acceso a la política —la política de masas— obligó a revisar los términos de la tipología clásica. Los seis tipos fueron condensándose en dos: democracia y dictadura. Y, al mismo tiempo, se modificaba el juicio de valor sobre los mismos: la dictadura —que los romanos aceptaban como forma beneficiosa, aunque excepcional— es hoy generalmente considerada como una forma política condenable, mientras que la democracia —que desde Aristóteles hasta bien entrado el siglo XIX fue mayoritariamente rechazada— se convertía ahora en la forma política más deseable.

CUADRO II.7.1. *Una versión de la tipología clásica de las formas políticas*

		<i>¿Con qué finalidad se ejerce el poder?</i>	
		<i>Interés común</i>	<i>Interés propio (formas corruptas)</i>
<i>¿Quién ejerce el poder?</i>	Uno solo	Monarquía	Tiranía
	Unos pocos	Aristocracia	Oligarquía
	Muchos	<i>Politeia</i> (República)	Democracia

#### LAS PREFERENCIAS DE ARISTÓTELES

Aristóteles usó el término *demokratia* para referirse a un modelo rechazable, oponiéndolo al modelo ideal de *politeia*, en el que el gobierno de muchos actuaba en beneficio de todos. Sin embargo —y según Aristóteles—, una visión realista de la política aconsejaba adoptar una forma mixta o híbrida, que combinara elementos de la aristocracia y elementos de la *politeia*.

---

 LA DICTADURA ROMANA

A diferencia de la tiranía griega, que designaba el dominio opresor de quien se encaramaba al poder de modo irregular, la dictadura romana no representaba una ruptura de la legalidad vigente. Era la respuesta prevista a la que acudía la República para salvar una situación de emergencia, especialmente la amenaza de una agresión exterior. El cónsul —magistrado supremo de la República romana— designaba al dictador a propuesta del Senado. Se le otorgaban poderes extraordinarios durante un período de seis meses. Los demás cargos continuaban ejerciendo sus funciones, bajo la autoridad del dictador. Una vez superada la situación de emergencia, el dictador cedía sus poderes. En su versión original se trataba, por tanto, de una posición legalmente regulada. La dictadura cayó en desuso, hasta que en el siglo I a.C. fue utilizada de nuevo para dar cobertura legal al dominio personal de Lucio Sila, primero, y de Julio César, poco después. En el año 46 a.C., Julio César se hizo nombrar dictador vitalicio, vulnerando los precedentes legales. Dos años más tarde (44 a.C.) fue asesinado por un grupo de senadores disconformes con su poder personal y la dictadura como magistratura fue abolida. Sin embargo, el sistema republicano ya no recuperó la normalidad y, después de un período de guerras civiles, el dominio militar de los generales victoriosos dio paso al Imperio (27 a.C.).

---

¿Qué contenido cabe dar en la política contemporánea a los conceptos de dictadura y democracia? Si hacer política equivale a gestionar los conflictos que se dan en la comunidad, monocracia y democracia han de ser entendidas como diferentes modos de hacerlo. Las diferencias residen en las respuestas que se den a las tres preguntas siguientes:

- ¿en qué medida se distribuye la capacidad de hacer política?
  - ¿cómo se accede a los recursos e instrumentos para hacer política?
  - ¿qué grado de concordancia existe entre decisiones políticas y preferencias ciudadanas?
- La monocracia o dictadura, como tipo ideal, se caracteriza porque su práctica política está definida por
    - la concentración de la capacidad política decisiva en pocas manos: una sola persona, un pequeño grupo, una sola organización, un solo partido;
    - un acceso difícil, arbitrario y selectivo a los medios y recursos —información, libre expresión, voto, participación en las instituciones, etcétera—, que permiten influir en las diversas etapas del proceso político;
    - unas decisiones políticas que se adoptan sistemáticamente a favor del mismo grupo y se apartan de las preferencias generales de los ciudadanos que deben cumplirlas.

- Por su parte, el tipo ideal de la democracia se traduce en una forma de gestión de los conflictos que observa tres condiciones fundamentales:
  - la atribución de la capacidad de hacer política a todos los miembros de la comunidad, sin reservarla a categorías de ciudadanos seleccionados por su nacimiento, su clase o profesión, su competencia técnica, su tendencia ideológica, su etnia, su religión, su lengua, etc.;
  - el acceso libre e igual a los medios de intervención política por parte de todos los miembros interesados de la comunidad, sin obstáculos ni privilegios para ninguno de ellos;
  - la toma de decisiones que respondan a las preferencias de la mayoría de los ciudadanos, sin efectos discriminatorios permanentes para núcleos o sectores determinados.

Estos dos tipos ideales pueden contemplarse como los dos extremos o los dos polos de una escala. Una democracia plena sería la que reuniría estas tres últimas condiciones en su intensidad máxima. En el otro polo de la escala figuraría la monocracia —o la no-democracia absoluta—. Entre estos dos polos se sitúan los estados actuales: los que se acercan más al primero son las denominadas democracias liberales, democracias pluralistas o poliarquías, mientras que los que se aproximan al último son las dictaduras de tipo diverso.

Ante esta gama de situaciones reales, los partidarios de la democracia no pueden darse por satisfechos. Constituyen la regla una mayoría de sistemas que se sitúan más cerca del polo de la monocracia. Y representan la excepción la minoría que se aproxima al polo de la democracia o *poliarquía* (Dahl). Examinamos seguidamente los rasgos y los problemas conceptuales que cada uno de ellos plantea.

---

#### MONOCRACIA-DICTADURA, DEMOCRACIA-POLIARQUÍA

Para introducir un cierto orden en el uso de los términos, hemos reservado la denominación de monocracia y democracia para los tipos ideales que se sitúan en los extremos de una escala que va desde el poder de uno solo hasta el poder de todo el pueblo. Tenderemos, en cambio, a emplear los términos de dictadura y poliarquía para referirnos a las versiones históricas de dichos tipos ideales.

---

### Las características comunes

Más de dos terceras partes de los estados contemporáneos se aproximan en su modo de hacer política al tipo monocrático. Dichos estados albergan en torno al 70 % de la población mundial. En perspectiva histórica, el balance es aún más desfavorable: sólo una ínfima minoría de la humani-

dad —concentrada en menos de dos siglos de historia— ha tenido la experiencia de los modos democráticos de la política.

Pese a su abrumadora presencia histórica y a su impacto humano, no nos interesan aquí los sistemas políticos del pasado. Nuestra atención se dirige a las dictaduras que se ponen en marcha como alternativa —o, mejor, como obstáculo— a la democracia. Se trata de sistemas que se organizan cuando la idea de la participación de todos los ciudadanos en la vida política —la política de masas— está ya en el orden del día y cuenta con quien la promueve y la intenta poner en práctica.

La gran abundancia de sistemas dictatoriales contemporáneos explica también su diversidad. Se presentan bajo características formales dispares y, a la vez, son capaces de modificarlas con facilidad, porque no deben seguir los procesos más complejos que las democracias deben respetar según sus propias reglas e instituciones. A ello hay que añadir que las monocracias camuflan con frecuencia sus efectivos mecanismos de decisión, porque son conscientes del rechazo que provocan.

Con todo, es posible establecer cuatro características propias de todos los sistemas monocráticos o dictatoriales:

- concentración exclusiva del poder en núcleos muy reducidos o en una sola persona, negando el derecho de la ciudadanía a la crítica y a la oposición y marginando a la mayoría de la intervención eficaz en las decisiones políticas;
- personalización —tanto efectiva, como simbólica— de la autoridad, atribuyendo unas condiciones singulares y extraordinarias al titular del poder, al que hay que prestar sumisión;
- papel decisivo y central de los mecanismos de control de la ciudadanía, para reprimir resistencias o manipular adhesiones al poder: censura y control de los medios de comunicación, policía, tribunales y ejército sujetos a disciplina política, afiliación obligatoria a determinadas organizaciones —partido, sindicato, movimiento— de apoyo al sistema, etc.;
- inestabilidad de las normas legales y arbitrariedad en su interpretación, provocando la inseguridad de los ciudadanos ante un poder imprevisible que no se sujeta a reglas o que las interpreta de modo variable.

Bajo apariencias diversas, estos cuatro rasgos identifican a los sistemas dictatoriales. Estamos ante uno de ellos cuando la intervención en las decisiones políticas está reservado a una persona, a una familia o clan, a un grupo profesional —los militares, los jerarcas religiosos— o un núcleo reducido de burócratas —por ejemplo, los dirigentes de un partido único—. También nos señala su presencia la tendencia a glorificar al personaje central del sistema, que recibe honores especiales: el *führer*, el *caudillo*, el *duce*, el comandante supremo, el guía, el generalísimo, etc. Se le atribuye capacidad para orientar, no sólo las actividades propiamente políticas, sino también otras muy diversas: en muchos casos su criterio artístico, científico, urbanístico o deportivo se impone como norma a seguir, por encima del parecer de los expertos cualificados.

Las dictaduras refuerzan los mecanismos de control sobre las ideas: estimulan la propaganda de las que le favorecen y limitan o suprimen la libertad para difundir las que se le oponen. Echan mano de los medios de comunicación —prensa, radio, cine, televisión— para ensalzar a sus dirigentes y actividades, mientras ignoran o desacreditan a los opositores. También controlan las acciones colectivas de los ciudadanos: organizan partidos o movimientos que agrupan a sus secuaces, a la vez que reprimen o prohíben la puesta en marcha de organizaciones —partidos, sindicatos, movimientos— que puedan promover la discrepancia o la resistencia. Hacen uso partidista de los mecanismos estatales de coacción —política, ejército, tribunales—, que actúan sin someterse a reglas o garantías.

Finalmente, las leyes y su aplicación se modifican al dictado de la conveniencia política del poder político: el proceso de elaboración de leyes y la acción de los tribunales están condicionados por el interés directo de la dictadura. Pueden modificar los textos sin previo aviso y pueden dar instrucciones a los jueces para que los interpreten a su conveniencia.

En último término, lo que distingue a los sistemas monocráticos o dictatoriales es la condición subordinada e insegura de los ciudadanos: ni participan del poder o de sus decisiones, ni cuentan con medios efectivos para protegerse de sus abusos.

## Las variantes

Como ya dijimos, las dictaduras presentan variaciones de cierta importancia. Para ordenarlas pueden construirse algunas tipologías. Dos criterios principales permiten clasificar estos sistemas. El primero es la identificación del actor colectivo que acapara el poder político. El segundo es la ideología declarada del grupo en el poder.

- Un primer criterio de clasificación consiste en determinar cuál es el actor que acapara el poder político. Ello permite clasificar a las dictaduras contemporáneas, según dicho papel corresponda a:
  - algunas familias, clanes o propietarios tradicionales, que concentran poder económico y poder político;
  - el ejército, actuando directamente o ejerciendo su tutela sobre el poder político;
  - una coalición de militares y burócratas;
  - una burocracia civil, organizada como partido o frente único;
  - una organización o jerarquía religiosa.
- Respecto al segundo criterio —la ideología de los grupos en el poder—, pueden distinguirse las dictaduras que se proponen como objetivo la conservación de la situación socioeconómica y las dictaduras que afirman tener un proyecto de transformación de dicha situación. Estas declaraciones de principio no siempre coinciden con la realidad de las políticas

practicadas: no es infrecuente en los sistemas dictatoriales la promesa de cambios radicales que no se traducen en decisiones concretas.

- La combinación de ambos criterios permite construir el cuadro II.7.2, en el que se clasifican algunas monocracias contemporáneas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que toda clasificación —incluida la que se propone— tiende a ignorar la evolución que experimenta cada sistema: por ejemplo, puede modificarse la identidad del actor político principal —ampliando o restringiendo su composición— o puede alterarse el proyecto político inicial —generalmente, con el abandono de las pretensiones reformadoras originales y encastillándose en la defensa del nuevo *status quo*—.
- También se dan situaciones de transición cuando un sistema de este tipo acepta un cierto grado de competición política: se tolera el ejercicio controlado de algunas libertades públicas, se admiten expresiones críticas de la oposición e incluso se permite en algunos casos la celebración de elecciones, siempre que no signifiquen un riesgo para quien controla el poder. En estos casos, el sistema puede ir evolucionando hacia formas más abiertas. Pero puede también retroceder nuevamente a versiones más rigurosas de control dictatorial.

Las dos últimas décadas del siglo xx han contemplado la aparición de abundantes ejemplos de situaciones de transición: en América Latina (Chile, México, Guatemala, El Salvador, Honduras...), en Europa central y oriental (Eslovaquia, Rumania, Croacia, Ucrania, Belarus, Rusia...), Asia central (Kazajstán, Azerbaiján, Turkmenistán y otras repúblicas ex soviéticas), y Extremo Oriente (Taiwán, Corea del Sur, Camboya, Filipinas, Tailandia). Se trata de situaciones en las que los sistemas dictatoriales han sido sustituidos por formas institucionales más cercanas a la democracia. Sin embargo, en buena parte de ellos todavía no están aseguradas las condiciones para una competición política abierta: son aún núcleos restringidos los que tienen en sus manos la selección de los conflictos a regular, el debate sobre las alternativas que se proponen en cada caso y la decisión final para seleccionar una de ellas.

### **Sistemas totalitarios y sistemas autoritarios**

Los rasgos esenciales de los regímenes monocráticos que hemos definido anteriormente pueden presentarse en grados variables de intensidad. Esta variación ha permitido desarrollar una distinción entre sistemas totalitarios y sistemas autoritarios (Linz).

- Se denominan sistemas totalitarios a los que han llevado a su mayor intensidad características como:
  - la concentración de poder en una sola persona o en un grupo muy reducido, compacto y monolítico que se atribuye la interpretación exclusiva de la voluntad de la raza, la nación o la clase. Esta concentración se convierte en un «culto a la personalidad» del dirigente máximo, que adopta formas cuasi-religiosas;

CUADRO II.7.2. *Las dictaduras contemporáneas: una tipología y algunos ejemplos*

		<i>Ideología declarada</i>	
		<i>Conservadora del status quo socioeconómico</i>	<i>Transformadora del status quo socioeconómico</i>
¿Quién ejerce el poder? (agente/coalición dominante)	Clanes familiares, grandes propietarios tradicionales	Monarquías patrimoniales (Arabia Saudí, E.A.U., Kuwait, Jordania) Oligarquías centroamericanas (El Salvador, Guatemala, Honduras hasta finales de los años 1990)	
	Organización militar (directamente o mediante tutela)	Argentina (1976-1983) Myanmar Indonesia (1965-1998) Pakistán Chile (1973-1988)	Turquía (1920-1960) Corea del Sur (1970-1990) Libia Argelia
	Coalición burocrático-militar	España (1939-1976) Portugal (1926-1974) Taiwán (1950-1990)	China Cuba Vietnam Irak (1968-2003) Siria
	Organización civil-burocrática (mediante partido único dominante)	Azerbaijón Belarus Kazakstán Guinea Ecuatorial Zimbabwe	México (1929-2000) URSS (1917-1989) Corea del Norte Singapur Malaysia
	Organización clerical-religiosa	Tíbet (hasta 1950) Afganistán (1996-2001)	Irán

- la justificación de su actuación política mediante el recurso a una doctrina global, que pretende influir sobre todas las expresiones de la existencia humana: económica, familiar, cultural, religiosa, etc. Esta doctrina se presenta como un conocimiento científico que no admite refutación y cuya discrepancia es castigada como delito ideológico;
- el empleo sistemático del terror para eliminar cualquier forma de disidencia u oposición. El recurso a los campos de internamiento y exterminio puede ser llevado a extremos que van más allá de la «racionalidad» misma de una represión contra adversarios políticos: es el caso de los campos de exterminio nazis en Alemania (1939-1945), del *gulag* estalinista en la URSS (1936-1952) o de las deportaciones y ejecuciones masivas en Cambodia durante el dominio de los *kmer* rojos (1975-1979).

Lo que permite calificar a estos sistemas como «totalitarios» ha sido su pretensión de convertir a la política estatal en el mecanismo controlador de todas las demás esferas de relación humana y de ocupar todo el espacio social.

- Por su parte, los sistemas autoritarios exhiben rasgos similares a los anteriores, pero con menor grado de intensidad. Así, los rasgos que le diferencian de los sistemas totalitarios son los siguientes:
  - la concentración de poder en una coalición reducida de actores (militares, empresariales, religiosos, burocráticos...), que mantienen entre sí una cierta competencia por el reparto de dicho poder;
  - la legitimación del sistema dictatorial mediante la invocación de grandes principios —patria, orden, familia, progreso, justicia, etc.—, sin proclamar una ideología estructurada de carácter global y sin pretensiones de atender a todos los aspectos de la vida colectiva;
  - el recurso a la acción represiva —policial, judicial y mediática— con elementos de arbitrariedad y discontinuidad y sin llevarla a la práctica exterminio sistemático del opositor o disidente.

La aplicación a la realidad histórica de estas dos categorías —sistemas totalitarios y sistemas autoritarios— ha sido controvertida. Sin embargo, suele haber coincidencia en señalar como ejemplos de sistema totalitario las experiencias del estalinismo soviético en la URSS (1936-1956) y del nazi-fascismo en Italia y Alemania en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

### **El estado soviético: de la dictadura del proletariado al partido-estado**

La revolución rusa de 1917 puso en marcha una organización política que pretendía superar las deficiencias del estado liberal. Encarnado en el modelo socialista-soviético de la URSS, el modelo presenta las características siguientes:

- La relación política fundamental se establece entre poder político y cada ciudadano como miembro de una clase social, y no como individuo abstracto sin vinculaciones ni atributos. En cierto modo, el actor político principal es el proletariado: los trabajadores asalariados se convierten en protagonistas en el proceso de transformación revolucionaria de la economía y de la política. Esta situación excepcional de cambio justifica la «dictadura del proletariado», que sustituye a la «dictadura de la burguesía» propia del estado liberal.
- Cuando se pertenece a esta clase se disfruta de derechos, no sólo civiles y políticos, sino también sociales y económicos: las necesidades vitales —salud, educación, vivienda, salario, participación en las decisiones empresariales, etc.— deben ser garantizadas por el Estado. Pero estos mismos derechos derivan, no de una presunta naturaleza humana o de

la pertenencia a la nación, sino del mismo proyecto revolucionario: los derechos sólo se garantizan en tanto en cuanto no contradigan o pongan en riesgo el avance colectivo hacia la transformación de la sociedad. Por tanto, podrán limitarse libertades personales —de opinión, de asociación, etc.— o prestaciones económicas si se juzga que entorpecen en un momento dado el progreso social general.

- Por esta misma razón, el derecho —las leyes— son ahora la expresión de la voluntad transformadora de la clase revolucionaria, que tiene un proyecto de cambio social radical. El derecho está condicionado, por tanto, por este proyecto. La voluntad de la clase revolucionaria se elabora y se expresa a través del partido revolucionario —generalmente, del partido comunista— que ocupa una posición exclusiva o dominante en el escenario político. La «dictadura del proletariado» se confunde con la «dictadura del partido» y de sus dirigentes.
- La organización del estado está también supeditada al proyecto revolucionario y a la voluntad de llevarlo a la práctica. Por consiguiente, se prefiere una concentración de poder eficiente a una división o separación de poderes, que debilite el indispensable impulso transformador. Esta concentración de poder se articula en torno al partido revolucionario, cuyas estructuras y dirigentes acaban confundándose con las estructuras y dirigentes del propio estado. Con ello se da lugar —como se ha dicho— a la aparición del «partido-estado». Cuando la capacidad de movilización revolucionaria no es suficiente, este «partido-estado» ha de contar con la colaboración indispensable de un aparato represivo —policía política, sistema judicial dependiente del poder— que criminaliza la discrepancia política y la somete a represión sistemática.
- ¿Cómo se relaciona el estado soviético con el contexto económico y social? En su concepción revolucionaria, el estado soviético es el actor económico cuasi exclusivo para transformar la sociedad. Se convierte en propietario de los medios de producción —tierra, factorías industriales, instituciones financieras, empresas de servicios, etc.—, planifica su actuación y los dirige mediante personal de designación política. No hay ámbito económico separado del ámbito estatal, salvo para actividades marginales que son también reguladas. Esta economía socializada —o, mejor, estatalizada— ha de asegurar que los beneficios sean recuperados por todos los que han participado en su producción y no sean apropiados por unos cuantos.
- Esta misma posición de control o monopolio estatal se da en el campo de la intervención social: es el estado el que asume —o debe asumir— la prestación de bienes y servicios subvencionados a los ciudadanos: sanitarias, educativas, culturales, deportivas y de ocio, etc. En esta tarea de protección social está la misma justificación de la existencia del estado, mientras la sociedad no asegure por sí misma la cobertura igualitaria de las necesidades de la población.
- ¿De dónde nace este modelo de estado? La inspiración se encuentra en las corrientes socialistas del siglo XIX y, de modo particular, en la aportación de Marx al análisis de las relaciones entre economía y política. Marx subrayó que la organización económica y la estructura social condicionan los mode-

los políticos. Y que el antagonismo entre los intereses de los diferentes grupos sociales —la lucha de clases— es el que hace avanzar a las comunidades. Por consiguiente, cualquier proyecto transformador de la sociedad ha de intervenir —si quiere ser efectivo— en lo económico y lo político.

- Pero la definición política de Marx era poco precisa y no iba más allá de su referencia a la experiencia revolucionaria de la Comuna de París (1870-1871). Correspondió a Lenin —primero en sus textos y luego en su acción política— dar forma a este nuevo modelo. Fue la obra de un dirigente pragmático, obligado a adaptarse a las circunstancias de Rusia, en la que había tenido éxito la primera toma de poder por un grupo socialista revolucionario. Stalin —convertido en dirigente máximo de la URSS— extremó los elementos represivos del modelo y lo convirtió en una dictadura personal que se impuso sobre el proyecto revolucionario original.

En la práctica, el estado soviético fue una combinación de oportunismo histórico y de rigor doctrinario, que fue exportado —ideológica o militarmente— desde Rusia a otras sociedades de Europa central y oriental, Asia oriental y Cuba. En sus diversas versiones, demostró más capacidad para impulsar el desarrollo industrial y cultural de sociedades agrarias muy atrasadas —la propia Rusia y sus dominios asiáticos, China, Vietnam, Cuba— que para gobernar sociedades más complejas o en etapas avanzadas de desarrollo. De ahí la crisis que el modelo experimentó en el último tercio del siglo xx, simbolizada en la caída del muro de Berlín (1989). Su desaparición casi total ha dado paso a sistemas de orientación liberal-democrática en algunos países de Europa central y oriental (Chequia, Hungría, Polonia, Eslovenia) o a regímenes populistas autoritarios en Rusia, los Balcanes o Asia central.

### ¿UN HORIZONTE PERDIDO?

«Una vez desaparecidos los antagonismos de clases... y estando concentrada toda la producción en manos de los individuos asociados, entonces perderá el poder público su carácter político. El poder político... es el poder organizado de una clase para la opresión de las otras. Si el proletariado en su lucha contra la burguesía se constituye fuertemente en clase; si se erige por una revolución en clase dominante y como clase dominante destruye violentamente las antiguas relaciones de producción, destruye al mismo tiempo que estas relaciones las condiciones de existencia del antagonismo de las clases, destruye las clases en general y, por tanto, su propia dominación como clase. En sustitución de la antigua sociedad burguesa, con sus clases y sus antagonismos de clases, surgirá una asociación en la que el libre desarrollo de cada uno será la condición del libre desarrollo de todos.»  
(K. Marx y F. Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, 1848.)

«El proletariado no tiene necesidad del estado más que durante cierto tiempo. No estamos en modo alguno en desacuerdo con los anarquistas en cuando a la abolición del estado como fin. Afirmamos que para alcan-

zar este fin es necesario utilizar provisionalmente los instrumentos del poder del estado contra los explotadores, del mismo modo que es indispensable para la supresión de las clases la dictadura provisional de la clase oprimida» (V. I. Lenin, *El Estado y la revolución*, 1917).

---

## El estado nazi-fascista: la sumisión de la nación al líder

El fracaso de los primeros intentos —1917-1923— de instaurar el modelo soviético en países como Alemania, Italia o Hungría no significó el retorno a modelos liberales o preliberales. Para cerrar el paso a la tentación soviética se esbozaron propuestas que desembocaron en el estado nazi-fascista. En este modelo se recogían y sintetizaban algunos rasgos de proyectos antiliberales anteriores. ¿Qué caracteriza, pues, a este modelo?

- En primer lugar, la relación política fundamental se establece entre el poder concentrado en un líder supremo y una comunidad nacional. No es el ciudadano individual del modelo liberal, ni el miembro de la clase social del modelo soviético quien aparece como sujeto de la acción política. En el tipo que examinamos, la existencia política de un individuo depende de su identificación con el «todo» comunitario —sea estatal o nacional—, al que ha de someter sin reserva todas las dimensiones de su vida: familiar, económica, cultural, religiosa, deportiva, etc. Esta «totalidad» se define por rasgos étnicos o históricos: quienes no comparten estos rasgos son ignorados. O son apartados de la vida política, como cuerpos extraños a la misma que deben ser violentamente marginados: los programas de exterminio genocida de la Alemania nazi constituyen la expresión extrema de esta visión.
- La presencia activa en la política «totalitaria» queda, pues, reservada a los miembros de esta comunidad nacional, cuyo interés general es interpretado por un líder inspirado y visionario. Los derechos individuales que dan acceso a la vida política son precarios, porque están condicionados al interés del «todo» estatal-nacional, tal como lo concibe en cada momento el jefe supremo que lo personifica e interpreta.
- Es la voluntad de este mismo líder la que da origen al derecho como conjunto de reglas básicas por las que se rigen los conflictos colectivos. Por tanto, la permanencia o estabilidad del derecho queda supeditada a los designios del dirigente supremo, con facultades ilimitadas para modificarlo cuando desee y sin tener que sujetarse a complejos procedimientos de reforma. Porque en esta visión no cuenta tanto la racionalidad de la norma —resultado de un debate colectivo—, como el presunto vigor creativo de la voluntad del jefe. Este vigor contiene un elemento de violencia, que es exaltada también en la ideología nazi-fascista como recurso indispensable para eliminar a los opositores del interior y para imponerse sobre los competidores del exterior. De ahí la importancia de una policía política, sometida a la voluntad del líder y de su camarilla, como instrumento fundamental de represión.
- En esta concepción estatal no hay justificación para una división de poderes. Al contrario, la base del sistema es la concentración de autori-

dad en una sola persona —jefe, *duce*, *führer*, caudillo, *conductor*—, de la que desciende todo poder en una escala claramente jerarquizada. A esta persona corresponde, en último término, la designación y la destitución de todas las demás figuras que ocupan posiciones de poder en el esquema estatal. Son seleccionadas entre una minoría que se agrupa en un partido o movimiento único y a la que se exige como mérito principal y casi exclusivo la lealtad incondicional al jefe.

- ¿Qué papel juega el estado en las relaciones económicas y sociales? En el ámbito económico, el estado favorece el desarrollo del capital privado, mediante la promoción de infraestructuras —transportes, comunicaciones— y mediante la inversión militar. También actúa directamente en la puesta en marcha de algunos proyectos industriales que comportan riesgos no asumibles para el capital privado, a la vez que fomenta su concentración monopolista para hacerlo más competitivo en un entorno mundial. En el orden social suprime los sindicatos obreros —persiguiendo a sus militantes y dirigentes— y los convierte en organizaciones controladas por el propio estado y supeditadas al interés del capital. Como contrapartida pone en marcha algunos sistemas estatales de asistencia —seguridad social, higiene, vivienda, regulación de condiciones laborales—, con el fin de atemperar las condiciones extremas de desempleo y explotación que pudieran ser motivo de agitación social. De este modo justifica su presentación como alternativa a un modelo liberal —que se despreocupaba de las condiciones sociales y económicas de los individuos— y afirma superar la lucha violenta de clases que inspiraba al modelo soviético.
- ¿Dónde residen las bases ideológicas que explican este modelo estatal? Tampoco en este caso hay que pensar en la existencia de un proyecto cerrado, construido por la mente de algún pensador clarividente. El tipo estatal que describimos es resultado de la integración de intereses de grupos sociales y de diversas aportaciones ideológicas. Algunas de estas aportaciones son anteriores a la misma experiencia: nacionalismo y xenofobia, organismo conservador tradicional, tradicionalismo autoritario, algunos elementos socialistas. Otros elementos doctrinales son fabricados para la ocasión y con el fin de justificar sobre la marcha el sistema que se está construyendo. Junto a los textos de agitación política de Mussolini y Hitler pueden reseñarse algunas construcciones antiliberales de origen académico, especialmente las del filósofo Giovanni Gentile en Italia o las del constitucionalista Carl Schmitt en Alemania.

Como es bien sabido, fue en Italia (1923-1943) y en Alemania (1933-1945) donde el modelo cristalizó de modo más acabado. Algunos de sus rasgos fueron adoptados también en otros países europeos durante períodos más o menos prolongados entre los años veinte y cincuenta del siglo xx, en combinación con elementos de origen católico conservador: Hungría, Austria, Portugal, España o Rumania. Sin embargo, la dinámica belicista del modelo —la guerra formaba parte de su proyecto nacionalista expansivo y de su política económica— condujo a la derrota total en 1945 de sus versiones originales: la Alemania nazi y la Italia fascista. Podría afirmarse que el sistema fracasó en el mismo terreno —el campo de batalla— que había considerado como más favorable y donde esperaba superar a los demás modelos.

# ESTADO, MONOCRACIA Y DEMOCRACIA: (2) LAS POLIARQUÍAS

### **De la democracia de los clásicos a las poliarquías contemporáneas**

Ya hemos visto la dificultad de conciliar la forma política estatal y el principio democrático. También hemos señalado el carácter controvertido del concepto de democracia. Para los clásicos, la democracia —entendida como «poder del pueblo» o «poder de la mayoría»— no era un régimen político aconsejable. Pero esta apreciación negativa se modificó a lo largo del siglo XIX: se extendió entonces la exigencia de llevar a la práctica la idea de la igualdad humana y del derecho de todos a intervenir en política. Y, con esta exigencia, la democracia pasó a ser una bandera movilizadora de energía política.

- Esta valoración positiva de la democracia ha dado lugar a una gran abundancia de definiciones, cada una de las cuales pone el acento en alguno de los rasgos que se presentan como característica de la política democrática. Son los siguientes:
  - la titularidad última del poder atribuida a todos los miembros de la comunidad, aunque el ejercicio de este poder sea confiado a una parte minoritaria de la misma (Rousseau, Jefferson);
  - la protección de los derechos de cualquier minoría frente a la mayoría, para evitar que una voluntad mayoritaria acabe —política o físicamente— con los que no forman parte de ella y para permitir que la minoría de hoy pueda convertirse en la mayoría de mañana (Bentham, J. Mill);
  - la selección de los gobernantes mediante decisión popular, en un proceso de competencia abierta entre pluralidad de contendientes: en otras palabras, una selección basada en elecciones periódicas y competitivas (Schumpeter, Dahl);
  - la intervención popular en las decisiones socioeconómicas —y no sólo políticas—, con el objetivo de promover el pleno desarrollo de las capacidades individuales y garantizar la progresiva igualdad de condiciones entre ciudadanos (Marx, Macpherson);

- la capacidad de los ciudadanos para influir directamente sobre el contenido de las decisiones políticas, de tal manera que exista correspondencia entre las acciones del gobierno y las aspiraciones de quienes resultan afectados por las mismas (Barber).

#### DE LA *POLIS* GRIEGA A LA DEMOCRACIA ESTATAL

La *polis* griega tomaba sus decisiones políticas en asamblea abierta que reunía a todos los ciudadanos, excluyendo a mujeres y esclavos. La ejecución de dichas decisiones era confiada a magistrados seleccionados por sorteo entre la ciudadanía: las elecciones eran un mecanismo excepcional. Algunas ciudades medievales europeas desarrollaron un modelo de gobierno parecido, pero fueron absorbidas por el estado. Cuando algunos ilustrados del siglo XVIII idealizaron el modelo ateniense, intentaron trasladarlo de su contexto original —una ciudad de tamaño reducido o mediano basada en la esclavitud y en la que eran fáciles las relaciones personales— al nuevo contexto del estado territorial europeo, donde las distancias eran considerables y la relación personal prácticamente imposible. La democracia electiva o representativa fue el modo de adaptar aquel modelo ideal a la nueva situación: la intervención en los asuntos públicos no correspondería ahora a todos los ciudadanos, sino a sus representantes libre y periódicamente elegidos. Se salvaban los problemas prácticos que presentaban las comunidades de gran dimensión y se mantenía una cierta vinculación entre las decisiones políticas y la voluntad de los ciudadanos. Pero se pagaba el precio de constituir dos categorías desiguales: los representantes —con un control creciente sobre todo tipo de recursos políticos (información, habilidades, contactos)— y los ciudadanos de a pie, privados en general de dichos recursos. Frente a esta democracia representativa o electiva se ha reivindicado la necesidad de potenciar la democracia directa o participativa, tal como la practican todavía algunos cantones suizos o algunos municipios de Estados Unidos: reuniones periódicas de toda la población o, en su defecto, recurso frecuente a la consulta directa —mediante referéndum— en la que cada miembro de la comunidad puede pronunciarse sobre la cuestión. La posibilidad de manipulación de las asambleas abiertas o la simplificación excesiva de las cuestiones sometidas a referéndum han sido esgrimidas como inconvenientes de la democracia directa.

- Otros autores prefieren sintetizar las diferentes versiones de la democracia en dos grandes categorías: una más interesada en los medios de la política y otra más atenta a sus objetivos o fines.
  - La primera versión, conocida como democracia instrumental o procedimental, atiende sobre todo a las reglas del proceso político que han de ser claras e iguales para todos los participantes en el mismo. Esta

perspectiva se orienta a la fase del *input* —según la visión sistémica de la política— y su preocupación es asegurar el «juego limpio» entre todos los actores, garantizando que tengan su oportunidad de intervención. Las tres primeras definiciones del apartado anterior pueden ser entendidas como variantes de la democracia instrumental o procedimental.

- La segunda versión, calificada como sustantiva o material, toma como referencia los objetivos políticos: el sistema será tanto más democrático, cuanto más disminuyan las desigualdades económicas y sociales existentes entre los miembros de la comunidad. Esta versión atiende más al *output* político: no se conforma con la fidelidad a reglas de procedimiento, sino que reclama determinados resultados en el ámbito económico y social. Las dos últimas definiciones del apartado anterior se relacionan con esta visión sustantiva de la democracia.

#### LINCOLN, CHURCHILL Y LA DEMOCRACIA

- En su discurso de inauguración del cementerio militar de Gettysburg (1863), Abraham Lincoln (1809-1865), presidente de Estados Unidos durante la guerra civil, se refirió al sistema político norteamericano como «el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo». ¿Cómo puede relacionarse esta célebre definición con las diferentes concepciones de la democracia que hemos apuntado?
- En el curso de un debate parlamentario, Winston Churchill (1874-1965), el líder conservador británico, formuló un juicio sobre la democracia que ha hecho fortuna: «La democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás que se han intentado de vez en cuando.» ¿Qué argumentos pueden sustentar este juicio? En sentido contrario, ¿qué razones hay para descartar la democracia en determinadas condiciones o contextos?

### Medios y fines en la democracia

Todas las definiciones de democracia levantan objeciones, no sólo porque presentan dificultades técnicas, sino porque penetran —como les ocurría ya a Platón o a Aristóteles— en el ámbito de las valoraciones: cada definición presupone una toma de posición de quien la formula respecto de lo que entiende por política y espera de ella.

La idea de política que hemos adoptado condiciona una determinada concepción de la democracia. ¿De qué modo? Si hacer política equivale a la gestión de los conflictos de una comunidad, la democracia consistiría en hacerlo mediante la intervención más amplia posible de los ciudadanos en los diferentes momentos de dicha gestión: en la identificación y selección de los conflictos a regular, en el debate sobre las alternativas que se proponen para cada caso y en la decisión final para seleccionar una de ellas. En pocas

palabras, esta concepción de la democracia exige deliberación y decisión. No se limita, pues, a facilitar la decisión, sea directa o delegada: requiere igualmente que esta decisión sea precedida de un diálogo libre y bien informado entre quienes han de tomarla.

Por esta razón, no reuniría condiciones democráticas un sistema que negara capacidad política a un grupo de la comunidad por razón de género, etnia, lengua, religión, profesión, nivel de instrucción, etc. Tampoco sería democrático un sistema que descansara sobre mecanismos de intervención opacos o inaccesibles al colectivo interesado: ausencia de elecciones libres, falta de control sobre las autoridades delegadas, secreto en las deliberaciones, restricción o reserva de la información, represión de toda forma de crítica y oposición a las autoridades, etc. Finalmente, sería discutible la condición democrática de un sistema que produjera de forma sistemática decisiones con resultados discriminatorios para ciertos individuos o grupos, en lugar de favorecer la equiparación de condiciones entre todos ellos.

- Así pues, el mínimo común denominador de las democracias —aquellas condiciones indispensables para que un sistema político pueda ser catalogado como tal— estaría constituido por:
  - 1) el libre acceso a la actividad política de todos los miembros de la comunidad, sin excluir de los derechos de ciudadanía por razones de género, clase, raza, lengua, religión, instrucción, etc.;
  - 2) la designación electoral de las autoridades en competición libre, equilibrada y periódica;
  - 3) la existencia de un control permanente sobre la actuación de dichas autoridades, para hacerlas responsables de su actuación;
  - 4) la capacidad para asociarse en organizaciones autónomas e independientes de las autoridades;
  - 5) la garantía efectiva de la libertad de expresión, que permita la crítica y la oposición a las autoridades y a sus decisiones;
  - 6) la pluralidad de fuentes de información asequibles a la ciudadanía.

Cada uno de estos requisitos plantea problemas de interpretación: ¿en qué condiciones hay que reconocer como ciudadanos a quienes proceden de otro país?, ¿qué sistema electoral permite una competición aceptablemente imparcial y no sesgada?, ¿cómo se hace más efectiva la responsabilidad de los gobernantes?, ¿cómo se consigue la pluralidad de fuentes informativas cuando se producen situaciones de concentración de medios? Estos y otros interrogantes planean sobre cualquier lista de rasgos definitorios de una democracia. Pero cabe admitir que en la lista citada se contienen los elementos básicos que han permitido el progreso de determinadas sociedades hacia situaciones más cercanas al polo democrático de una escala ideal.

- Más difícil es señalar los fines o los objetivos que un sistema democrático debe alcanzar. Por ello, la dificultad de definir una «democracia de fines» conduce a veces a conformarse con la «democracia de los medios». O, en

los términos usados antes, a dejar de lado la democracia sustantiva y concentrarse en una democracia instrumental. Quienes optan por esta última versión sostienen que ponerse de acuerdo sobre los medios —sobre las reglas del juego para regular los conflictos— es ya un progreso suficiente. Por tanto, no hay que ponerlo en riesgo, debatiendo sobre los valores o los fines que una democracia debe ambicionar: la democracia —dirán— sólo puede subsistir en la medida en que es neutral cuando se plantea la cuestión de los objetivos o de los valores.

Sin embargo, admitir la regla democrática de una participación sin exclusiones plantea una cuestión que va más allá de lo estrictamente instrumental: si la democracia es sólo procedimiento, ¿por qué se exige la participación de todos y no se reserva exclusivamente a los más competentes, los mejor preparados o los más hábiles? Si no está claro que la democracia sea siempre el método más eficaz o el más rápido para solucionar las diferencias que la política debe regular, ¿qué justifica este principio de intervención universal que ninguna concepción de la democracia se atreve a negar, al menos, de modo abierto?

Dar respuesta a esta pregunta nos lleva de nuevo —aun sin quererlo— al terreno de los valores. Si se acepta esta participación política sin exclusiones es porque cada miembro de la comunidad reconoce el valor singular del otro y, a la vez, espera obtener de este otro el mismo reconocimiento de su valor como persona. La consecuencia lógica de este reconocimiento recíproco conduce a la democracia más allá de lo que algunos quizá desearían: a saber, a procurar que este valor personal —admitido en principio— pueda activarse en la práctica en todas sus dimensiones, facilitando a cada sujeto las condiciones económicas, familiares, educativas, laborales, etc., que permitan su desarrollo.

Con lo cual volvemos de nuevo al ámbito de los fines. Es decir, regresamos al terreno de la democracia sustantiva. Desde esta perspectiva, cuando alguien sostiene una visión de la democracia estrictamente limitada a las reglas —los medios— exhibe una cierta incoherencia interna, al rechazar la consecuencia lógica del criterio principal que dice sostener. En el peor de los casos, puede sospecharse que quien se pronuncia por esta visión instrumental y limitada de la democracia sólo la acepta de modo condicional: admite únicamente las reglas de la democracia en tanto en cuanto las decisiones políticas que produzca no alteren las relaciones de desigualdad en las que este «demócrata instrumental» ocupa probablemente una posición ventajosa que no quiere perder.

### **El mapa de las poliarquías contemporáneas: el estado liberal-democrático**

Si nos proponemos trazar un mapa universal de la democracia nos aparecerán tantas versiones del mismo como definiciones de la democracia circulan por el mundo. El carácter de ideal exigente que tiene la democra-

cia hace que no haya sistema político que satisfaga totalmente sus requisitos. Una versión razonablemente realista debería tener en cuenta tanto las reglas —el libre acceso a la intervención política por parte de los ciudadanos—, como los resultados —un bajo nivel de desigualdad social y económica—. De acuerdo con esta perspectiva exigente el número de estados homologados como democráticos no pasa de la treintena, sobre un total mundial que se aproxima a los doscientos. Son los sistemas que —según lo que antes señalamos— pueden calificarse de poliarquías o de estados liberal-democráticos. Su población agregada se sitúa en torno al 15 % de la población mundial.

### ¿UN RECUENTO DEMASIADO OPTIMISTA?

Recientemente, algunos autores han hecho un recuento más optimista cuando intentan cuantificar la extensión de la democracia. En este recuento optimista incluyen a más de cien sistemas democráticos entre los poco más de doscientos estados actualmente existentes en el mundo (Diamond, 2003). Tal recuento se basa en calificar como democrático a todo sistema político que permita la celebración de elecciones para la sustitución de sus gobernantes. Pero tiene poco o nada en cuenta otra serie de requisitos: garantía razonable de los derechos políticos y sociales para todos los ciudadanos, protección efectiva de las minorías, poder judicial independiente, etc. Lo cierto es que —si no se dan tales condiciones— se debilitan el valor del resultado de las elecciones y la certeza de que van a celebrarse con regularidad. Pese a ello, es justo reconocer que en los últimos treinta años y en todas las regiones del planeta son cada vez más los regímenes que recurren a las elecciones como medio de legitimación del poder. Es un hecho positivo, aunque no reúnan todos los rasgos propios de los estados liberal-democráticos o poliarquías contemporáneas.

Este modelo es resultado de experiencias históricas que corrigen las insuficiencias demostradas por el estado liberal ante la irrupción de la política de masas. Las correcciones afectan a aspectos políticos y a aspectos socioeconómicos, hasta producir un tipo estatal que —a partir de la segunda mitad del siglo xx— aparece como hegemónico en un área reducida del planeta, pero que comprende a las sociedades más desarrolladas e influyentes: Europa occidental y septentrional, Estados Unidos y Canadá en América del Norte y Australia y Nueva Zelanda en Oceanía. ¿Qué cambios presenta respecto del estado liberal que describimos más arriba?

- La relación política fundamental se define como una relación entre el poder y los miembros de un grupo, ya sea una clase, un colectivo territorial, una organización política o sindical, etc. Se admite que la acción política corresponde en la práctica a los colectivos y no a un individuo aislado de

sus iguales, tal como pretendía el estado liberal. El poder, por tanto, dialoga y negocia con actores colectivos, que tienen sus representantes en diferentes órganos y escenarios.

- Por esta misma razón se amplía el contenido de los derechos civiles y políticos propios del modelo liberal. No sólo se extiende el derecho al voto a todos los ciudadanos —varones adultos, primero, y mujeres, más adelante—. También se añaden otros derechos políticos y sociales, como propios de los miembros de un mismo grupo: derechos de los partidos, de los sindicatos y patronales, de los colectivos definidos por su posición en la economía —asalariados, trabajadores autónomos, agricultores, profesionales, consumidores—, en el ciclo de vida —jóvenes, tercera edad— o por compartir circunstancias culturales —grupos lingüísticos o religiosos— o personales —minusvalías físicas o psíquicas—, etc. En especial, los derechos sociales —a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, etc.— se convierten en bandera y programa de este modelo.
- En este contexto, la elaboración de las leyes —como decisiones formales que regulan el conflicto colectivo— no es resultado de un debate entre individuos ilustrados o de la inspiración de un dirigente genial. Es el resultado de pactos negociados entre los intereses de los grupos, que los partidos trasladan al parlamento. Cada grupo participa por medio de sus representantes en las diferentes fases de la toma de decisiones e intenta —no siempre con el mismo éxito— que sus propuestas sean aceptadas por los demás. Y, aunque los grupos con más recursos e influencia consiguen mejores resultados, en general no se cierra la puerta a la intervención de los menos dotados.
- De esta situación se deduce también que el poder se comparte y distribuye: entre los partidos de la mayoría y de la oposición, entre los diversos grupos activos en el escenario político. De esta «poliarquía» (Dahl) —o pluralidad de poderes— resultan equilibrios más o menos duraderos, que evitan la imposición absoluta de unos sobre otros. Los colectivos más poderosos no pueden ignorar de manera permanente o sistemática los intereses de los menos dotados: en alguna medida, deben atenderlos para no poner en riesgo su posición dominante o para deslegitimar el propio sistema en su conjunto.
- Se modifica a fondo la relación que el estado liberal mantenía con el ámbito social y económico. El estado asume ahora responsabilidades económicas de importancia: regula las crisis cíclicas del capitalismo con medidas de fomento de la actividad económica, redistribuye recursos mediante el sistema impositivo, controla directa o indirectamente sectores considerados estratégicos (transporte, energía, comunicaciones, banca, seguros, etc.), proclama el derecho a un puesto de trabajo y media en las negociaciones entre asalariados y capital mediante la fijación de ciertas condiciones de la contratación laboral (horarios, seguridad, vacaciones, salarios mínimos, derecho de huelga, etc.). Todo ello configura lo que se ha denominado un sistema de «economía mixta». Es mixta porque en este modelo se combinan las intervenciones del sector público y del sector privado, a diferencia del modelo liberal —donde el es-

tado se inhibía de la economía— o del modelo socialista soviético — donde la asumía en exclusiva—.

- Por otra parte, el estado se compromete a cubrir algunos riesgos que amenazan a los grupos más vulnerables de la comunidad. Para ello pone en marcha un sistema de previsión social para afrontar situaciones de enfermedad, accidente, invalidez, paro laboral, etc. También garantiza determinados umbrales de bienestar para los ciudadanos y ello le convierte en prestador de servicios y bienes sociales: ayudas a la familia, vivienda pública, educación universal, sanidad pública, etc. Forman parte ahora de las obligaciones del estado «social» o «del bienestar», en lugar de corresponder a la libre generosidad de los particulares, de la Iglesia o del propio estado.
- ¿Qué ingredientes doctrinales han sustentado este modelo de estado? Las aportaciones a su base ideológica tienen origen diverso. Hay que recordar, en primer lugar, algunas orientaciones liberales que insisten en la necesidad de ampliar la base social del sistema: para ello habían propuesto extender el derecho al sufragio y atribuir al estado algunas funciones de intervención económica y social. Los nombres de Stuart Mill y de John Maynard Keynes podrían ser representativos de esta corriente en lo político y en lo económico, respectivamente. También debe ser recordado el llamado pensamiento social cristiano: ya desde mediados del siglo XIX, tanto sectores católicos como protestantes critican los excesos depredadores del capitalismo liberal y proponen reformas económicas y políticas para mejorar la situación de los más débiles. Pero es, sobre todo, la reflexión y la experiencia socialista democrática la que está más asociada a esta propuesta de estado liberal-democrático o estado social: de modo particular, la socialdemocracia germánica y escandinava, junto con el laborismo británico, empezaron a dar cuerpo a este modelo estatal desde su participación en el gobierno desde los años treinta del siglo XX y, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial.

¿Qué hizo posible esta transformación del estado liberal en este estado liberal-democrático de orientación social? ¿Qué factores facilitaron esta relativa «socialización» de un modelo liberal individualista? Tres factores pueden explicarla. En lo económico, la propia expansión del capitalismo industrial —en su versión «fordista» o de producción a gran escala—, que generaba pleno empleo y a la vez ampliaba los mercados para muchos de sus productos. En lo político, la capacidad de presión de los sindicatos y partidos de orientación socialista y comunista, que contaban con el apoyo mayoritario de los trabajadores asalariados estimulados por el mito de la revolución social. Finalmente, la explotación económica desarrollada por los países europeos sobre sus colonias, que permitía exportar hacia países dependientes buena parte de los costes de las concesiones sociales que se hacían a los trabajadores de la metrópoli.

Estos tres factores hicieron posible el llamado gran pacto social entre capital y trabajo asalariado: el capital renunciaba a extremar su capacidad de explotación económica y aceptaba la intervención estatal —fiscalidad

progresiva, derecho laboral, administración asistencial, etc.—, mientras que las organizaciones representativas del trabajo asalariado abandonaban en la práctica su objetivo de revolución social, sustituyéndolo por una presión reivindicativa permanente y orientada a la negociación. De este trato resultaban beneficios para ambas partes. Por un lado, el fomento estatal de la demanda aseguraba al capital contra los efectos cíclicos de las crisis económicas y le protegía contra el riesgo de revolución social. Por otro, se garantizaba a los trabajadores la plena ocupación y una mayor participación en los rendimientos de la economía, por la vía de las prestaciones estatales en materia social.

Durante casi cuarenta años —desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los años setenta—, este pacto social fue gestionado con éxito en la mayoría de los países de Europa occidental por gobiernos conducidos generalmente por partidos socialdemócratas y demócratacristianos, en negociación constante con sindicatos y organizaciones patronales. Se benefició de un período de expansión económica sin precedentes, que facilitó el pleno empleo de la población y la difusión de bienestar —educación, salud, cultura— entre amplios sectores sociales. Sin embargo, esta larga etapa de bonanza económica —con estados que se mostraban capaces de controlar las crisis cíclicas del capitalismo— empezó a declinar a mediados de los años setenta. Y con este declive empezó a ponerse en tela de juicio el modelo liberal-democrático, especialmente en su actividad de intervención social y económica.

---

#### ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO, ESTADO SOCIAL Y ESTADO DEL BIENESTAR

El modelo liberal-democrático es conocido también como estado social o estado del bienestar. Cuando nos referimos a él como estado liberal-democrático, subrayamos que —junto con las libertades civiles heredadas del modelo liberal— acepta una intervención popular en la conducción de los asuntos colectivos: el estado liberal se democratiza. Cuando utilizamos la denominación alternativa de estado social o estado del bienestar, se señala que este modelo tiene como objetivo promover el crecimiento económico y asegurar mayores niveles de bienestar para toda la población: el estado liberal se «socializa».

---

---

#### DOS REFERENCIAS ESTADÍSTICAS PARA IDENTIFICAR AL ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO

Dos magnitudes revelan la existencia del modelo estatal liberal-democrático. La primera magnitud nos la da la importancia del gasto gestionado por el estado —en su sentido más amplio— y que se sitúa —como media— entre el 40 y el 60 % del PIB. Dicho de otro modo, el estado administra en torno a la mitad de toda la riqueza generada anualmente por

la sociedad. El segundo indicador lo constituye el gasto público con fines sociales, en relación a lo dedicado a otras actividades de titularidad pública: seguridad interior y exterior, infraestructuras, relaciones diplomáticas, administración de justicia, etc.

---

---

#### DE LA «GRAN DEPRESIÓN» AL ESTADO SOCIAL

Un momento clave para el arranque del estado social o estado liberal-democrático se sitúa en la gran depresión capitalista de los años treinta. Se comprobó entonces la incapacidad de los mecanismos económicos del modelo liberal para controlar la crisis y se experimentó la brutalidad del impacto que ésta tuvo sobre los sectores más débiles: paro, desnutrición, enfermedad, etc. Para hacer frente a esta gran crisis social, el gobierno británico de la época encargó una investigación que dio como resultado el llamado informe Beveridge (1942), bautizado con el nombre de su autor. En el informe se señalaba que la sociedad de su tiempo debía hacer frente a «cinco gigantes» o amenazas: la pobreza, la enfermedad, la ignorancia, la miseria en las condiciones materiales de vida y el paro. Para derrotarlos, el estado no podía inhibirse. Debía intervenir con acciones políticas de todo tipo: económicas, asistenciales, educativas, laborales, en dotación de infraestructuras, etc. La puesta en marcha de estas políticas por los gobiernos europeos de la posguerra de 1945 dio lugar al estado social o del bienestar. Un estado que debía ocuparse del bienestar del ciudadano desde el vientre de su madre hasta la tumba: *from womb to tomb*.

---

### El desgaste del estado liberal-democrático

Es difícil poner en duda el éxito de la experiencia liberal-democrática. Ha de ser considerada como la adaptación más efectiva del ideal democrático a la forma política estatal, en comunidades humanas de gran dimensión y de elevada complejidad socioeconómica. Con todo y como acabamos de indicar, el modelo empezó a dar señales de agotamiento hacia los años setenta del siglo xx.

- En lo económico se registró una creciente inestabilidad monetaria, un estancamiento económico combinado con alta tasa de inflación, el hundimiento masivo de sectores industriales tradicionales (acero, industria pesada, construcción naval, minería del carbón, etc.) y, como resultado, el crecimiento del paro crónico, especialmente entre mujeres y jóvenes.
- En lo social aumentaron las expresiones de malestar y de protesta frente a situaciones que hasta aquel momento se habían aceptado sin gran discusión: por ejemplo, la discriminación de la mujer en los ámbitos laboral y familiar o la explotación incontrolada de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente.

- Finalmente, en lo político se hizo patente la creciente dificultad del estado para procesar —junto a las demandas tradicionales— otras nuevas y más complejas. Con ello se hacía más problemática la capacidad estatal para gestionar viejos y nuevos conflictos y se dudaba por ello de la «gubernabilidad» de las sociedades avanzadas. Al estado le costaba obtener recursos suficientes para atender adecuadamente a su papel redistribuidor: el rendimiento fiscal de la sociedad parecía haber llegado al límite —la llamada «crisis fiscal del estado»— y ello le conducía a un creciente endeudamiento exterior, poniendo en peligro las prestaciones sociales.

Estas reacciones de frustración y descontento permitieron afirmar que el estado del bienestar había dado paso, paradójicamente, a un «estado de malestar» (Cotarelo): en otros términos, a una pérdida de legitimidad del modelo y de sus actuaciones. Para explicar los síntomas anteriores, los analistas han identificado algunos factores. Entre ellos pueden contarse los cuatro siguientes:

- el efecto combinado de la caída demográfica y del incremento de la expectativa de vida: la población de los países avanzados se estanca o disminuye y, como consecuencia, envejece. Ello la hace menos productiva y, a la vez, más necesitada de atenciones sociales, especialmente en pensiones y sanidad;
- el cambio gradual de los valores sociales, desarrollado como una «revolución silenciosa» (Inglehart) que ha puesto en primer plano la preocupación por la identidad y la realización personal o la calidad de vida, frente a estructuras familiares tradicionales, a la inercia del crecimiento económico ilimitado o a la explotación incontrolada del medio y los recursos naturales, etc.;
- la evolución del sistema productivo hacia una situación en la que el conocimiento y la información se convierten en las «materias primas» más valiosas. En esta «sociedad del conocimiento» se modifican las formas de organización del trabajo propias de la sociedad industrial. Una producción menos seriada y menos masiva altera la estructura laboral de la vieja sociedad industrial: frente a la homogeneidad de los asalariados se configura ahora una composición dual que distingue entre un sector cualificado y adaptable a cambios acelerados y otro sector condenado a trabajos de baja cualificación, precarios e intermitentes;
- el impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación, que reduce distancias y encoge espacios territoriales. La internacionalización de las finanzas, de la producción y del comercio establece ahora una competición a escala planetaria, en la que disminuyen algunas ventajas comparativas de las viejas sociedades desarrolladas. La redistribución de recursos de todo tipo y los conflictos que esta redistribución genera se plantean ahora en un plano mundial, en el que los estados ceden parte de su protagonismo a otros actores no estatales (cfr. II.9).

---

 «LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LA DEMOCRACIA»

En un texto de 1984, Norberto Bobbio (1909-2004), filósofo de la política, resumía lo que él denominaba las promesas incumplidas de la democracia individualista o liberal. Éstos eran algunos de los incumplimientos señalados por el autor italiano:

- 1) Los grupos, y no los individuos, se han convertido en los sujetos políticamente relevantes de una «poliarquía» de poderes desiguales.
- 2) La representación política no deja al representante la capacidad de decidir conforme a su libre juicio (mandato representativo), sino que lo convierte en autómatas sujeto a las instrucciones del partido, del grupo de interés o del sindicato (mandato imperativo).
- 3) La democracia no ha alcanzado la identificación gobernantes-gobernados y ha reconstruido una elite de profesionales de la política.
- 4) La democracia no ha conseguido llegar a ámbitos donde se toman decisiones que afectan a toda la comunidad: la economía, la empresa, la administración, etc.
- 5) La democracia no ha eliminado completamente la opacidad del poder, el «secreto de estado». En lugar del *ágora* abierta predomina el *aula* cerrada de los despachos burocráticos, los pasillos del poder, los servicios secretos, etc.
- 6) La democracia —en su versión actual— no ha conseguido extender la virtud cívica o el amor a la cosa pública: ha crecido la apatía política y la dependencia clientelar basada en el interés individual.

A las críticas de Bobbio podrían añadirse hoy algunas más. Por ejemplo, las siempre confusas relaciones entre democracia y dinero: ¿de qué modo hay que financiar la política democrática sin incurrir en corrupciones y abusos? O el crecimiento de un poder incontrolado de los medios de comunicación de masas: ¿cómo preservar la libertad de información ante algunas coaliciones de intereses económicos y mediáticos, que simplifican y manipulan el debate democrático? Pese a lo crítico de sus análisis, Bobbio concluía afirmando que «es preferible una mala democracia a una buena dictadura». ¿Qué argumentos le permiten sostener esta afirmación?

---

### Viejas y nuevas respuestas a las exigencias democráticas

Los intentos de dar una respuesta a esta situación de crisis se inscriben en diferentes líneas de interpretación, que revisan las relaciones entre el estado, la democracia y la esfera de las relaciones socioeconómicas.

- Para quienes se inspiran en antiguas o nuevas versiones del pensamiento marxista o de las corrientes libertarias, el desgaste del estado liberal-de-

mocrático es prueba de la imposibilidad de conseguir una democracia política efectiva, mientras no sean eliminadas las desigualdades provocadas por la estructura socioeconómica y, especialmente, las que resultan de la propiedad privada de los medios de producción. Si estas desigualdades no desaparecen, la democracia política es sólo una fachada —una «democracia formal»— que oculta un sistema permanente de exclusiones y marginaciones. Para que en su lugar se consiga un sistema de inclusión y participación de todos en las decisiones se impone una transformación radical —revolucionaria— del sistema económico capitalista: cuando las decisiones económicas fundamentales sean compartidas en lugar de ser monopolizadas por una sola clase social se darán las condiciones para establecer una democracia «real» o efectiva. En ella, todos los miembros de la comunidad dispondrán efectivamente de las mismas condiciones de vida, se responsabilizarán conjuntamente de los asuntos colectivos e incluso —a medio o largo plazo— podrán prescindir del estado como aparato de coacción.

En opinión de quienes sostienen esta visión, las experiencias fallidas del estado socialista-soviético en la URSS (1917-1989) y de sus diferentes adaptaciones en otros países no invalidan el análisis. En todo caso, revelan una desviación de sus líneas básicas, al haber concentrado de nuevo la propiedad y la decisión política y económica en unas pocas manos. Al someterla al poder político y no al poder de los ciudadanos, dirigentes del partido único y burócratas usurparon la capacidad de intervención que correspondía a toda la ciudadanía. Por tanto, el fracaso económico y político de este intento histórico no justificaría —desde esta perspectiva— una descalificación definitiva del proyecto.

- En el extremo opuesto, otros sectores —y como un eco de lo expresado ya por Platón— entienden que la evolución del estado liberal-democrático ha confirmado los inconvenientes de confiar la conducción de los asuntos públicos a todos los ciudadanos. Si se admite que el individuo se mueve exclusivamente por su afán de beneficio o utilidad personal, la mayoría ciudadana —constituida por los menos instruidos, los menos capaces y los más pobres— acabará imponiendo su tiranía, en perjuicio de la libertad y aun a costa de perjudicar el desarrollo general de sus propias comunidades. Para curarse en salud, por tanto, hay que reducir al mínimo el ámbito de la política y reservarla a la decisión de una minoría de expertos. Ello comporta la retirada del estado de toda acción económica y social y exige la privatización total de empresas y servicios públicos (transportes, educación, sanidad, etc.), la inhibición estatal en la regulación de las condiciones laborales, el recorte severo en prestaciones sociales a los colectivos más vulnerables, etc. En paralelo se propugna la reducción drástica de la fiscalidad, la simplificación de las administraciones públicas y la congelación o supresión del personal funcionario: «menos estado equivale a mejor estado».

Esta visión manifiesta una fuerte desconfianza hacia las instituciones políticas y administrativas, hacia los partidos y sus representantes, etc. Quiere que algunas de sus funciones tradicionales sean transferidas a ac-

tores privados, a organismos de constitución mixta público-privada o a órganos públicos no sometidos al control electoral. Así ocurre con determinadas agencias o autoridades responsables de la propuesta y control de políticas sectoriales: los bancos centrales, las comisiones reguladoras de las bolsas de valores, de las políticas energéticas, del transporte o de las comunicaciones, etc. La versión más radical de esta aproximación se ha inspirado en autores neoliberales (Hayek, Friedman, Nozick), y en grupos catalogados a veces como «libertarios o anarquistas de derechas». Las políticas conservadoras de los gobiernos de M. Thatcher (1979-1990) en Gran Bretaña y de R. Reagan en Estados Unidos (1980-1988) respondían a esta orientación, convencidos de que los problemas sociales y económicos no podían ser resueltos por el estado, porque —para ellos— era el propio estado liberal-democrático el que constituía el principal problema.

- Para otros analistas, finalmente, las crisis y las insuficiencias del estado liberal-democrático —tanto en los países desarrollados, como en los países en vías de desarrollo— reclaman una revisión realista de sus posibilidades. Desde esta perspectiva, hay que admitir la persistencia de una desigualdad incorregible entre los ciudadanos cuando se trata de intervenir en la política. Siempre ha habido y siempre habrá una división entre una elite gobernante y una masa gobernada. ¿Qué aporta, pues, la democracia? Lo propio de la democracia consiste en permitir a la mayoría gobernada que intervenga en la selección de la elite gobernante: las elecciones —y no la fuerza, el nacimiento o el dinero— son el mecanismo de la comunidad para seleccionar entre elites diversas que se enfrentan para desempeñar la función de gobierno y para renovarlas periódicamente. Así lo habían previsto algunos autores en la primera mitad del siglo xx: Weber, Michels, Schumpeter, W. Mills. Para una versión menos pesimista de esta visión «realista», la democracia se caracteriza por facilitar la intervención en las decisiones a grupos de todo tipo: políticos, empresariales, sindicales, ideológicos, profesionales, etc. (Bentley, Truman). Se reconoce que esta participación es desigual en influencia: hay actores con mayor peso que otros. Pero existe una cierta competición entre sectores sociales organizados: como resultado se produce una pluralidad de poderes que se organizan en «poliarquía» (Dahl). Esta poliarquía constituiría la adaptación de la democracia a las complejas sociedades contemporáneas.

Una versión menos conformista respecto de la situación actual del estado liberal-democrático es la que aportan los sectores que podemos calificar como realistas críticos. En ellos se incluyen quienes no aceptan como un dato insuperable las deficiencias del estado liberal-democrático. Las toman como punto de partida para revisar las actuales instituciones de la democracia y ampliar la capacidad de intervención individual y colectiva en los procesos de decisión. Insisten en la necesidad de reforzar el componente dialogante —o dialéctico— de la democracia, ampliando los momentos de debate entre posiciones y alternativas: sólo de este modo sería posible evitar la simplificación tecnocrática de los expertos, que convier-

ten la intervención ciudadana en simple aprobación o rechazo de lo que tales expertos han elaborado previamente (Habermas). Justifican la función redistribidora del estado y su intervención en los aspectos sociales y económicos (Rawls, Dworkin). En otros casos, el acento reformador se pone en el diseño de nuevas instituciones —referéndum, consejos cívicos— que potencien la intervención directa de los ciudadanos, acudiendo —cuando sea conveniente— al auxilio de las nuevas tecnologías de la información (Pateman, Budge). Para esta visión, se trata de desarrollar una democracia participativa o «fuerte» (Barber) como alternativa a la democracia indirecta o débil del estado liberal-democrático, que se basa casi exclusivamente en la acción de los representantes elegidos. En esta línea y en algunos países, se han experimentado nuevas técnicas de intervención ciudadana en la decisión política, basadas en la noción de democracia deliberativa o participativa, especialmente a escala local.

### ¿Democracia «postsocial» o «postestatal»?

Las principales correcciones prácticas al modelo poliárquico o liberal-democrático inspiradas en las revisiones críticas anteriores han tenido lugar en Europa occidental, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

- Durante los años ochenta y noventa, estos países han reducido de manera decisiva la intervención estatal en la economía, llevando a cabo la privatización de empresas y servicios públicos, la liberalización de intercambios financieros y comerciales o la desregulación parcial de las relaciones laborales. Han rebajado moderadamente o han mantenido sin aumentarla la presión fiscal y han limitado en medida variable algunas prestaciones sociales en materia de subsidios o de asistencia sanitaria. Pero no han renunciado a una intervención reguladora pública que marque las reglas básicas a las que deben someterse actores públicos, privados y del «tercer sector» o asociaciones voluntarias. Con estas medidas se han intentado combinar las exigencias de la economía postindustrial y de la competencia internacional con la necesidad de conservar equilibrios internos, nacidos del pacto social que dio origen al estado del bienestar.
- Estos equilibrios se rompen cuando —como resultado de políticas sociales restrictivas— la sociedad empieza a «dualizarse»: mientras un sector conserva una situación razonablemente protegida de riesgos e inseguridades, otra parte —la constituida por desocupados crónicos, categorías menos cualificadas, inmigrantes, etc.— queda relegada a la marginalidad y a la precariedad. Para salvar este riesgo se ha propuesto la transformación del estado del bienestar clásico en un estado de la solidaridad o post-social, en el que las instituciones públicas no abandonan sus funciones en el campo económico y social, pero las modifican. Así, en el modelo de estado social correspondía al sector público el papel de protagonista-propietario en algunas actividades económicas y condicionaba todas las de-

más mediante la imposición de reglas de intervención y control. En el nuevo proyecto «postsocial», el estado se limita a garantizar la competencia eficiente de los actores económicos privados, impidiendo las situaciones de monopolio que puedan disminuir aquella eficiencia. Por su parte y en el campo social, el estado ya no sería el proveedor exclusivo y casi monopolista de servicios y prestaciones (sanidad, educación, seguridad social, asistencia a la tercera edad, deporte, etc.): se convertiría ahora en promotor y habilitador de la provisión de estos servicios, confiados indistintamente a instituciones públicas, mercantiles y no lucrativas. La acción concertada del estado con empresas privadas, organizaciones voluntarias o entidades religiosas sería la regla y la acción estatal directa sería la excepción.

- Con el fin de legitimar esta nueva distribución de funciones se señala que no basta únicamente el gran pacto entre capital y asalariados, característico del estado social. La mayor complejidad de las sociedades actuales y la diversidad de situaciones colectivas y personales obliga a establecer una amplia serie de pactos que se suman al viejo pacto social: pactos de solidaridad entre generaciones (jóvenes, adultos, viejos), entre géneros, entre trabajadores ocupados y desempleados, entre trabajadores con contratos permanentes y trabajadores con contratos temporales, entre ciudadanos nativos y población inmigrada, etc.
- Para dar mayor fuerza a los pactos citados se ha propuesto también ampliar la participación ciudadana directa en la toma de decisiones de interés público. Ello significa acercar los centros donde se toman las decisiones a quienes son afectados por ellas y requiere, entre otras condiciones, un acceso más fácil a la información, agilidad y transparencia en los sistemas de consulta, coparticipación en la elaboración de políticas públicas y en su aplicación, rendimiento de cuentas efectivo por parte de políticos y gestores, descentralización territorial de las administraciones, etcétera. Junto al papel reconocido a organizaciones —partidos, sindicatos, patronales, otros colectivos—, también debe quedar lugar para la intervención individual de ciudadanos no organizados.

#### LA REVISIÓN DEL ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO. REGULACIÓN Y PROVISIÓN DE PRESTACIONES Y SERVICIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las alternativas al estado liberal-democrático o del bienestar aparecen esquematizadas en el cuadro II.8.1, según a quién se atribuya la regulación y la provisión de prestaciones y servicios de protección social. Los tres tipos ideales que figuran en el cuadro corresponden al estado del bienestar clásico (1), al estado del bienestar revisado, pluralista o postsocial (2) y al estado neoliberal (3).

CUADRO II.8.1. *Provisión de servicios y prestaciones sociales*

		<i>En régimen de monopolio estatal</i>	<i>En régimen de competencia plural</i>
<i>Regulación del régimen de provisión de servicios y prestaciones</i>	<i>Por autoridad del estado</i>	(1) Estado del bienestar	(2) Estado postsocial
	<i>Como efecto del «mercado libre»</i>	—	(3) Estado neoliberal

Con estas iniciativas, no se abandona el empeño de conciliar la vieja forma política estatal con las exigencias de la democracia, en sus dimensiones política y socioeconómica. Se intenta legitimar una nueva forma política que, a principios del siglo XXI, tome el relevo del estado liberal-democrático. En esta dirección se han movido recientemente algunos partidos y gobiernos socialdemócratas europeos, que propugnan la exploración de una «tercera vía» o de un «nuevo centro».

Sin embargo, la crisis del estado liberal-democrático afecta a menos del 15 % —850 millones de habitantes— de la población de la Tierra. Los cinco mil millones restantes son ciudadanos de estados donde no se dan ni las condiciones políticas ni las condiciones sociales del modelo citado: las dificultades con que tropiezan para influir en las decisiones económicas o políticas que les afectan son muy superiores. Pero en el mundo globalizado de principios del siglo XXI, la situación de unos y otros es interdependiente: ni los países más evolucionados pueden ignorar la competencia parcial que representan algunos de los estados en desarrollo, ni éstos pueden decidir autónomamente sobre su futuro sin contar con las decisiones de los primeros.

- Todas las políticas económicas estatales están estrechamente interrelacionadas: en los años noventa, las crisis monetarias de México, Brasil o el Sudeste asiático o la recesión en el Japón o en Rusia han afectado directamente a la evolución de las economías norteamericanas y europeas. Y viceversa. De ahí la incapacidad de un solo estado para orientar decisivamente el curso de su economía. El hecho es que en este mundo económicamente interdependiente de finales del siglo XX se ha reforzado el papel de los organismos internacionales que elaboran e imponen políticas económicas y comerciales de aplicación obligatoria para los estados: el Fondo Monetario Internacional o la Unión Europea serían ejemplos claros de ello.
- No ocurre lo mismo en el campo de las políticas sociales. Se admite a menudo que ya no es posible desarrollar el «estado del bienestar en un solo país», pero no existe aún una instancia internacional para la elaboración y aplicación de políticas sociales a escala planetaria. A esta tarea se dedican un creciente número de organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario: las campañas internacionales contra el trabajo infantil en países en vías de desarrollo, a favor de la educación de la mujer, en

pro del comercio justo o de la conservación de recursos no renovables han tenido alguna influencia sobre estados y empresas transnacionales y repercuten positivamente sobre sectores vulnerables de la población mundial. La presencia de estas organizaciones no gubernamentales en algunas conferencias internacionales —sobre la condición de la mujer, sobre población, sobre la protección del medio ambiente, sobre el comercio mundial— ayudan a la gestación de un «pacto social» entre las sociedades desarrolladas del «primer mundo» y las sociedades en desarrollo del «tercer mundo».

---

#### UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LA DEMOCRACIA SOCIAL: LA RENTA BÁSICA

La dimensión igualitaria del ideal democrático se ha enfrentado siempre con la realidad de las desigualdades económicas. Las limitaciones recientes del estado social o liberal-democrático han llevado a proponer el reconocimiento de un nuevo derecho social: el derecho a percibir una «renta básica» para todos los mayores de edad (Van Parijs). Esta «renta básica» consistiría en la percepción de una cantidad periódica que cubriría sus necesidades vitales sin contraprestación alguna. De este modo, se aseguraría una igualdad efectiva de oportunidades entre ciudadanos. Dado que esta renta provendría de los recursos obtenidos por el estado mediante la recaudación de impuestos, la propuesta ha generado un intenso debate sobre sus efectos sociales y económicos a medio y largo plazo.

---

Cabe concluir de todo ello que la llamada «crisis» del estado del bienestar o liberal-democrático coincide con una erosión del propio estado como forma de organización política. Las características atribuidas al estado —poder ilimitado y coactivo sobre un territorio bien definido— se han ido desdibujando: a principios del siglo XXI, pocos estados —por desarrollados que sean— son capaces de llevar a cabo por su cuenta y riesgo una determinada política económica o una particular política de bienestar. Su papel se ha visto disminuido progresivamente como efecto de la llamada globalización en todo tipo de relaciones e intercambios. Al examinar, pues, las líneas de futuro de lo que puedan ser nuevas formas políticas, hay que plantearse si en realidad no nos estamos moviendo hacia un modelo «post-estatal» que examinaremos más adelante.

# EL AGOTAMIENTO DEL ESTADO: ¿POLÍTICA DESPUÉS DEL ESTADO?

### **La exportación del estado: una aclimatación desigual**

El estado —como forma de organizarse políticamente— es un invento europeo. Nació —como se ha dicho— en algunas sociedades del norte y occidente del pequeño continente. En los cinco siglos siguientes a su aparición —desde finales del siglo xv hasta mediados del siglo xx—, la forma estatal se fue extendiendo por todo el planeta como modelo dominante.

- Según los analistas, el éxito de esta difusión obedece a diversas razones. Para algunos, es el contexto económico externo —la expansión de la economía capitalista— lo que en cierto modo obligó a las comunidades a organizarse siguiendo el patrón estatal para poder competir adecuadamente entre sí (Wallerstein). Otros, en cambio, ponen el acento en la evolución interna del propio sistema político, en el que se produce una irresistible centralización del poder (Anderson, Weber). Finalmente, los hay que optan por aludir a una combinación de factores externos e internos (Tilly).
- La expansión del estado ha seguido varias oleadas. Una primera etapa se desarrolla en la propia Europa, cuando las monarquías del centro y del este van configurándose siguiendo este patrón. Sin embargo, el modelo adopta perfiles propios en cada uno de los casos principales —Prusia, Rusia—, donde la lógica militar y el papel de la nobleza tienen una influencia muy señalada. A finales del siglo xviii, el estado cruza el Atlántico y los Estados Unidos adaptan también el esquema a sus características de sociedad política «nueva», que se constituye sin los poderes tradicionales —nobleza, Iglesia— que podrían condicionarla directamente.

Durante el siglo xix aparecen nuevos estados europeos —Bélgica, Grecia, Italia, Rumania, Bulgaria, Serbia— y el modelo se extiende también por toda América Latina, tras el hundimiento de los imperios español y portugués. Finalmente, la difusión general del estado se produce en el siglo xx. Como resultado de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la disolución de los imperios alemán, austríaco y turco da lugar a la aparición de nuevos estados. Finalmente, uno de los efectos de la Segunda Guerra

Mundial (1939-1945) es el arranque del proceso de descolonización de los territorios dependientes de las grandes potencias europeas: de este modo, África, Asia y Oceanía conocen también la expansión del modelo estatal. Culmina así el éxito de un producto surgido en unas determinadas circunstancias históricas y culturales, pero que parece aclimatarse también en situaciones muy diferentes a las originales.

- No hay que engañarse, sin embargo, respecto del alcance de esta aclimatación. En muchos países, los rasgos teóricos del modelo estado —autonomía de lo político, concentración de la capacidad coercitiva, institucionalización de las relaciones de poder— no han adquirido un desarrollo pleno. Juegan en su contra factores de orden interno y de orden externo.

En el orden interno, la relación política sigue a veces muy directamente vinculada a otras conexiones —de parentesco, de etnia o de tribu—, que dejan en segundo plano la relación estado-ciudadano. En otros casos, el estado no consigue hacerse de manera efectiva con el control de la coacción: no consigue recaudar impuestos ni alcanza a extirpar manifestaciones de violencia «privada» que compiten con la estatal. Finalmente, es frecuente la fragilidad de las reglas y de las instituciones: es una prueba de ello la constante sucesión de golpes de estado, el establecimiento de regímenes de poder personal y la sistemática vulneración de las leyes por parte de quienes deberían aplicarlas.

Pero hay también condiciones de origen externo que tienen influencia sobre este proceso. La aparición de los nuevos estados ha tenido lugar cuando se habían consolidado ya otros actores políticos y no políticos —otros estados, empresas transnacionales, organizaciones internacionales— con un papel decisivo en el escenario mundial. En algún caso, ha correspondido a estos actores la creación de nuevos estados. Así ocurrió con la creación del estado de Panamá (1903) de acuerdo con los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos. Este papel está reforzado por la interdependencia en las relaciones económicas, la facilidad de las comunicaciones y el alcance de los medios militares. En este contexto, las grandes potencias económicas y estratégicas fijan marcos de actuación a los nuevos estados, de los que éstos sólo escapan en contadas ocasiones. Por su parte, los actores no políticos —grandes empresas y consorcios transnacionales, medios de comunicación, asociaciones criminales o, en otra medida, organizaciones no gubernamentales— condicionan también la acción de estos «nuevos» estados, que no disponen ya de la capacidad de aislamiento y de iniciativa propia de épocas en las que el mundo era —debido a la menor rapidez e intensidad de las comunicaciones— mucho más extenso y disperso que en la actualidad. Sin restar importancia al patrón estatal dominante podría decirse —parafraseando una bien conocida ironía política— que nuestro planeta se ha organizado finalmente en estados, pero que unos han llegado a ser «más estado» que otros.

---

**ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO GLOBAL**

La posición del estado en el actual sistema político global se ha modificado. ¿En qué medida se expresa este cambio en el episodio que se describe a continuación?

- En 1988, un avión de la compañía norteamericana Pan Am estalló en vuelo. En el accidente perecieron sus 259 ocupantes y once vecinos de Lockerbie, la población escocesa sobre la que el aparato se precipitó. Investigaciones posteriores demostraron que la causa del accidente fue un atentado terrorista. En 1991, los dos ciudadanos libios que habían sido identificados como presuntos responsables del hecho se refugiaron en su país. Reclamados por la justicia escocesa y norteamericana de acuerdo con las normas del derecho internacional, el gobierno libio rehusó entregarlos. A instancias de Estados Unidos y de Gran Bretaña, las Naciones Unidas decretaron sanciones contra Libia —embargo de determinados productos, suspensión de vuelos internacionales, etc.—, mientras los imputados no fueran entregados. Finalmente y después de negociaciones al más alto nivel, Libia aceptó en 1999 confiarlos a las autoridades holandesas para que fueran juzgados en los Países Bajos por un tribunal constituido y regulado según el derecho escocés. El veredicto —dictado en 2001— absolvió a uno de los imputados y condenó al otro a 27 años de prisión. El gobierno libio recurrió la sentencia, pero finalmente se avino a pagar (2003) una indemnización a los familiares de las víctimas —10 millones de dólares en cada caso— con el fin de obtener la anulación de las sanciones fijadas por las NNUU y restablecer las relaciones diplomáticas y económicas con Estados Unidos y la Unión Europea.
- 

**Demasiado grande y demasiado pequeño: las dos caras del estado**

Hace menos de cincuenta años, la descolonización de las posesiones europeas en África, Asia y Oceanía (1948-1970) hizo que todo el planeta quedara organizado como un sistema de estados. Unas décadas más tarde y cuando se inicia el siglo XXI, esta visión ha entrado en crisis. Hasta el punto de que es posible hablar de una «revolución copernicana»: la política ya no gira en torno al estado y se desarrolla en un ámbito más amplio en el que el estado constituye una pieza más.

En muchas ocasiones, esta realidad no es todavía perceptible para el ciudadano común: sigue considerando al estado como la instancia política fundamental, aunque buena parte de sus competencias estén ahora condicionadas por instancias exteriores. Pero esta misma inercia en la percepción tuvo lugar cuando era el estado el que iba ocupando posiciones que antes correspondían a otros poderes feudales o eclesiásticos.

En su origen, la estatalización de la política sólo era percibida por

quienes tenían la posibilidad de intervenir en ella: las elites dirigentes, los teóricos y los observadores expertos. Poco a poco se hizo también patente para los demás miembros de la comunidad, que a lo largo de sus vidas experimentaban la presencia estatal en multitud de manifestaciones: en el pago de los impuestos, en el servicio militar, en la escolarización obligatoria, en la seguridad social o en la vigilancia policial. Hoy, no hay hombre o mujer que —a veces a su pesar y con pocas excepciones— escape a una relación con «su» estado.

Esta estatalización del proceso político ha ofrecido una doble cara, según haya sido contemplada desde la propia comunidad o desde fuera de ella. La cara interna del estado ha revelado una determinada forma de organizar la práctica política —sus actores, sus procesos, sus interacciones—, con objeto de asegurar la subsistencia y la integración de la propia comunidad. Por su parte, la cara externa hace del estado una pieza de un sistema político global: en este espacio exterior, cada comunidad organizada en estado pretende defender su identidad y su integridad contra agresiones o intromisiones exteriores de carácter económico, militar, cultural, etc. Pero estas dos vertientes de la forma estatal se han visto afectadas por una serie de transformaciones, que le privan de capacidad suficiente para regular de modo eficiente los conflictos que se producen en la sociedad.

- En su vertiente interna, el estado parece haberse hecho demasiado grande y demasiado complejo. Cuando crece la diversidad y singularidad de las demandas sociales expresadas por colectivos y grupos, la pretensión estatal de atender a todas ellas acaba limitando su capacidad para advertirlas a tiempo, reaccionar ante ellas de modo diligente y facilitar salidas razonablemente aceptables para quienes las formulan. Entre las demandas sociales dirigidas al estado se incluyen ahora aspiraciones muy diversas: por ejemplo, compensar minusvalías físicas o psíquicas, proteger la identidad étnico-cultural o de género, facilitar el desarrollo y el equilibrio personal, etc. El estado está sometido a una «sobrecarga» que no es capaz de digerir.

La centralización del poder político estatal —que en su momento fue una ventaja eficaz— se convierte ahora en un hándicap o limitación. Como resultado, su papel regulador de conflictos es suplantado por otras instancias en las que los actores pactan o negocian sus desacuerdos al margen del estado. En algunos casos, son las propias autoridades territoriales subestatales las que se convierten en gestores de conflictos antes reservados al estado: de hecho o de derecho, los gobiernos locales y regionales intervienen ahora con mayor incidencia en cuestiones de seguridad, desarrollo económico y cultural, sanidad, asistencia social, etc. En otros casos, corresponde a diferentes instancias privadas o corporativas la función de intervenir en la regulación de dichos conflictos: asociaciones profesionales o sindicales, confederaciones patronales, agrupaciones de afectados o de usuarios, entidades culturales o religiosas, asociaciones no lucrativas, etc. El estado se limita con frecuencia a validar los acuerdos establecidos entre aquellos actores sociales o a pactar con ellos.

Por otra parte, en los últimos cincuenta años el propio estado ha crecido tanto en complejidad —más instituciones, más servicios, más agencias, etc.— que se hace cada vez más difícil la coordinación entre todos sus componentes. Con ello ve reducida su unidad de acción y se convierte en un conglomerado heterogéneo, disperso y en ocasiones contradictorio en sus mismas intervenciones. La visión del estado como estructura piramidal dirigida desde un vértice dominante se difumina progresivamente, porque su misma hipertrofia le paraliza.

Finalmente, también debilita la acción tradicional del estado la creciente aspiración de muchos ciudadanos a decidir directamente sobre asuntos de interés común e incluso a gestionar por sí mismos servicios antes confiados a las administraciones estatales. La democracia participativa —en contraste con la democracia representativa— pretende facultar a los ciudadanos para intervenir políticamente sin la mediación de representantes elegidos o de burocracias profesionales. Pero esta implicación inmediata del ciudadano desdibuja también una de las notas características del estado: la diferenciación institucional.

- En su vertiente externa, en cambio, el estado parece ahora demasiado pequeño. La concentración de poder estatal ejercido sobre un ámbito territorial bien delimitado ya no es tan decisiva. La tecnología del transporte y de la comunicación ha hecho que las distancias se hayan «encogido» de manera acelerada, intensificando todo tipo de intercambios. La tecnología militar contemporánea ha disminuido o anulado la capacidad que un estado tiene hoy para imponerse por sí solo en un conflicto bélico con otro estado, si no cuenta con el apoyo o la cobertura de una alianza interestatal. Como resultado de esta evolución acelerada, las desigualdades entre grupos y personas y los conflictos generados por estas desigualdades se plantean hoy abiertamente a escala planetaria.

Para abordar dichos conflictos, únicamente valen las estrategias financieras, militares o culturales de alcance global y sólo cuentan efectivamente quienes pueden incidir sobre ellas. El reconocimiento formal como estado no asegura hoy por sí solo la posibilidad de intervenir en este escenario global. Pero tampoco permite el dominio claro sobre un territorio bien delimitado, que distinguía a la política estatal. ¿Qué control ejerce un estado sobre su propia política monetaria, cuando está pendiente de su endeudamiento externo y sometido a las fluctuaciones de las transacciones financieras internacionales? ¿Cómo protege su seguridad un estado desprovisto de armas nucleares y de misiles capaces de transportarlas? ¿En qué medida puede perseguir delitos o fraudes virtuales cometidos *on-line* o programados por el crimen organizado? ¿Cómo puede salvaguardar el medio ambiente de su comunidad ante agresiones —emisión de CO<sub>2</sub>, radiación nuclear, vertido de tóxicos— perpetradas a miles de kilómetros de su territorio? ¿Qué influencia ejerce sobre los medios de comunicación, cuando se han privatizado la inmensa mayoría de los sistemas públicos, integrados ahora en unos pocos grupos transnacionales y rápidamente adaptados a la revolución digital y a la transmisión telefónica y por satélite?

En estas condiciones, el estado se convierte en uno más de los actores políticos planetarios y pierde protagonismo. Ahora compite o colabora con una nueva constelación de actores políticos a escala global, que invaden a menudo el ámbito de decisión que el estado había considerado como propio y exclusivo. ¿De qué actores se trata? Podemos contar entre ellos a:

- las organizaciones interestatales a las que los estados —de buen grado o a la fuerza— ceden competencias: la Unión Europea, la ONU, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la OTAN, etc.;
- las grandes empresas transnacionales, cuya creciente concentración les permite tratar de tú a tú a gobiernos estatales y organismos internacionales: en el área de las finanzas, de la energía, de las comunicaciones, de la producción farmacéutica, etc.;
- las redes transnacionales de organizaciones no gubernamentales (ONG's) —convertidas en actores transnacionales—, entre las que destacan Amnistía Internacional, Survival International, Greenpeace, Human Rights Watch, Oxfam, Médicos sin Fronteras, etc.;
- las llamadas «redes invisibles» que mezclan negocio y crimen organizado a escala mundial: tráfico de armas, narcotráfico, paraísos fiscales, etc.;
- determinados actores privados que asumen papeles hasta hace poco reservado a autoridades públicas: bufetes jurídicos que arbitran en conflictos legales entre particulares o entre estados y particulares, sociedades o agencias que valoran la solvencia financiera de los propios estados y de otras instituciones públicas, etc.

#### UN RANKING DE EMPRESAS Y ESTADOS

Si se establece un *ranking* mixto de estados —según su renta nacional bruta— y de empresas —según su cifra de ingresos anuales—, las cuatro mayores empresas del mundo se situarían entre los veinte estados con mayor producción económica. Empresas como BP, Wal-Mart, Royal Dutch-Shell o Exxon superan no sólo a países en vías de desarrollo, sino a países como Austria, Polonia, Noruega o Dinamarca. Por su parte, las cincuenta mayores empresas presentan un potencial económico superior al de ciento cincuenta estados independientes. La creciente fusión de empresas ha incrementado todavía más la ventaja comparativa de las grandes corporaciones —en el sector financiero, de la energía o de las comunicaciones— respecto de la capacidad económica de la gran mayoría de estados.

## Entre el estado mundial y la política de la sociedad-red

En este contexto, los estados han visto cómo se desdibujaban las dos características que les distinguían de otras formas de organización política: autonomía y concentración territorial del poder. Ello se ha reflejado en la ineficacia creciente de sus intervenciones, con resultado negativo sobre su legitimidad. Pese a ello, los estados no han dejado de afirmar su soberanía —su «superioridad» exclusiva— frente a los demás actores políticos (cfr. III.10). En algún caso admiten que se trata ahora de «soberanía limitada» o que han cedido parte de ella, para referirse a esta nueva posición estatal. Pero no caen en la cuenta de la contradicción que encierran estas expresiones: la soberanía —en su acepción original— no admitía cesiones ni límites. Cuando tales límites aparecen —de hecho o de derecho, aceptados o forzosos, sobre su acción interna o sobre su acción exterior—, la soberanía estatal deja de ser tal: al igual que la virginidad, la soberanía no admite grados. Y con la evaporación progresiva de la soberanía se evapora la cualidad que distinguía al estado de otras formas de organización política.

En conclusión, pues, la hegemonía de la forma estatal parece socavada desde dentro y laminada desde fuera. Cada vez son más los sujetos —individuales y colectivos— que ya no reconocen en el estado aquel instrumento que les podía dar una protección razonable frente a incertidumbres de todas clases. Esta expectativa de protección se ha ido desplazando —según los casos y los problemas— hacia otras estructuras de interacción social. Para algunos y en según qué ámbitos, son las organizaciones no gubernamentales o los organismos internacionales; para otros, son las grandes empresas transnacionales.

Si no hay un punto exclusivo de referencia como pretendía ser el estado, ¿de qué modo puede garantizarse hoy la indispensable cohesión social?, ¿cómo impedir el estallido incontrolado de los conflictos provocados por las desigualdades entre colectivos: culturales, étnicas, sociales, económicas, de género, de edad, etc.?

A principios del siglo XXI, las respuestas a estos interrogantes no son concluyentes. Con todo, al igual que Maquiavelo, Bodin o Hobbes vislumbraron a partir de sus observaciones la emergencia de un nuevo modo de organización política, los observadores contemporáneos se esfuerzan por perfilar la forma política que pueda suceder al estado en su papel hegemónico.

- Algunos entienden que la forma estatal va proyectándose gradualmente a escala planetaria: los organismos internacionales constituirían el embrión de un «estado mundial», dotado con sus instrumentos de coacción —un ejército mundial—, de arbitraje legal —unos tribunales internacionales—, de regulación económico-financera —el FMI, el Banco de Pagos Internacionales— o de fomento del bienestar social —UNESCO, FAO, OMS, etc.—. De este modo sería posible elaborar políticas de alcance general y aplicarlas luego con el auxilio de instrumentos de coacción si fuera necesario.

- Otros, en cambio, sostienen que la complejidad de las relaciones humanas actuales y la amplitud del ámbito en que se desarrollan hacen, no sólo imposible, sino también inconveniente una regulación política centralizada al estilo de un «estado mundial». Afirman que los costes de esta centralización son muy superiores a los presuntos beneficios que pudieran derivarse de ella. Por consiguiente, entienden que el libre juego de las interacciones sociales de todo tipo produce equilibrios suficientemente aceptables y facilita un progreso general. No ven posibles otros acuerdos políticos que no sean los que tiendan a asegurar la libertad de transacciones económicas y sociales. Como resultado del ejercicio de esta libertad de transacción se producirán los ajustes suficientes para ir equilibrando las posiciones de partida entre todos los colectivos.
- Finalmente, hay quien entrevé la constitución de una «sociedad-red» (Castells), formada por una constelación de nódulos o núcleos que ejercen alguna actividad reguladora en conflictos singulares, pero no se ocupan de dar respuesta a la totalidad de todos ellos. ¿Quiénes componen esta constelación o red? Figuran en ella, por ejemplo, actores de naturaleza política, como son:

- los «antiguos» estados;
- las entidades políticas subestatales —regionales y locales—, tanto actuando en solitario como en asociación;
- los organismos interestatales de carácter regional y sus correspondientes instituciones: por ejemplo, la UE, la ASEAN o Mercosur; o
- los organismos interestatales de carácter planetario: las Naciones Unidas y sus organismos dependientes (UNESCO, OMS, FAO, OIT, etc.); el FMI, el Banco Mundial, la OMC, etc.

Pero hay que contar también con otros actores, nacidos al margen de los estados, y que ejercen su actividad en el ámbito planetario:

- las Iglesias y otras organizaciones religiosas;
- las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario, ecologista, pacifista, etc., que se articulan y coordinan a escala mundial;
- los medios de comunicación de difusión internacional;
- las grandes empresas transnacionales;
- las redes de universidades que colaboran internacionalmente en programas de investigación y de docencia, las asociaciones científicas y profesionales de ámbito universal, etc.

Estos actores intervienen también en la elaboración de políticas públicas de alcance planetario: informan a la opinión, movilizan energías ciudadanas, actúan como consultores y expertos para los estados y organismos interestatales, comparten decisiones, etc. ¿Cómo se relacionan entre sí? Los diferentes actores se insertan en esta red, estableciendo entre sí conexiones de carácter multidireccional. No prima la jerarquía

vertical atribuida al estado, sino la interdependencia. Ninguno de ellos es propiamente autosuficiente y cada uno requiere la asistencia de otros para operar eficientemente sobre los conflictos en que pretende intervenir. Por ejemplo, no es posible elaborar una política medioambiental medianamente efectiva si no se tienen en cuenta la diversidad de sujetos interesados en la misma: empresas contaminantes, comunidad científica, administraciones estatales y subestatales, organismos internacionales, organizaciones ecologistas, instituciones educativas, medios de comunicación, etc.

### **¿Hay lugar para la democracia más allá del estado?**

Pero esta desintegración del sistema estatalista encierra riesgos e incertidumbres. Si siempre existieron dificultades teóricas y prácticas para conciliar la afirmación de un poder estatal soberano con la idea democrática, hay que plantearse ahora si la situación que empieza a perfilarse será más o menos favorable a la superación de dichas dificultades. Los pronósticos no son concluyentes.

- Por un lado, se ha señalado que la marcha imparable del estado hacia la constitución del «Gran Hermano» orwelliano se ha detenido: es cierto que el estado puede hoy usar la tecnología de la información para reforzar la vigilancia y el control burocrático sobre sus ciudadanos. Pero no es menos cierto que los ciudadanos tienen ahora en sus manos instrumentos del mismo tipo para reaccionar frente al estado y someterlo a mayor control que en otros tiempos: por ejemplo, el uso del vídeo para denunciar excesos policiales o el recurso a Internet para formar coaliciones de resistencia o de apoyo en determinadas materias de interés colectivo.

En la actualidad, es la capacidad de intervención ejercida por actores no estatales de la red la que hace vulnerables los derechos de los ciudadanos y disminuye la aptitud del estado para protegerlos. Así, la información contenida en las transacciones mediante tarjeta de crédito deja en manos de entidades privadas —y no del estado— aspectos importantes de la intimidad de los ciudadanos. Por su parte, grupos empresariales u organizaciones criminales son capaces de interferir las comunicaciones oficiales y usarlas en beneficio propio: «El estado, hoy, puede ser más vigilante que vigilado» (Castells).

Lo mismo puede afirmarse respecto de las tecnologías de la represión y de la violencia. Muchos de los recursos técnicos —armas, dispositivos electrónicos— disponibles por los estados se ofrecen también en un mercado mundial accesible a otros actores. Por esta razón, hay que contar no sólo con las organizaciones criminales y terroristas que pueden coaligarse a escala internacional, sino también con las empresas privadas de seguridad interna o de asistencia militar que operan en algunos países como ejércitos mercenarios. En comparación con los cuerpos oficiales de

seguridad del estado, estas organizaciones son todavía menos controlables en sus actividades de violencia y represión.

- Todo ello obliga a plantearse la pregunta sobre la compatibilidad entre este sistema político postestatal y la democracia. En cierto modo se reproduce la cuestión que se suscitó a mediados del siglo XIX sobre las relaciones entre estado y democracia. Sabemos que la democratización del estado fue —y es todavía en muchas sociedades— un proceso arduo y complejo y que algunos han sostenido incluso la existencia de una incompatibilidad conceptual entre las ideas de estado —poder ilimitado— y democracia —poder compartido y accesible a todos los ciudadanos—. Pese a ello, un esfuerzo político y un aprendizaje social laborioso han permitido insertar en la forma estatal prácticas de participación y control democráticos, que han transformado la cerrada estructura del estado absoluto en una arena donde intervienen en mayor o menor medida grupos y sujetos muy diversos.

Habrà que explorar a partir de ahora las posibilidades de que un nuevo esfuerzo político vaya incorporando a la política postestatal los instrumentos necesarios para que la gestión de los conflictos no sea monopolizada por algunos actores poderosos en este escenario más amplio. ¿Hasta qué punto puede plantearse ahora la democratización de un sistema político globalizado? ¿Es posible incorporar a este nuevo marco postestatal el control democrático que se consiguió con mucho esfuerzo en el marco estatal?

- Está claro que todo intento de democratización postestatal chocará de nuevo con obstáculos semejantes a los que resistieron la democratización del estado: por un lado, oposición de quienes ven este nuevo intento como amenaza a sus posiciones de dominio y, por otro, dificultad de adaptación democrática a ámbitos de decisión política cada vez más amplios y más alejados de la ciudadanía.
- Pero también contará con algunas oportunidades que la actual situación ofrece. Por ejemplo, las posibilidades ofrecidas por los nuevos instrumentos técnicos de la información y de la comunicación, que favorecen la formación de una ciudadanía más instruida, mejor informada e interrelacionada de forma más ágil. Promoviendo el uso de estas tecnologías pueden reducirse distancias y facilitar el acceso ciudadano a datos de interés público hasta ahora reservados a profesionales de la política o a grupos privilegiados. Igualmente es posible incrementar las oportunidades de comunicación multilateral —mediante la inserción en la red— entre ciudadanos que intercambian información, debaten e incluso en algunos casos pueden influir en decisiones de alcance local o global. Así sucede ya cuando se forman coaliciones de organizaciones no gubernamentales que presionan sobre estados y entidades supraestatales en materia medioambiental, trabajo infantil, equiparación hombre-mujer, etc.
- Todo ello no evita la necesidad de sanear el déficit democrático que pade-

cen prácticamente todos los actores colectivos de la constelación política postestatal: desde los gobiernos locales a los organismos internacionales, desde los partidos a las organizaciones no gubernamentales, desde las empresas a las Iglesias, etc. En cada uno de ellos falta mucho todavía para hacer del todo transparentes las decisiones que repercuten sobre el conjunto de los ciudadanos y para exigir un claro rendimiento de cuentas a quienes toman tales decisiones en nombre de otros: administradores de empresas respecto de sus accionistas, políticos y funcionarios respecto de los administrados, dirigentes de partidos, grupos y ONG respecto de sus asociados, medios de comunicación respecto de sus lectores y de sus audiencias, etc.

Con esta acción democratizadora en cada una de las piezas de la constelación política global se puede aspirar a la constitución progresiva de una comunidad democrática cosmopolita (Held). A esta democracia cosmopolita correspondería la equitativa distribución a escala planetaria de recursos de todo tipo y la regulación de los conflictos que esta distribución forzosamente ha de plantear. Sólo trabajando en este doble plano —en cada uno de los nódulos de la red y en el conjunto de la misma— podrá evitarse que el orden político postestatal signifique en la práctica un retroceso democrático y será factible avanzar hacia una «democracia más allá del estado».

---

#### INTERVENCIONES CIUDADANAS A ESCALA GLOBAL

- En 1997, el Premio Nobel de la Paz fue otorgado a Jody Williams y a la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL). La señora Williams lanzó y coordinó a partir de 1991 esta campaña para prohibir la producción de esta arma de bajo coste, pero de gran efecto destructivo, especialmente sobre la población civil. Pese a la resistencia de los estados productores y consumidores de las minas, la campaña promovida por Williams se convirtió en una coalición planetaria, integrada por casi mil organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en más de cincuenta países. Para poner en marcha esta gran alianza, la campaña utilizó a fondo las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación. Como resultado de la presión de la campaña y de su impacto sobre la opinión pública, más de cien estados firmaron en diciembre de 1997 en Ottawa un tratado internacional para la prohibición de la fabricación, exportación y uso de las minas antipersonales, junto con la destrucción de los arsenales existentes y un compromiso para la desactivación de los campos minados.
- En 1998, Lori Wallach, profesora de Derecho en la Universidad de Harvard, tuvo conocimiento del borrador de un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones, que estaba siendo negociado como base para un tratado internacional sobre inversiones extranjeras. Del análisis del

borrador se desprendía que la relación entre inversores privados internacionales —grandes corporaciones financieras, bancos, empresas transestatales— y los estados se desequilibraba a favor de los primeros, que podían exigir garantías y compensaciones por cualquier acción que pudiera disminuir sus beneficios. De este modo se pretendía limitar la capacidad democrática de los ciudadanos de cada estado para exigir a sus gobernantes determinadas políticas económicas o sociales. La profesora Wallach, directora de la organización voluntaria Global Trade Watch, hizo público el borrador en la página web de la organización e inició una campaña de denuncia del texto, pidiendo su retirada. Más de seiscientas organizaciones internacionales y multitud de ciudadanos de diversos países se adhirieron a su propuesta y consiguieron, presionando a sus gobiernos, que el borrador fuera desechado y la iniciativa quedara bloqueada.

- En enero de 2003 se celebró en Porto Alegre (Brasil) el Foro Social Mundial. Durante la reunión y ante la amenaza de una invasión de Irak impulsada por los Estados Unidos, se aprobó la convocatoria de una manifestación mundial contra la guerra, difundida por una red de entidades y colectivos. El 15 de abril del mismo año, centenares de ciudades de todo el mundo fueron escenario de manifestaciones multitudinarias contra la guerra. Se ha podido afirmar que en dicho día se llevó a cabo la primera *manifestación global*.
- 

---

### ¿DEMOCRACIA ON-LINE?

En la última década del siglo xx se han puesto en marcha diversas iniciativas que aplican las nuevas tecnologías de la información a la actividad política democrática. Una de estas iniciativas —denominada *Democracia on-line*— se desarrolló en 1998 en Cataluña, mediante acuerdo entre el Parlamento catalán y la Fundació Jaume Bofill, una entidad de carácter no lucrativo. Vía «Internet», el ciudadano puede acceder a los proyectos de ley que el Parlamento tramita y a las enmiendas presentadas por los diferentes grupos políticos. El ciudadano puede dirigirse a dichos grupos, proponiendo nuevas enmiendas o formulando observaciones sobre el contenido del proyecto legislativo. Los grupos parlamentarios pueden asumir o no dichas propuestas y en todo caso pueden contestar a las observaciones de los ciudadanos. De este modo se pretende ampliar la información disponible sobre la actividad parlamentaria y facilitar una intervención —aunque sea por la vía de los representantes elegidos— en la tramitación de los proyectos legislativos.

---

---

**JUNTO A LOS ESTADOS Y POR ENCIMA DE LOS ESTADOS**

A finales del siglo xx son cada vez más frecuentes las situaciones que revelan el cambio de posición de los estados: según los casos, tienen que aceptar la presencia de otros actores o tienen que cederles algunas de sus tradicionales prerrogativas.

- En las dos conferencias sobre Medio Ambiente y Cambio Climático organizadas por las Naciones Unidas en 1992 en Río de Janeiro y en 1997 en Kyoto, las organizaciones no gubernamentales interesadas en la cuestión se reunieron en paralelo a los estados, desarrollaron su propia agenda y adoptaron sus propias resoluciones. Estas resoluciones no tenían la efectividad de las aprobadas por los estados, pero han contribuido a la creación de un estado de opinión a escala mundial y han reforzado la presión de los grupos que en cada estado persiguen políticas medioambientales.
  - En las últimas décadas, se han constituido varios tribunales internacionales con jurisdicción superior a la de los tribunales estatales. En 2002 se instituyó una Corte Penal Internacional, después de que 100 estados ratificaran el Tratado internacional firmado en 1998. Sólo Estados Unidos, China, Rusia, Cuba, Zimbabwe, Uzbekistán, Corea del norte, Siria, Bielorrusia y Arabia Saudita rechazan esta jurisdicción internacional a la que corresponde juzgar delitos contra la humanidad y crímenes de guerra. A la Corte Penal Internacional le habían precedido dos tribunales internacionales creados por las Naciones Unidas (1993 y 1994) para conocer de los delitos cometidos durante las guerras civiles de la antigua Yugoslavia y Ruanda. Dichos tribunales —situados respectivamente en La Haya (Países Bajos) y Arusha (Tanzania)— han dictado ya sentencias condenatorias contra responsables políticos y militares por las atrocidades cometidas durante aquellos conflictos. También se han constituido tribunales con participación y apoyo internacional en Sierra Leona, Camboya, Timor Oriental y Afganistán. En América Latina, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó en 2001 una sentencia que condenaba al gobierno de Nicaragua por la explotación y venta de recursos forestales de la comunidad indígena Awas Tingni del pueblo Mayagna, violando acuerdos suscritos por el gobierno nicaragüense con dicha comunidad.
- 

## **Globalización: un cambio de perspectiva sobre el papel del estado**

Desde Seattle en 1999, las reuniones periódicas de los organismos económicos internacionales en diversas ciudades —Praga, Génova, Barcelona, Evian, Washington— se han visto acompañadas por debates populares sobre la globalización y sus efectos sobre la ciudadanía. Se confirmaba de manera espectacular lo que ya era un fenómeno percibido por algunos obser-

vadores y activistas. A saber, que la política ya no tenía en el estado su espacio principal de discusión. Se ha hecho cada vez más evidente que las relaciones políticas desbordan las fronteras de un territorio y escapan a la regulación de las instituciones de un estado.

- Para analizar la política de hoy es menester situarse en un plano transes-tatal, definido por el llamado proceso de globalización. Este cambio de perspectiva es obligado, si queremos entender mejor qué ocurre en los procesos de decisión política. La densidad de conexiones a escala mundial se ha acrecentado de manera acelerada. Basta examinar la evolución del último cuarto de siglo por lo que hace a intercambios comerciales y financieros, concentraciones empresariales, procesos migratorios, acuerdos políticos o institucionales, actividades delictivas, flujos tecnológicos, culturales y de comunicación, etc.
- Sin embargo, se discute sobre el alcance de este proceso y sobre sus efectos. El balance que se hace lleva a posiciones confrontadas. Hay quienes disminuyen la importancia de sus efectos. Hay quienes los valoran de forma positiva como factor de crecimiento y desarrollo general. Y hay quienes los denuncian como una nueva forma de hegemonía imperial que consolida las actuales desigualdades entre individuos y colectivos y a la vez crea otras nuevas.

Es innegable que el crecimiento intenso de relaciones e intercambios ha producido nuevas situaciones de dominio, privilegio o sumisión, a menudo a escala mucho más dramática que la que se da en el ámbito estatal. Aparecen, pues, nuevas situaciones de conflicto y tensión, cada vez menos manejables por el estado. La expresión más aguda de esta tensión la presenta un desafío terrorista capaz de organizarse a escala global, sin límite ni frontera.

¿Qué respuesta puede darse al proceso de globalización desde una perspectiva política? Para algunos, no hay otra respuesta que la inhibición y dejar que el «mercado» impulse una dinámica imparable que consideran favorable a los intereses de los individuos. Para otros, la respuesta política es de carácter defensivo, intentando preservar la capacidad estatal para contener los efectos negativos del proceso sobre su propia población. Finalmente, están los que pugnan por construir un espacio político global, siguiendo con retraso y con dificultades la globalización de los otros espacios: económico, comunicativo, tecnológico, cultural, etc.

De este nuevo espacio político global debería surgir la capacidad de regular tales fenómenos (medioambientales, económicos, migratorios, militares, etc.), hasta alcanzar un cierto grado de gobernación universal que atenúe los riesgos y la conflictividad derivados de la globalización. Entre los actores de este espacio político global figuran ciertamente los estados, aunque cada vez más limitados por acuerdos voluntarios y por imposiciones no deseadas. Porque ya no son los únicos actores —ni en muchos casos los protagonistas— de la acción política.

De ahí la necesidad de proceder a una revolución copernicana en el

análisis político: el estado dejaría de estar en el centro de un sistema ordenado de categorías sociopolíticas y jurídicas para convertirse en la pieza de un conjunto conceptual más amplio y todavía indefinido (cfr. VI, 27). Habría, pues, que concebir la política como el juego de relaciones que se dan en el seno de una *poliarquía mundial*, en la que compiten y colaboran actores de naturaleza diferente.



# PARTE SEGUNDA: ANEXO

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Aristocracia. — Democracia. — Democracia de fines. — Democracia de medios. — Dictadura. — Estado. — Estado absoluto. — Estado liberal. — Estado liberal democrático. — Estado nazi-fascista. — Estado social. — Estado soviético. — Estado del bienestar. — Estado de derecho. — Feudalismo. — Imperio burocrático. — Imperio clientelar. — Institucionalización política. — Monarquía estamental. — Monocracia. — Oligarquía. — Poliarquía. — Poder absoluto. — *Polis*. — *Politeia*. — Sistema autoritario. — Sistema político. — Sistema totalitario. — Soberanía. — Sociedad prepolítica. — Tiranía.

## EJERCICIOS

### 5. *La política antes del estado*

- 1) Señalar qué condiciones revelan la existencia de organización política en las comunidades humanas y qué factores contribuyen a su aparición.
- 2) Identificar las variables principales que expliquen el cambio de las formas históricas de organización política.
- 3) Seleccionar algunos criterios que permitan catalogar estas formas históricas.
- 4) Exponer los rasgos principales de cada una de ellas.

### 6. *El estado como organización política*

- 1) Señalar las diferencias entre el estado y otras formas de organización política.
- 2) Exponer las condiciones sociales, económicas y técnicas que facilitan la aparición del estado.
- 3) Señalar los fundamentos doctrinales que justifican la existencia del estado y comentar su validez.
- 4) Comparar el modelo del estado absoluto y el modelo de estado liberal, señalar sus similitudes y sus diferencias.
- 5) Distinguir entre las diversas acepciones del término «estado».
- 6) Comentar la frase: «El Estado soy yo.»

### 7. *Estado, monocracia y democracia: 1. Las dictaduras*

- 1) Señalar las dificultades que plantea la relación entre los conceptos de estado y democracia.
- 2) Argumentar si es válida todavía la tipología clásica de formas políticas.
- 3) Exponer los argumentos que justificaban la visión negativa de la democracia que sostenían algunos autores clásicos.
- 4) Enumerar los rasgos comunes que caracterizan a las dictaduras contemporáneas.
- 5) Indicar si es posible distinguir entre sistemas autoritarios y sistemas totalitarios.
- 6) Justificar en qué condiciones puede ser aceptable un régimen dictatorial.

### 8. *Estado, monocracia y democracia: 2. Las poliarquías*

- 1) Proponer una definición de democracia y argumentar la elección.
- 2) Describir el modelo de poliarquía o estado liberal-democrático y apuntar sus diferencias y semejanzas con el estado liberal.
- 3) Exponer los fundamentos teóricos del estado liberal-democrático.
- 4) Señalar los requisitos que permiten homologar un sistema político como democrático. Argumentar la selección de requisitos de que se parte.
- 5) Exponer los motivos que permiten hablar de una situación de desgaste o malestar democrático y describir las respuestas que se han formulado.
- 6) ¿Es siempre preferible la democracia a otras formas políticas? Razona la respuesta.

### 9. *El agotamiento del estado: ¿política después del estado?*

- 1) Exponer los factores que han erosionado la posición dominante del estado como forma histórica de organización política.
- 2) Describir las propuestas para establecer una organización política a escala mundial.
- 3) Apuntar las oportunidades y los riesgos que la mundialización presenta para el ideal democrático.
- 4) Señalar alguna experiencia positiva de actuación democrática global e imaginar nuevas formas de intervención política democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

### Lecturas recomendadas

- Bobbio, N. (1984), *El futuro de la democracia*, México, FCE.  
 Crossman, R. H. S. (1974), *Biografía del estado moderno*, México, FCE.  
 Crouch, C. (2004), *Posdemocracia*, Madrid, Taurus.  
 Dahl, R. (1993), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.  
 Finley, M. I. (1980), *Vieja y nueva democracia*, Barcelona, Ariel.

- Held, D. y McGrew, A. (2003), *Globalización/antiglobalización. Sobre la construcción del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- Lijphart, A. (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.
- Macpherson, C. B. (1987), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza.
- Marx, K. y Engels, F., *Manifiesto del Partido Comunista* (1.<sup>a</sup> ed., 1848).

### Otras lecturas de referencia

- AA.VV. (1995), *Nuestra comunidad global. Informe de la Comisión de los Asuntos Públicos Mundiales*, Madrid, Alianza.
- Adelantado, J. (coord.) (2000), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, Icaria-UAB.
- Águila, R., Vallespín, F. y otros (1998), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.
- Arendt, H. (1982), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza.
- Beck, U. (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuesta a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Bell, D. (1976), *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Madrid, Alianza.
- Castells, M. (1998), *La edad de la información* (3 vols.), Madrid, Alianza.
- Dahl, R. (1989), *La Poliarquía: Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- Eisenstadt, S. N. (1966), *Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Ed. Alfons el Magnànim.
- (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- García Cotarelo, R. (1986), *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Madrid, CEC.
- García Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- (1977), *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- Habermas, J. (1975), *Crisis de legitimación del Estado contemporáneo*, Buenos Aires.
- Harris, M. (1995), *Nuestra especie*, Madrid, Alianza.
- Held, D. (1992), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- (1997), *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, Amorrortu.
- Hernández Sandoica, E. (1992), *Los fascismos europeos*, Madrid, Istmo.
- Laski, H. J. (1936), *El liberalismo europeo* (varias ediciones).
- Lenin, V. I. (1917), *El estado y la revolución* (varias ediciones).
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- y Valenzuela, A. (1994), *El fracaso de la democracia presidencial*, Madrid, Alianza.
- Mann, M. (1991), *Las fuentes del poder social (I)*, Madrid, Alianza.
- , (1997), *Las fuentes del poder social (II): 1760-1914*, Madrid, Alianza.
- Marx, K. (1871), *La guerra civil en Francia* (varias ediciones).
- Moore, B. (1973), *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Madrid, Península.
- O'Connor, J. (1981), *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península.
- O'Donnell, G. (1997), *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- Offe, C. (1980), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.
- Payne, S. G. (1980), *El fascismo*, Madrid, Alianza.
- Picó, J. (1987), *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Madrid, Siglo XXI.
- Porras Nadales, A. J. (1988), *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, Universidad de Barcelona-PPU.

- Putnam, R. D. (1994), *Making Democracy Work*, Princeton University Press. (Hay edición en catalán, en Proa.)
- Rausell Köster, C. (2002), *Democracia, información y mercado*, Madrid, Tecnos.
- Requejo, F. (1990), *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, Madrid, Ariel.
- Rubert de Ventós, X. (1994), *Nacionalismos. El laberinto de la identidad*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia* (varias ediciones).
- Tilly, C. (1972), *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza.

### **Algunas páginas de consulta en la red**

Sobre *Democracia*:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance>  
<http://www.freedomhouse.org>

Sobre *Globalización política*:

<http://www.international.ucla.edu/globalfellows/index.asp>  
<http://www.globalstudiesassociation.org/>  
<http://www.net4dem.org/mayglobal/>  
<http://www.lse.ac.uk/depts/global>  
<http://www.transnationalism.uchicago.edu/workshp>

## PARTE TERCERA

# LA POLÍTICA EN EL ESTADO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS, INSTITUCIONES, FORMAS DE GOBIERNO

Hemos visto que el estado aparece como la más reciente entre las formas históricas de organización política. Pero también se nos presenta como la que ha sido capaz de ocupar una posición dominante, primero en Europa y, más adelante, en todo el planeta. Es, por tanto, la que nos resulta más familiar y la que todavía domina —al menos, en apariencia— nuestro entorno político. Todo ello justifica su examen detallado en esta tercera parte. En primer lugar se presta atención a sus elementos constitutivos —población, territorio y soberanía o capacidad exclusiva de coacción— y a los problemas que plantean (III.10). A continuación, la política estatal se analiza como un conjunto de pautas estables —las instituciones— y de reglas —las leyes y las constituciones— que la definen frente a otras formas históricas (III.11). El modo en el que el poder político estatal se distribuye entre instituciones territoriales de diferente ámbito nos lleva al examen de los estados unitarios y a las diferentes versiones de los estados compuestos (III.12). Por su parte, la atribución de funciones políticas a diferentes instituciones especializadas —ejecutivo, administración, parlamento, tribunales— obliga a la consideración de cada una de ellas y al examen de su evolución (III.13, III.14 y III.15). Finalmente, las relaciones que mantienen entre sí estas instituciones funcionales definen formas de gobierno, que ha sido catalogadas de manera diversa a lo largo de la existencia del estado (III.16).



# LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO: POBLACIÓN, TERRITORIO, SOBERANÍA

### Los elementos básicos de la arquitectura estatal

A los ojos de un observador superficial, la política estatal aparece a menudo como una agitada serie de comportamientos imprevisibles que se suceden de manera desordenada y sin control. En cambio, la perspectiva de un analista más atento que el espectador ocasional ofrece una imagen diferente. En este caso, la política aparece como una estructura dotada de cierta fijeza y continuidad, porque cada comunidad está interesada en ordenar de modo relativamente estable sus actuaciones políticas. Cuando atendemos a la estructura —el ámbito de la *polity* (I.3)— toman cuerpo determinados componentes fijos —que enmarcan las conductas políticas— y una serie de pautas —a las que se ajustan dichas conductas—. Es a esta «arquitectura» permanente de la política a la que ahora prestamos atención.

En el caso de la política estatal, esta arquitectura integra una serie de elementos constitutivos y un conjunto de reglas e instituciones. Dejando para más adelante el examen de las reglas e instituciones (III.11), examinaremos ahora los tres componentes básicos del estado: una comunidad humana, un territorio delimitado y la soberanía, entendida como la capacidad exclusiva de imponer decisiones coactivas a toda la comunidad.

Estos tres elementos plantean una serie de interrogantes mayores. La tendencia a identificar la comunidad humana con la categoría de nación, el alcance del dominio territorial estatal y los límites del derecho a utilizar la fuerza siguen siendo cuestiones controvertidas, tanto en el terreno de la teoría política como en el de la práctica. De todas ellas nos ocupamos a continuación.

### Una población identificada

Desde las más rudimentarias formas políticas del pasado, hasta las más complejas de la actualidad, no ha habido ni hay organización política sin comunidad humana. Desde los nueve mil habitantes de Tuvalu —uno de los «microestados» contemporáneos—, hasta los mil doscientos millones de

habitantes de China, la población es también sujeto activo y pasivo de la política estatal. ¿Cómo se identifica hoy esta base humana? ¿Qué datos permiten vincular a una persona singular con un estado?

En las formas políticas preestatales, el linaje o el vínculo de sangre —ya fuera real, ya fuera mítico— podía señalar la pertenencia a una misma entidad política. Más adelante fue un contrato personal de protección-vasallaje el que identificaba a determinados individuos como sujetos de una misma autoridad política. En el caso del estado, ¿de qué factor depende la pertenencia de un individuo a una particular comunidad humana?

- A diferencia de lo que ocurre en una ciudad —en la que son ciudadanos quienes habitan en ella—, los «ciudadanos del estado» no son todos los que viven en su territorio: están excluidos de esta condición los extranjeros, sin tener en cuenta los años que llevan en el país. Por otra parte, hay también ciudadanos que no son habitantes, porque residen habitualmente fuera del territorio estatal. Ello se explica porque es el estado el que establece lo que hace a un individuo miembro de la comunidad. A veces es el nacimiento en el territorio que el estado controla. Ésta es la regla general. Pero puede derivar también de la condición de sus padres: los hijos de un miembro de la comunidad estatal —aunque nazcan fuera de su territorio— son generalmente considerados como pertenecientes a la misma. En algunos casos, esta pertenencia puede resultar de una decisión política que otorga el ingreso en dicha comunidad a quien —si cumple algunos requisitos— lo solicita de la autoridad estatal correspondiente.
- Los miembros de la comunidad estatal se distinguen por gozar de ciertos derechos y estar sujetos a determinadas obligaciones. Por ejemplo: a diferencia de los no ciudadanos, les suele corresponder el derecho exclusivo a ostentar cargos públicos y deben en muchos casos prestar servicio militar. Esta comunidad de derechos y deberes define a los ciudadanos de un estado, frente a los extranjeros que pertenecen a otra entidad estatal. Sin embargo, en una época de fáciles comunicaciones y grandes migraciones esta distinción entre ciudadanos y extranjeros va perdiendo nitidez. Los extranjeros están sometidos a obligaciones del estado en que residen, a veces desde hace muchos años: en materia fiscal, en materia laboral, en materia penal, etc. En contrapartida y más lentamente, van adquiriendo también derechos antes reservados a los ciudadanos: prestaciones sociales, educación y sanidad gratuitas, etc. En determinados casos, han conseguido incluso derechos políticos, como son el derecho de voto o el derecho a ser elegidos para cargos públicos: así ocurre en las elecciones locales de varios países de la Unión Europea, que ya no establecen distinción entre ciudadanos propios y ciudadanos de estados de la UE.

La pertenencia a un estado equivale, pues, a disfrutar de un estatuto o posición —la ciudadanía— que comparten todos los miembros de la comunidad política. Este estatuto de ciudadanía es calificado a menudo como «nacionalidad», tanto en el lenguaje jurídico como en el vocabulario vulgar. Esta relación entre ciudadanía y nacionalidad se explica por el hecho de que —desde hace doscientos años— estado y nación aparecen como con-

ceptos vinculados, a veces en armonía, a veces en conflicto. De esta vinculación problemática nos ocupamos a continuación.

### **Construyendo naciones y fabricando estados**

Desde finales del siglo XVIII, el término nación empezó a ser utilizado para designar a la comunidad que forma el sustrato humano a la que el estado pretende organizar. Este uso político del término es, pues, posterior a la aparición del mismo estado. Sin embargo y pese a su divulgación, el concepto de nación y su contenido han sido motivo de discrepancias teóricas y de conflictos políticos que han llegado hasta hoy.

Dos son los contenidos que —desde el origen de su uso político— se han atribuido al concepto de nación.

- Para una tradición de origen francés, la nación está constituida por todos aquellos que manifiestan —directa o indirectamente— la voluntad de convivir en una misma comunidad política, al margen y por encima de diferencias religiosas, culturales, lingüísticas o étnicas. Para esta versión —que tiene su origen en los documentos revolucionarios franceses de 1789 (Sieyès)—, existe nación cuando existe voluntad compartida de ejercer colectivamente el poder político. Por esta razón, se afirma que la nación equivale a «un plebiscito cotidiano» (Rènan) en el que se manifiesta este deseo colectivo de vivir en común. La nación tiene, pues, un fundamento subjetivo en la voluntad política de sus miembros, que se afirman sobre todo contra la monarquía absoluta: es la nación que se levanta frente al rey absoluto.
- Para la tradición de origen germánico, la nación tiene en cambio un fundamento sustantivo. Incluso sin tener conciencia de ello, quienes participan de determinados rasgos —lengua, etnia, usos jurídicos, folklore, cultura, mitología histórica e incluso un carácter o temperamento singular— constituirían una nación, porque estos elementos objetivos son la expresión de un «espíritu o alma colectiva». Para esta visión, la fuerza de este espíritu es tal que quienes participan de aquellas características pueden ser nación, casi sin saberlo ni quererlo. Herder y Fichte están en el origen de esta versión germánica que influirá en muchas reivindicaciones nacionalistas del siglo XIX. En este caso, la delimitación de unas señas de identidad colectiva permite a unas comunidades afirmarse frente a otras. Aquí no es ya la nación frente al monarca absoluto: es la nación frente a «otras» naciones.

---

#### NACIONALISMOS Y TEORÍAS SOBRE LA NACIÓN

Los nacionalismos —en sus diferentes versiones— son ideologías políticas (cfr. IV.18) que movilizan a las comunidades en busca de objetivos colectivos. Son recursos de la práctica política. Se enfrentan unos con otros, porque se disputan espacios de poder. Por su parte, las teorías sobre la nación pretenden explicar la formación y la eficacia de esta categoría. Se sitúan en

el terreno académico y ofrecen explicaciones diferentes. En el último cuarto de siglo han proliferado las obras dedicadas al estudio de la nación y del nacionalismo. Entre ellas pueden distinguirse las aproximaciones siguientes:

- la nación como extensión de la relación del parentesco, incorporando elementos biológicos que agrupan a unos individuos y los distinguen de otros. Son estos elementos los que dan lugar a los rasgos culturales. En esta visión hay una continuidad entre grupos tribales —o clanes originarios— y las naciones modernas. El «núcleo duro» del hecho nacional es un dato perenne. El nacionalismo es, entonces, la expresión necesaria de una tensión darwiniana por la selección y mejora de la propia especie o —mejor, en este caso— de la propia etnia;
- la nación como resultado histórico de la modernización social, debida al cambio experimentado en las comunicaciones culturales —la imprenta y la difusión de las lenguas escritas— y en las relaciones económicas —el capitalismo comercial y la industrialización—. Estos fenómenos —por separado o de forma combinada— crean nuevas relaciones comunitarias y disuelven otras anteriores. Cada nación es un hecho histórico y, como tal, perecedero. El nacionalismo puede ser, en este caso, el instrumento para consolidar el dominio de los grupos culturales y económicos beneficiados por la modernización, pero también para movilizar a los que se sienten marginados en el proceso.

Como intento de conciliar las dos versiones anteriores aparece una tercera aproximación. En ella, la nación es considerada una manifestación más en el desarrollo de una conciencia étnica original. Esta conciencia atraviesa por diferentes fases: tribus y linajes, «proto-naciones» medievales, naciones en el sentido político actual. La modernización, en este caso, no «crea» la nación, sino que la «recrea» y la adapta a las nuevas condiciones.

---

¿Cómo influyen estas dos versiones del término «nación» en la forma política estatal? ¿Qué relaciones se establecen entre estos dos conceptos? La influencia recíproca ha sido muy importante, a lo largo de los siglos XIX y XX. En términos generales se distinguen dos procesos diferentes: en el primero, el estado precede a la conciencia de nación, mientras que en el segundo es la nación la que conduce hacia el estado.

- Allí donde el estado se constituyó antes de que la política echara mano del concepto de nación fueron los poderes estatales los que impulsaron la construcción de la nación como una «comunidad imaginaria» (Anderson), a la que se adjudicaban determinados atributos diferenciadores. Entre estos atributos se seleccionaban determinadas características étnicas, una lengua, unos valores religiosos o laicos, unas tradiciones folclóricas y culturales, etc. ¿A quién ha correspondido la selección de estos atributos? En la práctica, ha sido obra del grupo dominante en cada estado decidir estas señas de identidad. De este modo, la nación se va construyendo desde el mismo estado: en esta tarea, la escuela pública, el ser-

vicio militar obligatorio, la Iglesia oficial, la burocracia estatal suelen ser los mecanismos de homogeneización nacional de la comunidad (Tilly, Hosbawm). Así ocurrió —con éxito desigual— en los casos de Francia o de España. Y así se ha intentado en muchos países descolonizados —en América Latina, Asia o África—, donde el estado como organización política precedió a la conciencia popular de una identidad nacional, que tuvo que fabricarse posteriormente desde el poder.

- En otras situaciones, en cambio, la comunidad nacional —una «comunidad de sentimientos» (Weber)— ha precedido a la existencia del estado. La movilización de un colectivo en torno a determinadas señas compartidas de identidad —la lengua, la religión, la etnia, algunas prácticas culturales— se convierte en algún momento en reivindicación de personalidad política. Éste es el sentido de los movimientos y partidos nacionalistas que en su mayoría aspiran a la construcción de su propio estado. Esta aspiración se expresa en dos afirmaciones de carácter político-jurídico: el principio de las nacionalidades —formulado por los líderes nacionalistas Mazzini (1805-1872) y Mancini (1817-1888) durante la lucha por la unificación italiana— y el derecho a la autodeterminación —proclamado por el presidente norteamericano Wilson (1856-1924) después de la Primera Guerra Mundial—. De este proceso nacieron como unidades estatales Italia y Alemania en el último tercio del siglo XIX y los estados centroeuropeos surgidos de la desintegración del Imperio austro-húngaro a partir de 1918.

En el primer caso —cuando el estado precede a la nación—, la consigna implícita es que «cada estado debe contar con su propia nación». Predomina, por tanto, el esfuerzo por construir (o reconstruir) la nación —el *nation-building*— a partir de los instrumentos estatales con que cuentan el grupo o los grupos hegemónicos. En el segundo caso —cuando el sentimiento nacional precede al estado— se trata de que «cada nación consiga su propio estado». Por ello se persigue la constitución de un estado propio y de sus instituciones —el *state-building*—, a partir de la capacidad de movilización que poseen los grupos dinamizadores del sentimiento de identidad nacional.

Lo importante es constatar en ambos casos que ni la nación ni el estado son realidades naturales o predeterminadas. No cabe contraponer una «nación natural» a un «estado artificial». Tanto la nación como el estado son entidades «artificiales», es decir, construidas por la acción humana a lo largo de la historia. En política, como se señaló ya, todo es creación humana y nada corresponde a la naturaleza física. Este carácter artificial de la nación no le resta importancia política, porque la conciencia de pertenencia a un grupo sigue siendo —como vemos todos los días— un importante recurso de movilización de energías sociales a favor o en contra de determinadas estrategias políticas.

---

#### NACIÓN Y NACIONALISMOS

«Las naciones no se sostienen desde un punto de vista intelectual, pero son atractivas desde el existencial, como son las creencias mágicas o las

religiones, mundo al que pertenece, en definitiva, el mundo nacional. Como la religión o la familia, la nación es un lazo íntimo, personal, sobre el que no se razona» (Álvarez Junco, J. [2001] en *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*). La creencia irracional en la nación como valor absoluto ha alimentado y alimenta las ideologías nacionalistas, capaces de movilizar energías colectivas, ya sea para defender la existencia de estados antiguos, ya sea para promover la construcción de otros nuevos. ¿Puede identificar algunos ejemplos de ambos nacionalismos?

---



---

#### ESTADO, NACIÓN, RELIGIÓN Y LENGUA: INDIA, PAKISTÁN Y BANGLADESH

Un ejemplo de la equivocidad de las relaciones entre la estructura estatal y las identidades nacionales nos lo presenta la historia moderna de la India, Pakistán y Bangladesh. En 1947-1948 y después de medio siglo de tensiones, Gran Bretaña aceptó conceder la independencia a la India, un conglomerado de etnias, lenguas y religiones, dividido en multitud de principados. En el momento de la independencia, esta India colonial se dividió en dos estados según un criterio de identidad religiosa: la Unión India, de predominio hindú, y el Pakistán, de predominio musulmán. Por su parte, Pakistán comprendía dos grandes regiones separadas por el estado indio: Pakistán occidental y Pakistán oriental, la antigua Bengala. Aunque ambas contaban con mayoría musulmana, cuestiones lingüísticas —el urdu, procedente de la región occidental fue adoptado como lengua oficial frente al bengalí de la región oriental—, reivindicaciones económicas y discrepancias políticas enfrentaron a las dos regiones y en 1971 estalló una corta guerra civil. Como resultado de este enfrentamiento y con ayuda de la India, Pakistán oriental obtuvo la independencia con el nombre de Bangladesh. Así pues, y en menos de cincuenta años, lo que pudo constituir un estado único heredero del Raj —el área de dominio colonial británico— se dividió primero en dos estados —India y Pakistán— y más adelante en tres —India, Pakistán y Bangladesh—. Esta configuración estatal, por tanto, se ha ido forjando a partir de la movilización de recursos diferentes —religión, idioma, intereses estratégicos y económicos regionales, etc.—, más que por una identificación nacional preexistente.

---

### El difícil ajuste entre estados y naciones

¿En qué medida han tenido éxito estos procesos de construcción del estado y de formación de la nación? ¿Hasta qué punto coinciden en el mapa mundial organizaciones políticas estatales e identidades nacionales? Un examen del mapa mundial nos muestra la existencia de situaciones diversas, cada una de ellas generada por una dinámica histórica particular.

- En muy pocas ocasiones se da una correspondencia exacta entre una entidad estatal única y una sola identidad nacional, asumida por toda la

población. Hay que reconocer que son excepcionales los estados que pueden exhibir esta correspondencia: Portugal, Islandia, Uruguay, Suecia o el Japón se contarían entre ellos.

- En la mayoría de los casos, la población de un mismo estado expresa adhesión a identidades colectivas diferentes. Ello ha permitido hablar de estados plurinacionales, que contienen una diversidad de comunidades diferenciadas por rasgos culturales, étnicos o religiosos distintos. Los ejemplos son abundantes: el Reino Unido, Bélgica, Canadá, España, Nigeria, Ruanda, Turquía, India, Sri Lanka, Australia, etc. En ocasiones, esta pluralidad es asumida sin demasiada tensión; en otras, en cambio, puede conducir a situaciones de conflicto e incluso de enfrentamiento armado.
- Finalmente, puede darse la situación de identidades nacionales que son asumidas por toda —o parte de— la población de más de un estado. Así ocurre en China, Taiwán, Singapur y Malasia. O en las dos Coreas.

El ajuste entre organizaciones estatales e identidades nacionales es fuente de conflictos políticos. El conflicto puede desencadenarse cuando —desde el estado— se extrema el proceso de homogeneización de la identidad nacional, ignorando la diversidad existente. Pero también se genera conflicto cuando el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional se transforma en proyecto político propio, al margen del estado que la contiene.

En las dos últimas décadas del siglo xx se han intensificado los conflictos de esta naturaleza. Los factores que los han propiciado podrían sintetizarse del modo siguiente:

- La descolonización de los antiguas posesiones europeas en África, Asia y Oceanía, después de la Segunda Guerra Mundial. Este proceso de descolonización dio lugar a la creación de entidades políticas que no se sustentaban sobre una sola identidad nacional compartida, con dificultades para integrar a su población en un mismo proyecto político: Sudán, Nigeria, Indonesia, Sri Lanka o Ruanda serían ejemplos de ello.
- La desintegración de la URSS, a partir de 1989. Esta desintegración —equivalente en cierto modo a una peculiar forma de descolonización— generó o reabrió procesos de ajuste entre los estados y sus poblaciones en Europa central y oriental, en el seno de la propia Rusia y en sus territorios de Asia central. La pacífica separación de Chequia y Eslovaquia, la cruenta disgregación de Yugoslavia o los conflictos de Georgia, Armenia, Chechenia y Azerbaiján forman parte de una larga lista de episodios todavía no concluidos.
- La llamada globalización económica, cultural y estratégica, que en realidad vehicula un modelo único. Esta globalización ha suscitado sentimientos de afirmación de la diferencia y del sentimiento de identidad, ante la amenaza de desaparición de algunos de los rasgos propios de cada grupo: religiosos, culturales, lingüísticos, etc. Al mismo tiempo y paradójicamente, los nuevos instrumentos de comunicación y de relación permiten a estas comunidades asumir con más eficacia algunas capacidades políticas que la centralización estatal había acaparado. Esta diná-

mica se manifiesta en viejos estados europeos, sometidos ahora a procesos de descentralización interna: España o el Reino Unido. Pero también se da en países de América del Norte, América Latina u Oceanía, donde la reivindicación de los viejos pueblos autóctonos obliga a revisiones del modelo actual de estado: Canadá, México, Guatemala, Brasil o Australia.

- Las migraciones de masas, facilitadas por los actuales medios de transporte y estimuladas por la internacionalización de la economía. La relativa cohesión de las poblaciones de algunos estados se ve ahora modificada por la presencia de poblaciones inmigradas con idiomas, hábitos y religiones diferentes. La presencia latinoamericana y asiática en Estados Unidos, la inmigración africana en Europa meridional, la población de origen asiático en Gran Bretaña o la inmigración turca en Alemania son algunos ejemplos de esta dinámica. Se trata de poblaciones diferenciadas, con voluntad de permanencia en su lugar de arribada y no de retorno a su país de origen. Su encaje social y político plantea nuevos desafíos a la adecuación entre entidades estatales e identidades colectivas, expresados en las polémicas sobre ciudadanía y multiculturalismo.

#### MOSAICOS NACIONALES Y UNIDADES ESTATALES

- Suiza —conocida oficialmente como Confederación Helvética— reúne en una federación a veinte cantones y seis semicantones. En ella se hablan cuatro idiomas oficiales —alemán, francés, italiano y romanche— y se reconocen tradicionalmente dos religiones —católica y protestante—. La construcción de Suiza como una entidad política singular precede a la definición de las naciones culturales basadas en la lengua y ha sobrevivido a las guerras de origen religioso que enfrentaron entre sí a los cantones, incluso en fecha tan tardía como en la guerra de 1840. El hecho de que los cantones antecedan como unidades políticas a la propia federación explica el hecho de que la adquisición de la ciudadanía suiza dependa de la incorporación a la comunidad local.
- En la Unión India —constitucionalmente definida como una federación— conviven hoy comunidades muy diferentes. Sus mil millones de habitantes practican cinco grandes religiones, hablan casi mil quinientas variedades idiomáticas —los dos idiomas oficiales (inglés e hindi) sólo son conocidos por un 30 % de la población—, pertenecen a grupos étnicos diversos, se dividen en castas y respetan tradiciones culturales muy diferentes. Mantener la cohesión estatal implica «inventar» símbolos unitarios que superen las tensiones de la diversidad, a veces manifestadas en enfrentamientos violentos entre religiones, etnias o castas.
- La Turquía actual se constituyó sobre una parte del antiguo imperio otomano multiétnico, desintegrado después de la Primera Guerra Mundial. La construcción de un estado moderno basado en la identi-

dad nacional turca tuvo consecuencias dramáticas para otros grupos étnicos. Significó la deportación de las minorías griegas, el exterminio y la emigración de los armenios y la opresión y división de los kurdos. El Tratado de Lausana —firmado en 1923— ignoró las aspiraciones políticas de estos últimos y permitió la división de su territorio histórico entre Irán y dos nuevos estados: Turquía e Irak. Desde dicha fecha hasta hoy, Turquía no reconoce la existencia de los kurdos, impide el uso público y la enseñanza de su lengua y se ha negado a otorgarles cualquier forma de autonomía política. Las reivindicaciones kurdas —que de forma intermitente han recurrido a la lucha armada— han conseguido en los últimos años un reconocimiento parcial en Irak y, en grado menor, en Turquía.

---

---

#### NACIONES, NACIONALIDADES Y NACIONES CULTURALES

En los debates políticos y teóricos sobre la nación se han utilizado definiciones diversas y términos alternativos. Así, se ha distinguido entre nación cultural —o nación étnica— y nación política, para señalar la diferencia entre una comunidad con características comunes y una comunidad que suma a estas características un proyecto de autogobierno político o de configuración estatal propia. Para otros, en cambio, no hay otro concepto de nación que el que se contiene en la idea de nación-estado, plenamente constituido y reconocido. Finalmente se recurre a veces al término nacionalidad como equivalente de la nación cultural que no tiene la condición de estado. Esta dificultad para un acuerdo expresa el valor simbólico del término nación, utilizado estratégicamente en los últimos doscientos años para movilizar energías políticas.

---

#### ¿Estados nacionales o estados «laicos»?

La crisis del estado como forma de organización política (cfr. II.9) también ha repercutido sobre la vinculación que mantiene con su componente humano. La visión dominante solía entender que esta vinculación se fundaba en una comunidad de características tales —una misma etnia, una misma lengua, una misma mitología histórica, una misma tradición cultural y religiosa, etc.— que hacían de la población estatal una sola nación.

En la actualidad, la mayor conciencia de diversidad que experimentan las poblaciones de un mismo estado —debida a la creciente interrelación entre comunidades y a los grandes desplazamientos migratorios— está llevando a otras interpretaciones de la relación entre estados y naciones.

- Una primera interpretación subraya que la relación entre el estado y su población debe fundarse en una comunidad de derechos y deberes de ciudadanía. Esta comunidad de derechos y deberes ha de superar las cre-

cientes diferencias de carácter lingüístico, cultural, étnico u otras, que se dan entre miembros de una misma población estatal. Por tanto, no puede pedirse a la población una identificación con un modelo único de usos culturales, religiosos, lingüísticos, folclóricos, etc. La única lealtad compartida es la que debe prestarse al estado como garante de unos mismos derechos y deberes para todos. El estado —en cierto modo— debería ignorar las identidades nacionales y hacerse «laico» en materia nacional, del mismo modo que —al menos, en el ámbito occidental— ignora hoy las creencias de cada uno y ha llegado a hacerse laico en materia religiosa.

- Una segunda línea constata que el estado está perdiendo su condición de escenario político principal y afirma la pluralidad de las identidades «postestatales». Desde este punto de vista, la relación de la población con su estado va equiparándose en importancia a otras identidades: la que surge de la relación que un individuo mantiene con la ciudad en que vive, con el marco supraestatal en que se integra —la Unión Europea, el conjunto de los estados árabes—, con la comunidad de religión a la que se adhiere, con el ámbito lingüístico en que se comunica, con el grupo generacional al que pertenece, etc. La visión tradicional de la nación-estado exigía una lealtad exclusiva y preferente de cada sujeto a una determinada comunidad estatal, una lealtad que se imponía jerárquicamente por encima de otras identidades. En cambio, en una nueva visión pluralista de las identidades «postestatales» se harían compatibles lealtades de distinto tipo que no entrarían en conflicto con la vinculación estatal, pero que tampoco estarían subordinadas a ella.

La difícil y agitada relación entre estado y comunidad humana puede modificarse, por tanto, si avanza un proceso de revisión que afecta tanto al papel del estado en cuanto organización del poder político, como al papel de la identidad nacional en cuanto mecanismo de integración social.

Mientras tanto, la asociación automática entre estado y nación seguirá siendo utilizada para movilizar energías políticas. En algunos casos, para dar legitimidad al poder estatal, como ocurre con los llamados «nacionalismos de estado»; en otros, para erosionar dicha legitimidad, como sucede con los «nacionalismos sin estado» que apelan a identidades nacionales diferentes de la dominante en un mismo estado y aspiran a dotarse de estado propio.

## **Un espacio delimitado**

Mientras que ninguna forma política ha podido prescindir de la población, son numerosas las que durante siglos pudieron prescindir del elemento territorial: las agrupaciones nómadas —clanes, tribus— no tenían referencias espaciales y se desplazaban según las necesidades de su propia supervivencia. En algunas formas imperiales —y en ciertas formas feudales— eran más determinantes la vinculación personal entre dirigentes y los propios pactos de protección y vasallaje que el ámbito territorial que ocupa-

ban. No es de extrañar este carácter secundario del espacio, si tenemos en cuenta la imposibilidad técnica de trazar mapas precisos: sólo las exigencias de la navegación comercial fomentó una práctica cartográfica que se convirtió luego en un recurso político.

En contraste con estas formas políticas anteriores, el estado se ha caracterizado por delimitar claramente el espacio de su actuación: marca un ámbito físico —tierra, agua, espacio aéreo— mediante el trazado de fronteras. Es en este ámbito en el que el estado se sitúa y pretende actuar con pretensiones de exclusividad. La expansión de la forma estatal ha llevado a que todo el planeta esté hoy dividido en territorios estatales. No hay territorio que no esté controlado —o reivindicado— por un estado, con una sola excepción: el espacio de la Antártida, excluido del dominio estatal por el tratado internacional de 1959.

- Este dominio estatal afecta tanto a la superficie como al subsuelo. Comprende también las aguas interiores —ríos, lagos—, los mares limítrofes y las llamadas «plataformas marinas» contiguas a la tierra firme. Se extiende también al espacio aéreo que sobrevuela el marco territorial. Sólo escapan a este control las llamadas aguas internacionales y el espacio estratosférico, que —según un tratado internacional firmado en 1967— queda abierto a todos los estados para usos no militares.
- La delimitación del espacio estatal ha sido —y es hoy todavía en muchos casos— un asunto conflictivo. Se han justificado a menudo las fronteras en función de los llamados «accidentes naturales» —una cordillera, un río, un mar, etc.— o en base a medidas geográficas —un meridiano, un paralelo—. Pero esta justificación de los límites estatales oculta razones políticas. Lo revela el hecho de que un río puede constituir en algún caso una frontera y en otros un vínculo de unión entre todos los pueblos de su cuenca. Es el caso del pueblo Miskito, asentado a caballo entre Nicaragua y Honduras, o el de comunidades de la cuenca amazónica dividida entre varios estados. Una cordillera puede separar a los valles que configura, pero también puede darles unidad al imponer las mismas formas de vida y de cultura. En realidad, todas las delimitaciones territoriales son convencionales, nacidas de estrategias políticas, basadas en factores económicos, militares o de otro tipo.
- La importancia del factor espacio —territorial y marítimo— ha sido decisiva en la consolidación del sistema de estados. En las monarquías preestatales de carácter patrimonial, el territorio quedaba sujeto a la libre disposición de los monarcas: lo dividían en sus testamentos, lo intercambiaban en sus pactos o lo concedían en dote en el matrimonio de sus hijos. En cambio, el estado —tal como se va definiendo— hace del territorio un elemento constitutivo e inalienable: no es, en principio, susceptible de permuta, venta o cesión como si se tratara de un patrimonio privado. Desde el estado, se entiende que la seguridad militar y la capacidad económica de la comunidad depende de un control efectivo sobre un territorio delimitado.
- Las guerras entre estados —y los tratados de paz que las terminan— han sido el agente principal de las modificaciones territoriales: los perdedores

se ven obligados a aceptar una modificación de sus fronteras en beneficio de los vencedores. Mucho menos frecuentes han sido las transacciones de permuta o incluso de venta de territorio entre estados, generalmente en ámbitos de carácter colonial: así ocurrió en los casos de Luisiana, Alaska o de las tierras mexicanas al norte del Río Grande.

---

#### GUERRAS DE FRONTERAS

Como herencia de la delimitación de fronteras establecida por las potencias europeas, Asia y África han experimentado en los últimos cincuenta años un buen número de conflictos, justificados por motivos territoriales. Entre ellos, la guerra intermitente entre India, Pakistán y China en torno a la división de Cachemira (1948-1999) o la guerra entre Etiopía y Eritrea (1998-1999). Sin llegar por ahora al enfrentamiento armado, China, Filipinas y Vietnam mantienen un contencioso sobre las Islas Spratly, islotes deshabitados situados en el mar de la China, cuyo interés estriba en las expectativas de explotar recursos petrolíferos submarinos en aquella zona.

Pero también es abundante en Europa la historia de conflictos territoriales. Sólo los tratados de paz que siguieron a la Segunda Guerra Mundial pusieron término a largas disputas fronterizas entre estados del centro y Occidente europeo: Francia-Alemania, Alemania-Polonia, Italia-Austria, Francia-Italia, etc. La desaparición de la URSS ha reabierto también nuevas disputas territoriales: Armenia-Azerbaiján, Georgia-Abjazia, Rusia-Ucrania, Rumania-Moldova y, especialmente, el sangriento conflicto balcánico en la antigua Yugoslavia.

---

En un mundo globalizado como el actual se ha modificado la importancia del territorio. Es cierto que la ubicación de determinados recursos naturales —petróleo y gas natural, otros recursos minerales, agua para la agricultura o el consumo humano— confiere todavía al control estatal sobre el espacio físico un valor político que no puede ser ignorado. También subsisten disputas territoriales fundadas en motivos estratégicos. Otras, en cambio, responden a las reivindicaciones de un grupo nacional que reclama la ocupación de un espacio perdido: es el caso de los árabes de Palestina frente a Israel.

Sin embargo, ni la seguridad militar ni la capacidad económica quedan hoy aseguradas por una base territorial de contornos bien establecidos. Es evidente que las armas estratégicas de hoy tienen alcance para superar cualquier límite y distancia. Y está claro también que la internacionalización de la actividad financiera y económica ignora a menudo las fronteras territoriales. Los procesos de integración política, comercial y económica —la Unión Europea, Mercosur o el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte (NAFTA)— difuminan efectivamente los marcos territoriales estatales y los hacen mucho más permeables.

Desde esta perspectiva, se percibe también el tránsito a la sociedad-red

(cfr. II.9) como forma de organización política. En ella adquiere mayor importancia el control de algunos nudos de comunicación e intercambio social: ciudades, empresas transnacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, medios de comunicación, etc. En cambio, hace menos decisivo el control del territorio que había constituido un elemento constitutivo de la forma estatal.

---

#### ARMAS, RECURSOS ECONÓMICOS Y LÍMITES MARÍTIMOS

En los últimos 500 años, los estados han ido ampliando su reivindicación sobre las llamadas «aguas territoriales», entendiéndose por tales las zonas marinas contiguas a su territorio. Hasta mediados del siglo xx, las aguas territoriales de dominio estatal se extendían generalmente a las tres millas marinas. ¿La razón? El alcance de la primera artillería de costa. Más adelante se reivindicaron doce o quince millas, al aumentar la potencia del armamento disponible. En estos momentos, la capacidad militar —que apenas tiene límites en su alcance— es secundaria con respecto a la capacidad de explotar recursos submarinos de gran valor: pesca, minería, petróleo, gas, etc. De ahí la reivindicación de extender el dominio estatal a doscientas millas de la costa a efectos económicos, dejando la explotación de recursos minerales en aguas internacionales al control de una autoridad mundial. Un Tratado Internacional de Derecho Marítimo firmado en 1983 ha sido rechazado por países como Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania o Italia, que no quieren renunciar a la explotación de tales recursos.

---

---

#### FRONTERAS EN DESAPARICIÓN: LAS «EURORREGIONES»

Europa vio el nacimiento de los estados con fronteras territoriales bien delimitadas, aunque no exentas de discusión. En la actualidad, Europa está asistiendo a la debilitación de estas fronteras estatales, debido a la colaboración creciente entre regiones o comunidades territoriales colindantes. Aunque pertenezcan a estados diferentes, crece el número de regiones o comunidades que establecen acuerdos de cooperación para objetivos comunes; desarrollo económico, inversión en comunicaciones e infraestructuras, asistencia sanitaria o de emergencia, etc. En la Unión Europea, se han reconocido ya más de medio centenar de «eurorregiones» que colaboran —más allá de sus estados respectivos—: a caballo de la divisoria germano-francesa, germano-holandesa o germano-polaca, a lo largo de la frontera hispano-francesa o hispano-portuguesa, concertando acuerdos entre regiones escandinavas de estados diferentes, etc. Este proceso —impulsado por las necesidades inmediatas de los ciudadanos y gestionado de modo eficaz por las autoridades más cercanas a los mismos es un paso más en la erosión del modelo tradicional del estado, de su delimitación territorial y de su pretendida soberanía absoluta.

---

## La capacidad de coacción: el principio de la soberanía

El tercer elemento constitutivo que caracteriza al estado es —junto a la población y al territorio— la capacidad exclusiva de tomar decisiones vinculantes para esta población y en el marco de aquel territorio. Desde el siglo XVII, esta aptitud recibe el nombre de soberanía (II.6). La soberanía es, pues, la cualidad que dota a la entidad estatal de un poder originario, no dependiente ni interna ni externamente de otra autoridad, confiriéndole un derecho indiscutido a usar —si es necesario— la violencia.

En su vertiente interna, se entiende que el estado es soberano —es «superior»— porque, en principio, puede y debe imponerse a cualquier otra fuente de autoridad: civil, eclesiástica, económica, etc. Este poder se traduce en el monopolio del derecho y de la violencia que el estado se atribuye frente a otros actores, tal como vimos al examinar las características que diferencian a la forma estatal de otras formas de organización política (cfr. II.6).

Al mismo tiempo, en su vertiente externa, el estado en cuanto soberano no admite el dominio de otra autoridad ajena: el Imperio, el Papado o cualquier otra entidad política exterior. Por esta razón, la soberanía iguala sobre el papel a todos los estados: en sus relaciones recíprocas y en el control de sus territorios respectivos. En principio —y de acuerdo con el derecho internacional—, Etiopía, Ecuador, España y Estados Unidos se hallan en pie de igualdad como estados soberanos.

Sin embargo, el concepto de la soberanía estatal ha sido también —como el de nación— uno de los más discutidos y, según algún autor, uno de los que más confusión ha producido en la política y en el derecho. Son varias las razones de esta confusión.

- En primer lugar y en su dimensión exterior, es fácil comprobar la existencia de restricciones que se imponen desde fuera a la acción del estado. Estas restricciones corrigen la idea original de la soberanía como un poder insuperable e ilimitado. Tales límites pueden atribuirse, en ocasiones, a una aceptación voluntaria del propio estado, cuando se sujeta a tratados internacionales o se incorpora a organizaciones internacionales y se somete a sus reglas. Así, un tratado bilateral entre dos estados puede contener renuncias recíprocas al ejercicio del poder político: por ejemplo, en materia criminal o en materia fiscal. Igualmente, el ingreso en la Unión Europea ha representado para sus miembros la renuncia a la capacidad estatal de regular determinadas actividades económicas y comerciales, llegando —en algunos casos— a la renuncia de la moneda propia a favor del euro como moneda única.
- Pero la reducción de la soberanía se produce también *de facto* cuando otros poderes externos son capaces de modificar las políticas de un estado pretendidamente soberano, ya sea mediante la violencia armada o su amenaza, ya sea mediante la presión económica o mediática. La forma más directa de limitación es la intervención que en un territorio estatal llevan a cabo otros estados o una organización internacional.

---

**UNA CONTRADICCIÓN: LA SOBERANÍA LIMITADA**

Con o sin cobertura de acuerdos internacionales, son numerosos los ejemplos de situaciones en las que la teórica soberanía exclusiva de un estado ha sido limitada por la intervención militar de otros sectores. En ocasiones, es un estado el que se arroga esta intervención: la URSS en la antigua Checoslovaquia (1968) o Afganistán (1979-1989), los Estados Unidos en Vietnam (1964-1975) o Panamá (1989), Israel en el Líbano (1978-1985), Ruanda en el Congo (1998). En otros casos, la intervención corresponde a una coalición de estados o a un organismo internacional (ONU, OTAN, UE): Ruanda, Kosovo en 2000, Sierra Leona en 2000, Afganistán en 2001, Irak en 2003. Pero no es sólo la intervención militar la que reduce la presunta soberanía de los estados: la acción del FMI (Fondo Monetario Internacional) o de las grandes empresas transnacionales financieras o industriales también afectan a la capacidad de decisión de las comunidades estatales.

---

En los últimos años, estos límites a la soberanía estatal han sido justificados con la elaboración del derecho a la injerencia humanitaria. Se entiende por tal la justificación de la intervención de un poder exterior —de un estado o de una organización interestatal— en el interior de otro estado con objeto de asegurar el respeto a derechos fundamentales y condiciones de vida amenazados o vulnerados por su propio gobierno. Así ha ocurrido cuando tribunales internacionales se ocupan de actos realizados en el territorio de un estado por ciudadanos del mismo, si dichos actos se consideran constitutivos de delitos contra la humanidad: de este modo, se «invade» un ámbito de la soberanía del estado, al que correspondería en principio juzgar a sus propios ciudadanos. Pero esta injerencia humanitaria ha tomado también la forma de intervención militar: la acción militar avalada por las Naciones Unidas a instancia de los países de la OTAN en la antigua Yugoslavia ha sido justificada con alusiones a este derecho.

La pregunta difícil de responder es a quién corresponde valorar la situación de riesgo que se pretende resolver mediante la llamada injerencia humanitaria: ¿corresponde a una organización interestatal?, ¿queda en manos de aquellos estados que, en la práctica, tienen la capacidad real —militar— de intervenir? En cualquier caso, importa subrayar que los límites efectivos que siempre han pesado sobre la presunta soberanía de muchos estados cuentan ahora con argumentos que van más allá del interés directo de otro estado.

- Una segunda revisión de la idea originaria de soberanía se produce en su dimensión interna. Arranca de las propuestas liberales, primero, y democráticas, más tarde, sobre el alcance del poder estatal. La soberanía es un concepto preliberal y predemocrático, que sirvió para consolidar el estado absoluto. Pero cuando se reconoció la existencia de dere-

chos individuales frente al estado y se sostuvo que el poder de este estado debía sujetarse a determinadas reglas, la idea de soberanía como poder ilimitado quedó alterada: la acción del estado liberal-democrático está ahora condicionada por los derechos individuales y se regula por normas constitucionales e internacionales que le marcan un cauce que no puede desbordar.

Así, cuando una autoridad estatal impone una sanción —por ejemplo, de privación de libertad o de incautación de bienes— a uno de sus ciudadanos e invoca el ejercicio de la soberanía debe hacerlo conforme a un procedimiento que debe respetar escrupulosamente. Por esta razón, dicha autoridad no puede ampararse en la soberanía estatal para esquivar la responsabilidad por actos realizados en uso de sus funciones. En los estados liberal-democráticos actuales, esta responsabilidad puede ser reclamada por los ciudadanos o por otros poderes del estado. Recientemente se ha abierto paso la doctrina de que incluso ciudadanos y autoridades de otros países u organizaciones internacionales pueden —en ciertos casos— reclamar también dicha responsabilidad. Es obvio, pues, que sólo será aceptable hoy una versión reducida del concepto originario de soberanía. Una versión reducida que en realidad altera la misma naturaleza de la soberanía en su versión original.

---

#### CHILE, ESPAÑA, GRAN BRETAÑA Y EL «CASO PINOCHET»

En 1998, el general Augusto Pinochet, dictador de Chile entre 1973 y 1989, fue detenido en Londres por la policía británica. La detención obedecía a una orden cursada por un juez español que tramitaba una denuncia presentada en España contra el general chileno, acusado de responsabilidad criminal por detenciones ilegales, torturas y asesinatos cometidos durante su estancia en el poder. La defensa del general Pinochet invocó la inmunidad que —según su criterio— le protegía en todas sus actividades como jefe de un estado soberano. Por su parte, el Gobierno chileno sostuvo que sólo el estado chileno era competente —en virtud de su soberanía— para juzgar a Pinochet. Las autoridades judiciales británicas —después de una larga y compleja tramitación— rechazaron estas argumentaciones basadas en el principio de soberanía y aceptaron el enjuiciamiento del general por parte de los tribunales de otro estado, en este caso, el español. Sin embargo, el gobierno británico decidió «por razones humanitarias» que Pinochet no fuera enviado a España y le permitió regresar a Chile. Años después, Pinochet fue procesado en su país por diversos delitos. Lo fundamental de este episodio es que abrió la puerta a una intervención judicial de carácter transestatal para juzgar crímenes contra la humanidad. Son delitos que no prescriben y que pueden ser perseguidos con independencia del estado en que han sido cometidos y de la nacionalidad de quien los cometió.

---

- Finalmente, el concepto de soberanía también plantea problemas cuando se examina la aplicación del poder político en el propio territorio estatal. En un mismo territorio, es cada vez más frecuente la coincidencia entre autoridades con diferentes ámbitos de competencia: locales, regionales, estatales, de alcance general y de alcance especializado. La noción de soberanía había nacido con los estados absolutos, que pugnaban por concentrar y centralizar el poder político disperso de los feudalismos. En cambio, cuando el poder político se distribuye en los estados federales —o en otras variantes de autogobierno territorial—, se hace más difícil señalar dónde reside o a quién debe atribuirse la soberanía como poder originario, ilimitado y concentrado. Por esta razón abundan las polémicas cuando diversos niveles de autoridad territorial reivindican la capacidad de dirigir en exclusiva y sin interferencia todos o parte de los asuntos colectivos que les afectan.

En este contexto, se han elaborado nuevas nociones como la de la «soberanía compartida». Con ella se quiere señalar la existencia de una distribución de este poder originario único entre varias entidades políticas: la federación y el estado o provincia federada, el estado y la comunidad autónoma. Canadá, Alemania o España —como ejemplos de agregación de comunidades políticas diferentes (II.12)— experimentan periódicamente un debate sobre las relaciones de poder que dichas comunidades mantienen entre sí y con las instituciones comunes. En otros países, persisten conflictos armados entre comunidades que pretenden la revisión de sus estructuras estatales: en Sri Lanka, Sudán, Indonesia, Chechenia o Irak. En todos los casos, el concepto de soberanía estatal se hace poco sostenible como expresión de un poder, no sólo ilimitado y concentrado, sino también indivisible.

En conclusión, pues, cabe señalar que una visión tradicional de la política sigue considerando la soberanía como componente esencial del estado. En los debates legales y en las polémicas políticas abundan las referencias a esta característica del poder estatal. Pero también es cierto que un examen realista de las manifestaciones del poder político en el mundo actual —tanto entre estados, como en el seno de un mismo estado— nos descubre la interdependencia que se da hoy entre entidades políticas: cada vez aparece más debilitada la capacidad del estado para producir decisiones coactivas sin límite interno ni interferencia exterior.



# LAS REGLAS DEL JUEGO: INSTITUCIONES Y CONSTITUCIONES

### **De la práctica a la institución**

Sabemos que el estado es un modo histórico de organizar la actividad política, que se caracteriza por una fuerte tendencia a la institucionalización. El estado, pues, toma cuerpo en una serie de instituciones: parlamento, gobierno, ejército, sistema escolar público, burocracia, tribunales de justicia, etc. ¿A qué nos referimos al hablar de instituciones? Hablamos de instituciones para describir una serie de conductas que se ajustan a pautas o reglas permanentes. Estas pautas —o conjunto de reglas— definen qué posiciones ocupa cada uno de los actores en sus relaciones recíprocas, cómo se accede a dichas posiciones, qué recursos y actividades están disponibles y cuáles no lo están, etc.

La institución se distingue de una actividad circunstancial o episódica. Así, cuando el encuentro ocasional de una pareja se repite y se estabiliza estamos asistiendo a cierta institucionalización de la relación, en la que cada actor desempeña un papel y espera que el otro reaccione con arreglo a determinadas previsiones. Cuando la actividad deportiva esporádica entre un grupo de jóvenes que han coincidido casualmente va convirtiéndose en una práctica frecuente y programada está naciendo la institución «equipo deportivo», porque van definiéndose las posiciones que ocupan los miembros del grupo, con qué instrumentos cuentan, qué se les permite y qué se les impide, etc.

Si pasamos de una relación de pareja o de grupo primario al ámbito político comprobamos que también se dan secuencias de conductas repetidas. Con ellas se llevan a cabo determinadas funciones de regulación social: así, la identificación de un conflicto, la discusión de las alternativas para la regulación del mismo, el reclutamiento del personal especializado, la aplicación de sanciones y premios, etc. Las instituciones van cristalizando cuando se definen pautas estables conforme a las cuales se desempeñan dichas tareas: por ejemplo, mediante la organización de una asamblea, la formación de una burocracia o de un tribunal, la instauración de una alcaldía o de una presidencia, etc.

## Las ventajas de la institucionalización

La institución, pues, equivale a un conjunto de reglas —formales e informales— a las que tratan de acomodarse los diferentes actores, tanto individuales como colectivos. Sirve para incentivar o desincentivar determinadas conductas y su conocimiento permite que cada actor pueda albergar ciertas expectativas respecto del comportamiento de los demás.

¿Qué ventajas ofrece la institucionalización de la práctica política estatal?

- Con la adopción de estas pautas regulares se ahorra esfuerzo social porque no hay que «reinventar» en cada ocasión los procedimientos necesarios para llegar a un mismo resultado. Por ejemplo, cuando dos ciudadanos discrepan en la interpretación de un mismo texto legal y no quieren resolver su discrepancia por medio de la violencia acuden a una práctica institucional establecida: someten su desacuerdo a un tribunal de justicia para que dirima el caso a partir de trámites ya experimentados en otras ocasiones.
- De este modo, la institucionalización de las funciones disminuye los riesgos de la imprevisibilidad y la incertidumbre: los miembros de la comunidad esperan que el ejercicio de una función política se ajuste a determinadas reglas, con el fin de no estar subordinados —o estarlo en menor grado— al capricho o a la arbitrariedad de quien la desempeña en un momento dado.
- Con la institución se distingue así entre la persona y la función política que desempeña. Con ello se asegura la continuidad en el ejercicio de aquella función, más allá de las contingencias personales: siguiendo con el ejemplo, la existencia y la actuación de un tribunal de justicia no depende de las personas físicas que lo forman en un momento dado, ni la alcaldía —como institución— depende del hombre o la mujer que la ocupa en un período concreto.

En el estado se articulan, pues, un conjunto de instituciones. Esta multiplicidad institucional responde a un principio de especialización: cada institución se ocupa de una —o de varias— de las tareas necesarias para hacer efectiva la regulación de conflictos propia de la política. Al mismo tiempo es obligado establecer un cuadro de relaciones entre ellas para evitar solapamientos o contradicciones. En general, son los cambios económicos, sociales y culturales los que han llevado a un proceso de especialización institucional en un doble plano: territorial y funcional.

- El ámbito territorial de intervención política constituye un primer criterio de especialización. Sabemos que hay actividad política que se sitúa e influye en el cuadro general de un estado, pero hay también política en el ámbito reducido de una comunidad de unos centenares de habitantes en el seno de aquel mismo estado: habrá que examinar, por tanto, las instituciones que se ocupan de la misma en ambos escenarios. Notemos, sin

embargo, que determinadas actividades políticas implican a instituciones que actúan en más de un ámbito territorial: cada vez es más frecuente que una cuestión a regular en un ámbito territorial determinado sea a la vez objeto de intervención municipal, regional, estatal y —en nuestro caso— europea. Por ejemplo, una actuación pública para promover el desarrollo económico en un municipio determinado cuenta a menudo con la cooperación del propio ayuntamiento, de la comunidad autónoma, del ministerio estatal correspondiente y de la misma Unión Europea.

- Junto a la especialización territorial se da también diferenciación funcional cuando se atribuye a instituciones diversas el ejercicio principal de una o más funciones especializadas. Desde la aparición del estado absoluto hasta hoy se ha producido una progresiva segregación de funciones que, en un primer momento, eran atribuidas a la Corona —como institución nuclear o central del sistema— y que hoy se reparten entre parlamentos, gobiernos, tribunales, administraciones, etc. Con todo, hay que advertir que también en este punto la especialización tiene sus límites: aunque confiada en principio a una institución, una función determinada puede necesitar en la práctica de la contribución de más de una de ellas. Así, aunque la elaboración y la aprobación de una ley se atribuye en principio al parlamento, en la realidad esta elaboración no progresará sin una decisiva intervención del gobierno y de la administración.

Esta misma pluralidad institucional obliga a definir un marco de relación de los ciudadanos con las instituciones y de las instituciones entre sí. ¿De qué modo y en qué condiciones puede acceder un vecino a un determinado servicio municipal? ¿Hasta dónde alcanza la competencia de la hacienda pública para imponer tributos a los ciudadanos? ¿Qué sucede si autoridades de dos niveles territoriales —por ejemplo, el ministerio encargado de la red de carreteras y un ayuntamiento— discrepan sobre el trazado de una nueva vía de comunicación? ¿Qué papel corresponde respectivamente al parlamento y al gobierno en el control de la administración?

### **Las reglas del juego: las constituciones**

La respuesta a estas preguntas y a otras semejantes depende de dos factores. Depende en parte de una definición contenida en un texto legal —la constitución—, donde aparecen las reglas que señalan el campo de juego de las instituciones del estado y sus relaciones recíprocas. Pero también deriva de una dinámica política histórica, que puede alterar —en aspectos accidentales o en elementos sustantivos— aquella definición constitucional.

Estas reglas básicas afectan a tres dimensiones de la estructura política estatal:

- la configuración de cada una de las instituciones: de qué elementos se componen, cómo actúan, con qué recursos cuentan, quién las gestiona;

- la relación recíproca entre estas mismas instituciones: cómo se reparten diferentes funciones políticas, en qué aspectos colaboran, cómo resuelven sus discrepancias, etc.; y, finalmente,
- la posición del ciudadano frente a las instituciones: cómo participa en su funcionamiento efectivo, qué expectativas puede albergar respecto de su funcionamiento, cómo se protege de sus eventuales abusos; es decir, cuáles son sus derechos y sus obligaciones ante las instituciones estatales.

A partir del estado liberal (cfr. II.6) se entiende que estas reglas básicas han de ser el resultado de un acuerdo colectivo y explícito entre todos los miembros de la comunidad. Ni el legado de la historia encarnado en una tradición o costumbre, ni la voluntad unipersonal de un monarca o de un grupo privilegiado son suficientes para justificar de manera estable —para legitimar (cfr. I.2)— estas normas, como pudo ocurrir en épocas anteriores.

Este acuerdo colectivo y explícito sobre «reglas del juego» se plasma generalmente en una constitución, como texto legal fundamental. De este texto fundamental derivan su validez las demás normas estatales. La constitución —y las leyes que la acompañan— señalan, por tanto, el campo de juego y las posibilidades de los diferentes actores que participan en la actividad política. A la constitución deben sujetarse ciudadanos e instituciones, si desean que sus actos sean aceptados por los demás actores. En el estado de tradición liberal-democrática, una constitución se aprueba después de un debate libre en el que participan ciudadanos, los partidos y las asociaciones que los encuadran. El punto de partida de este debate es un acuerdo general sobre el principio del imperio de la ley, que refleja la disposición de todos los actores —ciudadanos, titulares de funciones públicas— a someterse a las reglas del juego incluidas en esta «ley de leyes» o norma de carácter superior.

- ¿Cómo se elaboran las reglas constitucionales? La elaboración de este acuerdo sobre normas fundamentales suele producirse en una situación de cambio radical del escenario político: el acceso a la independencia, el derrocamiento de una dictadura, una revolución, una derrota militar, una crisis institucional grave, etc. Un cambio de este tipo equivale a una redistribución de recursos —económicos, organizativos, coactivos, simbólicos, etc.— entre los diferentes actores. De ahí la necesidad de redefinir las reglas del juego político que va a desarrollarse entre ellos. En este contexto se pone en marcha un proceso constituyente —o de elaboración de la constitución—, que se confía a una asamblea representativa. Esta asamblea constituyente es la encargada de discutir un proyecto, enmendarlo si conviene y, finalmente, aprobarlo. Por lo general, esta aprobación es sometida en último término a una intervención popular directa por medio de un referéndum.

El proceso constituyente es, en realidad, un momento de negociación política sobre temas fundamentales de la convivencia social. Mediante esta negociación se intenta integrar en un «mínimo común denominador» lo que son posiciones y aspiraciones de los actores sociales relevantes.

Serán los actores que dispongan de más recursos —materiales y simbólicos— los que podrán incluir un mayor número de sus posiciones y aspiraciones en aquel «mínimo común denominador». Pero tampoco está en sus manos imponer todas sus pretensiones. En tal caso, corren el riesgo de provocar el rechazo de los demás y de poner en peligro desde su mismo inicio la viabilidad de la constitución.

---

#### CONSTITUCIONES ESCRITAS Y NO ESCRITAS

El acuerdo constitucional sobre reglas políticas básicas se plasma en un documento solemnemente avalado por todos los que han intervenido en su elaboración. El texto de dicho documento será luego la referencia a la que han de acogerse quienes elaboran las leyes —los parlamentos—, las aplican —gobiernos y administraciones— o las interpretan —los tribunales—. Pero se habla también de la existencia de constituciones *no escritas* para describir la situación de sistemas políticos cuyas reglas políticas básicas no figuran en un documento único, sino que se deducen de una serie de disposiciones e incluso de convenciones o prácticas tradicionales sin expresión documental. Ejemplo singular de este tipo de constitución *no escrita* nos presenta la Gran Bretaña. Nueva Zelanda e Israel tampoco cuentan con un texto constitucional sistemático: se organizan políticamente con arreglo a una serie de normas básicas contenidas en varios textos legales.

---

### **La dinámica política y las reglas constitucionales**

La constitución, una vez aprobada, no queda al margen de la dinámica política propia de la comunidad: no se encierra en una urna sagrada. Forma parte de los recursos que se manejan en el día a día de la política. Por ello, su continuidad, su interpretación y su misma vigencia dependen de factores extraconstitucionales que se presentan a lo largo de la historia de cada comunidad.

- ¿Qué garantiza la estabilidad de una constitución? El éxito —o la supervivencia— de un acuerdo constitucional depende en gran medida de la adhesión que es capaz de recoger entre la ciudadanía. No depende únicamente de la calidad técnica o de la precisión jurídica de su redactado: constituciones técnicamente impecables han tenido corta o agitada vida. Lo que asegura la continuidad y la eficacia constitucional es, ante todo, la coherencia entre los valores que protege y los valores que una determinada sociedad considera como fundamentales. La constitución es siempre una transacción entre posiciones diversas que no puede satisfacer completamente a todos los que intervienen en ella. Y, aunque refleje en mayor medida las propuestas de los actores y grupos con más recursos, una constitución tiene mayor garantía de supervivencia cuanto más favorable sea el eco que des-

pierta en las actitudes y los principios compartidos por la mayoría ciudadana. Si el texto constitucional aparece como la imposición intransigente de una parte de la comunidad, la parte perdedora no aceptará el resultado y no cesará de intentar su modificación por todos los medios a su alcance. Un ejemplo de esta situación nos lo da la historia constitucional española. En ella abundan los textos constitucionales partidistas: quienes contaban con una mayoría política circunstancial imponían un documento constitucional que les situaba en una posición descaradamente ventajosa. Al no contar con una aceptación suficientemente amplia, el texto constitucional era muy frágil y sólo seguía formalmente en vigor al precio de continuos incumplimientos por parte de todos los agentes políticos: ciudadanos, partidos, gobernantes, etc. Como contraste, la constitución de 1978 ha sido el texto constitucional que —a lo largo de la historia española— ha obtenido el más amplio consenso entre sectores sociales y grupos políticos: por esta razón se ha mostrado como la constitución menos vulnerada y mejor recibida por parte de todos los actores políticos a lo largo de su vigencia.

Cuando el consenso sobre los valores constitucionales ha arraigado durante generaciones en una comunidad política, la constitución puede convertirse en un símbolo que inspira respeto e incluso una cierta veneración. Aun reconociendo que sus previsiones no se cumplen de forma total, se la presenta como compendio de objetivos dignos de ser perseguidos: libertad, igualdad, tolerancia, justicia social, progreso, seguridad, etc. Por esta razón, en los debates políticos los diferentes actores —individuales o colectivos— tratan a menudo de invocar en su favor el texto de la constitución, porque consideran que demostrar fidelidad constitucional les da cierta ventaja a la hora de persuadir a los demás.

- ¿En qué medida se modifican las reglas fundamentales del juego político? Por su misma naturaleza de acuerdo político, las constituciones no son inmutables: a lo largo de su historia experimentan la reforma de alguna de sus partes o, en ocasiones, su total sustitución por un nuevo texto. En un sistema político estable no se producirán cambios frecuentes de sus reglas básicas. Por el contrario, una revisión reiterada de estas reglas expresa la dificultad de la comunidad para llegar a pactos y equilibrios razonables y refleja la realidad de una situación política en conflicto permanente. Desde la revolución de 1789 y en menos de siglo y medio, Francia contó con más de diez textos constitucionales. En cambio, en el mismo período los Estados Unidos han mantenido el mismo documento constitucional.

Pero también hay que señalar que las transformaciones sociales, económicas y culturales afectan a los pactos políticos fundamentales y modifican las reglas del juego. Esta modificación se expresa a veces en una reinterpretación de una norma o en su aplicación de un modo diverso al inicialmente previsto. En otras ocasiones, la modificación se traduce en un cambio formal de su redactado. Estas modificaciones permiten prolongar la vida de la constitución más allá de las condiciones originales en las que se forjó. El caso norteamericano es también un buen ejemplo de ello. La constitución de Estados Unidos no sólo ha sido reinterpretada con relativa frecuencia. También ha sido enmendada formalmente en veintisiete ocasiones, dando lugar a importantes cambios en el texto original de 1787.

---

## REFORMAS Y MUTACIONES CONSTITUCIONALES

Los acuerdos constitucionales pueden ser modificados en su totalidad o en algunas de sus partes. Estas revisiones —nacidas de cambios en las circunstancias sociales y políticas— siguen procesos de reforma o procesos de mutación.

Una constitución se reforma cuando se pone en marcha un procedimiento previamente establecido para ello en el mismo texto constitucional. Cuando este procedimiento previsto facilita la reforma suele hablarse de una constitución «flexible». En cambio, cuando dichas disposiciones son complejas y rigurosas suele hablarse de una constitución «rígida». En la actualidad, gran parte de los textos constitucionales pueden calificarse de «rígidos», porque dificultan su reforma: esta rigidez se justifica en la necesidad de impedir que una mayoría circunstancial o muy estrecha altere un pacto político trabajosamente conseguido.

Por otra parte, una constitución «muta» cuando —sin necesidad de pasar por un proceso de reforma— alguna de sus disposiciones es reinterpretada en la práctica de tal manera que modifica sustancialmente su contenido. Así, el papel de los partidos políticos —no reconocido en muchas constituciones actuales— ha hecho «mutar» el funcionamiento de instituciones constitucionales, sin que se haya producido una revisión del texto.

---

---

## UNA IMPORTANTE RELECTURA CONSTITUCIONAL EN ESTADOS UNIDOS

Hasta 1954, autoridades y tribunales consideraron que la constitución de Estados Unidos no se oponía a la segregación racial establecida por leyes de los estados, que prohibían matrimonios entre personas de diferentes razas y obligaban a separarlas en servicios y locales públicos, escuelas, administración, transportes, negocios privados, etc. Los tribunales entendían que la separación o segregación no afectaba a la igualdad entre ciudadanos proclamada por la constitución. Sin embargo, en 1954, una sentencia unánime del Tribunal Supremo de EE.UU. señaló un cambio trascendental: sin que se hubiera producido alteración alguna en el redactado constitucional original declaró la inconstitucionalidad de las leyes y prácticas segregacionistas. Bastó una nueva interpretación del Tribunal que consideraba la separación como atentatoria al principio de igualdad. De este modo, el Tribunal «releía» el mismo texto constitucional y lo ajustaba al cambio de valores y actitudes de un gran sector de la sociedad, favorable al movimiento antisegregacionista desarrollado entre los años sesenta y setenta del siglo xx.

---

- ¿En qué medida son respetadas las constituciones? La mera existencia de un texto constitucional no significa que se dé un automático y exacto

cumplimiento de la misma por parte de todos los actores. Al comparar las situaciones de diferentes países nos encontramos con un grado diverso de cumplimiento. En ciertos casos, quien detenta el poder político modifica, interpreta y aplica la norma constitucional a su arbitrio y en beneficio propio: la usa como mero pretexto para reforzar su dominio. En términos deportivos podría decirse que el resultado del juego es siempre favorable a un mismo jugador, porque altera o interpreta el reglamento según le convenga. En este supuesto, la constitución ya no tiene la misma función que en los casos anteriores: no se trata de las reglas de un juego abierto a todos en relativa igualdad de condiciones, sino de un simple instrumento al servicio del grupo o de la persona que ejercen un poder basado en la fuerza. En otros países, el respeto a las reglas constitucionales es incompleto e intermitente: son frecuentes las infracciones y las deformaciones de las previsiones constitucionales, tanto por parte de las autoridades, como de los ciudadanos. Siguiendo el símil deportivo, los jugadores serían poco respetuosos con el reglamento, con la complacencia de un árbitro débil y poco efectivo. Finalmente, también se dan casos en los que los actores suelen respetar las reglas constitucionales y el juego político se ajusta —salvo excepciones controladas y sancionadas— a lo que la constitución determina. En términos deportivos, podría afirmarse que predomina el juego limpio y que las decisiones del árbitro son acatadas por los jugadores.

---

#### LAS CONSTITUCIONES EN LA PRÁCTICA

La existencia de una constitución no garantiza su eficacia. Democracias y monocracias presentan toda una gama de situaciones en las que la constitución —si existe— juega diferentes papeles. En las poliarquías de tradición liberal-democrática, la vida política transcurre generalmente con arreglo a las disposiciones constitucionales. Una actuación —privada o institucional— sospechosa de vulnerar la constitución es denunciada y examinada por una instancia independiente —generalmente, un tribunal— que dicta una resolución de cumplimiento obligado: así ocurre hoy en Estados Unidos, Canadá, Alemania o España.

Otros países ofrecen situaciones en las que alguno de los actores políticos más poderosos —el gobierno, el ejército, algunos sectores económicos— ignoran las normas constitucionales y otras leyes, sin que pueda sancionarse dicha conducta mediante un control permanente y efectivo sobre los mismos: así ha ocurrido en Perú, México, Rusia o Turquía.

Finalmente, hay que contar también con un buen número de países en los que la constitución es un instrumento al servicio del poder que lo manipula, modifica o ignora según le convenga: Marruecos, Costa de Marfil, Zambia, Bielorrusia, Pakistán o Kazajstán serían ejemplos de una abundante serie de casos que responden a este modelo pseudoconstitucional. Junto a ellos pueden situarse otros sistemas políticos de carácter dictato-

rial donde ni siquiera ha llegado a promulgarse un texto constitucional —Arabia Saudita, Bhutan— o donde, aun teniéndolo, ha quedado sin efecto —Somalia, Sierra Leona, Myanmar— por efecto de las disensiones internas o de la imposición de un poder dictatorial.

---

La constitución, pues, no es un elemento aislado del sistema político. Está influida —en su nacimiento y en su aplicación— por la dinámica propia del sistema en que se inserta. Está limitada a menudo por las condiciones en que la práctica política se desarrolla. Pero tampoco cabe ignorar que la constitución puede repercutir a su vez sobre aquella dinámica. Una constitución que contenga una amplia declaración de derechos o una proclamación de valores como la libertad, la igualdad o la justicia no es del todo inoperante: podrá ser empleada como recurso por quienes defienden aquellos derechos y valores cuando intervengan en los conflictos de la política. Y, aunque este recurso no sea siempre suficiente para orientar su resolución, su invocación permanente puede hacer que una mayoría social los adopte de manera progresiva como reglas irrenunciables de su vida política.



# LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER: ESTADOS UNITARIOS Y ESTADOS COMPUESTOS

### Los estados unitarios

En estados de extensión muy reducida, el poder estatal actúa en exclusiva sobre la totalidad del territorio. Pero en la mayoría de los casos, cuando una misma organización estatal abarca territorios y poblaciones de mayor magnitud, la acción del poder tiene en cuenta la existencia de ámbitos territoriales subestatales: ciudades, comarcas, regiones, etc. En cada uno de estos territorios se dan instituciones políticas propias —ayuntamientos, consejos comarcales o provinciales, gobiernos regionales, etc.—, cuyas competencias se limitan a una determinada área territorial dentro del mismo estado. Estas instituciones, por tanto, coexisten con el poder estatal que alcanza a todo el territorio y mantienen con él vinculaciones de distinto carácter.

Esta conexión entre poder político organizado y territorio ha dado lugar a la configuración de diferentes modelos de estado, según el grado de dispersión o concentración que presenta el ejercicio del poder. Un intento de simplificación permite distinguir dos grandes tipos ideales: estados unitarios y estados compuestos. A su vez, en cada uno de ellos se dan variantes que se adaptan a realidades históricas diferentes.

- En el estado unitario, el poder político reside en un único centro, desde el cual se proyecta sobre todo el territorio. Para su ejercicio más eficaz, este poder central puede delegar competencias y distribuir recursos entre instituciones que se ocupan de gobernar demarcaciones subestatales: municipios, comarcas, condados, provincias, departamentos, regiones. En algunos casos, las competencias ejercidas por las instituciones que corresponden a estos ámbitos subestatales pueden llegar a ser considerables. Pero el dato importante es que estas competencias pueden ser revocadas por el centro mediante decisión unilateral. Los recursos que controlan —materiales, financieros, personales— dependen también de la voluntad del centro político, que los cede o transfiere a su arbitrio. En este modelo, una clara jerarquía vertical caracteriza la relación entre instituciones centrales —con competencia sobre la totalidad del territorio estatal— e instituciones territoriales —con competencia sobre una parte del mismo—.
- Los estados liberales tendieron inicialmente a adoptar este modelo unita-

rio, uniforme y centralizado para asegurar la igualdad de trato de todos los ciudadanos y con el fin de no discriminar entre ciudadanos por razón de su lugar de residencia. Con ello se pretendía contrarrestar la diversidad de situaciones territoriales que favorecía a los grupos privilegiados tradicionales en sus respectivos ámbitos locales. Cuando se habla de modelo *jacobino* de estado para referirse a esta orientación se está aludiendo a una versión extrema de esta centralización. El término *jacobino* alude a un sector radical de los revolucionarios franceses de 1789 que defendían la centralización estatal como garantía de la igualdad entre los ciudadanos.

- Con todo, los estados unitarios han albergado desde siempre entidades políticas locales: son las entidades que constituyen lo que se denomina —según los países— gobierno local o administración local. En estas entidades políticas subestatales existe un órgano elegido —ayuntamiento, consejo comarcal, diputación provincial, etc.— encargado de desarrollar las funciones políticas que la ley estatal les tiene atribuidas. Ya hemos señalado que estas funciones pueden ser más o menos extensas, según la tradición política de cada sociedad: en algunas de ellas, por ejemplo, el gobierno municipal cuenta con responsabilidades amplias en materia educativa, sanitaria, de previsión social, etc. Pero estas funciones están siempre definidas por el estado, tuteladas por las autoridades del estado y financiadas con recursos que, en gran parte, provienen de una dotación o subvención estatal. El poder central del estado puede, además, modificar o suprimir estas unidades locales territoriales, variar sus funciones y recursos y someter su actuación a determinados controles.
- Con todo, la emergencia de necesidades sociales más complejas —en materia de educación, sanidad, ordenación territorial, promoción económica, servicios sociales, etc.— y la dificultad de satisfacerlas siguiendo un patrón uniforme para todo el territorio ha llevado a muchos estados unitarios contemporáneos a moderar el centralismo de sus orígenes y a buscar fórmulas de cooperación interterritorial y de descentralización. Con ello se persigue una mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos. En un estado unitario descentralizado o regionalizado —como es actualmente el caso de Francia—, el poder central ha transferido parte de sus competencias y recursos a algunas entidades territoriales —municipios, regiones—, con la esperanza de que determinadas actuaciones serán mejor acogidas y más eficientes si corren a cargo de las autoridades locales. Este nuevo equilibrio centro-periferia en el seno del propio estado unitario no quita que la titularidad última del poder político corresponda de modo pleno a las instituciones centrales del estado, desde las que se decide el ámbito de actuación permitido a las instituciones locales o territoriales.

### **Los estados compuestos: federación y autonomía**

Por su parte, lo que distingue a los estados compuestos es que el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes. Hay, pues, un acuerdo político de partida para compartir poder —y no sólo delegarlo— entre niveles de gobierno, sin

que un centro político único pueda imponerse a los demás actores institucionales en todos los campos de intervención. En lugar del principio de jerarquía vertical propio de los estados unitarios, predomina en este modelo el principio de coordinación horizontal entre instituciones. A este modelo se ajustan las federaciones o estados federales.

#### LAS FEDERACIONES EN EL MUNDO

Según el *Handbook of Federal Countries* (2002), el 40 % de la población mundial habita en estados de estructura federal o parafederal, distribuidos en veinticinco federaciones en todos los continentes. Lo son grandes estados como la India, Estados Unidos, Rusia, Brasil, México o Nigeria. Pero también estados de tamaño medio —Alemania, Canadá, Sudáfrica, Australia, Argentina o Malaysia— y de tamaño menor —Bélgica, Austria o Suiza—. Cada uno de ellos presenta rasgos diferentes, tanto en la definición constitucional como en su funcionamiento real. No hay, pues, un solo federalismo, sino una pluralidad de experiencias federales.

- Las federaciones o estados federales constituyen el caso más frecuente de estado compuesto, agrupando entidades políticas que reciben nombres diferentes: estados —en EE.UU., India o Brasil—, *länder* —en Alemania Federal—, cantones —en Suiza—, comunidades y regiones —en Bélgica— o provincias —en Canadá—. Pero hay que advertir, ante todo, que bajo el rótulo de federación o estado federal se incluyen configuraciones muy dispares y prácticas muy diferentes. No existe un único modelo federal. Sin embargo, si tomamos como referencia el federalismo de Estados Unidos o de Suiza, las principales características de un estado federal serían las siguientes:
  - Una distribución constitucional de competencias que especifica de modo estricto las que corresponden a la federación —por ejemplo, defensa, moneda, política exterior y otras materias de interés común— y deja para los estados o cantones federados todas las demás. En principio, se trata de señalar que las competencias de la federación son excepciones contadas y bien establecidas: todo lo que no se confía a la federación se presupone competencia de las entidades federadas (estados, cantones, provincias) que no han renunciado a ella.
  - En esta distribución de competencias ocupa un papel relevante el reparto de la capacidad tributaria, señalando cómo se distribuye entre la federación y los estados el derecho a imponer tributos y el rendimiento de los mismos.
  - La existencia de instituciones federales —una cámara legislativa o parlamento, un gobierno federal, un tribunal superior, un banco público federal, etc.— en cuya composición y actividad intervienen de alguna manera los estados o entidades federadas.

- La existencia de una constitución propia en cada uno de los estados o entidades federadas, en la que se precisan las instituciones de gobierno de cada una de ellas.
  - El establecimiento de un tribunal central o federal con atribuciones para decidir sobre los conflictos que enfrenten a la federación con los estados o a los estados entre sí.
- ¿Cuál es el origen de las federaciones y cómo han evolucionado? Tres factores principales pueden influir en la construcción de un estado federal. En primer lugar, la voluntad de integrar en una unidad política única a entidades previamente existentes, poniendo en común recursos y competencias que aseguren mejor su viabilidad frente a desafíos exteriores. Así ocurrió en Estados Unidos o en Suiza, donde los estados y cantones preexistentes pretendían asegurar su existencia contra la amenaza de otros estados más poderosos. En otros casos, la construcción del estado federal trata de organizar en una sola unidad estatal a un conjunto de territorios diversos unidos por la dependencia colonial de una misma metrópoli: así ha ocurrido en algunos países de América Latina, en Canadá, la India, Australia o Nigeria. Finalmente, la federación puede nacer de la voluntad política de dispersar un poder excesivamente concentrado y dar respuesta a la diversidad territorial, cultural o religiosa de un estado unitario: Alemania, después del nazismo, o Bélgica, desde 1980, encajarían en este supuesto. Los tres factores que hemos apuntado no suelen actuar aisladamente: es frecuente que el origen de una federación responda a la influencia combinada de más de uno de ellos.
  - Por lo que hace a su evolución, en los estados federales más consolidados la dinámica política ha conducido a intensificar la cooperación entre la federación y las entidades federadas, con el fin de hacer frente a problemas colectivos que ya no son solubles con la sola intervención de un único nivel territorial: grandes infraestructuras, asistencia sanitaria pública o conservación medioambiental exigen la aportación de recursos de todo tipo y la coordinación de políticas, tanto en su fase de elaboración como en la de aplicación. Esta evolución de los estados federales se ha producido en paralelo a la que han seguido algunos estados unitarios tradicionales. En dichos estados se ha tendido a redistribuir el poder mediante fórmulas federales o parafederales. Con ello se trata de dar una respuesta más satisfactoria a dos necesidades políticas: la adecuación a demandas sociales singularizadas que un poder muy centralizado no puede identificar y una mayor facilidad para exigir responsabilidades a quienes deciden en representación de los destinatarios de la decisión. En ambos casos —federaciones en las que el centro interviene más en la periferia y estados unitarios en los que el poder político se dispersa hacia esta periferia— se intensifican las llamadas relaciones intergubernamentales: la razón es que gran parte de los conflictos que la política ha de regular en las sociedades actuales exigen la intervención simultánea y coordinada de diferentes instancias territoriales de poder: estatal, subestatal, local y, en algunos casos, poderes políticos que se sitúan más allá del mismo estado.

- Junto al modelo federal se dan otras variantes del estado compuesto. Se sitúan a medio camino entre la federación y el estado unitario descentralizado. España desde 1978 y Gran Bretaña desde 1999 presentan variantes de estado compuesto que no encajan plenamente en el federalismo clásico. Sobre la base de acuerdos políticos que implican a las poblaciones afectadas —mediante el referéndum o la consulta a sus representantes— se confieren poderes y recursos a las instituciones de determinados territorios subestatales: las diecisiete comunidades autónomas en España o Escocia, Gales e Irlanda del Norte en Gran Bretaña. Sus respectivos parlamentos pueden elaborar leyes en las materias que se les han asignado y dichas leyes tienen el mismo rango que las elaboradas por el parlamento del estado para todo su territorio. Al mismo tiempo se les confiere la capacidad de imponer o modificar tributos en sus respectivos territorios. Pero, a diferencia de los estados federales en los que las competencias atribuidas a las entidades subestatales son la regla y las competencias de la federación son la excepción, en este modelo se intentan delimitar las competencias asignadas a las entidades subestatales, las competencias reservadas al estado e incluso en algún caso una relación de competencias compartidas. El modelo se distingue también de la federación por la inexistencia de instituciones centrales —cámara legislativa, tribunal federal o constitucional, etc.— que cuenten con representación de las entidades subestatales.

¿Hay diferencias sustanciales entre el modelo federal y otras variantes de estado compuesto? En la polémica política suele atribuirse a los estados federales un mayor grado de dispersión del poder. Sin embargo, se ha hecho notar que en la práctica las diferencias entre federación y otras variantes de estado compuesto dependen sobre todo de la cantidad de recursos financieros en manos de cada una de las autoridades: es el volumen de dichos recursos (cfr. tabla III.12.1) lo que da una idea de la capacidad de intervención política de cada nivel territorial.

---

#### EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

Un caso de estado compuesto que no se ajusta al modelo federal lo define la Constitución española de 1978. En ella se establece la posibilidad de dotar de instituciones de autogobierno a determinadas nacionalidades y regiones. Con esta previsión, la Constitución de 1978 respondía a las históricas reivindicaciones de Cataluña, el País Vasco y Galicia, a las que se sumaron más adelante otras regiones. De acuerdo con la Constitución, competencias políticas y recursos se reparten actualmente entre los órganos centrales del estado y los órganos de gobierno de cada una de las diecisiete comunidades autónomas. La distribución de competencias se fija en la propia Constitución y en el estatuto de autonomía de cada comunidad. La reforma de esta distribución no puede hacerse unilateralmente: sólo prospera si existe acuerdo entre el poder político estatal y el poder político autonómico. De esta forma, el estado de las autonomías se sitúa en algunos aspectos cerca del modelo de estado federal, aunque no presenta alguna de sus características: por ejemplo, una participación más directa de las comunidades

autónomas en los órganos de gobierno del estado (Senado, Administración de Justicia, Tribunal Constitucional, Banco Central, etc.). Sin embargo, la dinámica política que ha seguido el estado compuesto en España parece encaminarlo hacia una nueva versión del tipo federal clásico.

#### DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER Y GASTO PÚBLICO

Una buena medida de la concentración o dispersión del poder político la constituye el volumen de recursos públicos que son administrados por cada uno de los niveles territoriales de gobierno para financiar su actividad y los servicios que presta. Cuanto mayor es la cuota del gasto público que controla el estado, mayor centralización. Y cuanto menor es dicha cuota, menos centralización. En la tabla III.12.1 se comparan los datos de algunos países. Adviértase que ciertos estados unitarios otorgan a sus gobiernos locales una elevada capacidad de gasto y, con ella, un amplio abanico de competencias. Nótese también la posición de España, situada en una zona intermedia entre estados unitarios y federales, aunque supera a un estado federal —Austria— en descentralización del gasto público. Este dato confirma que no siempre las definiciones constitucionales respecto de la distribución de competencias políticas se ajustan en la práctica a una efectiva difusión del poder: un poder político sin recursos financieros es inoperante, tal como se revela en recientes procesos de descentralización desarrollados a cabo en América Latina que no fueron acompañados de la redistribución de recursos.

TABLA III.12.1. *Distribución del poder político: gasto público según niveles de gobierno (en porcentaje sobre el gasto público no financiero)*

	Porcentaje del gasto público gestionado por instituciones de ámbito		
	Central	Subestatal*	Local**
<i>Estados unitarios</i>			
Francia (2003)	82	—	18
Irlanda (1997)	72	—	28
Noruega (2003)	69	—	31
Holanda (2003)	66	—	34
Finlandia (2003)	63	—	37
Suecia (2002)	56	—	44
Dinamarca	41	—	59
<i>Estados compuestos</i>			
Austria (2002)	69	17	14
Bélgica (2002)	64	23	13
Alemania (2003)	63	22	14
España (2002)	56	31	13
Suiza (2001)	45	24	22

\* Incluye —según los estados— el gasto de estados federados, cantones, provincias, *länder* o comunidades autónomas.

\*\* Incluye el gasto de municipios y otros entes locales (provinciales, departamentos, condados, etc.).

FUENTE: Adaptado de FMI (2004), *Government Finance Statistic Yearbook*.

---

**DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA**

El lenguaje jurídico distingue a veces entre conceptos próximos que suponen también una cierta distribución territorial del poder político. Pero cada uno de dichos conceptos encierra un contenido diferente. La *desconcentración* se produce cuando las instituciones estatales trasladan parte de sus atribuciones ejecutivas a los órganos que ellas mismas mantienen en ámbitos territoriales subestatales: así ocurre, por ejemplo, cuando el ministerio estatal encargado de las carreteras transfiere la responsabilidad de su construcción y conservación a una delegación ministerial en la provincia o región. La *descentralización* tiene lugar, en cambio, cuando las instituciones estatales transfieren parte de sus atribuciones ejecutivas a autoridades territoriales subestatales: por ejemplo y para seguir con el caso anterior, se da la descentralización si la conservación de carreteras —antes en manos del ministerio— es trasladada ahora a los consejos municipales o provinciales. En ambos casos, la titularidad de la competencia sigue en manos del poder estatal o central, que puede recuperarla cuando así lo juzgue oportuno. Frente a desconcentración y descentralización, la *autonomía* dota a las entidades subestatales —comunidades autónomas en España, Escocia y Gales en Gran Bretaña— de un título propio para legislar e intervenir en la materia correspondiente, sin que esta facultad les pueda ser retirada por una decisión unilateral del poder estatal central. El reconocimiento de esta autonomía política equivale al proceso de *devolution* en el mundo político anglosajón. En este caso, si la competencia estatal sobre construcción y mantenimiento de obras públicas se confía a las entidades subestatales reconocidas como autónomas, esta decisión no puede ser revisada unilateralmente por el estado. Sólo podrá ser rectificada por acuerdo entre las partes.

---

**Las confederaciones**

Hay también dispersión de poder político en las confederaciones. Pero no pueden ser consideradas un tipo de estado. En rigor, las confederaciones constituyen agrupaciones de estados previamente existentes que —sin desaparecer— deciden actuar de manera mancomunada en materias políticas determinadas: relaciones exteriores, defensa, régimen aduanero y comercial, moneda, etc. Cualquier decisión confederal debe contar siempre con la conformidad unánime de todos los estados miembros. Esta unanimidad equivale a un reconocimiento del derecho de veto para cada uno de ellos, porque la decisión no progresa si no se da dicha unanimidad. El órgano máximo de gobierno de la confederación —consejo, convención o asamblea— reúne a representantes de cada estado, que actúan como embajadores de sus respectivos gobiernos. Las decisiones comunes requieren a menudo negociaciones laboriosas, en las que los estados defienden sus propios intereses, no siempre acordes con los intereses generales de la confedera-

CUADRO III.12.1. *Una escala en la distribución territorial del poder*

CONCENTRACIÓN DEL PODER				DISPERSIÓN DEL PODER	
Estado Unitario		Estado compuesto		Confederación	
<i>E. centralizado</i>	<i>E. regionalizado</i>	<i>E. autonómico</i>	<i>E. federal</i>		
Portugal	Francia	España	Alemania	Unión	CEI***
Dinamarca		G. Bretaña*	Canadá	Europea**	
Holanda		Italia	Estados Unidos		
Suecia			India		
Finlandia			Rusia		
Japón			Suiza		
			Bélgica		

\* El proceso de *devolution* —o retorno de competencias a Escocia y Gales— aprobado en 1998-1999 ha convertido a la Gran Bretaña en un estado intermedio entre el modelo regionalizado y el federal, próximo al caso español.

\*\* La Unión Europea puede situarse entre el modelo federal y el modelo confederal, puesto que algunas competencias propias de la Unión se administran según el primero y otras, en cambio, según el segundo.

\*\*\* La CEI (Comunidad de Estados Independientes, integrada por Rusia y otras diez repúblicas de la antigua URSS y conocida a menudo por las siglas inglesas CIS) es una asociación de estados que puede asemejarse al modelo confederal. Pero su efectividad y rendimiento parecen ser muy limitados.

ción. Por otra parte, la confederación no suele disponer de mecanismos —judiciales, armados— capaces de obligar a un estado miembro que se niega a respetar una decisión adoptada: la única reacción posible es la expulsión del miembro desobediente.

- Todo ello hace que las confederaciones históricas hayan sido poco estables. Se han disgregado cuando la conciliación entre intereses estatales e intereses confederales no ha sido posible. En otros casos, las confederaciones se han convertido únicamente en una etapa de paso para avanzar hacia un mayor grado de integración, adoptando generalmente el modelo federal. Así lo revelan los ejemplos disponibles. Entre 1776 y 1786, las trece colonias norteamericanas que habían declarado su independencia de la Gran Bretaña se organizaron como una confederación. Sin embargo, diez años más tarde, la Constitución de 1787 convirtió esta primera asociación confederal en una federación: los Estados Unidos. La Confederación Helvética —que sigue siendo el nombre oficial de Suiza— recuerda que sus cantones se habían agrupado originalmente en un sistema de tipo confederal, hasta su transformación en estado federal en 1848. En la actualidad pueden calificarse como confederaciones la unión de los siete Emiratos Árabes del golfo Pérsico —creada en 1971— o la Comunidad de Estados Independientes, formada en 1991 por once de las quince repúblicas que integraban la antigua URSS.
- Tal vez la entidad política más próxima al modelo confederal sea actualmente la Unión Europea. Los estados que la integran han cedido a la Unión la definición de políticas importantes en materia de moneda, comercio interior y exterior, agricultura, cooperación judicial y policial, in-

migración y seguridad fronteriza, etc. Los acuerdos del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión obligan a los estados miembros y su tribunal de justicia dicta sentencias que deben ser acatadas por ellos. En cierta manera, la UE se sitúa entre el modelo confederal y el modelo federal, puesto que el derecho de veto de los estados miembros sigue vigente para decisiones en algunas materias determinadas, pero ya no puede aplicarse en todas ellas.

---

#### PUEBLOS INDÍGENAS Y AUTOGBIERNO

En 1989, la OIT —Organización Internacional del Trabajo— aprobó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Los estados firmantes se comprometen a respetar la identidad propia y a promocionar la lengua y la cultura de los pueblos indígenas, a hacer efectiva la participación de estos pueblos en los procesos de toma de decisiones en todo aquello que les afecte directamente y a establecer los instrumentos y mecanismos apropiados para que estos pueblos puedan administrar sus territorios y su hábitat. Algunos países —Canadá— han revisado sus estructuras constitucionales para adaptarse a dichos compromisos. Otros países latinoamericanos han debatido o aprobado también leyes sobre la autonomía indígena.

---

### **Hacia una distribución multinivel del poder**

Para concluir, conviene responder a algunos interrogantes que plantea la distribución territorial del poder. ¿Qué explica la adopción de cada una de las formas de distribución que hemos señalado y con qué argumentos se justifican? ¿En qué momento se define un modelo de distribución territorial del poder? Y, finalmente, ¿qué tendencia sigue en la actualidad esta distribución del poder?

- La adopción de uno u otro de los modelos y su evolución suele justificarse en base a dos tipos de argumentos: funcionales y simbólicos. Por un lado se esgrimen razones de carácter funcional, aduciendo las ventajas prácticas que una comunidad política obtiene según se estructure de acuerdo con un modelo unitario más o menos centralizado o según se ajuste a la pauta de un estado compuesto, federal o autonómico. El beneficio de la centralización puede ser el tratamiento igual y equitativo entre todos los miembros de una misma comunidad o una cierta reducción de costos en la gestión de determinados servicios o prestaciones. La ventaja de la dispersión es la aproximación de las decisiones a sus destinatarios, adaptándolas de manera más fiel a sus demandas y necesidades y evitando desajustes provocados por el desconocimiento y la distancia.
- Pero se invocan también a menudo razones de carácter simbólico o cultural. En esta línea se afirma que la identidad colectiva —nacional, re-

gional u otra— de un grupo humano es uno de los factores que mayor solidez aportan cuando se trata de dar estabilidad a la comunidad política. Por consiguiente, la organización territorial del poder ha de tener en cuenta este sustrato cultural: de él puede extraerse una mayor adhesión emocional de la comunidad a las decisiones que emanan de aquel mismo poder.

- Corresponde a los debates constitucionales definir la distribución territorial del poder en un determinado estado. En estos debates, cada uno de los diferentes actores —políticos, económicos, sociales, etc.— propone el modelo de distribución que le permite ejercer mayor influencia. Para conseguirla utilizará los argumentos y recursos de que dispone: capacidad económica, organización política, capital simbólico o emocional, etcétera. El resultado final —el modelo que se configura después del debate— depende de la relación de fuerzas —económicas, sociales, ideológicas— que se haya establecido entre dichos actores: quien haya contado con más recursos y los haya usado con mayor inteligencia obtendrá un diseño institucional más ajustado a sus intereses. Es esta misma dinámica la que influirá sobre la evolución práctica del diseño institucional: modelos muy centralizados pueden derivar hacia prácticas más equilibradas y, en dirección opuesta, estructuras federales pueden evolucionar hacia sistemas más integrados o centralizados.
- Como tendencia general y en la fase actual de la llamada globalización de la política, los sistemas políticos tienden a diversificar sus niveles de intervención. En algunas políticas, el ámbito territorial de intervención efectiva alcanza a la totalidad del planeta o a grandes regiones del mismo: la conservación de los recursos naturales no renovables, la lucha contra la delincuencia internacional organizada, la regulación de las comunicaciones, etc. Por el contrario, está claro que en otros campos las comunidades locales están en mejores condiciones para definir y ofrecer determinadas prestaciones: por ejemplo, en lo que se refiere a los servicios de atención personal o de promoción económica y cultural de pequeñas comunidades. El llamado principio de proximidad o de subsidiariedad —que figura en algunos programas políticos y que ha sido asumido por la Unión Europea— presupone que una comunidad local —municipio, comarca— es capaz de resolver por sí misma las cuestiones de interés colectivo que se le plantean. Sólo cuando se demuestre su incapacidad deberá recurrirse a la intervención de una instancia política territorial de ámbito superior: gobierno regional, comunidad autónoma, estado, unión supraestatal, etc. De este modo se invierte la «carga de la prueba» que, en los estados unitarios, establecía la regla contraria: toda competencia se atribuía en principio al estado como poder soberano y sólo de manera excepcional o residual se reconocían atribuciones políticas propias a las entidades subestatales.
- Este doble movimiento —integración y distribución— configura en la actualidad un mapa político más complejo y más borroso del que nos presentaba la tajante y antigua clasificación entre modelos unitarios y modelos compuestos. En cierto modo, en esta nueva configuración de la distri-

bución territorial del poder se están combinando elementos de ambos modelos: se intenta equilibrar la integración del modelo unitario y el pluralismo del modelo compuesto o federal. La política se desarrolla cada vez más a través de redes de interdependencia e intercambio. Los componentes de dichas redes —una multiplicidad de poderes territoriales y de otra naturaleza— no siempre mantienen entre sí una clara organización jerárquica: todos ellos participan en la toma de una misma decisión política y asumen por ello la responsabilidad política pertinente. Que esta pluralidad de intervenciones plantea problemas para hacer efectiva la responsabilidad democrática ha sido ya comentado anteriormente (cfr. II.9).

---

#### LA UNIÓN EUROPEA: UN MODELO EN EVOLUCIÓN

La Unión Europea —integrada hoy por veintisiete estados— es un ejemplo de la evolución de las organizaciones políticas. No es un estado federal. Pero tampoco es una organización de estados como son Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales. Sus normas, decisiones y políticas se aplican a cada uno de los estados miembros, de acuerdo con una serie de tratados que confieren poderes supraestatales a las instituciones de la Unión: Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia. Desde sus inicios en 1951, pasó a ser comunidad económica (1957) y fue ampliando su espacio territorial y sus competencias. Para ello, ha ido adaptando también sus instituciones. Estos cambios se han hecho siempre a partir de debates intensos sobre las relaciones entre los estados que la forman y las instituciones de la Unión. En la actualidad, las políticas europeas —monetaria, agrícola medioambiental, científica, comercial, de comunicaciones, etc.— se conectan con las políticas de los estados y de las regiones y ciudades que la integran. En este contexto, es difícil distinguir competencias exclusivas de una u otra autoridad, porque a menudo son compartidas en las llamadas políticas multinivel. El proyecto de Tratado Constitucional de 2004 ha intentado ordenar jurídicamente esta situación. Aunque el rechazo de este proyecto por parte de algunos países miembros (Francia y Holanda) ha dejado en suspenso su tramitación, está claro que el innovador modelo político de la UE no está cerrado: ha evolucionado y seguirá evolucionando.

---



# LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER

## (1) EJECUTIVOS Y ADMINISTRACIONES

### **Funciones e instituciones**

Junto a la distribución territorial (III.12), el poder del estado ha experimentado también una diferenciación funcional: el desempeño de una o varias funciones especializadas se ha ido adjudicando gradualmente a instituciones diversas. Todas las atribuciones que en los inicios del estado absoluto se habían concentrado en el monarca soberano —como pieza o institución central del sistema— se reparten hoy entre gobierno, parlamento, administraciones, tribunales, etc. ¿Qué explica este proceso de distribución? A medida que las relaciones sociales y económicas se hacen más complejas, el tratamiento de las demandas y apoyos que parten del entorno social y su conversión en decisiones vinculantes para toda la comunidad necesitan recursos y habilidades particulares que se reparten según un conjunto de reglas específicas. Este sistema de reglas dedicadas a una función singular es lo que da forma a cada institución, contribuyendo a despersonalizar el ejercicio del poder político (cfr. II.5).

---

#### INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL Y ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL

Las diferentes actuaciones políticas requieren a menudo la intervención de más de una institución estatal. ¿Puede señalar qué instituciones participan en las decisiones políticas que se describen a continuación?

- a) Un ciudadano es privado temporalmente de su permiso de conducción de automóviles por el manejo temerario de su vehículo.
  - b) Un agricultor recibe una subvención estatal por sustituir el cultivo de un producto por otro, calculada en función del número de hectáreas cultivadas.
-

La visión liberal del estado estableció una primera distinción entre las principales funciones políticas y determinó a qué instituciones debían atribuirse de manera preferente o exclusiva.

- La decisión obligatoria que fuerza a un ciudadano o a un grupo de ciudadanos a adoptar una conducta o a evitar otra corresponde generalmente a instituciones que ejercen la función *ejecutiva*: el gobierno, la jefatura del estado, las diferentes administraciones, las agencias independientes, etcétera. Así sucede con la recaudación de los impuestos, la expropiación de una finca, el nombramiento de un funcionario, la fijación del importe de las pensiones o la sanción por incumplir condiciones básicas de higiene y seguridad en las actividades empresariales.
- Pero esta decisión vinculante no es resultado de una voluntad caprichosa o arbitraria. Ha de responder a reglas preestablecidas que señalan quién interviene en cada decisión, en respuesta a qué demandas, con arreglo a qué condiciones, en qué plazos temporales, etc. Una autoridad no puede distribuir gratuitamente los permisos, subvenciones o licencias que se le piden sin sujetarse a procedimientos y criterios previamente conocidos. La aspiración de una ciudadana a convertirse en diputada o alcaldesa no se hace realidad improvisando en cada ocasión los mecanismos y los trámites de su designación. Hay, pues, una función de definición de objetivos y procedimientos de cada decisión, que se refleja en normas legales de diferente rango. Con ellas se fijan las reglas generales que presiden un complicado proceso: la conversión en una serie de decisiones obligatorias de todas aquellas reivindicaciones conflictivas que el sistema político registra. En otras palabras, equivale a elaborar y aprobar las leyes. Esta función, conocida como función *legislativa*, se asigna formalmente a asambleas u órganos colegiados.
- Finalmente, hay ocasiones en que una decisión del ejecutivo —presuntamente amparada en una norma legal— es objeto de controversia. Pueden surgir discrepancias sobre la interpretación de las reglas del juego o sobre la pertinencia de su aplicación a un caso singular. Por ejemplo, un ciudadano puede considerar incorrecta la aplicación de unas normas tributarias que le obligan a lo que él considera el pago indebido de algún impuesto. O una ciudadana sancionada con una multa de circulación puede entender que no ha incurrido en el acto sancionable que se le atribuye. Dirimir la controversia planteada y decantarse por una solución es propio de la función *jurisdiccional* atribuida a los magistrados y tribunales, constituidos en árbitros entre las partes en disputa.

Sin embargo, este análisis del reparto de funciones ha sido corregido por la práctica histórica. La evolución y la expansión de las tareas encomendadas a la organización política del estado han provocado cambios importantes en la definición de las funciones y en su asignación institucional.

- El ejecutivo ya no es el mero ejecutor de acuerdos adoptados por el parlamento. En realidad, el ejecutivo se ha convertido en impulsor principal de las grandes decisiones políticas, que resultan de combinar demandas y aspiraciones formuladas por los ciudadanos. Así, las intervenciones glo-

bales en materia de salud pública, educación o política industrial son preparadas y elaboradas desde el gobierno y la administración.

- Por su parte, la aprobación de leyes y de otras normas de cumplimiento general que corresponde al parlamento se ha convertido muy a menudo en un acto solemne de confirmación de lo que el ejecutivo ha preparado con anterioridad. Pese a su carácter formal, esta ratificación tiene valor político: aporta legitimidad a la decisión política al exponerla a un debate argumentado y público.
- Finalmente, una tercera función —el control de la acción del ejecutivo y la disputa sobre sus decisiones— se confía tanto al parlamento como a los tribunales. A ellos les corresponde señalar en qué medida las decisiones del ejecutivo se ajustan a las pautas y valores aceptables en aquella comunidad y hasta qué punto alcanzan los objetivos que se proponen.

En los apartados que siguen examinamos las instituciones que desempeñan de manera preferente las principales funciones políticas: el ejecutivo —integrado por gobierno y administraciones—, el parlamento y los tribunales. Analizamos cómo se configuran, de qué modo ejercen sus atribuciones y cómo se relacionan entre sí.

### **El ejecutivo: centro impulsor de la política estatal**

Cuando se le pregunta quién manda en la comunidad política —es decir, quién cuenta con el poder de decidir—, un ciudadano medianamente informado suele designar al primer ministro o a su gobierno. Si la misma pregunta se dirige a un niño, es probable que nos responda señalando al rey —allí donde subsiste la monarquía— o al presidente. En ambos casos, las respuestas apuntan a lo que —en términos más precisos— calificamos como ejecutivo, integrado por instituciones que conocemos como gobierno, jefatura del estado y administraciones.

- Esta respuesta intuitiva se debe a dos motivos. Por una parte, la cara más visible del poder político la ofrecen las instituciones de las que proceden las órdenes obligatorias inmediatas y que, en cierto modo, personifican la autoridad: la alcaldesa, el jefe del gobierno, el ministro de un determinado departamento. Pero se debe también al hecho de que el ejecutivo constituye el núcleo histórico esencial de la actividad política, en su expresión más elemental: el cabecilla de una banda y sus adláteres, el señor feudal y quienes le representan en sus dominios, el rey y los nobles en una monarquía patrimonial, etc. Ello es así porque no es concebible una organización política sin la existencia de una institución ejecutiva, mientras que han sido posibles organizaciones políticas que no contaban con parlamentos o tribunales. Históricamente, en este núcleo básico —integrado normalmente por un pequeño grupo de personas— se acumulaban funciones que hoy corresponden a una pluralidad de instituciones. En cierto modo, la historia del ejecutivo coincide con la historia de las formas políticas y, en los últimos quinientos años, con la evolución de la forma estatal.

- Pero no es sólo su antigüedad la que concede al ejecutivo un papel predominante y aconseja, por tanto, examinarlo en primer lugar. También la evolución reciente de los sistemas políticos modernos nos revela que los estados contemporáneos han devuelto al ejecutivo una posición central en el conjunto de su estructura. Al ejecutivo le corresponde hoy impulsar y dirigir las grandes intervenciones políticas y aplicarlas a las situaciones concretas. Por esta razón, el ejecutivo se convierte de nuevo en centro de gravedad de todo el sistema político: es —en sus diferentes modalidades— el motor que lo impulsa y lo hace funcionar.
- Si dejamos ahora a un lado el papel de las administraciones que examinaremos más adelante, comprobamos la existencia de dos tipos de ejecutivo. En buena parte de los sistemas políticos contemporáneos, el ejecutivo está constituido por dos órganos: el gobierno en sentido estricto —integrado por los ministros y presidido por un primer ministro, presidente del gobierno o canciller— y la jefatura del estado, confiada a un monarca hereditario o a un presidente electivo de la república. En otros casos, en cambio, el ejecutivo está constituido por un solo órgano —la presidencia— que acumula las funciones que en el modelo anterior se reparten dos instituciones. Esta diferencia permite distinguir entre ejecutivo dual y ejecutivo monista.

### **Los ejecutivos duales: (1) el gobierno**

Los ejecutivos duales son característicos de la mayoría de los países europeos de tradición parlamentaria. También cuentan con ejecutivo dual los llamados sistemas semipresidenciales —Francia o Rusia— a los que nos referimos más adelante.

- La denominación de ejecutivo dual responde al hecho de que está integrado por dos instituciones: el gobierno y la jefatura del estado. Le corresponde al gobierno la función efectiva de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas, dirigiendo los servicios de las administraciones que le auxilian en su cometido. El gobierno es un órgano colegiado, integrado por un número de ministros que varía según los países. El crecimiento de las actividades estatales ha llevado también al incremento de los puestos ministeriales: mientras que los gobiernos del siglo XIX no solían contar con más de cinco carteras —relaciones exteriores, justicia, hacienda, defensa, interior—, los gobiernos actuales pueden oscilar entre la docena y la treintena de puestos ministeriales.
- El gobierno está presidido por uno de sus miembros —presidente del gobierno, primer ministro o canciller—, cuya posición eminente se ha reforzado progresivamente en todos los sistemas, desbordando sus atribuciones formales. No sólo propone la designación y el cese —aunque sea en negociación con los partidos— de los miembros de su gobierno: también dirige las principales políticas y —como veremos más adelante— a él corresponde generalmente una facultad de gran importancia: la iniciativa para disolver la asamblea y convocar nuevas elecciones parlamentarias.
- En los sistemas con ejecutivo dual no hay gobierno sin acuerdo de una

mayoría parlamentaria. Según los países, este acuerdo mayoritario se obtiene de forma expresa y obligada —mediante un voto de investidura o una moción de confianza— o de forma implícita —cuando ningún partido o grupo exige la votación de dicha moción— Por esta misma razón, el gobierno responde de sus actos ante la mayoría parlamentaria: cuando ya no cuenta con su apoyo, el gobierno está obligado a abandonar sus funciones. Si la mayoría es monocolor —está integrada por un solo partido—, la base del gobierno es firme y ello le permite tomar la iniciativa y dirigir de hecho los trabajos parlamentarios. En cambio, si la mayoría que apoya al gobierno es una mayoría de coalición —integrada por varios grupos—, el gobierno depende de la coherencia de esta coalición y de su coordinación en el parlamento. Las posibles disensiones internas de la coalición constituyen el gran riesgo al que se enfrenta este tipo de gobierno.

- El funcionamiento interno del gobierno varía según las tradiciones y según el tamaño del mismo. Es frecuente la existencia de comisiones internas que agrupan a algunos miembros del gabinete para tratar de materias que incumben a más de un ministerio: asuntos económicos, asuntos sociales, investigación e innovación, asuntos europeos, etc. En otros casos, la amplia composición del gobierno acaba configurando —de hecho o de derecho— dos grupos: por un lado, un grupo reducido que se reúne a menudo y que mantiene contacto directo con su presidente y, por otro, el gobierno en su conjunto que se reúne con menor frecuencia. Pese a que los acuerdos del gobierno son acuerdos colectivos que comprometen a todos sus miembros, en la práctica cada ministro suele contar con amplia autonomía para resolver sobre los asuntos de su competencia. Sólo en cuestiones que pueden suscitar discrepancias importantes en el seno del gobierno se entabla un debate interno que a menudo se resuelve por decisión de su presidente. Junto a él, la posición ministerial de mayor relevancia es habitualmente la del responsable de Hacienda y Presupuestos: como encargado de preparar y proponer el presupuesto —con la previsión de ingresos y la asignación de recursos a cada uno de los demás ministerios—, su influencia sobre política general es muy notable.

### **Los ejecutivos duales: (2) la jefatura del estado**

- El segundo órgano del ejecutivo dual —la jefatura del estado— ejerce una función esencialmente ceremonial alejada de la disputa política diaria, que le convierte en un símbolo de la comunidad política. En las monarquías hereditarias, el jefe del estado ocupa su puesto con carácter vitalicio y por sucesión dinástica, de acuerdo con reglas constitucionalmente aprobadas. En las repúblicas, el jefe del estado o el presidente es elegido por un mandato de duración variable según los países. Según los casos, esta elección corresponde al propio parlamento, a un colegio de compromisarios elegidos por los ciudadanos para esta función o a una asamblea mixta en la que participan a la vez parlamentarios y compromisarios.
- El jefe del estado ostenta la representación exterior e interior del estado: es la figura que simboliza a la comunidad política y desempeña un papel bá-

sicamente ceremonial. Por ello, se le atribuyen la concesión de honores y condecoraciones, la promulgación formal de las leyes, el nombramiento de algunos cargos, el indulto de algunas condenas, etc. Pero estas decisiones han de ser siempre avaladas —mediante el refrendo o segunda firma— por alguna otra autoridad del estado: presidente del gobierno, ministro o presidente de la asamblea. De esta manera se garantiza que las decisiones del jefe del estado no han sido adoptadas sin control o asesoramiento de otras autoridades y se impide la transformación del jefe del estado en un poder autónomo. Ello no obsta a que pueda ejercer una influencia política de cierto efecto, como resultado de su propia experiencia personal, de su posición de neutralidad entre partidos o de su capacidad moderadora en algunos conflictos. De manera particular, en sistemas políticos fragmentados —sociedades plurinacionales, sistemas de gran dispersión partidista—, el jefe del estado puede desempeñar una papel mediador entre diferentes sectores sociales y políticos en momentos de crisis.

En los modelos semipresidenciales (III.16), el jefe del estado o presidente de la república dispone de facultades de mayor entidad y su influencia política no es sólo simbólica, sino efectiva. Por ejemplo, se le adjudican dos facultades importantes: el derecho a disolver el parlamento y la facultad de nombrar y cesar al primer ministro o presidente del gobierno. En ambos casos, el ejercicio de estas dos facultades debe someterse a determinados requisitos. El ejemplo más conocido es el del actual sistema político francés.

## Los ejecutivos monistas

El ejecutivo monista es propio de la mayoría de los sistemas presidenciales —inspirados en los Estados Unidos—. Son abundantes en América Latina y en otros estados jóvenes de África y Asia, donde el presidencialismo se ha deslizado a menudo hacia formas autoritarias de gobierno.

- El ejecutivo monista consta de un solo órgano: la presidencia de la república. Acumula tanto las atribuciones efectivas como las simbólicas o ceremoniales, que en el ejecutivo dual se reparten entre dos órganos distintos. Su elección se hace generalmente mediante sufragio universal directo para un mandato temporal fijado por la constitución. Como apoyo para su labor ejecutiva, el presidente nombra libremente a secretarios o ministros, a los que encarga la dirección de un campo determinado de la acción ejecutiva: política exterior, defensa, hacienda, educación, justicia, etc. Pero estos secretarios o ministros no constituyen un órgano colegiado semejante al gobierno existente en los ejecutivos duales: la relación que cada secretario mantiene con el presidente está basada en la delegación de funciones que este último ha hecho en el primero. En este sentido, en el ejecutivo monista no existe un gobierno como órgano colectivo: la presidencia es —de derecho y de hecho— el centro de gravedad de la acción ejecutiva.
- Este papel dominante de la presidencia le confiere gran visibilidad ante la opinión pública. Ejerce mayor capacidad de movilización en apoyo de sus decisiones. Pero también se expone más abiertamente a las críticas,

que estas decisiones provocan en la oposición y en la opinión pública. Por esta razón, el equilibrio entre sus dos papeles —representativo de toda la comunidad política y líder de una opción partidista concreta— se hace muy difícil de mantener en sociedades muy divididas por razones sociales, étnicas, económicas o ideológicas. En estas condiciones, la inestabilidad coyuntural se traslada a menudo al conjunto del sistema político, provocando situaciones de crisis general. Ello explica en buena medida la inestabilidad política de países de África o América Latina que cuentan con un sistema presidencial.

Finalmente, también puede hablarse de ejecutivo monista en el caso singular de Suiza, donde un Consejo Federal de siete miembros acumula funciones ejecutivas —propias de un gobierno— y representativas o ceremoniales —propias de la jefatura del estado—, aunque estas últimas sean desempeñadas de modo rotativo por uno de sus miembros.

---

JEFE DEL ESTADO Y JEFE DEL GOBIERNO: PRESENCIA SIMBÓLICA  
Y PODER EFECTIVO

La visibilidad pública de jefes de estado y de jefes de gobierno no se corresponde siempre con su poder efectivo. En las monarquías contemporáneas, la figura del rey o de la reina es, a veces, más conocida que la del jefe del gobierno, aunque su intervención política sea mucho menos importante. En las repúblicas con ejecutivo dual, la personalidad del jefe del estado suele tener menor relevancia que la del jefe del gobierno (o primer ministro), aunque el rango protocolario de este último sea inferior al de aquél. No ocurre así en el caso de los sistemas con ejecutivo monista, en los que la personalidad del presidente ocupa el lugar predominante del escenario político. Una prueba de estas diferencias de visibilidad puede obtenerse con un sencillo ejercicio de autoevaluación. Para cada uno de los países relacionados intente recordar los nombres de su jefe de estado y de su jefe de gobierno y compruebe luego el mayor número de respuestas acertadas, erróneas y en blanco.

---

<i>País</i>	<i>Jefe de estado</i>	<i>Jefe de gobierno</i>
Alemania		
Argentina		
Brasil		
Gran Bretaña		
Estados Unidos		
Francia		
India		
Italia		
Japón		
Países Bajos		
Portugal		

## El peso creciente del ejecutivo

¿Qué papel corresponde hoy a los ejecutivos? Ya advertimos que el poder institucional de los estados contemporáneos se concentra en gran medida ya sea en la presidencia de la república en los sistemas con ejecutivo monista, ya sea en el gobierno y su presidente en los ejecutivos dualistas. Esta concentración de poder se expresa actualmente en las cinco grandes funciones que acumulan y que podemos describir del siguiente modo:

- tomar la iniciativa política principal, impulsando medidas de intervención global en conflictos colectivos —o, lo que es lo mismo, orquestando la elaboración de las diferentes políticas públicas— y aplicando y ejecutando dichas políticas;
- ejercer la dirección, coordinación y supervisión de todos los servicios y agencias vinculados a las administraciones públicas, a las que corresponde la ejecución directa de políticas señalada anteriormente;
- ostentar la representación simbólica de la continuidad de una comunidad política, a la que se suele identificar con los titulares de los órganos ejecutivos —jefe del estado, jefe del gobierno— más que con los titulares de los órganos colegiados —parlamentos—;
- gestionar las crisis de cualquier tipo —económicas, sociales, militares— que difícilmente son asumibles por órganos colegiados más amplios, decidiendo sobre las respuestas inmediatas a los desafíos planteados por dichas crisis;
- finalmente, desempeñar el ejercicio de un cierto liderazgo social, marcando la agenda o selección de asuntos de interés general que han de someterse a decisión política y movilizándolo desde el poder el apoyo popular a determinadas alternativas de acción política.

Como ya se ha dicho, en casi todos los sistemas democráticos esta acumulación de funciones ha desplazado hacia el ejecutivo el centro de gravedad de la intervención política, en detrimento de la posición que sobre el papel corresponde a los parlamentos o asambleas. Los factores que han contribuido a este reforzamiento de los ejecutivos son, entre otros, los siguientes:

- la complejidad de las tareas asumidas desde la estructura estatal, cada vez más difícil de tratar por parte de órganos colegiados más amplios como son los parlamentos;
- la rapidez exigida en la toma de decisiones, ante la urgencia de las demandas internas o de las exigencias del entorno;
- el control sobre los recursos de conocimiento y experiencia que acumulan las administraciones públicas y su personal técnico;
- el funcionamiento de los partidos como organizaciones disciplinadas de apoyo parlamentario a los gobiernos y a sus líderes;
- la personalización extrema del liderazgo político, ocasionada por las exigencias audiovisuales de los medios de comunicación.

La dinámica que ha llevado a la hegemonía de los ejecutivos no puede ser vista como un hecho excepcional o singular: en la historia de las formas políticas, los ejecutivos —en sus diversas variantes— siempre ocuparon una posición dominante. Una relativa hegemonía parlamentaria —que se sitúa entre mediados del siglo XIX y el final de la Primera Guerra Mundial (1914-1918)— no parece haber sido más que un paréntesis de duración relativamente corta en algunos países de tradición liberal en Europa occidental y en América del Norte (Canadá y Estados Unidos). Este retorno del ejecutivo al centro del escenario ha sido y es objeto de un amplio debate académico y político sobre sus ventajas e inconvenientes. ¿En qué términos se plantea? En un plato de la balanza se coloca la mayor efectividad que se atribuye al ejecutivo en comparación con el parlamento. En el otro plato, se sitúa la creciente dificultad que presenta el control de un ejecutivo fuerte, que puede afectar a la calidad democrática del sistema político. Encontrar fórmulas que den lugar a un ejecutivo a la vez fuerte y responsable es con frecuencia el gran desafío de los sistemas democráticos contemporáneos.

---

#### EL PRIMER MINISTRO: ¿INVESTIDURA PARLAMENTARIA O ELECCIÓN DIRECTA?

En los ejecutivos duales, la figura del primer ministro —canciller o presidente del gobierno— ha adquirido una posición preponderante. Esta posición se debe al hecho de que una misma persona suele acumular la dirección del partido mayoritario y la dirección del gobierno. Además y en una época de personalización de la política, la acción de los medios de comunicación le sitúa en primer plano permanente. Ello explica también que las elecciones parlamentarias se presenten más como opciones entre líderes que como alternativas entre partidos, reforzando con ello el factor liderazgo. Así pues, cuando un partido consigue mayoría parlamentaria, el voto de investidura que recibe su candidato a jefe de gobierno no es más que la ratificación de la elección popular: de este modo, la investidura parlamentaria se aproxima cada vez más a la elección presidencial directa de los modelos presidenciales.

---

#### EJECUTIVO Y GOBIERNO: UNA PRECISIÓN TERMINOLÓGICA

De las tres piezas que constituyen el ejecutivo, la más importante es el gobierno. Pero el empleo del término «gobierno» puede inducir a confusión. Se usa, al menos, en tres sentidos que conviene distinguir y que presentamos a continuación:

- a) Como sinónimo de consejo de ministros o gabinete. En su sentido más estricto, el gobierno designa una de las instituciones que integran el ejecutivo: un órgano colegiado integrado por los ministros y presidido por un jefe de gobierno o primer ministro.

- b) Como sinónimo de ejecutivo. Se recurre también al término gobierno para designar al ejecutivo en su conjunto —gobierno, administraciones—, distinguiéndolo del legislativo o del judicial. El hecho de que el gobierno —en el sentido estricto del apartado anterior— sea el centro de gravedad del ejecutivo explica esta designación del todo —el ejecutivo— por una de sus partes —el gobierno
- c) Como sinónimo de sistema político. En el lenguaje vulgar, es frecuente usar el término «gobierno» como sinónimo de sistema político o de estado. En la tradición americana, el término *government* se emplea casi siempre en este sentido más amplio: el término *executive* se reserva para designar a la presidencia y al conjunto de sus secretarios o ministros con la administración que les sirve.
- 

### **Las administraciones públicas: la crisis del ideal burocrático**

Para la inmensa mayoría de los ciudadanos, su relación ordinaria y más frecuente con el estado no pasa a través de los ministros del gobierno o de los diputados del parlamento: se desarrolla generalmente por medio de las administraciones. Para obtener un permiso de conducción o un subsidio de desempleo, para abonar sus impuestos, para recibir educación gratuita o para contraer matrimonio civil, el ciudadano visitará edificios públicos, entrará en contacto con personal al servicio del estado y recibirá de él recursos, prestaciones o autorizaciones. Un ministro de industria autorizará la concesión de una subvención a determinada empresa, pero serán los funcionarios que de él dependen los encargados de tramitarla y hacer llegar a la empresa interesada el importe concedido. Una ministra de educación aprobará los planes de estudios de la enseñanza, pero serán los servicios de su administración —entre los que se incluye el personal docente— los que lleven a cabo la implantación de tales planes en las aulas y velen por su cumplimiento. Serán, en definitiva, las administraciones y su personal las que mantengan una relación directa con la ciudadanía: de ahí su importancia. ¿Cómo definimos, pues, a la administración pública? ¿Cómo se organiza? ¿Cómo se desarrolla? ¿De qué modo desempeña sus funciones?

- Podemos definir a la administración pública como una organización integrada por personal profesionalizado, dotada con medios materiales y económicos de titularidad pública para llevar a la práctica las decisiones del ejecutivo. Las administraciones públicas son parte e instrumento de este ejecutivo político, que las necesita para que las políticas adoptadas no se queden en simple declaración de intenciones y se traduzcan en intervenciones directas sobre la realidad sobre la que quieren incidir. Cuando se trata de prestar servicios —sanitarios, educativos, de asistencia social, comunicaciones, etc.—, cuando se recaudan los impuestos, cuando se aplica la coacción para preservar la seguridad interna u organizar la defensa exterior, la política —a través de la administración públi-

ca— moviliza personal especializado de diferente cualificación, equipos materiales, infraestructuras y recursos económicos.

- Este personal —con los medios que maneja— existió ya en las formas preestatales de la política: eclesiásticos —que sabían leer, escribir y contar—, nobles —que conocían el manejo de las armas como profesionales de la violencia— y, más adelante, juristas —que interpretaban normas legales— asesoraban a la autoridad política. De manera gradual, este personal fue ocupando posiciones estables al servicio del poder en función de su competencia, y no por su vinculación a la Iglesia, por sus lazos de sangre o por haber comprado el puesto a la monarquía.
- La forma moderna de la administración es la llamada administración burocrática, descrita por Max Weber (1864-1920). Se distingue de otras formas de organización administrativa porque se basa, en principio, en la racionalidad instrumental: dicho de otro modo, porque intenta siempre el ajuste entre los fines que persigue y los medios que emplea. Las características de la administración burocrática pueden condensarse de la manera siguiente:
  - reclutamiento del personal en función de sus méritos y capacidad, mediante procedimientos transparentes y preestablecidos, y no por razones de parentesco, riqueza o decisión arbitraria de la autoridad. Este personal goza de estabilidad vitalicia en el empleo para evitar presiones partidistas;
  - definición clara de las tareas confiadas a cada miembro de la organización, que dispone de un ámbito de actuación especializada que no puede ampliar por propia iniciativa;
  - propiedad pública de los medios materiales y económicos utilizados: el catedrático de universidad pública no es propietario de los libros de la biblioteca, el médico del hospital público no es propietario de sus aparatos de diagnóstico, el militar no lo es de su armamento ni el empleado municipal del ordenador que maneja;
  - actuación conforme a normas escritas y publicadas y, por tanto, previamente conocidas, aplicadas con criterios de igualdad, imparcialidad y neutralidad, que eviten situaciones de discrecionalidad, favoritismo o corrupción;
  - organización jerárquica o piramidal, en la que cada miembro de la misma recibe instrucciones de un superior claramente determinado y responde ante él por sus actuaciones.
- ¿Responden las administraciones actuales a este modelo ideal de burocracia? Son conocidas las diferencias entre el modelo ideal y la aplicación práctica, hasta el punto de que los términos *burocracia* o *burocrático* tienen hoy un sentido peyorativo. Con ellos se suelen calificar los comportamientos administrativos ineficientes, rígidos, poco responsables, rutinarios y escasamente innovadores.

La razón de esta visión negativa estriba en la falta de adecuación entre este modelo y las nuevas funciones asumidas por la administración, debido a la gran expansión y diversificación que ha experimentado con la

puesta en marcha del estado social o del bienestar. Mientras que hace cien años el grueso del personal público estaba constituido por militares, jueces, diplomáticos y empleados de hacienda, en la actualidad las administraciones incorporan todo tipo de profesionales: médicos, veterinarios, economistas, docentes, trabajadores sociales, ingenieros, informáticos, fisioterapeutas, psicólogos, urbanistas, arquitectos, periodistas, conservadores de museos, etc. Esta diversidad hace que una pauta burocrática ideal —en el sentido anteriormente descrito— no sea ahora la adecuada para la gran diversidad de relaciones que se establece entre ciudadano y administración. Estas relaciones pueden ser tan dispares como la que existe entre un drogodependiente y una trabajadora social que le atiende en su intento de rehabilitación o la que se da entre un constructor y una inspectora municipal que denuncia una infracción urbanística.

### **Las funciones actuales de la administración pública**

La expansión de las administraciones públicas se expresa en la amplia gama de funciones que estas administraciones desempeñan en el seno del sistema político. Las administraciones se orientan a preparar, aplicar y controlar el resultado de las políticas públicas que gestionan los conflictos de la comunidad. Entre estas funciones podemos resaltar las más importantes:

- aplicación de reglas generales a situaciones singulares de individuos, colectivos o corporaciones. Las diferentes administraciones y sus agentes son responsables, por ejemplo, de que se respeten las reglas de tráfico en las carreteras, las normas de la seguridad laboral en las empresas o los planes de ordenamiento urbanístico en las ciudades. Para ello deben ejercer funciones de inspección, asesoramiento, denuncia, sanción y ejecución de la sanción;
- prestación de bienes y servicios. Las administraciones aplican a casos concretos la redistribución de recursos que forma parte de la actividad política: organizan actividades docentes, sanitarias o culturales, ofrecen servicios de transportes y comunicaciones, proveen a necesidades de colectivos desfavorecidos (ancianos, disminuidos, inmigrantes, marginados sociales) a los que otorgan subsidios, subvenciones y pensiones, etc.;
- captación y gestión de recursos. Para desarrollar las actividades anteriores, las administraciones tienen la responsabilidad de captar los recursos necesarios. Para ello liquidan y recaudan los impuestos previstos en las leyes, perciben tasas por determinados servicios, administran empresas públicas de diferente tipo, etc. Al mismo tiempo, deben gestionar dichos recursos de forma eficaz, eficiente y responsable, mediante la aplicación de las correspondientes técnicas de gestión y control;
- acumulación de información y asesoramiento experto. Como requisito previo para las actividades citadas, las administraciones se constituyen en centros de acumulación de datos cuantitativos —estadísticas— y cualitativos —análisis y valoración de opinión y de actitudes,

estudios e informes— sobre la realidad social en la que deben operar. Igualmente, la administración acumula conocimiento especializado en diferentes áreas —relaciones exteriores, salud, defensa, economía, geología, ingeniería, etc.—, como elemento indispensable para asesorar a los responsables políticos y elaborar propuestas de intervención.

Para el desarrollo de estas funciones, las administraciones se han ido estructurando en torno a cuatro grandes criterios: el territorio, el sector de intervención, los destinatarios de su actuación y sus propias necesidades de apoyo. El primer criterio organizativo atiende al ámbito espacial en el que la administración actúa: un municipio, una provincia, una región, el estado, la Unión Europea. El segundo criterio —de tipo sectorial— responde a la especialidad de la intervención que se le confía: la política económica, la construcción de infraestructuras, la defensa, la preservación del medio ambiente, el orden público, la educación, la investigación, etc. El tercer criterio —los destinatarios de su actuación— organiza a la administración según la «clientela» a la que sirve, constituyendo departamentos, unidades o agencias que se encargan, por ejemplo, de todos los asuntos referidos a la mujer, la juventud, los inmigrantes, los ex combatientes, etc. Finalmente, un último criterio viene determinado por necesidades del funcionamiento de la propia administración: gestión del personal (su reclutamiento, promoción y retribución), gestión del patrimonio (edificios, instalaciones, etcétera), comunicación exterior, asesoramiento informático, etc. En este caso las unidades constituidas sirven a otras unidades de la administración y no directamente a los ciudadanos. Estos cuatro criterios se combinan de manera desigual en los diferentes sistemas políticos, actuando a veces en cooperación, a veces en competencia.

---

#### LA RELACIÓN CIUDADANO-ADMINISTRACIÓN

La gran presencia de las diversas administraciones en nuestra sociedad es un fenómeno que se manifiesta en nuestra experiencia de cada día. Le proponemos que lo compruebe, contestando a las dos preguntas siguientes:

- 1) ¿Puede usted recordar cuántos familiares, vecinos o amigos desarrollan su trabajo profesional en alguna administración pública?
- 2) ¿Puede señalar con qué administraciones ha entrado usted en contacto en el último mes?

---

#### **¿Es posible controlar la actuación de las administraciones públicas?**

Es manifiesta, pues, la importancia adquirida por las administraciones en los estados contemporáneos. La preocupación del estado liberal-demo-

crático por la estabilidad económica y el bienestar de sus ciudadanos (II.8) ha incrementado de forma considerable las tareas de la administración, su diversidad y su volumen.

- En gran parte de los países contemporáneos, el estado es el primer empleador: en algunos países desarrollados, el sector público emplea entre el 15 y el 40 % de su población activa y gestiona —según los sistemas— entre el 25 y el 50 % del PIB. Este crecimiento ha convertido a la administración en la pieza más voluminosa del sistema político, gracias a la magnitud de su personal y recursos, su capacidad técnica y su ancho campo de intervención. Para algunos, el estado liberal-democrático ha acabado transformándose en un estado «tecnoburocrático», controlado por una alianza de expertos al servicio de la administración y de expertos al servicio de las empresas privadas.
- Está claro también que las administraciones, especialmente en sus niveles superiores, no siempre se limitan a un papel de meros ejecutores de las decisiones políticas adoptadas por los gobiernos o los parlamentos. Tienen capacidad para seleccionar las cuestiones que deben ser debatidas en la escena política —control de la agenda—, disponen de la más amplia información y capacidad técnica para elaborar alternativas de intervención, están en posición privilegiada para aconsejar a los políticos sobre cuál de dichas alternativas es preferible, pueden obstruir o bloquear la aplicación de otras, etc. Al mismo tiempo, están en contacto directo con los grupos y colectivos que presentan sus reivindicaciones y sus propuestas, intercambiando información y opiniones, negociando con ellos y a veces formando con ellos coaliciones de intereses. Finalmente, los empleados públicos suelen tener asegurada su permanencia en el puesto —para protegerles de la arbitrariedad política—, mientras que los responsables políticos —ministros, diputados, alcaldes, etc.— se renuevan con mayor frecuencia.

En determinadas circunstancias, una administración fuerte y competente aparece como una garantía de cohesión de la comunidad política, en contraste con el efecto disgregador que pueden producir las disputas entre partidos, la inestabilidad de los gobiernos y la ineficiencia de las asambleas: en épocas de crisis, la administración puede asegurar la continuidad de las funciones esenciales del estado e incluso promover su modernización y desarrollo. Pero, desde una perspectiva democrática, esta situación no es satisfactoria, porque no queda claro de qué manera puede la ciudadanía pedir cuentas de su gestión a esta administración o cómo puede reorientar su actuación si desea que cambie sus objetivos. Ello obliga a replantear las relaciones entre la dirección política del ejecutivo —el gobierno y sus ministros, el alcalde y su equipo de gobierno, etc.— y las administraciones que en principio deben auxiliarle. El interrogante que se plantea es el siguiente: ¿cómo es posible evitar que el personal de las administraciones deje de ser un instrumento al servicio de la dirección política y se convierta en productor autónomo de las decisiones principales?

- Para dar respuesta a esta pregunta se han establecido diversas formas de control (cfr. cuadro III.13.1). Algunos controles han sido establecidos de manera precisa por normas del propio sistema político. Otros, en cambio, tienen carácter informal: son resultado de acciones no reguladas de individuos y grupos. En la mayoría de los sistemas democráticos se da una combinación de formas de control, puesto que ninguna de ellas es suficientemente efectiva y todas ellas presentan posibles efectos negativos. Pero en todos los casos se pretende sujetar el funcionamiento de las administraciones a la supervisión y dirección de la voluntad popular, ya sea expresada directamente por los propios ciudadanos, ya sea recogida indirectamente por medio de los órganos políticos elegidos, las organizaciones sociales o los medios de comunicación. De este modo, se evita que las administraciones desvíen los recursos que la comunidad les confía y se conviertan en poderes autónomos y aislados del control social y político.

CUADRO III.13.1. *El control sobre las administraciones públicas*

<i>Controles sobre las administraciones públicas</i>	
<i>Formales ejercidos por</i>	<i>Informales ejercidos por</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad política responsable (ministro, alcalde, etc.).</li> <li>• Gabinete de asesores de la autoridad política.</li> <li>• Parlamento.</li> <li>• Tribunales de justicia.</li> <li>• <i>Ombudsman</i> (Defensor del Pueblo).</li> <li>• Intervención directa de los ciudadanos en consejos asesores, comisiones de usuarios, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medios de comunicación de masas.</li> <li>• Organizaciones sociales (sindicatos, grupos empresariales, colegios profesionales, asociaciones de vecinos de usuarios y consumidores, etc.).</li> <li>• Asociaciones profesionales de los propios funcionarios y empleados públicos.</li> </ul>

Adaptado de Nadel, F. y Rourke, F., «Bureaucracies», en Greenstein, F. y Polsby, N. (eds.), *The Handbook of Political Science*, Reading, Mass., 1975.

## Hacia una administración posburocrática: la nueva gestión pública

Pero la expansión de las administraciones contemporáneas plantea también muchas dudas sobre los resultados que produce. Las críticas dirigidas a las ineficiencias burocráticas forman parte del discurso permanente de la opinión pública, los medios de comunicación y la oposición. Todo ello lleva también a preguntarse si el ejecutivo —el gobierno y sus ministros— son capaces de mejorar el rendimiento de la administración.

- Algunas respuestas son claramente pesimistas. Por esta razón se pronuncian por una solución tajante, consistente en reducir el tamaño de las

administraciones y su campo de intervención. Se entiende que ésta es la receta indispensable para mejorar el rendimiento administrativo, porque —según esta perspectiva— la misma expansión desmesurada de la administración es la raíz de sus insuficiencias. De ahí que se recomiende la privatización de funciones y servicios en manos del sector público: desde los que prestan servicios de carácter social —sanidad, seguridad social, educación, transporte, etc.— hasta los que pertenecían al núcleo histórico del sector público —seguridad ciudadana, recaudación de tributos, administración penitenciaria, administración de justicia civil, etc.—. Algunas propuestas de reducción de las administraciones públicas significan en realidad un intento de reducción del ámbito de lo político, con las consecuencias que ello pueda comportar para la cohesión social y económica de la comunidad.

- Un segundo tipo de respuestas a las insuficiencias de las administraciones contemporáneas subraya la necesidad de su reforma y de su adaptación a las necesidades de un entorno diferente del que las vio nacer. Se habla a este respecto de la necesidad de avanzar hacia una administración «posburocrática», más adecuada a la sociedad «postindustrial», que se ha ido configurando en el último tercio del siglo xx. Para caracterizar este nuevo modelo posburocrático se hace referencia a la *nueva gestión pública* como una pauta de conducta diferente a la de la tradicional administración pública. Entre los rasgos principales de esta nueva pauta se cuentan

- la selección de personal más polivalente, en contraste con el recurso a personal especializado;
- la renovación y la movilidad, en contraste con la estabilidad y el carácter vitalicio de los empleos y las posiciones;
- la organización de unidades administrativas en red, en contraste con la jerarquía piramidal;
- el estímulo a la innovación y a la iniciativa, frente al cumplimiento automático de reglas preexistentes;
- el control sobre los resultados obtenidos y sobre su calidad, en lugar del control previo sobre los procedimientos empleados;
- la competencia interna entre servicios y unidades que desarrollan tareas similares, en lugar de concederles una posición monopolística.

Estos rasgos se distinguen de los que habían identificado hasta hoy a la administración burocrática. En algunos países desarrollados se han puesto en marcha procesos de reforma que han combinado el abandono —por privatización— de algunas de las tareas que las administraciones habían asumido y la introducción de los principios de la *nueva gestión pública* con objeto de responder mejor a las demandas de los ciudadanos. Pero en cualquier empeño por mejorar el rendimiento de las administraciones públicas, sigue siendo una tarea políticamente difícil mantener el equilibrio entre dos exigencias: satisfacer las demandas específicas de determinados grupos e individuos y atender al objetivo general de mantener cohesionada a toda la comunidad.

---

### EL OMBUDSMAN

La expansión de la administración en todos los países avanzados ha aumentado el riesgo de actuaciones abusivas o irregulares de la misma. Con el fin de controlarlas, varios países europeos han incorporado a su sistema político la figura del *ombudsman*, imitando una experiencia sueca. El *ombudsman* es elegido por el parlamento, como autoridad independiente encargada de investigar actuaciones administrativas que ofrezcan alguna sospecha de irregularidad, abuso o ineficiencia. Lo hace por iniciativa propia o a petición ciudadana. Aunque no impone sanciones, publica el resultado de sus actuaciones y formula recomendaciones para que el parlamento, el gobierno o los tribunales adopten las medidas necesarias para resolver la situación. El Defensor del Pueblo —introducido en la constitución de 1978— es la versión española del *ombudsman*.

---

---

### UN NUEVO ACTOR INSTITUCIONAL: LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

En los últimos años ha aparecido en los estados desarrollados un nuevo tipo de actor institucional. Se trata de organismos públicos, a los que se encomiendan la supervisión, regulación y, en algunos casos, ejecución de determinadas políticas en diferentes ámbitos. Entre las misiones que se les confían figuran, por ejemplo, la política monetaria y de supervisión bancaria, la tutela del mercado de valores, la defensa de la competencia económica y la lucha contra los monopolios privados, la supervisión de las comunicaciones, la tutela sobre los medios audiovisuales, etc.

Entre estos organismos se cuentan los bancos centrales, las oficinas reguladoras de las empresas privadas de energía o de telecomunicaciones, las comisiones supervisoras de las bolsas de valores, etc. Suelen recibir el nombre de *agencias independientes* para subrayar su autonomía relativa frente al ejecutivo y al parlamento. Esta autonomía se asegura confiando su dirección a personas expertas, no vinculadas a partidos políticos y designadas para mandatos más prolongados que el mandato legislativo ordinario, con el fin de protegerles —según se afirma— del efecto negativo de los cambios electorales. Sus dirigentes pueden ser nombrados por el ejecutivo, por el parlamento o por ambas instituciones. No se someten al control jerárquico de un ministerio determinado, a diferencia de las administraciones ordinarias. En algunos casos dan cuenta de su actuación ante el parlamento. Su naturaleza imprecisa —a medio camino entre el ejecutivo electivo y la administración profesional— y la importancia de los sectores de que se ocupan —sustraídos ahora a la intervención directa de otras instituciones políticas— les confiere gran poder, no siempre compensado por un mecanismo suficiente para pedirles cuentas de sus actos. Por esta razón han recibido críticas desde posiciones democráticas que ven estas administraciones «independientes» como un modo de escapar al control de la voluntad de la mayoría ciudadana.

---

## Las administraciones armadas: ejércitos y policía

Entre la variedad de administraciones al servicio del ejecutivo, las administraciones armadas —ejércitos, cuerpos de policía— ocupan una posición singular. Se les confía una de las funciones políticas más relevantes: la aplicación directa de la coacción sobre los ciudadanos. Se convierten, pues, en administradores de la violencia legítima y de la amenaza de emplearla sobre personas y patrimonios.

Ejércitos y cuerpos policiales constituyen en principio el paradigma de la administración burocrática: especialización, organización jerárquica, funcionamiento regulado por normas preestablecidas. Incluso en las sociedades donde otras estructuras políticas y administrativas son frágiles y poco consistentes, los cuerpos armados presentan grandes ventajas comparativas: mejor encuadramiento, formación homogénea, comunicaciones internas propias, disciplina jerárquica. Así ha ocurrido, por ejemplo, en países de historia colonial donde la potencia colonizadora no dejó más herencia administrativa que algunos cuerpos armados y descuidó la formación de administradores civiles.

Esta situación encierra riesgos evidentes. Si cualquier administración puede oponer resistencia a la voluntad de la autoridad política mediante la inhibición o la pasividad, las administraciones armadas —que cuentan con la tecnología de la fuerza—, no sólo pueden resistir el cumplimiento de algún mandato de la autoridad política, sino que en la práctica pueden imponerse sobre ella. Ello explica que la cuestión del control y la responsabilidad de las administraciones —que acabamos de ver— tenga todavía mayor importancia en el caso de las administraciones armadas. ¿Cómo se resuelve esta cuestión? La respuesta varía notablemente, según consideremos sistemas de tradición liberal-democrática o sistemas donde esta tradición es débil o apenas existente.

- En los estados liberal-democráticos, el empleo de la coacción por parte de las administraciones armadas está sujeto a dos criterios: su finalidad y su carácter dependiente. Su finalidad es la protección de las libertades públicas frente a amenazas internas y externas: la policía debe proteger a los ciudadanos frente a quienes intentan vulnerar sus derechos, mientras que los ejércitos tienen como objeto la defensa de los intereses colectivos frente a agresiones exteriores. En ningún caso, ni policía ni ejército pueden ser utilizados por el gobierno de turno para controlar o coartar a sus adversarios políticos, limitando sus derechos de libre expresión o de actuación pública. Su actuación debe hacerse bajo la dirección de las autoridades políticas elegidas: la política de seguridad y de defensa debe ser elaborada por los órganos civiles competentes —parlamento, gobierno— y sólo su ejecución corresponde a los cuerpos armados. Están, pues, sujetos a la autoridad política de su responsable gubernamental —ministro de Defensa o de Interior—, de la misma forma que otros cuerpos de funcionarios civiles lo están también a sus respectivos responsables ministeriales.

Por otra parte, la actuación de policía y ejército debe realizarse con arreglo a normas y procedimientos preestablecidos. En su tarea de proteger las libertades ciudadanas, no pueden acudir a métodos que vulneren dichas libertades, tal como están definidas por las normas constitucionales de cada país y por el derecho internacional vigente. Ello exige una particular vigilancia por parte de las autoridades políticas, con el fin de asegurar que la acción policial se desarrolla siempre dentro de los límites establecidos por la ley.

Con todo, no puede ignorarse que los responsables políticos prestarán atención particular a las demandas de las administraciones armadas. Con frecuencia tienen que negociar con ellas la definición de las políticas de defensa y seguridad. A menudo, esta intervención en la definición de políticas está reforzada por la presión conjunta que pueden ejercer —y de hecho ejercen— los cuerpos armados y las empresas proveedoras de material (electrónico y de comunicaciones, de transporte terrestre, marítimo y aéreo, de armamento, etc.). Esta coalición de intereses puede llegar a constituir lo que el general Eisenhower —antiguo comandante en jefe de las fuerzas aliadas durante la Segunda Guerra Mundial y presidente de los Estados Unidos entre 1952 y 1960— calificó críticamente como «complejo militar-industrial». El desarrollo tecnológico ha incrementado los costes de este material y la importancia económica de sus productores, cuya voracidad presupuestaria no siempre es puesta a raya por la autoridad política.

En un ámbito simbólico, además, se produce también un intercambio entre esta autoridad política y las administraciones armadas. El gobierno puede exigir a los cuerpos armados una inhibición —el llamado «silencio» de los ejércitos— en las discusiones políticas cotidianas, a cambio de rendir tributo a ciertos valores que dichos cuerpos armados reivindican con especial orgullo: el sentido del honor, la disciplina, el patriotismo, la disposición al sacrificio en aras de la seguridad colectiva, etc. Ello explica que la relación entre autoridades civiles y cuerpos armados se envuelva a menudo en una retórica que resultaría sorprendente si se refiriera a otras administraciones, igualmente dedicadas al servicio de los ciudadanos.

- En sistemas sin tradición liberal-democrática, los cuerpos armados pueden desempeñar papeles muy diferentes. En algunos casos se transforman en instrumentos de una opción política determinada. En otros casos, llegan incluso a arrogarse la exclusiva de la acción política.

En estados de corte dictatorial, ejército y policía dejan de ser instrumentos del estado para convertirse en herramientas de control y represión en manos de una determinada facción política o de una elite económica, que los utiliza para asegurar su posición en el poder e impedir su sustitución. En estas situaciones, la jerarquía militar es reclutada por su fidelidad política a la opción dominante, más que por su competencia profesional. Allí donde impera una elite bajo la forma de partido único —los regímenes de tipo nazi-fascista o los sistemas de inspiración soviética—, las administraciones armadas ocupan una posición subordinada a

los centros civiles del poder, pero desempeñan un papel decisivo en la represión de la oposición política.

En otros casos, es el propio ejército el que ocupa los centros de decisión política, estableciendo una dictadura militar. El golpe de estado es su vía de acceso al poder. Justificando su intervención en razones de orden público, de seguridad nacional o de modernización del país, los militares desbordan su cometido especializado para ocuparse —directa o indirectamente— de las funciones políticas esenciales durante períodos más o menos prolongados. Situaciones de este tipo han sido frecuentes en países ex coloniales: en el contexto de sociedades muy fragmentadas y en comparación con los partidos o con las administraciones civiles, las fuerzas armadas suelen constituir la organización pública mejor estructurada y con mayor presencia territorial. La historia de América Latina hasta fecha reciente, de África y de determinados países asiáticos refleja esta situación de hegemonía intermitente de las administraciones armadas en sus sistemas políticos.

---

#### DIVERSIDAD DE MODELOS POLICIALES

Mientras que la posición del ejército es similar en todos los sistemas liberal-democráticos, la posición de la policía puede seguir modelos distintos, según sea su implantación territorial y según las autoridades políticas que la controlan. En algunos casos, el modelo se basa en la existencia de un cuerpo policial principal, fuertemente centralizado y bajo la dependencia del gobierno estatal a través de su ministerio del interior: así ocurre, por ejemplo, en Francia o en Italia. En otros casos coexisten diferentes cuerpos policiales en diferentes niveles territoriales —federales, estatales, locales—, a los que se adjudican competencias diversas: es el caso de Alemania, España o Gran Bretaña. En cuanto a las autoridades de control, la diferencia más relevante es la que se da entre la policía dirigida y controlada directamente por el gobierno —en su nivel territorial correspondiente— y la policía controlada por órganos colectivos, de los que forman parte no sólo autoridades del gobierno, sino también otros representantes ciudadanos. El debate democrático sobre el control de la policía gira en torno a la cuestión de cómo disponer de una policía eficiente sin merma del necesario respeto a las libertades ciudadanas. Así, se ha interpretado a veces que una mayor centralización para asegurar la eficiencia aumenta el riesgo de que se limite el ámbito de las libertades. El debate se reproduce hoy a escala supraestatal, cuando la gran delincuencia se organiza a escala planetaria y la acción policial de los estados exige mayores grados de coordinación.

---

---

### ¿PRIVATIZACIÓN DE POLICÍA Y EJÉRCITO?

Los cuerpos armados de la administración —policía, ejércitos— han formado parte de las administraciones públicas, como expresión del monopolio de la coacción que los estados se atribuyen. Sin embargo, en época reciente se ha hecho más frecuente la aceptación de actividades de seguridad confiadas a compañías privadas que desempeñan funciones complementarias a las de la policía pública. Han aparecido también empresas —en particular en Estados Unidos y en Gran Bretaña— dedicadas a formar unidades militares para intervenir en operaciones internacionales. En 2005, se calculaba que dichas empresas contaban con 30.000 efectivos auxiliando en Irak a los ejércitos de ocupación (*The Economist*, 22/10/2005). Tales iniciativas —de dudosa legalidad— ponen en peligro la capacidad de las instituciones democráticas para controlar actividades que pueden limitar la libertad y la integridad de los ciudadanos.

---



# LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER: (2) PARLAMENTOS

### **Un gran escenario público**

Cuando una comunidad política se enfrenta con una situación conflictiva, cada una de las partes formula sus demandas y exigencias e intenta que se conviertan en decisión vinculante para las demás. En los sistemas democráticos contemporáneos, las asambleas o parlamentos constituyen el espacio público donde se enfrentan las pretensiones de cada uno de los grupos de la comunidad y donde debe llegarse a decisiones que, en la medida de lo posible, sean aceptables para el mayor número. Así, las grandes orientaciones de una política sanitaria, de una política de defensa o de una política educativa —sobre las que pueden discrepar diferentes tendencias sociales— deben ser discutidas y, en último término, aprobadas en el parlamento bajo la forma de leyes de obligado cumplimiento para todos los miembros de la comunidad.

Este carácter de gran escenario público es el que ha otorgado una gran visibilidad a los parlamentos. Para los sistemas de raíz liberal-democrática, el parlamento o asamblea ha ocupado un lugar de mayor relevancia simbólica respecto del que ostentan el ejecutivo o los tribunales. Pero las transformaciones de la política contemporánea han hecho que esta importancia simbólica no se corresponda siempre con su influencia efectiva en la definición y aprobación de las políticas públicas. Hemos dicho que al parlamento le compete —con sus deliberaciones y su aprobación— la función de legitimar (I.2) las grandes políticas orientadas a regular los conflictos de carácter colectivo. Pero estas políticas vienen ya en buena medida condicionadas por acuerdos en los que el ejecutivo y las administraciones —tal como veremos más adelante— juegan un papel decisivo.

Pese a este desgaste, la importancia simbólica de los parlamentos es tal que prácticamente todos los sistemas políticos —incluidos los dictatoriales— incorporan algún tipo de asamblea, aunque sus características y funciones varían de modo notable. A continuación, nos referiremos de manera preferente a los parlamentos o asambleas en los sistemas liberal-democráticos o poliarquías, describiendo su composición, estructura y atribuciones.

## Un órgano colegiado y representativo

El parlamento —al que la tradición política de cada país puede dar diferentes nombres: congreso, cortes, cámara, dieta, etc.— es un órgano colegiado que en los sistemas liberal-democráticos es siempre designado por elección popular.

- Este carácter electivo del parlamento está justificado por la condición representativa que ostentan sus componentes: son mandatarios o diputados —delegados, en sentido etimológico— de sus conciudadanos para que expresen sus demandas y negocien en su nombre. Una de las cuestiones políticas más controvertidas suele ser la adopción del sistema electoral, al que corresponde convertir las preferencias políticas de los ciudadanos en selección de diputados. La razón de su carácter polémico es que un sistema electoral no es un mecanismo técnicamente neutral, sino que puede favorecer a determinados grupos o candidatos cuando compiten por la elección.

La composición de un parlamento se renueva periódicamente y de forma regular. El período —entre dos y seis años, según los sistemas— para el que sus miembros son elegidos constituye una legislatura. Sin embargo, en algunos casos y de acuerdo con reglas constitucionales, un parlamento puede ser disuelto por el ejecutivo antes de finalizar la legislatura, siempre y cuando se convoquen simultáneamente las elecciones para renovarlo. En la actualidad, los parlamentarios pueden ser reelegidos indefinidamente.

### LOS SISTEMAS ELECTORALES

Un sistema electoral contiene las reglas a las que debe ajustarse el proceso de designación de representantes políticos. Hay abundancia de sistemas electorales, que pueden catalogarse en dos grandes familias: la que tiende a distribuir la representación parlamentaria en proporción a las tendencias políticas del electorado y la que tiende a primar a la opción que cuenta con mayor apoyo entre la ciudadanía. Este resultado depende del efecto combinado de algunos elementos que lo constituyen: los más importantes son el distrito, la fórmula, la modalidad de voto y la barrera electoral.

- El distrito agrupa a los electores —generalmente sobre una base territorial— que deben elegir a un determinado número de diputados o representantes. Aunque en algunos sistemas el estado constituye un distrito único, lo habitual es la división del territorio estatal en diferentes distritos electorales, a cada uno de los cuales se asigna un cierto número de diputados. Este número puede oscilar entre uno —en el caso de los distritos uninominales— y varias decenas. En el caso de España, la provincia de Madrid como distrito para la elección del Congreso de los Diputados cuenta con treinta y cuatro escaños, mientras que las ciudades de Melilla o Ceuta cuentan con uno.

- La fórmula electoral facilita el cálculo matemático necesario para transformar los votos de los ciudadanos en distribución de escaños entre candidatos. Las fórmulas de tipo mayoritario atribuyen el escaño o los escaños en disputa a las candidaturas con mayor número de votos: el ejemplo tradicional lo constituye el sistema electoral británico, donde consigue el escaño el candidato que llega en cabeza, aunque sea por la mínima diferencia. Por su parte, las fórmulas de tipo distributivo o proporcional reparten los escaños entre candidaturas en función de los votos obtenidos: según las variantes de la fórmula y su relación con el distrito, se consigue una mayor o menor proporcionalidad entre votos y escaños obtenidos por cada candidatura. Tanto las fórmulas mayoritarias como las distributivas o proporcionales permiten variantes diversas. Entre estas últimas se cuenta la llamada fórmula de la media más elevada que, en la versión elaborada por D'Hondt, rige en España para las elecciones al Congreso de los Diputados, para las elecciones locales y para las elecciones autonómicas.
- En algunos sistemas, la barrera electoral o cláusula de exclusión establece que sólo las candidaturas que hayan alcanzado un número determinado de sufragios tienen derecho a participar en la distribución de escaños. Esta barrera puede fijarse en una cantidad de votos o en un porcentaje sobre el total de los mismos. Por ejemplo, las elecciones al *Bundestag* alemán fijan una barrera mínima en el 5 % de los votos conseguidos a escala estatal. En el caso español, las elecciones al Congreso de los Diputados excluyen del reparto a las candidaturas que no hayan alcanzado el 3 % de los votos emitidos en el correspondiente distrito provincial.
- Finalmente, la modalidad de voto señala el margen de opción que se abre al elector en la expresión de sus preferencias. En el voto categórico, el elector sólo puede expresar preferencia por una candidatura, tal como le viene presentada. En el voto preferencial, en cambio, se admite que el votante introduzca alguna modificación en la candidatura: cambio de orden de los nombres propuestos o eliminación de algunos de ellos, etc.

Cada una de las alternativas posibles señaladas tiene consecuencias técnicas y efectos políticos. No es de extrañar, por tanto, que sean objeto de controversia en el momento de seleccionar o reformar un sistema electoral. La cuestión central de tales debates puede resumirse en las preguntas siguientes: ¿hay que facilitar la formación de mayorías parlamentarias estables y capaces de apoyar a ejecutivos sólidos, aunque sea al precio de dejar sin representación a grupos minoritarios? ¿O es prioritario asegurar una composición parlamentaria que sea un reflejo fiel de la diversidad política y social de la comunidad, aunque la fragmentación parlamentaria haga más difícil la formación de gobiernos duraderos? ¿Qué argumentos pueden invocarse a favor y en contra de cada opción? ¿Con qué alternativas técnicas —distrito, fórmula, barrera, modalidad de voto— pueden favorecerse cada una de las dos grandes opciones mencionadas?

---

---

### ELECCIONES COMPETITIVAS Y ELECCIONES NO COMPETITIVAS

No basta con que la designación de diputados y representantes se haga con arreglo a procedimientos técnicos precisos. También es necesario que todos los ciudadanos puedan manifestar libremente sus preferencias. Para ello son necesarias algunas condiciones básicas, entre las que figuran:

- el reconocimiento efectivo del derecho universal al sufragio,
- la convocatoria regular y periódica de elecciones,
- la libertad de asociación para presentar candidatos,
- la igualdad de oportunidades entre candidatos para acceder a los medios de información y de publicidad y desarrollar sus campañas,
- la neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral,
- las garantías para una libre emisión del voto (ausencia de coacciones, protección del secreto),
- el recuento público de los votos emitidos,
- la aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar los escaños entre candidatos,
- la existencia de una instancia independiente que arbitre en los conflictos suscitados por la aplicación de las normas electorales.

Son pocos los países donde se respetan plenamente todas estas condiciones. Es frecuente que la falta de alguna de ellas favorezca a algunos electores o a algunos candidatos en detrimento de otros. Cuando el desequilibrio es muy acusado se habla de la existencia de elecciones no competitivas, en las que —como se ha escrito— es posible elegir, pero no escoger.

---

### LA LIMITACIÓN DE MANDATOS

¿Deben limitarse los mandatos parlamentarios? Recientemente, la duración de los mandatos parlamentarios ha sido objeto de controversia. Algunos sectores sostienen que la elección continuada de las mismas personas conduce al aislamiento de una clase política profesionalizada que pierde contacto con la vida ciudadana. Para ello proponen que los cargos electivos estén sujetos a limitación de mandatos, impidiendo legalmente su reelección indefinida. ¿Puede usted señalar argumentos favorables y contrarios a esta propuesta?

---

- Según determinen las previsiones constitucionales de cada país, los parlamentos pueden constar de una o más cámaras. En el panorama mundial, parlamentos monocamerales y parlamentos bicamerales se reparten de manera equiparable en el conjunto de los estados contemporáneos. Sin embargo, los sistemas con mayor tradición liberal-democrática han

preferido hasta fecha reciente los parlamentos bicamerales: así ocurre todavía en diez de los actuales quince miembros de la Unión Europea.

¿Qué explica la existencia del bicameralismo? Dos son las razones para establecer un parlamento bicameral: las reticencias conservadoras al sufragio popular y la distribución territorial del poder. En el primer caso, la existencia de una segunda cámara —conocida generalmente como cámara alta o senado— se concibió como un freno a un radicalismo excesivo de la cámara baja: al compartir algunas atribuciones con esta última, la segunda cámara ejercía una influencia moderadora sobre decisiones de la primera. Con este objetivo, los miembros de las segundas cámaras son designados a menudo con arreglo a procedimientos más selectivos: por sufragio indirecto, entre candidatos de mayor edad, por nombramiento del jefe del estado, incluso por herencia, etc. En el segundo caso, la razón de la existencia de una cámara alta o senado es la estructura federal o descentralizada del estado: para asegurar una cierta igualdad de condiciones entre las entidades —estados o comunidades— que lo integran se establece una segunda cámara en la que cada uno de los territorios contará con igual —o parecida— representación sin tener en consideración su población, su extensión u otras características. Así, los estados o comunidades más potentes —en términos demográficos o económicos— no podrán imponerse tan fácilmente sobre el conjunto de la federación y habrán de pactar con las comunidades de menor entidad.

En los sistemas bicamerales, las atribuciones de cada una de las cámaras están fijadas por la constitución. Si disponen de las mismas atribuciones se habla de bicameralismo simétrico. Si —como suele ser más frecuente— una de ellas dispone de más o de diferentes atribuciones con respecto a la otra, estaremos ante un bicameralismo asimétrico, en el que la opinión de una cámara —generalmente, la cámara baja— acaba prevaleciendo sobre la de la cámara alta. En este caso, lo que consigue la cámara de menor influencia es introducir alguna modificación en la norma aprobada por la otra cámara o retrasar su entrada en vigor. Así ocurre, por ejemplo, en el bicameralismo previsto en la constitución española de 1978.

---

#### MONOCAMERALISMOS Y BICAMERALISMOS RECIENTES

Algunos países —Dinamarca, Suecia, Nueva Zelanda, Noruega— han suprimido sus cámaras altas en el último tercio del siglo xx. Este tránsito del bicameralismo al monocameralismo suscitó polémica política. ¿Qué argumentos pudieron esgrimir partidarios de cada modelo a favor de sus respectivas opciones? Por su parte y en el mismo período, Portugal y España —después de prolongadas dictaduras— organizaron sus nuevos parlamentos democráticos sobre modelos diferentes: monocameral en Portugal, bicameral en España. ¿Qué factores pudieron llevar en cada caso a decisiones de signo contrario?

---

---

 BICAMERALISMO FEDERAL Y BICAMERALISMO CONSERVADOR
 

---

El modelo histórico de bicameralismo federal lo ofrece el Congreso de Estados Unidos: en la cámara alta o Senado, cada uno de los estados de la federación cuenta con dos senadores con independencia de su tamaño o población, mientras que los 435 miembros de la cámara baja o Cámara de Representantes se distribuyen entre los estados en proporción a su población. A diferencia de otros sistemas bicamerales, los Estados Unidos se caracterizan por el hecho de que la cámara alta —el senado— tiene mayor peso político que la baja—o cámara de representantes—. En Alemania Federal, la cámara baja o *Bundestag* atribuye también los escaños en proporción a la población de cada *Land* o estado federado, mientras que en la cámara alta o *Bundesrat* cada *Land* cuenta con un mínimo de tres y un máximo de cinco representantes.

Por su parte, el modelo histórico de bicameralismo de inspiración conservadora lo constituye el Reino Unido. La Cámara de los Lores ha subsistido hasta hoy como una cámara alta, constituida por miembros hereditarios—pertenecientes a familias de la nobleza—, por lores-obispos de la Iglesia anglicana y por lores designados por el monarca a propuesta del gobierno. Sus poderes disminuyeron considerablemente desde principios del siglo xx. Las reformas introducidas en 1999 anuncian su desaparición como cámara de composición no electiva.

---

- La cámara baja —conocida según los países con diferentes nombres: asamblea nacional, cámara de los comunes, dieta federal, congreso, cámara de diputados, etc.— es, por tanto, la que cuenta con mayor peso político. Se trata de un órgano colegiado, integrado por un número relativamente amplio de miembros, que en los sistemas liberal-democráticos no suelen superar los setecientos ni ser menos de un centenar. El tamaño de la institución ha de encontrar el equilibrio entre una suficiente representatividad —que no se conseguiría con un número muy bajo de miembros— y una eficiencia razonable en sus labores —que quedaría malparada si el número creciera excesivamente—.

En todo caso, su amplia composición le obliga a organizarse de tal manera que su trabajo sea lo más ágil posible. Para ello se dota de una presidencia, se organiza en grupos parlamentarios, distribuye las tareas entre comisiones y plenario y se dota de servicios auxiliares.

- La presidencia del parlamento —asistida por una mesa constituida por vicepresidentes, secretarios y otros cargos— es responsable de la ordenación de los debates parlamentarios y de la administración de la institución. El presidente y demás componentes de la mesa son elegidos entre sus miembros por la propia cámara. Aunque cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria, el presidente debe defender los derechos de todos los diputados y adoptar una posición neutral en el curso de los

debates. Con todo y salvo en los casos en que la tradición le impone la abstención, vota con su propio grupo.

- Los miembros de la cámara —diputados, representantes— se agrupan según afinidades políticas, generalmente según el partido o formación bajo cuyo amparo han concurrido a las elecciones: así, se constituye el grupo conservador, el grupo socialista, el grupo liberal, etc. Cada grupo elige a un líder o portavoz, que dirige su táctica parlamentaria, estableciendo las posiciones a adoptar, determinando qué diputados del grupo van a representarlo en las diversas comisiones y señalando quiénes intervendrán en su nombre. En todas las democracias contemporáneas —con la excepción de Estados Unidos— los grupos parlamentarios suelen actuar, en general, de manera disciplinada y dejan a cada diputado un escaso margen de iniciativa individual.
- El parlamento desarrolla sus trabajos en comisiones y en el plenario. Las comisiones reúnen a un grupo de diputados que se especializan en asuntos de un mismo ámbito: hacienda, defensa, educación, sanidad, etcétera. Se constituyen respetando la proporción entre las diferentes orientaciones políticas representadas en el parlamento. En estas comisiones se desarrolla la parte menos visible, pero más efectiva del trabajo legislativo: en ellas se discute, se negocia, se transige y se establecen acuerdos entre las diferentes partes. Estos acuerdos son luego trasladados al plenario de la cámara, donde se celebran los debates finales y se ratifican ordinariamente y de manera formal las decisiones adoptadas en las comisiones.
- Para auxiliar a los diputados en sus labores, el parlamento se dota de personal especializado: expertos en derecho, en ciencia política o en economía, bibliotecarios y documentalistas, administradores, etc. Este personal está constituido por funcionarios que permanecen al servicio de la institución, con independencia de la renovación periódica a la que está sometida la composición política de la cámara.

### **Grandes funciones: ¿influencia decreciente?**

Los parlamentos tienen atribuidas funciones políticas de la mayor importancia: representación y expresión de demandas sociales, legitimación de las grandes decisiones, control sobre el ejecutivo y designación de altos cargos institucionales. De ahí la posición central que se les concede formalmente en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos. Sin embargo, se habla desde hace décadas del declive del parlamento y de su influencia decreciente. Examinaremos a continuación aquellas cuatro funciones para terminar analizando los factores que han conducido a una visión devaluada de las mismas.

- ¿Qué justifica la existencia de un órgano político colegiado relativamente numeroso? Lo que justifica su existencia es, en primer término, la necesidad de representación política. Es decir, la necesidad de trasladar al siste-

ma político el mayor número de demandas y aspiraciones sociales por medio de representantes elegidos. Los diputados —delegados, en sentido literal— deben convertirse en portavoces de los ciudadanos y decidir en su nombre. Pero ¿a qué o a quién representan estos delegados? La pregunta ha obtenido varias respuestas:

- la parlamentaria es representante de los ciudadanos del territorio en que ha sido elegida. La respuesta deja sin aclarar si tal representación se entiende referida a la totalidad de dichos ciudadanos o sólo al grupo —clase, etnia, partido— que con su apoyo le ha facilitado la elección;
- la parlamentaria es representante e intérprete de los intereses generales de la sociedad, que van más allá de los de un territorio singular o de los de un determinado grupo social, económico, étnico o ideológico;
- la parlamentaria es representante de las posiciones de un partido o formación política, bajo cuyas siglas ha concurrido a las elecciones y con cuyo programa se ha comprometido.

Aunque la situación varía según los países, en la mayoría de los sistemas contemporáneos de tradición liberal-democrática la representación parlamentaria está ligada por lo general al partido al que el diputado pertenece. ¿Hay que suponer, por tanto, que los parlamentarios ignoran totalmente las reivindicaciones de un territorio, de un grupo social o de la sociedad en su conjunto? Como veremos en su momento (V.23), son los partidos los que intentan asumir parte de estas reivindicaciones en sus propios proyectos políticos. Y es, por tanto, a través de su relación con un partido que el parlamentario ha de responder a las aspiraciones de un sector determinado del electorado de un territorio o de una determinada condición social, cultural o ideológica. Porque si no atiende a dichas aspiraciones, su partido se verá debilitado y la diputada perderá posibilidades de ser reelegida.

---

PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO,  
DISCIPLINA PARLAMENTARIA Y «TRANSFUGISMO»

Pese a que se afirma en la mayoría de los textos constitucionales que ningún parlamentario puede ser elegido bajo la condición de seguir instrucciones determinadas —o, lo que es lo mismo, siguiendo lo que se conoce como mandato imperativo—, en la práctica su elección con el respaldo de un partido le sujeta a la disciplina del mismo. Esta contradicción explica la aparente paradoja de los representantes «tránsfugas»: cuando un diputado se rebela contra las instrucciones de su partido y es expulsado del mismo, no por ello pierde su condición de parlamentario, ni está obligado a abandonar su escaño. Por otra parte, los problemas que plantea una aparente independencia individual de cada diputada no son menores: allí donde —como es el caso de Estados Unidos— es poca o casi inexistente la disciplina de partido, existe el riesgo de que cada parlamentaria se convierta en rehén de los intereses del grupo económico o social con cuyo

apoyo financiero y electoral ha obtenido su escaño. Es pública, a este respecto, la influencia que ejercen sobre el voto de determinados parlamentarios las grandes empresas, los colectivos profesionales, algunos sindicatos, sectas religiosas, asociaciones racistas o grupos defensores de la libre venta de armas. La libertad respecto del partido se convierte en dependencia respecto de grupos de presión económica o ideológica.

---

- Al parlamento le corresponde también la importante función de legitimar las grandes decisiones políticas mediante su conversión en textos legales. Cuando el parlamento aprueba una ley sobre la educación obligatoria, sobre el régimen de pensiones o sobre la propiedad agraria, está dando forma legal a un conjunto de acuerdos que pretenden resolver diferencias de posición entre actores sociales. Al adoptar la forma de ley se está afirmando que estos acuerdos son vinculantes para todos. El hecho de que su aprobación se deba al apoyo mayoritario de la representación parlamentaria debe hacerlos aceptables incluso a quienes pueden discrepar de ellos. Así pues, el parlamento ejerce en exclusiva la función legislativa —aprueba las leyes— y de este modo legitima las decisiones políticas que el texto legal contiene. Con esta función legislativa se distingue de las demás instituciones del estado y se sitúa formalmente por encima de ellas. Porque las leyes que el parlamento aprueba son las que el ejecutivo debe poner en práctica y las que los tribunales deben interpretar en caso de discrepancia sobre esta práctica.

¿Quién inicia el proceso de elaboración de una ley? O, en términos más precisos, ¿a quién corresponde la iniciativa legislativa? La iniciativa legislativa puede arrancar de los miembros del propio parlamento, del gobierno o —en algunos países— de un grupo de ciudadanos que ejercen la llamada iniciativa legislativa popular. En cada uno de estos casos, un primer texto —conocido como proposición de ley si lo presenta un parlamentario o como proyecto de ley si lo presenta el gobierno— es sometido a la consideración de una comisión parlamentaria para ser discutido y enmendado por sus miembros, si así lo consideran oportuno. El texto así corregido se somete finalmente a la deliberación del plenario de la cámara para su aprobación definitiva.

En la actualidad, la inmensa mayoría de los textos legales aprobados —en una proporción que se sitúa en torno al 90 % del total— tienen su origen en una iniciativa del ejecutivo. La posición del parlamento es, pues, menos activa —genera pocas propuestas legislativas propias— y más «reactiva» —reacciona ante propuestas legislativas del ejecutivo que raramente rechaza, aunque pueda enmendarlas—. Dos factores explican este fenómeno. Por una parte, el gobierno cuenta con más apoyo técnico y más información para preparar textos legales de creciente complejidad. Por otra parte, la mayoría parlamentaria que da apoyo al gobierno acepta —sin gran controversia— las propuestas que el propio gobierno le remite. La mayoría parlamentaria —y, en algunos casos, la oposición— corrige y enmienda el texto del gobierno, pero finalmente lo aprueba. Desde esta perspectiva, la discusión parlamentaria puede

ser considerada como un ritual. ¿No se trata entonces de un trámite superfluo? En política cuentan también los aspectos rituales, porque expresan algunos criterios o principios. En este caso, con el ritual parlamentario se manifiesta públicamente que las grandes decisiones políticas se toman después de una deliberación racional que conlleva un intercambio de argumentos. Así se supone que será más fácil legitimar el acuerdo y, con ello, obtener el consentimiento de la ciudadanía representada en el parlamento.

- Entre las grandes competencias parlamentarias se cuenta también el control de la acción del ejecutivo. En la constitución se señalan las reglas básicas que en principio han de respetar parlamento y ejecutivo en sus relaciones mutuas. Pero el efecto de estas reglas puede variar según la influencia que en la práctica ejercen los partidos. Un examen de las reglas constitucionales nos permite señalar cinco vías que permiten la influencia del parlamento sobre el ejecutivo:
  - el parlamento aprueba, enmienda o rechaza —como acabamos de ver— las propuestas de legislación que el ejecutivo somete a su consideración y con ello legitima las grandes políticas públicas iniciadas generalmente por el ejecutivo;
  - el parlamento controla la acción ordinaria del ejecutivo y le pide cuentas de manera permanente, recurriendo a interpelaciones, preguntas o comisiones de investigación sobre la actuación y el rendimiento del gobierno y de las administraciones que le asisten;
  - el parlamento interviene —según los países— de forma directa o indirecta en la designación de altos cargos de otros órganos políticos, judiciales y administrativos: tribunal constitucional, *ombudsman* o defensor del pueblo, tribunal de cuentas, consejo rector de la magistratura, autoridades independientes de la radiotelevisión pública, bancos centrales, etc.;
  - el parlamento influye en la existencia misma del ejecutivo, participando en su nacimiento, mediante la elección o la investidura del presidente del gobierno o mediante la aprobación de un voto de confianza dirigido a todos los miembros del gobierno;
  - el parlamento pone fin a la existencia del ejecutivo, retirándole su confianza inicial mediante la aprobación mayoritaria de una moción de censura.

Es muy importante retener —como veremos más adelante (III.16)— que no todas las constituciones confieren a sus parlamentos todas las atribuciones anteriores. Las tres primeras —legislación, control de la acción gubernamental, nombramiento de altos cargos— aparecen con variantes en casi todos los sistemas. No ocurre así con las dos últimas: en algunos casos, el parlamento carece de ellas —por ejemplo, en sistemas presidenciales como el de Estados Unidos— y, en otros, las comparte con el jefe del estado —como en algunos sistemas parlamentarios europeos—.

Pero la influencia efectiva de estas reglas constitucionales depende en la práctica de otro factor: la posición que los partidos ocupan en el sistema político.

- Cuando la mayoría parlamentaria consiste en una coalición de varios partidos —como es el caso de Holanda, Bélgica o Dinamarca— o cuando los partidos son organizaciones de estructura débil y con poca disciplina interna —como ocurre en Estados Unidos o en la India—, la interacción parlamento-gobierno puede ser más intensa: el parlamento se convierte en el escenario donde se ventilan las grandes cuestiones y el ejecutivo tiene que prestar mayor atención a las iniciativas y a las exigencias que proceden de los parlamentarios.
- En cambio, si un solo partido cuenta con la mayoría parlamentaria —como suele suceder, por ejemplo, en Gran Bretaña o en Canadá— y los partidos están dotados de una estructura jerárquica y disciplinada —como ocurre en los países de Europa occidental—, es el propio gobierno el que controla de hecho a la mayoría parlamentaria que le sustenta, orienta la acción de las cámaras y obtiene su asentimiento casi automático a todas las propuestas que le somete.

---

#### MOCIONES DE CONFIANZA Y DE CENSURA

Una moción es una declaración que el parlamento aprueba a propuesta de un grupo de sus miembros. Las mociones —o votos— de confianza y de censura son mecanismos básicos en las relaciones entre parlamento y gobierno en un sistema parlamentario (III.16). Una moción de confianza declara que la cámara respalda mayoritariamente la acción del ejecutivo; sirve para reforzarlo en un momento de crisis, si la moción es aprobada. Una moción de censura, en cambio, manifiesta que la mayoría rechaza la acción del gobierno y le retira su confianza. Si es aprobada se convierte en inmediata destitución del gobierno, que —privado del apoyo parlamentario— ya no podría llevar adelante ninguna de sus principales propuestas políticas.

Una variante la constituye la llamada moción de censura constructiva. Se entiende por tal una declaración que incluye la retirada de la confianza al gobierno en ejercicio y, al mismo tiempo, la elección de un nuevo jefe de gobierno. De este modo, si la moción es aprobada se produce simultáneamente el cese del gobierno y la designación del que debe sustituirlo. Con este recurso se evita que un parlamento capaz de formar una mayoría para derrocar al gobierno tenga dificultades para constituir otra mayoría a favor de una solución de recambio. De este modo se evitan situaciones de vacío de poder.

---

## Decadencia y justificación de los parlamentos

A partir de los años veinte del pasado siglo, se extendió la percepción de una crisis de los parlamentos como institución política, subrayando su pérdida de importancia con respecto al ejecutivo y a las administraciones públicas. ¿A qué se debe esta percepción? Se mencionan cinco grandes factores como responsables de este aparente declive:

- los parlamentos dejaron de ser un exclusivo «club liberal» donde se negociaban entre iguales las grandes orientaciones políticas, cuando la extensión del sufragio universal aumentó la presencia parlamentaria de los partidos de izquierdas. Desde aquel momento, la diversidad de posiciones y tradiciones hizo cada vez más difícil ultimar en el parlamento aquellas negociaciones, que se fueron desplazando a otros ámbitos;
- la aparición de partidos disciplinados y mayorías cohesionadas reforzaron al ejecutivo, que contaba ahora con un apoyo dócil y sin disidencias. El contraste principal no era ya entre parlamento y ejecutivo —como imaginaba el primer liberalismo—, sino entre gobierno y oposición;
- la expansión de la actividad estatal que irrumpió en muchos ámbitos de la vida colectiva y asumió la prestación directa de bienes y servicios complicó la acción política. En estas condiciones, el ejecutivo y las administraciones estaban más preparados que el parlamento para analizarla y tomar iniciativas efectivas;
- la importancia adquirida por los medios de comunicación de masas como ámbito de información y de debate ha ido devaluando el papel parlamentario como tribuna principal de discusión política. La repercusión de una declaración de un presidente del gobierno o de un dirigente de la oposición en la prensa o en la televisión es hoy muy superior y más inmediata que la misma declaración realizada en el parlamento;
- finalmente, la personalización de la política —inducida también por los medios audiovisuales de comunicación— ha ido concentrando más atención popular y mediática sobre las actividades y pronunciamientos de los líderes que no sobre las resoluciones —incluidas las leyes— que los parlamentos producen.

Sin embargo, el papel de los parlamentos no es insignificante. Prueba de ello es que incluso los sistemas políticos dictatoriales se dotan generalmente de algún tipo de asamblea, aunque la someten a un control riguroso para evitar que adquiriera una dinámica política independiente. La nutren con personas leales al régimen, designadas mediante elecciones trucadas, y la convierten en dócil caja de resonancia para revalidar lo que el ejecutivo ha decidido de antemano. Paradójicamente, la eliminación del parlamento o su conversión en un burdo instrumento de propaganda dictatorial nos revela que, a pesar de sus limitaciones, la institución conserva su sentido y es vista con suspicacia por su eficacia política potencial.

Por su parte, en las poliarquías contemporáneas la pérdida de influencia de las cámaras en el proceso legislativo no anula forzosamente su fun-

ción representativa ni su capacidad de control y de crítica sobre el ejecutivo o las administraciones. Algunos parlamentos —en Estados Unidos, en Suecia— han sabido actualizar su papel de enlace entre el ámbito de las decisiones políticas y los intereses sociales, intensificando el contacto frecuente con otras organizaciones —económicas, sindicales, de consumidores, no gubernamentales, culturales, etc.—. Trabajando junto a dichas organizaciones, los parlamentos pueden examinar y debatir cuestiones de interés general que más adelante han de ser sometidas a regulación legislativa. Por otro lado, una mejor dotación en medios auxiliares —servicios de estudios y documentación, expertos profesionales, infraestructura informática, etc.— pueden aproximar la capacidad técnica del parlamento a la del ejecutivo y hacer más efectiva la fiscalización de la labor de este último.

Subsisten, sin embargo, dos grandes desafíos a los que se enfrenta actualmente una institución como el parlamento diseñada a principios del siglo XIX. El primero es la superación del ámbito estatal —límite de la intervención parlamentaria— como escenario de grandes decisiones políticas que hoy se adoptan más allá del propio estado (II.9): la integración de los estados en organismos internacionales —como es el caso de la Unión Europea— ha vaciado de algunas competencias a la acción parlamentaria. El segundo reto consiste en transformar la relación de los representantes parlamentarios con una ciudadanía mejor informada y con mayor capacidad para intervenir por sí misma en algunas cuestiones que antes se confiaban en exclusiva al parlamento y a sus miembros. Cuando los ciudadanos se habitúan a establecer comunicaciones instantáneas por medio de los medios audiovisuales o a través de la red, el procedimiento parlamentario les resulta lento e inadecuado.

Los cambios apuntados —interconexión global, mayor formación ciudadana, comunicación *on-line*— deberían ser aprovechados por el parlamento como oportunidad para reforzar lo que justifica su existencia en un sistema democrático: a saber, la idea de que sólo las decisiones adoptadas tras un intercambio público de argumentos pueden obtener consentimiento general y ser aceptadas por todos como obligatorias.

---

#### DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA: EL REFERÉNDUM

A diferencia de la democracia de la *polis* griega, las democracias que se ponen en marcha en el siglo XIX son representativas: los ciudadanos seleccionan a sus delegados o diputados, a quienes confían la toma de decisiones políticas. El parlamento constituye el órgano representativo por excelencia. Sin embargo, algunas democracias contemporáneas cuentan con instrumentos de participación política directa, que permiten a los ciudadanos intervenir en los procesos de decisión política. Entre dichos instrumentos, el referéndum es el más extendido. En algunos casos, el referéndum es obligado para adoptar determinadas decisiones: por ejemplo, para reformar la constitución. En otros casos, el referéndum es facultativo: es convocado a iniciativa de un grupo de ciudadanos, del jefe del estado, del gobierno o del

propio parlamento. Sus efectos pueden ser meramente consultivos: la opinión que expresa la mayoría de los electores no obliga a los órganos responsables de las decisiones políticas, aunque difícilmente podrán ignorarla. Pero hay también referenda con efectos vinculantes. Su resultado tiene entonces un efecto inmediato sobre las decisiones políticas: por ejemplo, derogando una disposición legal u obligando al parlamento a elaborar una ley sobre una cuestión determinada. Del referéndum propio de las democracias se distingue el plebiscito, entendido como una consulta popular convocada por un gobierno para recabar la adhesión de la ciudadanía a sus orientaciones. Es un instrumento utilizado por sistemas autoritarios para enmascarar la ausencia de consultas electorales libres y para obtener una cierta legitimación interna e internacional.

---

# LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER: (3) TRIBUNALES Y JUECES

### Los árbitros del proceso político

Las leyes elaboradas por los parlamentos son —como acabamos de ver— decisiones de carácter general que afectan a toda la comunidad. Pero la aplicación de dichas decisiones a cada caso singular corresponde —como también sabemos— a los ejecutivos y a las administraciones que les asisten. Esta aplicación de las normas puede provocar discrepancias: no todos los actores coinciden sobre cuál es la norma adecuada a la situación ni la entienden de la misma manera. ¿A quién le toca entonces decidir sobre la norma pertinente o sobre su interpretación? ¿Quién desempeña el papel de árbitro en estas discrepancias?

En las formas políticas más elementales, la función de juzgar estaba ordinariamente asociada a la autoridad política principal: a un consejo de ancianos, al jefe, al rey. De este modo se intentaba evitar el recurso sistemático a la represalia o a la venganza entre particulares y se procuraba asegurar una cierta cohesión social. Pero la progresiva complicación de la actividad política y de las normas legales que producía acabó atribuyendo este papel a unos agentes especializados, que conocemos como jueces y que se organizan en tribunales de distinto tipo.

- Así pues, los tribunales —y los jueces que forman parte de ellos— son instituciones a las que corresponde un caso particular de regulación de conflicto: el conflicto sobre la aplicación y la interpretación de las normas producidas por el propio sistema político.

Un tribunal debe examinar si el hecho de que un ciudadano haya quitado la vida a otro debe ser considerado resultado de un accidente fortuito e imprevisible, de una conducta imprudente, de una conducta repentina provocada por la emoción o de una conducta largamente meditada y programada. La norma a aplicar será diferente en cada uno de los casos, con sanciones diferentes para el responsable de la conducta juzgada. También se somete al arbitraje del juez una discrepancia sobre el grado de cumplimiento o incumplimiento de un contrato entre dos comerciantes: respecto del producto y de su calidad, del precio, de las condiciones

de pago, etc. Entiende un tribunal sobre el desacuerdo entre una empresa y una trabajadora, que difieren sobre las razones legales aducidas por la primera para despedir a la segunda y para concederle o negarle una determinada indemnización. Y se confía a un tribunal la regulación de las relaciones —con los hijos o sobre el patrimonio comunes— que mantendrán los miembros de una pareja que ha obtenido el divorcio.

- Estas discrepancias pueden surgir entre actores diferentes. Pueden darse igualmente entre ciudadanos y colectivos privados: un ciudadano y una empresa o dos empresas discuten la interpretación de un contrato que han suscrito en materia de compraventa, de prestación de un servicio o de una relación laboral. Pueden producirse también desacuerdos entre ciudadanos y la propia comunidad política representada por sus autoridades y administraciones: un ciudadano no acepta el importe de un tributo que una administración le obliga a pagar, una administración pretende sancionar a una empresa por actividades nocivas para el medio ambiente o una ciudadana reclama contra la administración porque le ha denegado una pensión por invalidez a la que cree tener derecho. Finalmente, los tribunales intervienen también para dirimir conflictos de interpretación y aplicación legal planteados entre dos administraciones que disputan entre sí sobre determinadas competencias o recursos públicos: por ejemplo, cuando un ministerio considera impropcedente la decisión de un ayuntamiento en materia fiscal.

### **Cómo se forman y cómo se organizan**

Está clara, pues, la importancia de esta función judicial o de arbitraje para conservar el equilibrio mínimo necesario entre los miembros de la comunidad. Por razón de esta misma importancia política, la función judicial ha sido objeto de enconadas pugnas históricas. Los monarcas absolutos se enfrentaron por ello a los señores feudales y a la Iglesia y les arrebataron progresivamente facultades judiciales que estos últimos ejercían sobre vasallos y fieles. Más adelante, en los estados liberales el parlamento arrancó del rey el control de esta función, particularmente por lo que hace a la designación de los jueces encargados de ejercerla.

- En los estados de tradición liberal-democrática, la función judicial o jurisdiccional está atribuida a instituciones especializadas —tribunales unipersonales o colegiados—, que se distinguen de los ejecutivos y de las asambleas legislativas. La composición de estos tribunales sigue dos posibles modelos.
  - En algunos casos, es la propia ciudadanía la que ejerce directamente la función política de juzgar. Seleccionado por sorteo, un grupo de ciudadanos constituye el jurado encargado de conocer y dirimir determinado tipo de conflictos, generalmente los que afectan a conductas de carácter criminal. El jurado de ciudadanos cuenta con el asesoramiento de expertos legales que, en algunos países, se integran en el propio jurado.

- Sin embargo, la regla general es que la función judicial se ponga en manos de personal profesionalizado: magistrados y jueces. Su reclutamiento puede hacerse —según los sistemas— con arreglo a cuatro procedimientos. El menos frecuente —aunque sigue en vigor en algunos estados norteamericanos— es la elección por sufragio universal entre candidatos al puesto, asimilando así al juez a otras figuras políticas: miembros del parlamento o del ejecutivo. Sin embargo, los procedimientos más usuales confían el reclutamiento y la promoción del personal judicial al gobierno o al parlamento. Finalmente, algunos estados han dejado esta tarea en manos de un consejo integrado por representantes del parlamento, del ejecutivo y de la propia profesión judicial: de este modo se pretende disminuir la dependencia de los jueces respecto de otros órganos políticos. En estos tres últimos casos —selección por el gobierno, por el parlamento o por un consejo especializado—, el personal judicial es reclutado entre personas experimentadas en derecho, ya sea por nombramiento directo, ya sea por selección por capacidad y méritos entre aspirantes que concurren a un concurso público. Cada uno de los procedimientos señalados presenta ventajas e inconvenientes.
- La organización de los tribunales responde ordinariamente a dos criterios: la especialización y la jerarquía.
  - Por lo general, el tipo de conflicto que se somete a decisión judicial y el derecho que le es aplicable determinan la distribución de los casos entre diferentes tipos de tribunales. Así, suelen distinguirse los tribunales según entiendan de cuestiones criminales, mercantiles, laborales, administrativas, etc.
  - Los tribunales se estructuran también con arreglo al principio de jerarquía. Los conflictos deben someterse —salvo situaciones reguladas— al juez o tribunal más próximo, para asegurar la agilidad del proceso y el conocimiento del entorno social correspondiente. Pero las decisiones tomadas por los jueces o tribunales de nivel inferior pueden ser revisadas —de acuerdo con determinadas condiciones— por los tribunales de rango superior, hasta culminar en un tribunal superior o supremo al que se atribuye la última palabra sobre el caso. El ciudadano dispone, pues, de la posibilidad de interponer un recurso contra una decisión adoptada por un tribunal o juez y pedir su revisión a otro tribunal superior: de este modo aumentan las garantías de obtener justicia independiente e imparcial.

### **Imparcialidad, independencia y responsabilidad de los tribunales**

Para que sus decisiones sean socialmente aceptadas, es esencial que los jueces y tribunales actúen como árbitros imparciales. Y esta imparcialidad de actuación tiene su fundamento en la independencia de que disfrutan frente a otros actores políticos, sociales o económicos. En los sistemas dic-

tatoriales, jueces y tribunales dependen del poder político que los designa y destituye: por tanto, se pliegan fácilmente a las indicaciones de dichos poderes en perjuicio de su imparcialidad. También en las democracias poco consolidadas, jueces y tribunales pueden ser —y a menudo son— vulnerables a las ofertas económicas o de promoción profesional que les hagan llegar alguna de las partes en conflicto.

Para los sistemas de tradición liberal-democrática, la independencia judicial es un asunto clave y una piedra de toque esencial para el buen funcionamiento del sistema. La independencia y la imparcialidad de los tribunales son la garantía de las libertades de los ciudadanos y, con esta garantía, una condición para la estabilidad de la comunidad. En estos sistemas, ¿cómo se asegura que jueces y magistrados no cedan a las presiones de otras autoridades políticas, a las imposiciones de los poderes económicos o a la influencia de los medios de comunicación?

- Las vías tradicionales para asegurar la independencia de los jueces se han centrado en los métodos de reclutamiento del personal judicial y de su promoción, procurando que la selección de jueces y el progreso en su carrera se haga con arreglo a sus méritos profesionales y no según sus afinidades con el poder político o económico. Del mismo modo, la regla de la inamovilidad de un juez —que prohíbe su traslado si no se cuenta con su conformidad— impide que se influya sobre la resolución de un caso sustituyendo al magistrado que se ocupa del mismo.
- En la segunda mitad del siglo xx, los países de tradición liberal-democrática han intentado reforzar esta garantía otorgando a los jueces un amplio margen de autogobierno: en muchos países, son los propios jueces los que en buena medida controlan el reclutamiento, la promoción, el régimen de traslados, la inspección y —si procede— la sanción del personal judicial. Mediante la creación de órganos colegiados en los que los jueces tienen una intervención exclusiva o dominante —consejos de la magistratura o del poder judicial— se ha querido disminuir o eliminar toda interferencia del ejecutivo político sobre los tribunales. Así ha ocurrido en mayor o menor medida en países como Italia, Alemania Federal, Francia o España.
- Pero esta creciente independencia judicial ha suscitado, a su vez, otro problema político: si se protege a los jueces de toda influencia exterior y se les concede el derecho a un generoso autogobierno, ¿cómo aseguramos su necesaria responsabilidad? Al reforzar su independencia, ¿no se está dificultando el ejercicio de un control eficaz sobre las posibles desviaciones, irregularidades o errores que cometan? ¿No tenderán los jueces a protegerse a sí mismos, hasta dejar sin sanción a los colegas que hayan incurrido en conductas reprochables por su incompetencia o por su mala fe? En democracias asentadas, la experiencia del autogobierno de los jueces no es concluyente, porque no presenta resultados mejores que los que presentan otras democracias en las que el gobierno de los jueces sigue correspondiendo al gobierno o al parlamento.

## Judicialización de la política y activismo judicial

Esta preocupación se ha acrecentado en las dos últimas décadas debido a la llamada «judicialización de la política». Se entiende por tal la creciente intervención de los tribunales y jueces para dirimir desacuerdos políticos que en otro tiempo hubieran sido resueltos en el parlamento o en los medios de comunicación. Así, es frecuente que diferentes actores políticos —ciudadanos, grupos de interés, partidos políticos, etc.— sometan sus controversias a los jueces sin que a menudo haya una clara base legal para ello.

- Las razones de esta expansión de la actividad judicial —conocida a veces también como «activismo judicial»— son varias:
  - Han aumentado considerablemente los litigios entre ciudadanos, empresas e instituciones estatales como resultado de la creciente intervención pública en muchos campos de la actividad social: relaciones económicas, actividades asistenciales, desarrollo cultural y deportivo, comunicaciones, etc.
  - Algunos valores sociales se han modificado con mayor rapidez que las leyes que deberían encarnarlos, porque el procedimiento parlamentario es laborioso y fácil de bloquear por grupos interesados en ello. En caso de conflicto entre nuevos valores y normas legales se recurre a una intervención judicial, que sustituya a la acción legislativa. Esta intervención judicial modifica la interpretación tradicional de las normas existentes o rellena algunos vacíos legales para atender a nuevas preocupaciones sociales: despenalización del aborto o de la eutanasia, protección medioambiental, oposición al tabaquismo, corrupción política, ocupación de propiedades abandonadas, etc.
  - Finalmente, los ciudadanos de dichos países han perdido parte de su confianza en los partidos políticos y en otros grupos de interés como representantes tradicionales de sus aspiraciones. Ello ha hecho que dichos ciudadanos hayan trasladado a veces sus demandas a los tribunales de justicia: ven en ellos una vía alternativa para hacer progresar sus reivindicaciones particulares.

Puede decirse, por tanto, que el llamado activismo judicial es en buena medida el resultado de la inoperancia de otros mecanismos políticos para dirimir los conflictos de las sociedades actuales. No es, pues, únicamente el efecto del afán de protagonismo que afecta a algunos jueces y magistrados. Desde este punto de vista, la expansión de la intervención judicial responde a una necesidad ciudadana que otras instituciones políticas no satisfacen adecuadamente.

- Pero, en contrapartida, hay que advertir también el riesgo de que sean jueces y magistrados quienes acaben señalado las principales orientaciones políticas en una sociedad. ¿Dónde están los factores de este riesgo? En primer lugar, jueces y tribunales no cuentan con la preparación requerida para decantar cuestiones complejas de orden político, ni están

dotados con servicios técnicos que les asesoren para intervenir en ellas con suficiente conocimiento de causa. En segundo lugar, las garantías que protegen su independencia les ponen a salvo de los necesarios mecanismos de responsabilidad pública, a que se someten en cambio los miembros del parlamento o del ejecutivo.

Conviene, por tanto, recuperar un razonable equilibrio entre tres exigencias propias de un sistema judicial en un ámbito democrático: la eficacia de la administración de justicia en el desempeño de sus funciones, la independencia y la imparcialidad de quienes la dirigen y la existencia de un mecanismo ágil de rendición de cuentas que les haga responsables ante la ciudadanía.

#### EL CONTEXTO SOCIAL DE LA JUDICATURA

Pese a las disposiciones previstas para garantizar su independencia, es difícil eliminar todo tipo de influencia en la actividad judicial. Hasta época reciente y en muchos países, el origen familiar y el ámbito cultural de los jueces les aproximaba a los grupos sociales dominantes. La profesión estaba de hecho reservada a los varones, generalmente de clase social media o alta. No es de extrañar que su modo de interpretar la ley dependiera de una jerarquía de valores y de una visión del mundo más inclinadas al conservadurismo —económico, social o familiar— que no a la innovación o al cambio. Cuando las normas vigentes eran suficientemente ambiguas para permitir interpretaciones diferentes, los jueces tendían a la versión más conservadora, a veces a contracorriente de la evolución de la misma sociedad. Pero este sesgo se ha ido corrigiendo a medida que el reclutamiento del personal judicial ha dado entrada en la profesión a candidatos de grupos sociales más variados, incluyendo un creciente número de mujeres. Ello explica que —a veces, sin alteraciones del texto legal— se hayan producido cambios de orientación en decisiones judiciales sobre relaciones laborales, relaciones familiares, agresiones a la libertad sexual, objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, libertad de expresión, etc.

#### EL «GOBIERNO DE LOS JUECES» EN ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos presentan ejemplos claros de decisiones judiciales con importante alcance político. El control judicial sobre las decisiones legislativas ha otorgado al Tribunal Supremo norteamericano una influencia política tal que en algún momento fue equiparada a un «gobierno de los jueces». En los años treinta del siglo xx, el Tribunal Supremo bloqueó determinadas iniciativas económicas y sociales del presidente demócrata Franklin D. Roosevelt, que se enfrentaba a la «gran depresión» económica de aquellos años. El bloqueo sólo se resolvió en 1937 a favor del presidente, cuando éste amenazó con proponer la ampliación del número de magistrados del

Tribunal, a la vez que se producía un relevo en las personalidades que lo integraban.

Otros ejemplos de intervención judicial en la política norteamericana lo constituyen las decisiones sobre la prohibición o admisión de la pena de muerte, la despenalización del aborto, la discriminación positiva a favor de las minorías raciales o de género o, en fechas más recientes, la restricción del tabaquismo y de la libre venta de armas de fuego. Las demandas que algunos grupos políticos o sociales no han conseguido ver atendidas en el parlamento son trasladadas a los tribunales de justicia, que aceptan ocuparse de ellas como cuestiones de interpretación legal.

En diciembre de 2000 y en una decisión sin precedentes, el Tribunal Supremo otorgó la presidencia de Estados Unidos al candidato George W. Bush. La elección dependía de la validación de una mínima diferencia favorable al republicano Bush: 400 sufragios entre un total de seis millones de votos emitidos en el estado de Florida gobernado por Jeb Bush, hermano del candidato. A petición del candidato demócrata Al Gore se inició un nuevo recuento de votos para comprobar la diferencia que otros cómputos desmentían. Pese a los indicios de manipulación del proceso electoral en beneficio del candidato republicano, el Tribunal Supremo —a petición de los abogados de Bush y por una mayoría de siete a dos— encontró argumentos legales para suspender este nuevo recuento y proclamar vencedor al candidato republicano. Una decisión judicial de tanta trascendencia política fue interpretada por algunos observadores como una concesión a la necesidad de «tranquilizar a los mercados financieros», inquietos por la incertidumbre del resultado electoral.

---

---

#### POLÍTICA, ECONOMÍA Y ACTIVIDAD JUDICIAL

Se afirma que los jueces están al margen de la política o de la economía, señalando que deben mantenerse al margen de las discusiones partidarias, de las mayorías parlamentarias o de los intereses económicos. Pero la actividad judicial es actividad política porque es función estatal: reciben del estado la fuerza de obligar de sus decisiones, como la que reciben otros funcionarios públicos. Su independencia debe estar asegurada frente a presiones de parcialidad a favor de unos ciudadanos frente a otros. Pero una actuación independiente no puede estar reñida con la transparencia y el control de la propia actividad judicial, no sólo por parte de sus iguales, sino también por parte de la ciudadanía y de sus representantes. A la vez y como servicio público, la administración de justicia no puede ampararse en la necesidad de independencia para escapar a las exigencias de rendimiento y de eficiencia que los ciudadanos piden a todas las administraciones. Una administración de justicia lenta, ineficiente o corrupta es un obstáculo grave para el desarrollo económico y la cohesión social de un país porque priva a sus ciudadanos de la protección de sus derechos e introduce incertidumbre e inseguridad en sus compromisos. Política, economía y justicia están, pues, relacionadas.

---

## Los tribunales y el control de la constitucionalidad

Entre los conflictos de interpretación legal tienen especial importancia los referidos al texto constitucional. La razón es que en la constitución se contienen —como sabemos— las reglas de juego decisivas sobre la organización del estado, su modo de actuar y sus relaciones con la ciudadanía (III.11). En los primeros momentos del estado liberal correspondía al propio parlamento la interpretación de la constitución en caso de discrepancia sobre la misma. Se entendía que el parlamento era el depositario exclusivo de la voluntad nacional, al que se encargaba elaborar y reformar las leyes, incluidas las constitucionales.

- Sin embargo, fue en Estados Unidos donde el Tribunal Supremo —que no había sido expresamente facultado para ello— reivindicó el control de la constitucionalidad de las decisiones políticas y parlamentarias. Desde una célebre sentencia del Tribunal Supremo dictada en 1803 (*Marbury vs. Madison*), el sistema político americano ha admitido la revisión judicial de las decisiones parlamentarias, introduciendo límites a la acción legislativa.

Se trata de una función particularmente importante porque confía a los jueces una palabra definitiva y sin apelación sobre las reglas de juego contenidas en la constitución. Si se tiene en cuenta que las constituciones son resultado de acuerdos y transacciones políticas que a menudo se traducen en textos de cierta ambigüedad, este poder de interpretación adquiere todavía mayor trascendencia.

En Europa, el control de la constitucionalidad al margen del parlamento no fue admitido hasta después de la Primera Guerra Mundial, cuando las constituciones de Austria (1919), Checoslovaquia (1920) y, más tarde, España (1931) incorporaron tribunales especiales dedicados a aquella tarea. A estos tribunales les corresponde, pues, examinar si se ajustan a la constitución las leyes ordinarias que el parlamento aprueba o las decisiones que adoptan el ejecutivo, las administraciones y los demás tribunales. Después de la Segunda Guerra Mundial y de modo progresivo se ha ido aceptando esta posibilidad de control constitucional en gran número de países de todo el mundo.

- ¿Cómo se organiza este mecanismo de control? En la actualidad suele ajustarse a dos modelos diferentes. En el modelo llamado difuso corresponde a los tribunales ordinarios que integran el sistema judicial la revisión de la constitucionalidad de las disposiciones legales: es el caso de Estados Unidos y de otros países anglosajones que se han inspirado en el ejemplo norteamericano. En el modelo llamado concentrado, este control se confía a tribunales especiales o constitucionales: así ocurre actualmente en Alemania, Italia o España. Cuando se combinan las dos intervenciones —la de los tribunales ordinarios y la de un tribunal constitucional especial— suele hablarse de un modelo mixto.

Los tribunales constitucionales están integrados por expertos en derecho —profesores, abogados— y por jueces profesionales. Son nombrados —según los países— por el parlamento o de manera conjunta por el par-

lamento, el gobierno y el jefe del estado. Su mandato suele ser de larga duración —vitalicio en algunos casos, para períodos de siete o nueve años en otros— con el fin de reforzar su independencia respecto de las mayorías políticas del momento.

Esta independencia de las mayorías políticas y la tarea que tienen encomendada confiere a los tribunales constitucionales una posición eminente: algunos analistas los consideran como un «cuarto poder» del estado, junto al parlamento, al ejecutivo y a los tribunales. Y lo cierto es que, aunque su método de análisis y decisión sigue las pautas de un tribunal de justicia, sus resoluciones son efectivamente políticas, porque fijan orientaciones que —más allá del caso concreto que resuelven— marcan la acción futura del parlamento y del gobierno.



## LAS RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES Y LAS FORMAS DE GOBIERNO

### ¿Poderes separados o instituciones diferenciadas?

El estado se ha ido estructurando —como hemos visto— en torno a un conjunto de instituciones que desempeñan funciones diversas. A medida que las sociedades se hicieron más complejas, la regulación de sus conflictos internos y externos requirió una mayor variedad de capacidades y recursos. Como respuesta a estas necesidades, fueron surgiendo nuevas instituciones. Pero esta diversificación no fue únicamente el resultado de una especialización funcional. Junto a razones técnicas y organizativas, se dieron también factores propiamente políticos que han conducido a esta diferenciación.

En el mismo origen del estado liberal (II.6) se manifestó una prevención contra la concentración de funciones políticas en pocas manos, tal como ocurría en los estados absolutos. Esta concentración tendía a derivar en una autoridad despótica, que amenazaba la libertad de los ciudadanos. Como reacción, Locke (1632-1704) y, sobre todo, Montesquieu (1689-1755) elaboraron y pusieron en circulación la doctrina de la llamada «división de poderes». Habiendo experimentado los excesos de la monarquía absoluta, estaban convencidos de que una comunidad debía atribuir el ejercicio del poder a más de una institución: de este modo se evitaría un desequilibrio amenazador para el disfrute de las libertades públicas. En frase célebre de Montesquieu, «es necesario que el poder detenga al poder» (*Del espíritu de las leyes*, cap. II).

Pero esta búsqueda de separación y equilibrios entre instituciones o poderes del estado ha pasado por etapas diferentes, como resultado de fenómenos no previstos por los teóricos liberales de los siglos XVIII y XIX.

- En una primera fase, la afirmación liberal de la división de poderes tenía como objeto contrarrestar el poder absoluto de los monarcas hereditarios. Se buscaba una separación equilibrada de poderes y funciones entre el rey —que conservaba la capacidad de ejecución y de arbitraje judicial, al nombrar gobierno y jueces— y un parlamento con capacidad legislativa, en el que sólo estaban representados los grupos sociales dominantes.

Éste es el modelo adoptado por la constitución de los Estados Unidos de 1787: en ella, un presidente electivo hacía las veces de monarca y ejercía funciones ejecutivas, frente a un congreso con facultades legislativas. Ambas instituciones se compensaban mutuamente en lo que se ha denominado un sistema de *checks and balances* —de controles y equilibrios—, que se contrapesaban.

- Pero este modelo liberal original se vio alterado con la gradual expansión del derecho al voto. Un parlamento elegido por sufragio universal expresaba la voluntad de todo el pueblo, al que se reconocía el poder político originario. En estas circunstancias, ¿cómo era posible aceptar que otras instituciones —la corona o un ejecutivo presidencial— se situaran en pie de igualdad con el parlamento? ¿No le correspondía ahora al parlamento acumular todas las funciones, sin perjuicio de que pudiera delegarlas en otros órganos? Una tradición democrática radical reclamaba, por tanto, la supremacía parlamentaria, difícil de conciliar con el principio de la separación de poderes y de su equilibrio. Esta reivindicación consiguió imponerse en algunos países europeos a finales del siglo XIX, cuando el centro de gravedad del sistema político se situó efectivamente —aunque por poco tiempo— en el ámbito parlamentario
- Finalmente, una nueva revisión del principio de la separación de poderes ha tenido lugar como efecto de transformaciones políticas y económicas desarrolladas en la segunda mitad del siglo XX. Entre tales transformaciones hay que señalar la consolidación de los partidos como organizaciones que adquirieron el protagonismo en la vida política: se convirtieron en los actores principales en todas las arenas políticas (V.23). Entre los cambios socioeconómicos conviene subrayar el papel activo del estado, interviniendo a fondo en un amplio abanico de relaciones económicas, sociales, culturales, etc., mucho más allá de lo que había previsto el liberalismo (II.8). Finalmente, en el orden de los fenómenos sociales hay que resaltar el protagonismo adquirido por la comunicación de masas: los medios que la desarrollan se han convertido no sólo en portavoces o tribuna de los actores políticos, sino en antagonistas de los mismos (V.24). Todo ello ha contribuido a situar en una posición central al poder ejecutivo —gobierno y administraciones—, cuya capacidad de iniciativa política y visibilidad mediática ha dejado en segundo plano la actividad parlamentaria. Como efecto de estos cambios, la tensión principal entre instituciones tiene lugar ahora entre el ejecutivo, por un lado, y tribunales y medios de comunicación, por otro. En estos últimos —tribunales y medios— recae cada vez más la función de actuar como contrapeso al ejecutivo, ocupando el lugar que en otro tiempo había correspondido al parlamento.

Vemos, pues, que las relaciones entre las instituciones estatales se han ido modificando al compás de cambios en el contexto social, económico y cultural. No puede hablarse propiamente de «separación de poderes», puesto que sus actividades se encuentran en permanente relación. Lo que subsiste es una tensión permanente entre ellas, en la que se combinan cooperación y conflicto. En esta tensión podemos reconocer la constante lucha en-

tre la tentación de acumular poder sin tasa por parte de unos cuantos y la exigencia de seguridad para todos, que requiere poner coto a la ambición de poder de los primeros. Sigue siendo válida, por ello, la preocupación por dispersar las funciones del poder político y por controlarlo mediante una distribución de atribuciones. Pero la acción política ha cambiado hoy de tal modo que un control efectivo del poder ya no puede ejercerse únicamente mediante la tradicional separación y equilibrio entre las tres instituciones clásicas del estado: ha de responder a las nuevas circunstancias y ha de contar —como veremos— con otros agentes.

### **Formas de gobierno: los modelos clásicos**

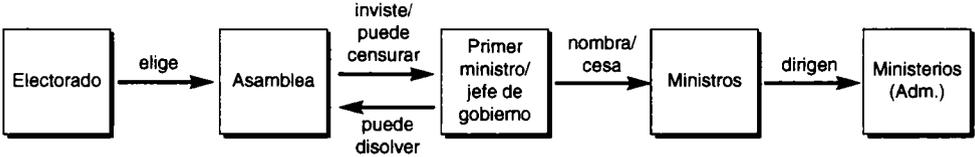
Si seguimos un planteamiento tradicional —que fija su atención en las tres instituciones clásicas: ejecutivo, legislativo, judicial—, es posible construir una tipología que nos da cuatro modelos ideales de relación entre instituciones, conocidos generalmente como formas de gobierno. El criterio clave para la distinción entre las mismas es la diferente relación que se establece en cada caso entre el ejecutivo y el parlamento. En la figura III.16.1 se presentan de forma esquemática las principales diferencias entre los cuatro modelos.

- Los modelos de directorio o de asamblea. En este modelo, la asamblea interviene de modo decisivo y exclusivo en el nacimiento de un ejecutivo colegiado —llamado a veces «directorio»—, porque elige individualmente a cada uno de sus miembros para un período determinado. A la vez, el parlamento señala a este ejecutivo colegiado las líneas programáticas que han de orientar su actuación. Suiza es actualmente el ejemplo prácticamente único de este modelo.
- Los modelos parlamentarios. El apoyo de la mayoría parlamentaria es condición para la existencia y continuidad de un gobierno. Este apoyo puede ser explícito —cuando se formula mediante un voto de investidura o de confianza— o implícito —cuando la mayoría parlamentaria se abstiene de recurrir a una votación de censura—. En todo caso, el gobierno está sujeto al control del parlamento que puede poner término a su existencia con un voto de censura. En contrapartida, el ejecutivo puede disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. El jefe de estado —monarca hereditario o presidente de la república elegido por sufragio indirecto— desempeña un papel básicamente ceremonial. El modelo parlamentario es muy frecuente en los países de tradición liberal-democrática: entre los veintisiete miembros actuales de la Unión Europea, más de veinte se acercan en líneas generales a este tipo ideal.
- Los modelos semipresidenciales. El parlamento influye parcialmente —pero no de modo exclusivo— en el nacimiento de un gobierno, puesto que el jefe del estado interviene también en su designación y en su cese. El jefe del estado —o presidente de la república— no es una figura meramente representativa: es elegido por sufragio universal, participa de algunas atribuciones del ejecutivo y comparte con el gobierno la facultad de disolver el

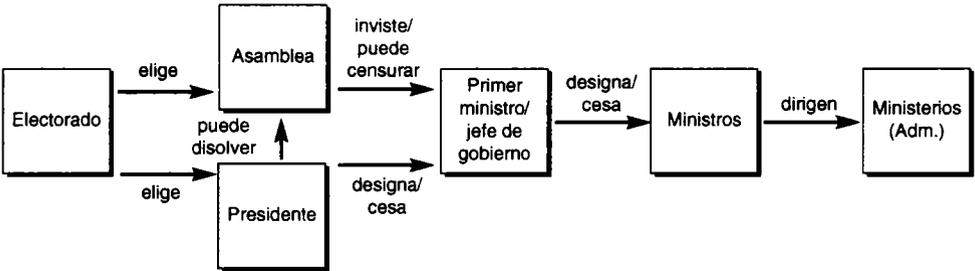
1. El modelo de asamblea o de directorio



2. El modelo parlamentario



3. El modelo semipresidencial



4. El modelo presidencial

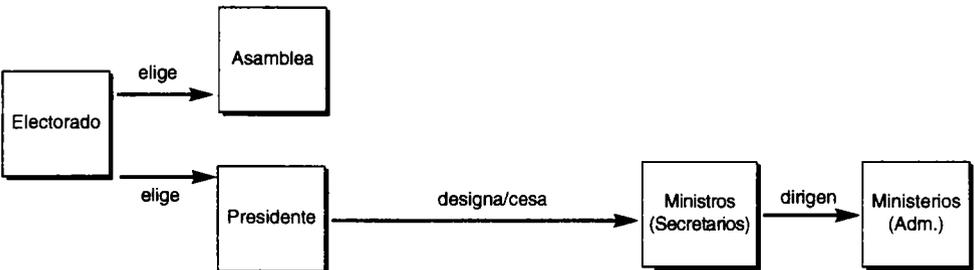


FIG. III.16.1. Las relaciones entre instituciones: los cuatro grandes modelos.

parlamento. El parlamento controla la actividad del gobierno y puede igualmente poner término a su existencia mediante un voto de censura. El ejemplo más conocido de este modelo semipresidencial lo ofrece Francia desde el año 1958. También se acercan a este modelo Finlandia o Portugal. Más recientemente y después de la desaparición de la URSS, Rusia y una parte de los estados de Europa central y oriental han optado por esquemas semejantes, aunque la fragilidad de sus hábitos democráticos les aleja en la práctica del modelo y les acerca a esquemas más autoritarios.

- Los modelos presidenciales. Parlamento y ejecutivo tienen existencias independientes. El parlamento no ejerce intervención alguna en la designación del ejecutivo, elegido directamente por el pueblo mediante sufragio universal. El parlamento no puede ser disuelto por el presidente, ni el presidente puede ser relevado de sus funciones por el parlamento, salvo en caso de actividades delictivas y mediante un proceso de acusación conocido como *impeachment* o imputación. Sin embargo, el parlamento supervisa las actividades del ejecutivo y debe dar su asentimiento a algunas de sus iniciativas o nombramientos. Por su parte, el presidente puede vetar leyes aprobadas por el parlamento. El modelo presidencial tiene en Estados Unidos su ejemplo más consolidado. Las imitaciones del modelo estadounidense, especialmente abundantes en América Latina, no han conocido la misma estabilidad.

Los cuatro tipos señalan grados diferentes de predominio de una de las dos instituciones: parlamento o ejecutivo. El primer tipo —modelo de asamblea o directorio— presenta en principio un ejecutivo sometido a la asamblea, mientras que el cuarto y último —modelo presidencial— establece una separación entre ambos. Los dos modelos intermedios ofrecen equilibrios de signo opuesto: el parlamentario se inclina del lado de la asamblea y el semipresidencial del lado del ejecutivo.

---

#### ¿CUÁL ES EL MEJOR MODELO?

Los autores de la Grecia clásica —Platón, Aristóteles— se plantearon la cuestión de saber cuál era la mejor forma de gobierno, iniciando un debate que ha seguido hasta hoy. ¿Puede señalar cuáles son en su opinión las ventajas e inconvenientes de cada uno de los cuatro modelos anteriores y elegir uno de ellos como preferible a los demás?

---

### Formas de gobierno: la realidad actual

Sin embargo, esta tipología clásica ignora algunos factores que ejercen hoy una gran influencia sobre la dinámica de las instituciones. Recordemos algunos:

- la aparición de los partidos como organizaciones protagonistas en las elecciones y en la acción parlamentaria;

- la expansión de la actividad del estado, convertido en actor económico y proveedor de servicios;
- el control judicial de las leyes;
- la tendencia a la dispersión territorial del poder, reforzando la posición de los gobiernos subestatales: *länder*, comunidades autónomas, regiones;
- el papel eminente de los medios de comunicación de masas y de las técnicas de sondeo de la opinión pública.

Todos estos factores moldean y transforman las funciones del parlamento y del ejecutivo, alteran sus relaciones recíprocas y generan nuevos equilibrios —o desequilibrios— entre ellos. Basta examinar lo que ha representado la influencia de uno de estos factores —la acción de los partidos— para darse cuenta de ello.

- Veamos, por ejemplo, qué ocurre en el modelo presidencial norteamericano. Un presidente —un ejecutivo— teóricamente fuerte puede ver bloqueadas sus iniciativas políticas, si la mayoría del congreso pertenece a un partido distinto al del presidente. Como reacción, el presidente puede ejercer su derecho de veto frente a las propuestas legislativas de una mayoría parlamentaria de la que discrepa. En esta situación, el pretendido equilibrio institucional se convierte en *impasse* y el sistema político se paraliza, al menos momentáneamente.
- Otro ejemplo de influencia determinante de los partidos sobre el funcionamiento efectivo de las instituciones se da en el modelo parlamentario. En este modelo se presupone la existencia de un intenso control del parlamento sobre el ejecutivo. Sin embargo, cuando el parlamento alberga una mayoría monocolor, homogénea y disciplinada y esta mayoría da lugar a la formación de un gobierno estable, la sintonía entre este gobierno y el parlamento es tan directa y estrecha que el control parlamentario sobre el gobierno no es efectivo y no pasa de ser una práctica ritual. Lo que sucede entonces es paradójicamente que el parlamento se convierte en caja de resonancia de las iniciativas del gobierno, aprobadas sin apenas cambio ni enmienda, por muy pugnaz y ruidosa que sea la oposición minoritaria. Así, en la tradición británica de mayorías monocolors —o formadas por un solo partido—, el gobierno cuenta de antemano con la aprobación de sus iniciativas por parte de un parlamento transformado en instrumento dócil del ejecutivo. Otros ejemplos de mayorías absolutas de carácter monocolor —por ejemplo, en España entre 1982 y 1993 y entre 2000 y 2004— han devaluado también la función parlamentaria.

Hay que recordar —como vimos al tratar del ejecutivo (III.13)— que la dinámica social y económica contemporánea ha llevado al reforzamiento de posición del ejecutivo. Hasta el punto de que el modelo parlamentario clásico ha derivado hacia otro modelo, calificado como modelo «de gabinete» —para referirse a la posición predominante del gobierno—, o incluso «de primer ministro», para subrayar el papel protagonista que le corresponde en el seno de este gobierno dominante.

En estas condiciones, ¿cómo hacer frente al riesgo de una excesiva concentración de poderes? ¿Qué controles pueden aplicarse para compensar este nuevo desequilibrio favorable al ejecutivo? ¿Qué «poder detendrá al poder», según el deseo de Montesquieu? Pese a algunos análisis pesimistas, el hecho es que este predominio del ejecutivo ha traído también la aparición de nuevos contrapesos: los poderes territoriales, los tribunales de justicia y los medios de comunicación de masas. Con ellos se pretende reequilibrar el peso de las diferentes instituciones.

- En algunos sistemas de orientación democrática se ha registrado una tendencia a la dispersión territorial del poder político, atribuyendo más recursos y más competencias a instituciones de ámbito subestatal: *länder*, comunidades, regiones, municipios. En este proceso de federalización o semifederalización se establecen nuevos equilibrios de poder entre el ejecutivo central y los ejecutivos territoriales que a veces compiten y a veces cooperan entre sí.
- En otros casos, la actividad del parlamento —supeditado a la disciplina impuesta por un gobierno mayoritario— se ha visto sometida al control del poder judicial. Este control judicial de la labor del parlamento (III.14) se ha convertido de hecho en control de las iniciativas del ejecutivo, de quien proceden —como vimos (III.13)— la inmensa mayoría de las decisiones parlamentarias. En los últimos tiempos, este control judicial se ha extendido también a otras decisiones del ejecutivo, y no sólo a sus propuestas legislativas. La «judicialización de la política» parece querer compensar la debilidad de unos parlamentos que han pasado de controladores a controlados, aunque esta compensación no está exenta de efectos negativos (III.16).
- Finalmente y fuera del ámbito institucional estatal, los medios de comunicación de masas se han convertido también en fiscalizadores permanentes de la actividad del ejecutivo. En algunos casos actúan como tribunas abiertas a las voces de la oposición, que tienen mucho más eco cuando se pronuncian desde la prensa, la televisión o la radio, que no desde el propio parlamento. Pero en otros casos son los mismos medios de comunicación —a menudo convertidos en grandes grupos o complejos mediático-empresariales— los que se transforman en antagonistas del ejecutivo y le someten a examen y crítica permanente. La importancia alcanzada por estos grupos mediáticos puede ahora desequilibrar la balanza de poder en su favor, cuando todavía no se dispone de un modo claro y efectivo de exigirles responsabilidades por su actuación (V.24).

---

#### DEMOCRACIA MAYORITARIA Y DEMOCRACIA DE CONSENSO

Los nuevos equilibrios entre instituciones han dado lugar a otras propuestas de clasificación. Así, los sistemas liberal-democráticos contemporáneos han sido clasificados en dos grandes categorías: democracias mayoritarias y democracias de consenso (Lijphardt). De este modo se pretende recoger la mayor complejidad de las relaciones entre las institucio-

nes del sistema político en su conjunto y algunos rasgos de su realidad social. En la democracia mayoritaria —que se inspira en el sistema británico—, la democracia equivale a la toma de decisiones por mayoría. En la democracia de consenso —que se inspira en los sistemas suizo o belga— equivale a la toma de decisiones con la participación del mayor número posible de actores. Se trata de dos modelos ideales que recogen trazos de las poliarquías contemporáneas. En la tabla se enumeran las características de cada modelo.

<i>Democracia mayoritaria</i>	<i>Democracia de consenso</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobiernos mayoritarios y monocolors.</li> <li>2. Predominio del gobierno sobre el parlamento.</li> <li>3. Bicameralismo asimétrico.</li> <li>4. Bipartidismo.</li> <li>5. Divisoria política principal: socioeconómica.</li> <li>6. Sistema electoral mayoritario.</li> <li>7. Estado unitario y centralizado.</li> <li>8. Soberanía parlamentaria en materia constitucional.</li> <li>9. Ausencia de referéndum.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobiernos de coalición variable.</li> <li>2. Control del parlamento sobre el gobierno.</li> <li>3. Bicameralismo simétrico.</li> <li>4. Pluripartidismo.</li> <li>5. Divisorias políticas diversas: social, cultural, étnica, religiosa, etc.</li> <li>6. Sistema electoral distributivo o proporcional.</li> <li>7. Estado descentralizado o federal.</li> <li>8. Control judicial de la constitucionalidad.</li> <li>9. Referéndum como método de decisión popular.</li> </ol>

#### LA ACTIVIDAD CIUDADANA COMO CONTROL DEL PODER

Los teóricos de la democracia representativa han insistido en la necesidad de controlar el poder mediante su distribución equilibrada entre instituciones diferentes. Pero podemos preguntarnos también en qué medida es posible contrapesar los poderes institucionales con una intervención política directa de los ciudadanos. ¿Puede señalar algunos instrumentos de participación cívica directa que actúen como contrapeso a la acción de las instituciones? ¿Puede valorar sus aspectos positivos y sus aspectos negativos?

# PARTE TERCERA: ANEXO

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Administración pública. — Barrera electoral. — Bicameralismo simétrico/asimétrico. — Burocracia. — Canciller. — Ciudadanía. — Confederación. — Constitución. — Distribución funcional del poder estatal. — Distribución territorial del poder estatal. — Distrito electoral. — Ejecutivo. — Estado compuesto. — Estado federal. — Estado unitario. — Forma de voto. — Fórmula electoral. — Gobierno. — Institución. — Jefe de estado. — Jefe de gobierno. — Ministro. — Moción de censura/de confianza. — Modelo de directorio o asamblea. — Modelo parlamentario. — Modelo presidencial. — Modelo semipresidencial. — Nación. — Nacionalidad. — Parlamento. — Poder ejecutivo. — Poder judicial. — Poder legislativo. — Primer ministro. — Sistema electoral. — Soberanía. — Territorio estatal.

## EJERCICIOS

### 10. *Los elementos constitutivos del estado: población, territorio, soberanía*

- 1) Señalar diferentes criterios para identificar una comunidad humana que constituye un estado y justificar su utilidad.
- 2) Exponer las diversas concepciones sobre la nación y argumentar a favor y en contra de cada una de ellas.
- 3) Describir las posibles relaciones entre la categoría de estado y la categoría de nación, tanto desde una perspectiva teórica como desde la práctica histórica.
- 4) Argumentar a favor y en contra de una teoría de las fronteras naturales entre estados.
- 5) Situar el origen histórico del concepto de soberanía, describir su evolución y sus relaciones con la idea de democracia.

### 11. *Las reglas del juego: instituciones y constituciones*

- 1) Explicar por qué la política se desarrolla de acuerdo con pautas institu-

- 2) Exponer el origen histórico de la idea de constitución y sus principales efectos sobre la práctica política.
- 3) Señalar hasta qué punto y en qué circunstancias son recomendables las reformas constitucionales.
- 4) Valorar el grado de cumplimiento de las reglas constitucionales en diferentes sistemas políticos, señalando algunos ejemplos.

### 12. *La distribución territorial del poder: estados unitarios y estados compuestos*

- 1) Exponer qué factores llevan en la práctica a una cierta distribución territorial del poder político y las ventajas e inconvenientes que puede acarrear.
- 2) Señalar las diferentes variantes de estado compuesto y sus respectivas características.
- 3) Describir algunas experiencias históricas de estados federales, subrayando las diferencias que les distinguen.
- 4) Distinguir el actual estado autonómico español de los modelos unitario y federal.

### 13. *La distribución funcional del poder: (1) ejecutivos y administraciones*

- 1) Identificar los motivos que sitúan al ejecutivo en una posición central en la distribución funcional del poder estatal y las funciones que desempeña.
- 2) Señalar las principales instituciones que integran el ejecutivo y sus características respectivas.
- 3) Describir las relaciones entre jefe del estado y gobierno en las diferentes variantes de ejecutivo.
- 4) Distinguir entre los conceptos de administración y burocracia.
- 5) Argumentar si es posible —y de qué modo— controlar y pedir cuentas a la administración en un sistema democrático.

### 14. *La distribución funcional del poder: (2) parlamentos*

- 1) Describir de qué modo se asegura el carácter representativo del parlamento.
- 2) Argumentar a favor y en contra del bicameralismo.
- 3) Exponer cuáles son en la actualidad las principales atribuciones del parlamento.
- 4) Explicar qué factores permiten denunciar el declive del parlamento en muchas democracias contemporáneas.
- 5) Señalar razones a favor y en contra de la supresión del parlamento.

### 15. *La distribución funcional del poder: (3) tribunales y jueces*

- 1) Justificar la importancia de los tribunales en la organización estatal.

- 2) `Describir los medios para asegurar la imparcialidad y la independencia de la administración de justicia.
- 3) Explicar por qué se habla en algunos países de la «judicialización de la política».

## 16. *Las relaciones entre instituciones y las formas de gobierno*

- 1) Explicar el origen de la doctrina de la separación de los poderes estatales y su justificación.
- 2) Identificar qué factores influyen en las relaciones entre instituciones estatales, además de las normas constitucionales que las regulan.
- 3) Exponer las diferencias teóricas que distinguen al modelo parlamentario del modelo presidencial y argumentar a favor y en contra de cada uno de ellos.
- 4) Describir la evolución de dichos modelos en la actualidad.

## BIBLIOGRAFÍA

### Lecturas recomendadas

- Caminal, M. (2002), *El federalismo pluralista*, Barcelona, Paidós.  
 García Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.  
 Guibernau, M. (1996), *Los nacionalismos*, Barcelona, Ariel.  
 Lassalle, F., *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel.  
 Lipjhardt, A. (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.  
 Rénan, E., *¿Qué es una nación?*, Madrid, Alianza (ed. 1987).

### Otras lecturas de consulta

- Baena del Alcázar, M. (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.  
 Blanco Valdés, R. L. (1994), *El valor de la constitución*, Madrid, Alianza.  
 Bobbio, N. (1987), *Las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE.  
 Cano, J. y Porras, A. (coords.) (1994), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos.  
 Consejo General del Poder Judicial (1989), *El Poder Judicial en Europa*, Madrid, CGPJ.  
 Fossas, E. y Requejo, F. (eds.), *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta.  
 Garrorena, A. (coord.) (1990), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos.  
 Guarnieri, C. y Pederzoli, P. (1999), *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Madrid, Taurus.  
 Guerrero Salom, E. (2004), *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*, Madrid, Síntesis.  
 Hobsbawm, E. (1991), *Naciones y nacionalismos desde 1780*, Barcelona, Crítica.

- Jackisch, C. (ed.) (2001), *División de poderes*, Buenos Aires, KAS.
- Jiménez de Parga, M. (1993), *La ilusión política*, Madrid, Alianza.
- Lanzaro, J. (ed.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Mayntz, R. (1984), *Sociología de las administraciones públicas*, Madrid, Alianza.
- Méndez, J.; O'Donnell, G., y Pinheiro, P. S. (eds.), *La in-efectividad de la Ley en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Nohlen, D. (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.
- Nohlen, D. y Fernández, M. (eds.) (1998), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Otto y Pardo, I. (1992), *Estudios sobre el poder judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- Parejo, L. (1995), *Eficacia y administración. Tres estudios*, Madrid, MAP.
- Pau, F. (coord.) (1998), *Parlamento y control del Gobierno*, Madrid, Tecnos-AELP.
- Rubert de Ventós, X. (1994), *Nacionalismos. El laberinto de la identidad*, Madrid, Espasa.
- Simon, D. (1985), *La independencia del juez*, Barcelona, Ariel.
- Toharia, J. J. (2002), *Los españoles y la justicia*, Madrid, Ed. Consejo General del Poder Judicial.
- Vallès, J. M. y Bosch, A. (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.

### **Algunas páginas de consulta en la red**

Sobre *Estados compuestos y federación*:

Publius: <http://www.lafayette.edu/~publius/journal.html>.

Forum of Federations: <http://www.federalism21.org>

Sobre *Legislativos*:

Inter-parliamentary Unión: <http://www.ipu.org>

<http://iberoame.usal.es/legislativo/legislativos>

## PARTE CUARTA

# LA POLÍTICA COMO PROCESO: (1) EL CONTEXTO CULTURAL

Después de considerar la política-estructura y sus aspectos organizativos e institucionales, la política se nos aparece ahora como una cadena de acontecimientos, decisiones y conductas en la que intervienen actores individuales y colectivos. Esta secuencia de actividades se sitúa en un contexto cultural, que nos ayuda a interpretar el sentido de cada episodio y de la intervención en el mismo de cada sujeto. Para saber cómo entiende este sujeto la política y cómo la practica, necesitamos examinar las actitudes previas que le orientan en su recorrido por el paisaje político (IV.17). Estas actitudes son a menudo compartidas por un colectivo numeroso, que se identifica a veces con una comunidad política, con un grupo social, con una confesión religiosa, etc. Esta presencia de actitudes compartidas nos conduce al examen de las culturas políticas. Por su parte, los valores sociales y las ideologías —que se sitúan también en el campo cultural— ordenan y dan una cierta consistencia a las actitudes de los individuos. La evolución de estos valores sociales y el papel de las grandes ideologías contemporáneas completan la descripción del contexto cultural del proceso político (IV.18). ¿De qué modo se transmiten y se adquieren estos elementos culturales? Hay que recurrir para explicarlo a las categorías de socialización y comunicación política (IV.19 y IV.20): mediante la socialización y la comunicación, cada sujeto político se sitúa en el escenario y se dispone a actuar en el mismo.



## LAS ACTITUDES Y LAS CULTURAS POLÍTICAS

**Hacer política sin saberlo**

«Los vecinos de X se oponen a la decisión municipal de construir una planta depuradora de residuos.» «Los agricultores ocuparon por la fuerza las oficinas del delegado regional.» «Según una encuesta, el 30 % de los entrevistados apoya la legalización controlada de algunas drogas.» «La diputada X declara que abandona su partido para ingresar en el partido Z.» «Casi el 40 % de los ciudadanos incluidos en el censo se abstuvo de participar en las últimas elecciones parlamentarias.» «La manifestación a favor de la condonación de la deuda a los países subdesarrollados reúne a más de cincuenta mil personas.»

Quienes intervienen en el proceso de decisión política lo hacen a veces sin tener plena conciencia de ello. Cualquier episodio político que nos refieren los medios de comunicación incorpora a multitud de actores: algunos protagonistas en primer plano y, junto a ellos, otros figurantes anónimos pero no menos decisivos. Porque la política es una práctica colectiva, constituida por un tejido de actividades desarrolladas por individuos y grupos. Estas actividades —estas formas de intervenir en el proceso político— son variadas. Incluyen la manifestación de una opinión, la participación —o la abstención— electoral, la negociación de un acuerdo o la profesionalización como dirigente o como funcionario. La política, por tanto, se presenta como un proceso o una secuencia de actividades que se encadenan y se influyen recíprocamente (cfr. I.3).

Hemos visto en las páginas anteriores que estas conductas individuales y de grupo se ajustan a ciertas pautas y siguen algunas reglas, escritas y no escritas. En síntesis, se organizan en las instituciones (cfr. III.11). Las instituciones condicionan y posibilitan estas conductas: suponen una limitación, pero garantizan también una oportunidad. Del mismo modo que una red de carreteras permite desplazarse a quien lo desea, pero también limita los itinerarios o trayectos. De aquí la importancia de conocer cómo se organiza la política en cada sociedad y cómo se formulan las reglas a las que se ajusta. Esta visión más estable de la política es la que acabamos de considerar al tratar del estado y de las instituciones que lo componen (cfr. parte III).

En los capítulos que siguen, en cambio, observaremos con atención especial las posiciones y las actividades de individuos y de grupos en relación a la práctica política. Le interesa, por ejemplo, a la ciencia política averiguar por qué parecen ser pocos los individuos que se preocupan por la política. O cuáles son las formas habituales que adopta la participación y qué factores influyen para que cada actor opte por una u otra de dichas formas. O por qué, en el momento de unas elecciones, unos ciudadanos se inclinan por una candidatura en lugar de otra, por qué determinados grupos se organizan en partidos y asociaciones y otros, en cambio, prefieren la acción individual. De este modo nos aproximamos al proceso —a la dinámica del hecho político— para completar lo que hemos percibido al tratar del sistema —la estructura o arquitectura de la política—.

Con este fin examinaremos sucesivamente:

- cómo se explica la posición que un individuo adopta ante la política, a partir del examen de sus actitudes, valores, ideologías y culturas;
- qué perfiles presentan los miembros de la comunidad cuando se relacionan con la actividad política;
- qué formas de intervención política predominan en cada comunidad, encuadradas a veces en el marco institucional —que conocemos como conductas convencionales— o al margen o en contra del mismo; finalmente,
- qué actores colectivos —partidos, organizaciones de intereses, organizaciones no gubernamentales, etc.— operan en el campo político y qué características les distinguen.

#### LA POLÍTICA COMO PROCESO: UNA SECUENCIA DE ACTOS

Un grupo de vecinos bloquea por la fuerza el acceso a una planta incineradora de basuras instalada en las cercanías de su barrio y pide su clausura. La policía municipal interviene para restablecer el tráfico y carga contra el grupo de vecinos. Indignados por la acción policial, más vecinos del barrio se unen a la protesta y se manifiestan ante el ayuntamiento. Ante la dimensión de la protesta, el alcalde abre una investigación sobre la actuación de la policía e invita a los vecinos a formar una comisión de estudio sobre el problema de la incineradora. Los vecinos se dividen entre quienes aceptan la invitación del alcalde y los que la rechazan. El partido de la oposición municipal toma contacto con los vecinos. La empresa propietaria de la incineradora amenaza con despedir a sus trabajadores si no se permite el funcionamiento normal de la planta. Los trabajadores acuden al sindicato para que se garanticen sus puestos de trabajo. Algunos grupos ecologistas ayudan a los vecinos a documentar su protesta con datos relativos a la contaminación del barrio y les prestan apoyo organizativo. Los medios de comunicación se hacen eco del conflicto, etc. Cualquier episodio político se caracteriza por la intervención en cadena de una serie de actores —individuales y colectivos— y por la adopción de formas diversas de intervención. ¿Puede enumerar los actores y las conductas que adoptan en el conflicto que se describe en este episodio?

## Para explicar la acción política: ¿cálculo o prejuicio?

Cuando un sujeto o un grupo deciden intervenir —o no intervenir— en un proceso político, su conducta aparece como la respuesta ante una situación que le llama la atención, le preocupa o le provoca. En el ejemplo anterior, los comportamientos de vecinos, policía, empresa, autoridades, medios, etc., constituyen reacciones a una serie de situaciones que se suceden unas a otras. Pero estas reacciones son variadas y a menudo contrapuestas. La unanimidad de respuesta es muy poco frecuente. ¿Qué explica las diferencias en las reacciones de los potenciales actores? ¿Por qué no todos los sujetos responden del mismo modo ante un mismo hecho? Se han desarrollado dos modelos ideales para explicar la acción política y sus diferencias: el modelo económico y el modelo sociocultural.

- El modelo económico parte del supuesto de que cada individuo es un actor racional, con preferencias definidas que determinan su conducta en el ámbito político. Así, se supone que los individuos persiguen objetivos claros, que cuentan con información veraz sobre los costos y los beneficios de cada decisión y que conocen qué medios necesitan para hacerla efectiva. Cada sujeto, por tanto, decide intervenir o no intervenir en la política —y adoptar una u otra forma de hacerlo— en función de sus objetivos, de su análisis de costos y de los recursos que maneja. Solamente se movilizará si entiende que de su actividad ha de seguirse un efecto positivo para su objetivo: se inhibirá, en cambio, si no extrae esta conclusión o si le faltan datos o medios para desarrollarla.

La acción política posee en esta visión un carácter básicamente instrumental. Se entiende que cada ciudadano quiere obtener de todas sus acciones la máxima utilidad o beneficio, definiendo su estrategia de acuerdo con el criterio de «no malgastar» tiempo ni energías. El protagonista de este modelo sería un «egoísta ilustrado»: egoísta, porque se rige por el rendimiento directo de su acción, e ilustrado, porque cuenta con la información y los conocimientos para valorar las alternativas —actuar o no actuar, actuar de esta manera o de otra— que se le ofrecen. Calificado como «racional» o «económico», el modelo se inspira en la metáfora de la política como un mercado ideal, constituido por los intercambios interesados entre agentes económicos (K. Arrow, A. Downs, M. Olson, W. Riker).

- Por su parte, el modelo sociocultural entiende que el actor político es alguien que ha incorporado previamente pautas de conducta durante un proceso de socialización (cfr. IV.19). Por tanto, ciudadanos y ciudadanas guían sus acciones según las normas, los valores y los usos que han ido integrando progresivamente a lo largo de su vida. En este caso, el factor que explica la intervención o la inhibición no es el interés racional y utilitario, sino la adaptación del individuo a la norma social —explícita o implícita— que ha interiorizado: mediante esta adaptación, el individuo se identifica con un grupo de referencia y, con esta identificación, se afirma a sí mismo como miembro del grupo. La acción política adquiere, en este caso, un carácter ritual o ceremonial, porque es —en gran manera— el símbolo de una adhesión a una identidad colectiva. Se trata de reacciones que pueden tener

- poca relación con el interés personal del sujeto o que a veces lo contradicen. Si un individuo responde con una opinión o una conducta determinada es porque la aprecia por sí misma: siente una cierta obligación a adoptarla, aunque pueda producirle inconvenientes. Si la valora con independencia de las ventajas o inconvenientes que obtiene de la misma es porque cuenta con una predisposición o con un juicio previo —un «prejuicio»— que condiciona su reacción. Este «prejuicio» está basado en ciertas normas o criterios culturales que el sujeto ha aprendido y que le indica qué debe y qué no debe hacer (T. Parsons, G. Almond, A. Campbell, R. Putnam).
- Ello explica que dos ciudadanos expuestos a un mismo hecho —una opinión, una situación— reaccionen de modo diferente. ¿Por qué la intervención televisada de un determinado dirigente político suele ser convincente y razonable para sus partidarios, mientras es juzgada como ridícula o superficial por sus adversarios? ¿Por qué la exhibición de una misma bandera puede desatar —según los casos— entusiasmos pasionales y rechazos viscerales? Porque entre la situación o el hecho y el sujeto que lo registra se interpone un filtro o pantalla preexistente que condiciona esta respuesta. De manera esquemática, el proceso que genera un comportamiento político puede representarse tal como consta en la figura IV.17.1.

#### ENTRE EL CÁLCULO Y LA NORMA

Las dos interpretaciones de la conducta política contraponen la figura del *homo economicus* a la del *homo sociologicus*. El primero —según la descripción de Jon Elster— sería «arrastrado» por la perspectiva de compensaciones futuras, mientras que el segundo sería «empujado» por fuerzas preexistentes. Para otros, en cambio, este contraste no tiene mucho sentido, porque la norma social no sería más que una forma de cálculo: la norma sería utilizada para enmascarar el propio interés. En sentido contrario, hay quienes ven en la misma racionalidad una norma social, propia de las sociedades occidentales: quienes se guían por el cálculo utilitario siguen en realidad una norma dominante que han aprendido de su entorno social. Los dos modelos interpretativos —económico y sociocultural— resaltan cada una de las dos caras que toda acción política suele presentar. Por una parte, es un instrumento para obtener determinados objetivos que el actor considera beneficiosos: se participa en una manifestación para impulsar una propuesta o para oponerse a otra, con el fin de incidir en la gestión de un conflicto. Y, por otra parte, puede ser un gesto simbólico que el actor hace en relación a un grupo de pertenencia, cuyas normas respeta de antemano: se acude a la manifestación para reforzar la propia identidad como parte del colectivo —jóvenes, trabajadores, mujeres, vecinos— que la convoca y protagoniza. Según los momentos y los individuos, prepondera una u otra de las dos caras de la acción política —la cara instrumental en unos momentos y la cara simbólica en otros—, pero sin que sea siempre factible separarlas de modo tajante (*vid.* Elster, J., 1989, *The cement of society. A study of social order*, CUP, Cambridge).



FIG. IV.17.1. *Una explicación esquemática del comportamiento político.*

## Un filtro de predisposiciones

Este filtro está constituido por un conjunto de propensiones u orientaciones que el individuo ha interiorizado previamente y que le ayudan a definir su intervención en el proceso político. ¿De qué modo? Por un lado, le facilitan la lectura —la comprensión— de las situaciones, los mensajes o las conductas ajenas: las descifra a partir de unas claves que ya ha adquirido. Por otra parte, le preparan para organizar sus reacciones y adoptar un determinado comportamiento: una palabra, una conducta, una inhibición. Estas orientaciones previas, que conocemos como actitudes políticas, presentan algunos rasgos definitorios.

- Constituyen propensiones adquiridas, no innatas. El sujeto las va incorporando a lo largo de su existencia, mediante un proceso de socialización que examinaremos más adelante (cfr. IV.19).
- Se manifiestan como predisposiciones estables, persistentes, no circunstanciales ni episódicas. Pueden cambiar y de hecho cambian, pero lo hacen de modo gradual y relativamente lento.
- No son perceptibles directamente. Sólo son registrables a partir de las conductas repetidas por el sujeto, mediante la palabra, el gesto o la acción. Y tal como ocurre cuando un conjunto de síntomas externos nos revelan el estado de la buena o mala salud de una persona. Así, por ejemplo, quien discute con frecuencia sobre política, se preocupa por estar informado y vota regularmente, está revelando una actitud general de interés por la política. Por el contrario, puede deducirse una actitud de desinterés o apatía política en el caso de un individuo que no se informa, no discute ni opina sobre política y tampoco participa electoralmente.
- Presentan distintos grados de intensidad en cada individuo. Para seguir con el ejemplo anterior, quien lee la información política de cinco diarios y atiende a la información televisada de varias cadenas demuestra una actitud más intensa de interés por la política que quien se limita a echar un vistazo a los titulares de prensa.
- Suelen darse correlaciones o concomitancias entre actitudes que se combinan frecuentemente entre sí, mientras que otras suelen excluirse como incompatibles entre sí. El análisis estadístico de estas combinaciones y exclusiones permite reducir la inmensa variedad de sistemas individuales de actitudes a unos cuantos modelos ideales, calificados a veces como

personalidad o temperamento político: personalidad autoritaria frente a personalidad liberal, personalidad conservadora frente a personalidad revolucionaria, personalidad de derechas frente a personalidad de izquierdas, etc.

Una de las tareas de la ciencia política es la identificación de actitudes políticas y la medición de su intensidad. A partir de esta medición es posible elaborar escalas de actitudes. Por ejemplo: si queremos calibrar el interés general por la política de un determinado ciudadano o de un grupo de ciudadanos podemos recurrir a la pregunta directa. En tal caso, un cuestionario planteará al encuestado un interrogante del estilo siguiente: «Dígame, por favor, si la política en general le interesa mucho, bastante, poco o nada.» De este modo podremos clasificar a la población entrevistada en grandes categorías según la intensidad con que mantienen determinada actitud.

Pero cuando no es muy alta la confianza en la sinceridad de las respuestas a una pregunta directa es preferible recurrir al análisis de otros datos sobre el sujeto que pueden revelarnos indirectamente el grado de su interés por la política.

Podemos observar, por ejemplo, si la persona en cuestión está bien informada sobre la actualidad política, si vota regularmente en las elecciones y si considera la actividad política como algo útil a la sociedad. Cuando las tres observaciones dan resultados positivos, podemos deducir que aquel individuo mantiene una actitud de alto interés por la política. Por el contrario, cuando las tres observaciones dan resultado negativo, nos encontramos ante alguien que se despreocupa de la política. En posición intermedia —de explicación menos clara— estarán quienes dan resultado positivo en alguna de las observaciones y negativo en otras. De esta manera se van construyendo escalas de intensidad de la actitud que se analiza, en este caso de la actitud de interés general por la política.

---

#### ESCALAS DE ACTITUDES

La elaboración de escalas para registrar la intensidad de las actitudes es un proceso complejo. Una de las vías para esta elaboración de escalas se basa en la valoración de las respuestas que los encuestados dan a un cuestionario, donde se pide su grado de acuerdo o desacuerdo con una serie de afirmaciones. Siguiendo con el ejemplo anterior se solicitará a los encuestados que expresen su conformidad o disconformidad con afirmaciones del tipo siguiente:

- «En una democracia, el ejercicio del voto es un deber que no puede eludirse fácilmente.»
- «Quienes participan en la política lo hacen generalmente por ambición e interés personal.»

- «Todo ciudadano tiene la obligación de estar informado de lo que ocurre en su entorno político.»
- «Las personas como yo tienen muy poca influencia sobre las decisiones de los políticos.»

Las reacciones del entrevistado a una serie de frases como las anteriores son sometidas a un tratamiento estadístico que permite definir una actitud y medir su intensidad —en este caso, la actitud de alienación política—. Hay que tener en cuenta que la construcción de estos perfiles actitudinales y de las escalas que pretenden medirlos plantea problemas de importancia que han suscitado la atención de investigadores en ciencias sociales y han dado lugar a diferentes técnicas estadísticas de medición (Likert, Guttman, Lazarsfeld, Thurstone, etc.).

---

## Una tipología de actitudes

Entre las actitudes políticas suelen distinguirse cuatro categorías. Cada una de ellas hace aportaciones diferentes al equipaje mental con que se pertrecha un ciudadano cuando interviene en política. Son las siguientes:

- orientaciones cognitivas, que incluyen lo que el ciudadano conoce de primera mano y lo que cree —por influencia de otros— respecto de un objeto político: una situación, una institución, un personaje, un símbolo, etc.;
- orientaciones afectivas, que están en la raíz de las reacciones emocionales ante aquellos objetos y hacen sentir afecto, rechazo o indiferencia ante determinada idea, emblema o persona;
- orientaciones valorativas, que predisponen para emitir un juicio de valor sobre el objeto: conviene o no conviene, es positivo o es negativo, aprueba o desaprueba;
- finalmente, orientaciones intencionales, de las que nace la tendencia a actuar en un sentido o en otro, ya sea participando, ya sea inhibiéndose de cualquier intervención.

Aunque es posible distinguir las conceptualmente, en la práctica estas actitudes se entrelazan. Cada sujeto incorpora en un combinado personal una determinada serie de actitudes. En este combinado se contienen y generan conocimientos, creencias, emociones y valoraciones, que van a producir determinadas conductas relacionadas con la esfera de la política.

Equipado con estas actitudes o predisposiciones, cada sujeto se ve expuesto a una serie de estímulos que le llegan desde el escenario político. ¿De dónde proceden estos estímulos? O, en otros términos, ¿qué tipo de objetos le exigen una reacción, sea en forma de opinión, de emoción o de conducta? Es muy diversa y extensa la relación de objetos que se presentan ante el ciudadano. Un intento de clasificación los agruparía en cuatro grandes grupos:

- El sistema político y sus principales componentes. Entre éstos figuran:
  - normas, procedimientos, leyes, derechos y obligaciones, etc.;
  - instituciones: ejecutivos, parlamento, jefe de estado, tribunales, ejército, policía, etc.;
  - símbolos identificadores del sistema político: banderas, himnos, festividades, actos ceremoniales, etc.;
  - actores colectivos: partidos, sindicatos, grupos de interés, iglesias, medios de comunicación, etc.;
  - líderes y dirigentes políticos profesionales, etc.
- Los *inputs* o aportaciones al sistema. Entre ellos, las diferentes formas de intervención en política, tanto convencionales —voto, militancia, opinión, petición...—, como no convencionales —actos de protesta, ocupación, violencia, etc.—.
- Los *outputs* o rendimientos del sistema. Entre ellos, las diferentes políticas sectoriales, las prestaciones que estas políticas incluyen y las obligaciones que conllevan para individuos y grupos.
- Finalmente, la posición que el propio sujeto y los demás actores ocupan en el proceso político, atribuyéndoles —según el caso— una mayor o menor capacidad de influencia o eficacia política.

Cada uno de estos objetos puede actuar como un estímulo y desencadenar una determinada reacción en el sujeto, basada en sus actitudes. Así, según sean estas orientaciones previas, un ciudadano puede acoger con desagrado o con comprensión una interrupción del tráfico organizada por un grupo ecologista que protesta contra la contaminación producida por el exceso de transporte privado. La figura de un mismo líder político genera simpatía, indiferencia o rechazo entre diferentes sectores de la ciudadanía. Una determinada acción política del gobierno es —según los casos— aceptada o rechazada. El dato que produce la reacción es el mismo. Pero no sólo es percibido de forma diferente: también es acogido con emociones, valoraciones y conductas diversas.

### ¿Cómo se forman y por qué cambian las actitudes políticas?

Hemos señalado que las actitudes o predisposiciones no son congénitas: hasta hoy no se ha probado la existencia de genes que las condicionen. Son adquiridas y se forman en cada uno de nosotros a lo largo de nuestra propia biografía personal. Pero ¿cómo se desarrolla este proceso de formación?, ¿qué factores influyen en el mismo?

- La formación y la modificación de las actitudes políticas se atribuye ante todo a las experiencias de carácter personal que un individuo acumula a lo largo de su existencia y, de modo particular, en algunas etapas de la misma (infancia, juventud). Por ejemplo, la vivencia de un determinado

tipo de autoridad en el seno de la familia o el impacto producido durante la adolescencia por algún episodio político —la opresión colonial, una guerra civil— pueden marcar futuras actitudes del adulto frente a la realidad política. Esta concepción pone el acento en un tratamiento psicológico de la interiorización de actitudes.

- La generación de estas predisposiciones personales también se vincula a la pertenencia del sujeto a un determinado colectivo. Cuando en este grupo predomina un modelo cultural —construido sobre la base de sistemas de creencias, valores e ideologías—, los individuos del grupo acuden a dicho modelo para responder a los estímulos políticos. Así, por ejemplo, en una determinada sociedad, formar parte de un grupo profesional —los trabajadores asalariados del sector minero, los agricultores— o de una confesión religiosa —los católicos, los musulmanes— comportaría la asunción de particulares conjuntos de actitudes, que orientan —sin necesidad de consignas explícitas— las reacciones de sus miembros. Esta aproximación pone el énfasis en el tratamiento sociológico de la cuestión.
- Finalmente, se entiende también que determinadas actitudes pueden ser resultado de la influencia del propio contexto institucional. Así, el funcionamiento continuado y regular de las instituciones democráticas tendría un efecto sobre las predisposiciones de algunos sujetos, dispuestos a reaccionar de modo diferente a quienes han crecido y se han educado en un contexto donde no existen tales instituciones o donde no cuentan con un asentamiento prolongado.

---

#### LA ALEMANIA NAZI Y LAS ACTITUDES POLÍTICAS

Dos investigaciones sobre la Alemania nazi sirven para contrastar el valor y los límites de las interpretaciones sobre el origen de las actitudes políticas.

a) *La personalidad autoritaria.* La investigación de Theodor Adorno y sus colaboradores sobre la personalidad autoritaria adopta la primera de las explicaciones anteriores. La pregunta inicial de la investigación podría resumirse de este modo: ¿por qué la profunda crisis económica que experimentó Alemania en la década de los años veinte del siglo xx no condujo a un movimiento revolucionario como el de la URSS?, ¿por qué una buena parte de la ciudadanía dio su apoyo al régimen totalitario conservador que lideró Adolf Hitler? La respuesta de la investigación es que la personalidad autoritaria de muchos alemanes favoreció la salida nazi a la crisis. Esta personalidad se formó a partir de una experiencia infantil dominada por una educación muy rígida y una autoridad paterna excesiva. El efecto para la personalidad de estos individuos sería doble. Por una parte, la incomodidad ante la existencia de grupos diferentes del propio, generando actitudes de antisemitismo, racismo e intolerancia. Por otra parte, la conversión de la dependencia familiar en una adhesión irracional

hacia líderes políticos, religiosos o de otro tipo. Con ello se fomentaba la formación de orientaciones de sumisión al poder, favorables a las prácticas autoritarias. Para elaborar esta tesis se tomó pie en los resultados de varias encuestas realizadas en Estados Unidos en los años cuarenta y en el análisis psicológico de entrevistas personales (Adorno, T., *et al.*, 1950, *The Authoritarian Personality*, Nueva York).

b) *Los verdugos voluntarios*. En 1996, el historiador norteamericano Daniel Goldhagen se planteó también —desde otro ángulo— la reacción alemana ante uno de los aspectos más dramáticos de la política nazi. Goldhagen se preguntaba por qué un gran número de ciudadanos alemanes corrientes —sin instrucción política especial ni fanatismo partidista— se prestaron, no sólo a tolerar, sino a intervenir activamente en las persecuciones antisemitas de la época nazi: primero, en la privación a los judíos de todos sus derechos, y, luego, en su liquidación física. Tras examinar las biografías de miembros de los batallones que participaron directamente en el exterminio de la población judía y las declaraciones prestadas por ellos en los procesos a que fueron sometidos después de la guerra, Goldhagen no encontró ningún rasgo anómalo: correspondían a ciudadanos con diversidad de profesiones, relaciones familiares estables e ideas políticas poco acusadas. El autor avanza entonces una explicación de origen social y no individual: los hechos analizados se explicarían por la existencia de una actitud antisemita general en la cultura hegemónica alemana, elaborada históricamente y transmitida por las estructuras sociales: iglesias, universidades, sindicatos, asociaciones de toda clase, medios de comunicación, etc. Asumida sin problemas por una gran mayoría de la ciudadanía —que ni siquiera habían tenido relación directa con la minoría judía—, esta predisposición facilitó el desarrollo de la aberrante política de exterminio decretada por el régimen nazi: salvo contadas excepciones, no produjo reacciones de rechazo y fue acogida complacientemente por casi toda la población, una parte de cuyos miembros se prestó además a actuar como «verdugos voluntarios» al servicio de Hitler sin plantearse reservas políticas ni dudas morales (Goldhagen, D. J., 1997, *Los verdugos voluntarios de Hitler*, Madrid).

¿En qué medida parecen convincentes estas dos explicaciones? ¿Puede sugerir una línea alternativa de interpretación?

---

Se plantea también la cuestión de hasta qué punto puede decirse que las actitudes políticas de un sujeto están organizadas con un cierto orden o sistema. Se ha podido comprobar, por ejemplo, que en un mismo individuo suelen darse a la vez actitudes de respeto hacia el orden económico establecido, adhesión al esquema familiar patriarcal y valoración extrema de la seguridad. También ha sido frecuente identificar en algunos sujetos un esquema de actitudes que combina valoración de la igualdad, tolerancia ante for-

mas más libres de relación familiar y exigencia de intervención estatal en la redistribución de la riqueza.

- Esto no significa que este sistema personal, estable y coherente que organiza las actitudes de un individuo sea inmune a las contradicciones. En un momento dado, este equilibrio relativo del sistema de actitudes puede quedar sometido a tensiones internas. Así ocurre cuando se modifican de manera sustancial las condiciones de su entorno: por ejemplo, el paso de una sociedad agraria a una sociedad urbana o de una sociedad étnicamente homogénea a una sociedad integrada por grupos étnicos diferentes. En otros casos, el factor desestabilizador puede ser el impacto de un fenómeno que modifica la percepción que el sujeto tiene de la política: por ejemplo, un individuo con un sistema de actitudes de orientación conservadora puede sentirse atraído por la personalidad de un líder político de otra tendencia ideológica. O un responsable político que deja la oposición para ocupar puestos de responsabilidad y experimenta la realidad política desde un ángulo diferente del que conocía.
- Estas incongruencias internas producirán malestar. El individuo intentará recomponer el equilibrio de sus orientaciones, buscando de nuevo la coherencia. ¿De qué modo? En algún caso, puede llegar a sustituir o modificar alguna de sus orientaciones básicas, adaptándolas a las nuevas circunstancias. Se ha dicho, por tanto, que el sistema de actitudes presenta un «equilibrio dinámico»: ofrece una razonable estabilidad, pero la actualiza mediante ajustes permanentes.
- Sin embargo, también hay quien reacciona a estas contradicciones adoptando la estrategia del avestruz: es decir, tiende a ignorar el factor de incomodidad o a disminuir su importancia. Al igual que la memoria, la percepción se hace selectiva para salvaguardar la coherencia del propio sistema de actitudes. Una demostración frecuente de esta estrategia es la selección de fuentes de información. ¿Por qué muchos sujetos se mantienen fieles a un mismo medio de comunicación: un diario, una emisora de televisión? La explicación sería que un individuo tiende a esquivar los medios de comunicación, ambientes o contactos personales que no coinciden con su punto de vista previo, aferrándose a los que le refuerzan en sus propias predisposiciones.
- Con todo, no siempre bastan estas estrategias para compensar las tensiones o incoherencias internas —por ejemplo, entre convicciones y emociones— que un individuo puede experimentar. Porque en las sociedades desarrolladas la mayoría de los ciudadanos se ve sometida a presiones exteriores. A veces se trata de presiones difusas, como las que vehiculan determinados mensajes de los medios de comunicación y la publicidad que contienen. En otras ocasiones se trata de intentos deliberados de difundir una doctrina o una ideología. Así ocurre con las campañas emprendidas por líderes políticos, organizaciones confesionales, partidos, administraciones, etc., que toman como punto de arranque la explotación de las contradicciones de los sujetos y de la inestabilidad de algunas de sus actitudes. Reforzando algunas de ellas con argumentos y emociones se aspira a producir un cambio en la orientación general del sujeto.

Hay que incluir aquí tanto las campañas electorales que persiguen orientar el voto a favor de determinada opción partidaria, como las campañas a favor del ahorro de recursos energéticos, de fomento de la seguridad vial o de apoyo a la solidaridad con el tercer mundo.

### **Culturas políticas: compartir un mismo sistema de actitudes**

En cada individuo puede llegar a identificarse un determinado sistema de actitudes o predisposiciones. Pero es fácil comprobar que —en sus rasgos básicos— este sistema suele ser compartido por varios sujetos. Se señala, por ejemplo, que los jóvenes participan a menudo de un sistema de actitudes que les distingue de los adultos o de los ancianos. Lo mismo se afirma de los trabajadores industriales con respecto a los agricultores. O de los habitantes de un determinado territorio con referencia a la población de otro.

- La cultura política es, por tanto, el atributo de un conjunto de ciudadanos que siguen una misma pauta de orientaciones o actitudes ante la política. Por ejemplo, coinciden en su posición deferente o respetuosa ante la autoridad, en su inclinación a cumplir con sus obligaciones legales, en su sentido de la tolerancia frente a los discrepantes, en su disposición a asociarse para conseguir objetivos comunes, etc. O, por el contrario, participan de una actitud reticente frente a las instituciones, de una tendencia a esquivar sus deberes legales, de su intransigencia frente a las minorías, de un individualismo desconfiado, etc. Así pues, cuando una serie de actitudes se distribuye de la misma forma entre los individuos de un grupo determinado —étnico, religioso, social, etc.— se afirma que dicho colectivo comparte una misma cultura política.

#### LA CULTURA POLÍTICA SEGÚN ALMOND Y VERBA

El concepto de cultura política fue puesto en circulación por Gabriel Almond y Sidney Verba, autores de *La cultura cívica* (ed. española, 1970). En dicha obra daban la siguiente definición del concepto: «La cultura política de una nación consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de esta nación.»

- Las orientaciones o actitudes que se combinan en una cultura política son las que vimos anteriormente: cognitivas, afectivas, evaluativas e intencionales. Sus objetos de referencia básica son el propio sistema político institucional y sus componentes, las diferentes formas de intervención —o aportaciones en la fase *input*—, los resultados o rendimientos —los *output*— del sistema y, finalmente, el valor que se atribuye a la posición que el propio sujeto y los demás actores ocupan en el proceso político (cfr. IV.17).
- ¿Cómo es posible rastrear la existencia de una misma cultura política en una determinada comunidad? A partir de los datos obtenidos en encues-

tas por muestreo se perfilan las actitudes individuales de los encuestados. Aparecen en ocasiones pautas o combinaciones actitudinales que se repiten con frecuencia en el seno del grupo. Es esta repetición —registrada estadísticamente— la que nos da a entender la presencia de una cultura política. O, lo que es lo mismo, la presencia de un conjunto predominante de actitudes, que tiende a orientar las conductas de los miembros del colectivo en una misma dirección: por ejemplo, a interesarse por la política o a mantenerse al margen de ella, a participar en las elecciones o a abstenerse, a militar en organizaciones o a inhibirse, a aceptar sin reticencias la presencia de inmigrantes o a reaccionar ante ellos con recelo o con hostilidad, etc.

- En el manejo del concepto de cultura política es importante evitar dos confusiones frecuentes. En primer lugar conviene tener claro que el concepto de cultura política no equivale a una mayor o menor acumulación de conocimientos sobre la política: también los colectivos con escasa información política poseen su propia cultura política, basada en una serie de actitudes comunes y no en la acumulación de erudición. No hay, pues, colectivos con «más» o «menos» cultura política, puesto que cada colectivo posee la suya. En segundo lugar, la cultura política es siempre un atributo colectivo que corresponde a un grupo, no a un individuo. El individuo participa de la cultura política de dicho grupo en cuanto pertenece al mismo: en cierto modo, el individuo no posee una cultura política, sino que «es poseído» por la cultura política del grupo del que forma parte.

---

#### CORRUPCIÓN POLÍTICA

Un actitud más o menos tolerante ante la corrupción diferencia la cultura política de unas sociedades respecto de otras. Se entiende por corrupción la utilización de recursos públicos —capacidad de decisión, disposición de medios económicos o personales, información reservada— para obtener un provecho para la propia persona, parientes, amigos o correligionarios. Son ejemplos de corrupción exigir pagos para dictar sentencias o resoluciones favorables, para acelerar trámites o para conceder subvenciones. Lo es también reclamar comisiones para contratar obra pública o para adjudicar concesiones administrativas. En otro nivel de gravedad se sitúa el abuso de los medios públicos en beneficio personal o de sus allegados, cargando al presupuesto gastos privados (viajes, vacaciones, consumo suntuario, etc.). La generalización de prácticas corruptas se ha convertido a veces en un rasgo característico de la cultura política de algunos países, impidiendo su modernización socioeconómica y su desarrollo político. Para combatir esta disfunción, se ha puesto en marcha un sistema de control exterior que establece periódicamente una clasificación de países con arreglo a un índice de corrupción. ([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

---

## **Culturas y subculturas: ¿de dónde proceden?**

Decimos, pues, que la cultura política se atribuye a un colectivo y no a un sujeto individual. Pero ¿de qué tipo de colectivo se trata? Cuando se introdujo por primera vez la noción de cultura política, el colectivo de referencia era la comunidad política en su sentido más amplio: se hablaba de la cultura política de la sociedad británica, de la sociedad norteamericana o de la sociedad italiana.

- Ahora bien, esta atribución de la cultura política al conjunto social choca con la experiencia de que cada sociedad presenta una variedad de grupos con sistemas de actitudes que se distinguen claramente e incluso que se contraponen entre sí. Estas variantes han recibido en ocasiones la calificación de subculturas políticas, para expresar las modulaciones que caracterizan las actitudes de grupos generacionales, ámbitos territoriales, clases sociales, elites políticas o formaciones partidarias. Así, es posible identificar una subcultura juvenil, una subcultura regional, una subcultura trabajadora o una subcultura demócratacristiana. El término «subcultura» no denota, pues, una condición de inferioridad respecto de otras culturas, sino la especificidad de un sistema de actitudes en un contexto más amplio.
- La reproducción de culturas y subculturas políticas no es un hecho espontáneo. Es tarea de las agencias de socialización —cfr. IV.13— encargadas de transmitir pautas de conducta específicas entre los miembros del colectivo y de justificar su conveniencia. A partir del siglo XIX, esta labor corresponde a la escuela, los medios de comunicación, los partidos políticos de masas, las iglesias y organizaciones religiosas, los sindicatos, etc. Hoy, a principios del siglo XXI, las sociedades occidentales han tendido a homogeneizarse, hasta el punto de que se han desdibujado los fuertes contornos de las subculturas que pocos años atrás eran consideradas piezas singulares de su universo político. De manera paralela se han debilitado los mecanismos de transmisión a que hemos aludido, especialmente los que corresponden al estado —escuela— y a las grandes organizaciones de masas —partidos, sindicatos, iglesias oficiales—. En cambio, han adquirido mucha mayor influencia —junto con algunas organizaciones voluntarias— los medios de comunicación de masas y de diversión, capaces de vehicular un modo de vida —incluido un modo de vida política— a través de la radio, la televisión, el cine, la música, la publicidad o Internet, sin consideración por las fronteras territoriales o de otro tipo.
- Este proceso desmiente la inmutabilidad de las culturas políticas: como fenómenos sociales que son, están sujetas a modificación. Las influencias de la tecnología, de la estructura productiva o de la misma acción de las instituciones políticas acaban alterando —a medio o a largo plazo— algunos elementos esenciales de esta pauta de actitudes. De este modo, las culturas políticas experimentan transformaciones que análisis repetidos a lo largo de los años permiten registrar.

## Culturas políticas y sistemas políticos

¿Qué aporta la noción de cultura política? Una de las preguntas clásicas de la ciencia política se refiere a las razones que pueden explicar la consistencia o la fragilidad de un sistema político. Su funcionamiento más o menos efectivo puede atribuirse al diseño correcto de las instituciones que lo configuran. Pero la historia revela que idénticas instituciones no han proporcionado el mismo rendimiento: la exportación de determinados modelos se ha saldado a menudo en grandes fracasos. ¿Cómo explicar esta diversidad de resultado?

- La cultura política nos suministra una clave interpretativa: según sea el sistema de actitudes políticas predominante en cada sociedad variará el rendimiento de un mismo cuadro institucional. Porque estas pautas culturales dominantes son las que orientan la conducta de los actores y les inducen a reaccionar de un modo y no de otro, en función de cómo entienden la política y de cómo se sitúan ante ella. La cultura política nos ayuda, pues, a penetrar por qué dichos actores convierten en conflicto determinadas situaciones, por qué elaboran diferentes propuestas de solución, por qué adoptan estrategias de confrontación o de consenso, etc.

Cuando esta cultura política dominante se ajusta a las necesidades del sistema institucional, se asegura en mayor medida la continuidad de dicho sistema. Por el contrario, si no hay congruencia entre cultura política y sistema institucional se darán situaciones de inestabilidad crónica. Así, por ejemplo, la estabilidad de un sistema democrático es más probable allí donde predomina una cultura cívica o participativa, en la que resaltan las actitudes caracterizadas por la inclinación a intervenir en el proceso político institucional y a confiar en la eficacia de esta intervención. Por el contrario, allí donde esta cultura cívica está poco extendida o es inexistente, incluso las instituciones democráticas mejor diseñadas tendrán pocas probabilidades de consolidarse. En otros contextos, la coexistencia de diversas subculturas puede dar lugar a situaciones de permanente confrontación si estas culturas luchan por conseguir la hegemonía. Un ejemplo de confrontación se da en sociedades donde coexisten una subcultura tradicional de carácter localista y religiosa con una subcultura modernizadora y laica (Turquía, Argelia) que pugnan por hacerse dominantes. En cambio, en países donde las subculturas se reparten ámbitos propios de predominio y no aspiran a invadir el ámbito de las demás, la pluralidad de culturas puede ser un factor de estabilidad.

- A este respecto, algunos estudios han señalado la importancia de la cultura política que comparten las elites de cada comunidad. Desde esta perspectiva se ha hecho notar la diferencia existente entre el conjunto de creencias, valores y emociones que constituye la cultura política dominante de una sociedad y el que caracteriza a la minoría más próxima al poder institucional: políticos profesionales, funcionarios, intelectuales, dirigentes económicos, sociales o religiosos, etc. Así, por ejemplo, se comprueba que en algunos países la opinión de esta elite respecto a la pena de muerte —rechazándola— o a la libertad de expresión —defen-

diéndola— es más abierta que la de la población en su conjunto. De manera particular, es importante averiguar si la cultura política de la elite percibe la existencia de un interés social general, que va más allá del que se atribuye a su propio grupo, partido, clan, etc. En caso afirmativo, el ejercicio del poder no se convertiría en el simple aprovechamiento de los recursos públicos en beneficio personal o familiar. Del mismo modo, es importante comprobar si la elite comparte algunas pautas propias del juego político democrático y, especialmente, las referidas a la alternancia pacífica en el poder: ello implica el respeto a la oposición, hasta el punto de no privarle que pueda convertirse en gobierno.

- Así pues, la cultura política del conjunto social y —en muchas ocasiones— la cultura política de las elites tienen gran influencia en el desarrollo del sistema político. Los análisis culturales se han aplicado al estudio del derrumbamiento de algunas democracias después de la Primera Guerra Mundial, atribuido al predominio de una cultura autoritaria. Han servido también para seguir la evolución política de países descolonizados después de la Segunda Guerra Mundial y para explicar el relativo éxito o fracaso de las transiciones a la democracia que se han producido en Europa —Europa del sur, Europa central y oriental— y América Latina en el último cuarto del siglo xx. O para interpretar el desarrollo económico bajo regímenes autoritarios en los llamados «tigres asiáticos» —Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malaysia—, a partir de los años sesenta del siglo xx.

---

#### LAS CULTURAS POLÍTICAS IDEALES SEGÚN ALMOND Y VERBA

Ya hemos indicado que el concepto de cultura política fue introducido en la ciencia política a mediados del siglo xx. Sus promotores fueron los norteamericanos G. Almond y S. Verba, autores de la obra *The Civic Culture* (1963). En su investigación analizaron las actitudes políticas de la población de cinco países: Alemania Federal, Gran Bretaña, Italia, México y Estados Unidos. Mediante el estudio estadístico de las respuestas de una muestra de habitantes de dichos países a un mismo cuestionario, los autores elaboraron tres tipos ideales de cultura política:

- una cultura cívica o participativa, compartida por individuos inclinados a introducir sus demandas en el proceso político, a intervenir en el mismo y a influir sobre el gobierno y sus decisiones. Siguiendo el esquema ya conocido del sistema político, se trataría de individuos interesados por las contribuciones —o *inputs*— que se hacen al mismo, dispuestos a participar activamente aunque sea con desigual intensidad;
- una cultura de súbdito, compartida por individuos atentos a las decisiones de las instituciones que afectan positiva o negativamente a su situación o a sus intereses, pero poco conscientes de su capacidad de influir en dichas decisiones. Su orientación predominante al *output* del sistema les convierte más en espectadores que en protagonistas de la política;

- finalmente, una cultura localista o «parroquial», característica de los sujetos que sólo tienen una vaga referencia sobre el sistema político o que llegan a ignorar su existencia. Su universo mental está limitado a las relaciones inmediatas cara a cara y permanecen marginales, indiferentes o apáticos respecto del ámbito propio de la política.

En la práctica, cada sociedad alberga colectivos que presentan rasgos de los tres modelos de cultura política, configurando un híbrido propio en cada sociedad. Para Almond y Verba, allí donde eran más sólidos los rasgos de la cultura cívica o participativa se había conseguido una mayor estabilidad de las instituciones democráticas. De esta manera, la noción de cultura política permitió relacionar los aspectos estructurales de la política —las instituciones— y los aspectos funcionales o de proceso —las actitudes y los comportamientos—.

---

### **Cultura política, capital social, confianza interpersonal**

Más recientemente, la relación entre culturas políticas e instituciones se ha planteado acudiendo a otras aproximaciones teóricas: *policy styles* —o estilos en la elaboración de políticas públicas (cfr. VI.25)—, neoinstitucionalismo de corte histórico y capital social. Nos referiremos aquí a este último concepto, puesto en circulación a finales de los años ochenta para volver de nuevo sobre la cuestión de la estabilidad y el rendimiento de los sistemas políticos democráticos.

- El punto de partida de los análisis basados en esta noción (Banfield, Almond-Verba, Inglehart, Putnam) es la constatación de que las democracias son más efectivas allí donde existe una tendencia tradicional de los ciudadanos a asociarse en entidades económicas, culturales, cívicas, etc. Tocqueville —en su obra clásica *De la democracia en América*— había ya apuntado esta explicación al describir el sistema político de Estados Unidos y el éxito de su joven democracia. Esta actitud individual favorable a la cooperación expresaría la confianza en que los demás van a reaccionar también con una disposición cooperativa, en lugar de explotarla arteramente en exclusivo beneficio propio. Las instituciones democráticas serían justamente las que «fijan» o cristalizan esta cultura de la confianza social —*social trust*—, en la que los sujetos se sienten dispuestos a tratos de intercambio de buena fe para resolver las situaciones conflictivas. En consecuencia, cuanto más «capital social» o más confianza recíproca ha acumulado una sociedad, mejor preparada estaría para obtener un buen rendimiento de las instituciones democráticas.
- El capital social, por tanto, expresa la existencia de un conjunto de valores compartidos que se aproxima a la noción de cultura política cívica o participativa. De este modo entran en contacto las dos formas básicas de explicar el comportamiento político a que hemos aludido al iniciar este capítulo. Por una parte, una versión moderada del individualismo economicista,

para el cual la acción de cada uno está motivada por la búsqueda del propio interés. Por otra parte, la versión estructural que ve en la orientación de la acción política la influencia de la norma social —del sistema de valores y de las actitudes derivadas— que cada individuo incorpora en su aprendizaje social. En este sentido, la noción de capital social serviría para conciliar la explicación del interés propio y la explicación del valor de la solidaridad: el altruismo —a corto plazo— que lleva a cooperar en las instituciones democráticas se combinaría con la utilidad —a largo plazo— de conservar la indispensable cohesión social y la estabilidad de las instituciones.

---

#### CULTURA POLÍTICA Y CAPITAL SOCIAL EN ITALIA

Hasta los años setenta, la política italiana fue interpretada a menudo como el resultado de la tensión entre dos subculturas políticas de perfiles definidos y con territorios delimitados. Por un lado, la subcultura «roja», orientada a la izquierda e inspirada en la tradición socialista y comunista. Su zona de influencia más intensa se situaba en el centro-norte de la península: Emilia, Toscana, Umbría. Por otro lado, la subcultura «negra», orientada a la derecha y alimentada en la tradición demócrata cristiana. Su base territorial se ubicaba en el norte y este de la península: Lombardía, Véneto, Trentino-Alto Adigio, Friuli. Estas subculturas se expresaban en un sistema de actitudes que afectaba al comportamiento electoral, a la vida asociativa, a la visión económica, a la relación con la religión y la Iglesia, etc.

Más recientemente, la cuestión se ha examinado de nuevo comparando el rendimiento de las instituciones regionales en el conjunto del estado italiano (Putnam). Se apreció que unos gobiernos regionales habían sido más estables y efectivos que otros. Al tratar de identificar los factores que ocasionaban esta diferencia se ha subrayado la disparidad en «capital social» que registran unas regiones respecto de otras. Allí donde es más intensa la tradición de cooperación e igualdad social, los gobiernos regionales han funcionado más eficazmente, especialmente en el centro y norte del país y a diferencia del sur, donde se echan de menos aquellos valores sociales. Se ha recuperado, pues, a través de la noción de capital social la relación existente entre valores colectivos y sistema político, que ya apuntaba el concepto de cultura política.

---

#### CONFIANZA SOCIAL EN EL MUNDO: UNA MEDICIÓN

¿Cómo se registra el índice de confianza interpersonal en que se sustenta la idea de capital social? Una de las formas de medirlo ha sido establecer para cada comunidad el porcentaje de la población que se manifiesta de acuerdo con la frase: «Se puede confiar en la mayoría de la gente.» En la tabla IV.17.1 se ordenan los valores registrados en una serie de países. ¿Qué observaciones suscita esta tabla?

---

TABLA IV.17.1. *Confianza social en algunos países: una medición*

<i>% de la población de acuerdo con la frase: «se puede confiar en la mayoría de la gente</i>	<i>Países</i>
Más del 50 %	Dinamarca, Reino Unido
Entre el 40 y el 49 %	Estados Unidos, Alemania, Rusia
Entre el 30 y el 39 %	España, Italia, Japón, Francia, México
Menos del 30 %	Chile, Turquía

FUENTE: Fundación BBVA. Capital social: confianza, redes y asociacionismo en 13 países, Madrid, 2006.

TABLA IV.17.2. *Capital social y asociacionismo*

<i>% de la población relacionada con asociaciones<sup>1</sup></i>	<i>Países</i>
Más del 90	Dinamarca
Entre el 50 y el 89 %	Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Israel
Entre el 30 y el 49 %	Japón, Chile, Francia, Italia, España, México
Entre el 20 y el 29 %	Rusia
Menos del 20 %	Turquía

1. La relación puede consistir en afiliación, trabajo voluntario o contribución económica. Incluye sindicatos, organizaciones no gubernamentales, deportivas, profesionales, religiosas, etc.

FUENTE: Fundación BBVA. Capital social: confianza, redes y asociacionismo en 13 países, Madrid, 2006.



## LOS VALORES Y LAS IDEOLOGÍAS

**Valores y sistemas de valores**

Las actitudes políticas de un sujeto suelen mantener entre sí una relativa coherencia (cfr. IV.17). ¿Cómo explicar esta coherencia? ¿Qué elemento «organiza» —por hablar de este modo— las actitudes de un individuo? El concepto de valor nos facilita una explicación. El conjunto de los valores que un sujeto respeta y sostiene estaría en la raíz de su cuadro general de actitudes y les daría una cierta unidad. Así, cuando un sujeto aprecia de modo preferente el valor «igualdad» cuenta con un sistema de actitudes que le diferencia de quien sitúa por encima de todo el valor «orden».

- ¿Qué entendemos por valor? Sin entrar en la problemática filosófica que plantea el interrogante, nos contentaremos con definir un valor como la cualidad atractiva o apreciable que asignamos a determinadas situaciones, acciones o personas. O, en sentido contrario, hablamos de un desvalor para referirnos a una cualidad rechazable o repulsiva que vemos en ellas. Atribuimos, pues, valor o desvalor a un objeto o a una situación cuando declaramos que nos parece bien o, por el contrario, que nos parece mal. Por ejemplo, habrá quien atribuya valor a la igualdad entre razas o entre géneros: aprobará la igualdad sin discriminaciones de color o de sexo. En cambio, habrá quien juzgue negativamente esta igualdad, la desapruebe y sostenga la conveniencia de mantener tratamientos desiguales entre colectivos de distinta raza o género, invocando criterios biológicos, religiosos, económicos, etc.
- Los valores han sido presentados como generadores de coherencia en el sistema de actitudes de un sujeto y, en consecuencia, como los últimos factores explicativos de sus comportamientos. Un sujeto puede inclinarse por valores de igualdad o de jerarquía, de libertad o de seguridad, de competición o de solidaridad, de cambio o de tradición, etc. Su respuesta ante determinados estímulos exteriores no será la misma según opte por unos u otros. De la selección que haya realizado se desprenderá la orientación de sus opiniones, silencios, actos o inhibiciones. Es, pues, el sistema de valores preferidos de cada individuo o de cada grupo el que orienta los fines de su actividad y, con ello, la dirección de su conducta.

- Según la perspectiva filosófica que se adopte se atribuye a los valores un fundamento diferente. Puede residir en el placer o en la utilidad que produce en el propio sujeto, en el acuerdo con la propia conciencia del deber, en el amor divino, en la realización de un proyecto personal, etc. Sin entrar en este debate, en el terreno del comportamiento político nos interesan los valores como fenómenos sociales y como fenómenos históricos. Los valores no son construcciones individuales: son resultado de un diálogo colectivo en el seno de un grupo generacional, familiar, religioso, social, etc. Ello explica que podamos referirnos al cuadro de valores predominante de la juventud o al de la ancianidad, al cuadro de valores de la aristocracia o al de la burguesía, al de los habitantes de las zonas rurales o al de las zonas urbanas, etc. De cada cuadro de valores se desprende también un sistema compartido de actitudes políticas y las conductas que derivan de ellas. La figura IV.18.1 presenta un esquema con las relaciones entre valores, cultura política y conducta.

### **Transformaciones históricas y cambios de valores**

El uso de la tortura como instrumento procesal aceptado por la ley se mantuvo en muchos países europeos hasta principios del siglo XIX: ¿por qué empezó a introducirse su prohibición legal y por qué repugna hoy a la opinión pública general? Porque de manera gradual se dio un cambio social en el valor atribuido a la integridad física de las personas. Al tratarse de creaciones sociales, los valores y las normas que los encarnan son también producto de la historia y evolucionan con ella. La esclavitud, la pena de muerte, la segregación racial o la denegación del sufragio a la mujer son también ejemplos de conductas avaladas legalmente porque se sostenían sobre un determinado sistema de valores: cuando este sistema de valores se debilita, aquellas conductas e instituciones empiezan a ser percibidas como rechazables y pueden llegar a desaparecer del panorama político de una determinada sociedad.

Las grandes mutaciones técnicas y económicas han comportado cambios en los sistemas de valores dominantes. En menos de cien años, hemos asistido a dos grandes evoluciones: el tránsito de las sociedades agrarias a las sociedades industriales y el tránsito de estas últimas a las llamadas sociedades postindustriales o de la información.

- En las sociedades agrarias, basadas en economías de subsistencia, predomina un cuadro de valores constituido por el respeto a la tradición, el orden, la jerarquía, la deferencia ante la autoridad, la visión religiosa del mundo y de sus estructuras sociales, la solidaridad familiar o la renuncia resignada al bienestar inmediato en espera de una recompensa en un «más allá» intemporal. Es una respuesta fatalista y conservadora de una humanidad insegura ante los límites de su conocimiento sobre el mundo y la sociedad.
- El avance de la industrialización trajo consigo, en cambio, la hegemonía

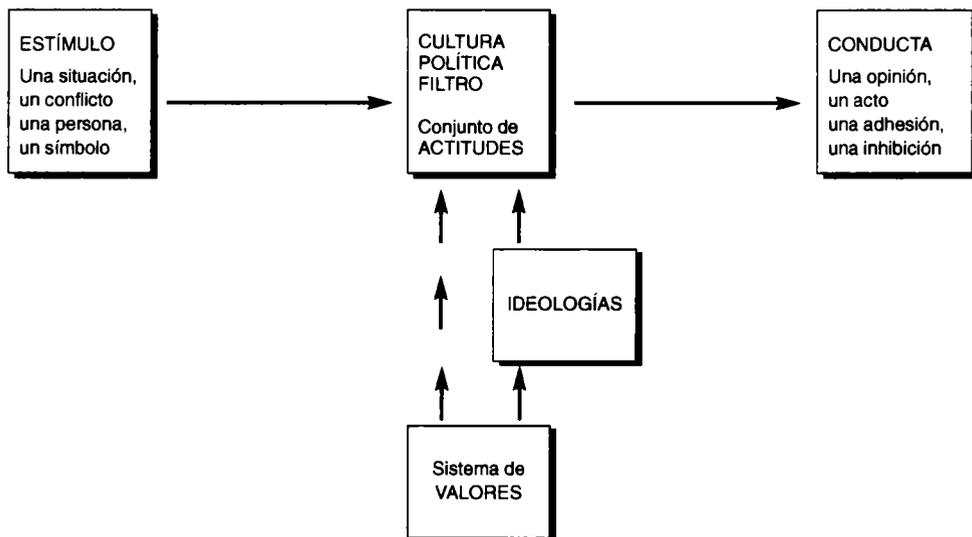


FIG. IV.18.1. *Valores, ideologías y actitudes: un esquema simple de relaciones.*

de valores de progreso y cambio, competitividad socioeconómica, productivismo, racionalidad y secularidad, solidaridades de clase social, afán de bienestar material inmediato, libertad política, etc. Este cuadro se corresponde con el optimismo que nace con la Ilustración: el hombre se siente capaz de construir el futuro de la sociedad, de hacerla avanzar hacia un progreso ilimitado basado en la aplicación de la ciencia y la tecnología.

- Finalmente, la llamada sociedad postindustrial —en condiciones de relativa seguridad económica para una gran parte de la población— ha puesto en primer plano valores de realización personal, diferenciación individual frente al grupo, autonomía en el trabajo, libertad en las formas de relación social y sexual, mayor preocupación por la calidad de vida y la preservación del medio, etc. Todo ello puede llevar a un mayor relativismo en los valores —a un pensamiento «débil» o más fragmentado—, provocado por un nuevo tipo de inseguridad. Ya no se trata de la inseguridad por riesgos ignorados o incontrolables. Ahora se trata de los riesgos de futuro que el mismo ser humano genera con su acción: nuclear, química, biogenética. La humanidad sabe de qué es capaz, pero duda razonablemente de que sean siempre positivos o controlables los resultados que su capacidad transformadora puede acarrear para la propia humanidad.

Estos cambios sociales y la modificación de los cuadros de valores tienen repercusión en las orientaciones políticas. Por ejemplo, la aceptación de una jerarquía política natural —propia de las sociedades agrarias— dio paso al igualitarismo y a la formación de solidaridades de clase encarnadas

en partidos y organizaciones sociales, protagonistas de la política en las sociedades industriales. Por su parte, la sociedad postindustrial asiste ahora a la revalorización del individuo que rehúye o rechaza el encuadramiento en grupos, organizaciones o partidos, desconfía de las ideologías cerradas y opta por formas flexibles e intermitentes de presencia política.

En cada momento histórico de cambio de valores se han producido crisis de legitimidad del poder político —cfr. I.2.— en sus diferentes manifestaciones. En el último tercio del siglo XX se ha subrayado el contraste entre los llamados valores «materialistas» propios de la sociedad de hegemonía industrial y los valores «posmaterialistas» que emergen en las sociedades postindustriales o del conocimiento. La figura IV.18.2 describe dicho contraste.

- El predominio de los valores «materialistas» corresponde a la experiencia acuciante de las necesidades básicas del individuo y de los grupos: en especial, seguridad física y seguridad económica. En cambio, cuando estas necesidades se hallan razonablemente satisfechas —como ha ocurrido en las sociedades occidentales a partir de la segunda mitad del siglo XX— se despiertan otras exigencias: autorrealización personal en lo intelectual y en lo afectivo, tratamiento singularizado de cada individuo, nuevos equilibrios entre trabajo y ocio, calidad del medio natural y cultural, etc. Estas exigencias se encuentran en la base de los conflictos «posmaterialistas» que cuentan en la política de las sociedades avanzadas a finales del siglo XX: participación política personal frente a encuadramiento organizativo, protección del medio ambiente frente a productivismo industrial, reivindicación del tiempo libre frente a reivindicación salarial, etc. Quienes actúan desde este cuadro de valores predominantemente posmaterialista han ido aumentando en las sociedades occidentales y, de modo especial, entre sus generaciones más jóvenes y entre los grupos con mayor nivel de instrucción.

---

#### LAS GRANDES ENCUESTAS SOBRE VALORES

La evolución de los sistemas de valores ha sido objeto de investigación empírica, mediante la realización de encuestas internacionales orientadas a identificar las tendencias de aquella evolución. En 1981 se llevó a cabo un primer Estudio Europeo de Valores (EVS, del inglés *European Values Study*), que fue ampliándose en años sucesivos hasta convertirse en un Estudio Mundial de Valores (WVS, del inglés *World Values Study*) en la década de los noventa. En su última versión, el análisis abarca a ochenta y un países que comprenden el 85 % de la población mundial. El principal impulsor de estas investigaciones ha sido Ronald Inglehart (Universidad de Michigan), autor de varias obras sobre el cambio de valores y su relación con las transformaciones sociales y políticas ([www.worldvalues-survey.org](http://www.worldvalues-survey.org)).

---

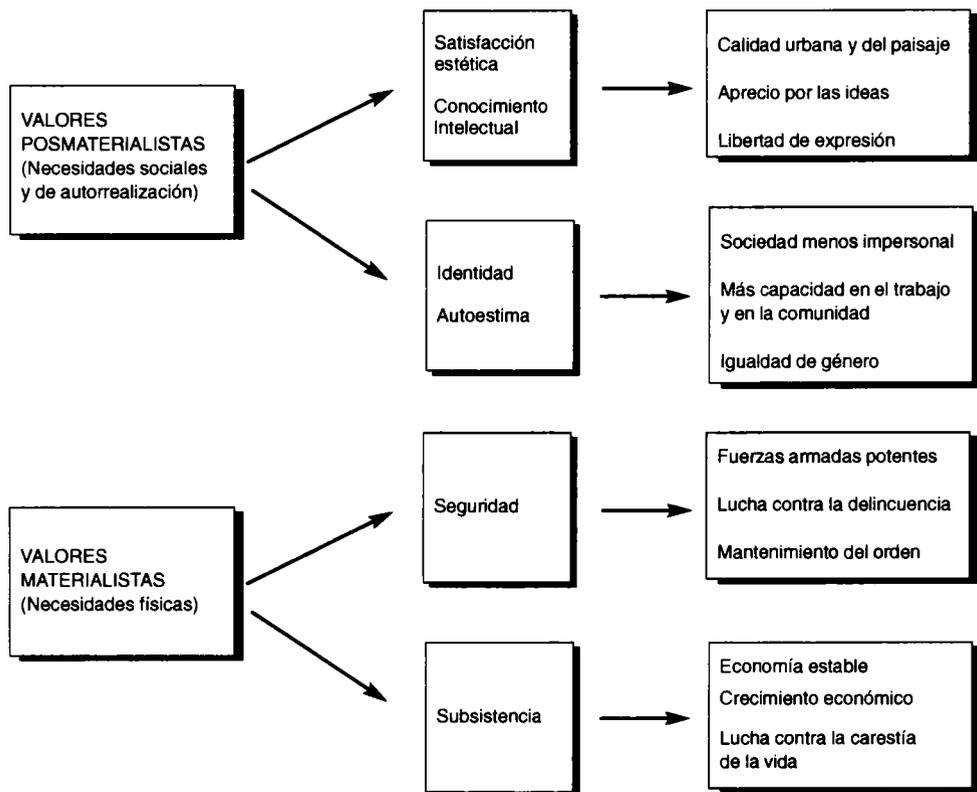


FIG. IV.18.2. Valores «materialistas» y «posmaterialistas» (Adaptado de Inglehart, 1977).

### Diversidad de valores y conflictos políticos

Los cambios de valores que señalamos no se producen siempre de modo general en todas las sociedades. Ni tampoco siguen el mismo ritmo en cada una de ellas. El examen preciso de cada caso nos revela que en una misma sociedad coexisten sistemas de valores diferentes, que se disputan la hegemonía entre la población. Esta disputa es esencialmente política: ya vimos en su momento que la política expresa un conflicto entre los valores o sistemas de valores que una sociedad alberga. Más sintéticamente, puede afirmarse que la política se origina en el desacuerdo sobre lo que es justo y lo que es injusto, sobre lo que corresponde a unos y sobre lo que corresponde a otros en el seno de una comunidad. De ahí que la política haya sido definida como la actividad colectiva que asigna y distribuye valores de manera vinculante (Easton).

Un ejemplo contemporáneo de esta discrepancia nos lo presenta la diferente sensibilidad por los problemas medioambientales: allí donde prevalece el productivismo industrial y el afán —o la necesidad— de un progreso material inmediato, las cuestiones medioambientales no se abordan del mismo modo que en sociedades donde la primacía del sector industrial ha dado paso

al sector de los servicios y donde los niveles de seguridad económica son ya razonablemente satisfactorios para la gran mayoría de la población.

Esta tensión se produce tanto en el interior de una misma comunidad política como en el plano planetario, donde coexisten y se relacionan sociedades en las que predominan diferentes sistemas de valores. El mal llamado «choque» de civilizaciones revela esta permanente interrelación entre mundos que años atrás mantenían pocos contactos. Hoy, en cambio, las grandes migraciones internacionales, los medios de comunicación de alcance mundial y la densidad creciente de los flujos económicos globales hacen más evidente —y a menudo más problemática— la relación entre individuos y grupos con sistemas de valores diferenciados.

De ahí la mayor dificultad para dar respuestas políticas satisfactorias a una gama de demandas muy diversas. Junto a las posiciones «postmaterialistas» que experimentan un crecimiento sostenido subsisten también en dichas sociedades los valores tradicionales. Este panorama de conjunto exige la adaptación de las actuales instituciones políticas —que ven erosionada su legitimidad— y la entrada en escena de otras, capaces de facilitar la expresión de nuevas demandas y nuevas formas de comportamiento.

---

#### VALORES, NORMAS SOCIALES Y POLÍTICA: EL USO DEL *JIHAB*

Los contrastes en los sistemas de valores y de normas sociales se han manifestado recientemente de manera aguda allí donde las grandes migraciones han puesto en contacto a poblaciones con tradiciones culturales diferentes. En algunos casos, estos contrastes han tenido inmediata repercusión política, en forma de polémica o de intervención directa de las autoridades para regular determinadas prácticas. Veamos, por ejemplo, lo que ha ocurrido con el uso del *jihab* en determinados países. En Francia, los tribunales de justicia han intervenido para dictaminar si las muchachas de cultura musulmana tenían derecho a usar el *jihab* en la escuela pública francesa, caracterizada desde su origen por una rigurosa laicidad. En esta polémica, a quienes propugnaban la prohibición del *jihab* se les ha opuesto el argumento de que hasta hoy no se ha impedido a los escolares el uso de medallas o cruces de inspiración cristiana. En Dinamarca —país reputado por su tolerancia— se han enfrentado el derecho de las empresas a señalar algunas normas sobre atuendo del personal y el derecho de las empleadas al uso del *jihab* en los puestos de atención al público. En Turquía —país de tradición musulmana, pero con legislación estrictamente laica— no se permitió que una diputada usara el *jihab* en el parlamento elegido en 1999. Por su parte, otros países islámicos con legislación de base religiosa siguen obligando a todas las mujeres —incluidas las extranjeras residentes o visitantes— al uso del *jihab* o de prendas similares y castigan con sanciones más o menos severas las infracciones a esta regla. ¿Qué soluciones políticas daría usted a las situaciones descritas y con qué argumentos las justificaría?

---

## TRANSFORMACIONES SOCIALES Y CAMBIO DE VALORES

Un indicador de las transformaciones estructurales y de valores puede darlo la distribución de la población activa ocupada en cada uno de los sectores económicos. Esta distribución nos da una pista sobre la presencia de diferentes sistemas de valores en el seno de una misma sociedad y la posición respectiva que puede tener cada uno de ellos. Una comparación entre las situaciones muy contrastadas de algunos países se presenta en el cuadro IV.18.1. ¿Puede comentar las posibles consecuencias de la situación revelada por los datos del cuadro con respecto a los valores dominantes en cada sociedad?

CUADRO IV.18.1. *Transformaciones sociales y cambio de valores*

	<i>Población activa ocupada en la agricultura (%)</i>	<i>Población activa ocupada en la industria y construcción (%)</i>	<i>Población activa ocupada en servicios (%)</i>
España	8,6	27,7	63,7
Afganistán	60,1	13,8	26,1
Alemania	3,3	36,7	60,0
Angola	69,4	10,5	20,1
Argentina	12,0	31,3	56,7
Armenia	33,3	26,7	40,0
Austria	4,7	20,7	74,6

FUENTE: *Encyclopaedia Britannica*, 1998, *Yearbook*.

### **Ideologías: los sistemas de valores como instrumento para la acción**

Junto a actitudes y valores, las ideologías ocupan también un lugar importante en el contexto cultural de la acción política. Con frecuencia, el comportamiento político de un sujeto o de un grupo se justifica expresamente como una derivación necesaria de la ideología a la que se adscriben: «ser liberal obliga a...», «los progresistas tenemos que...», «este gobierno adopta posiciones conservadoras en materia de...». Las alusiones a la ideología liberal, progresista o conservadora son constantes en la escena política contemporánea. Pero mucho menos claro es el sentido que se da al término: nuevamente, nos encontramos ante un concepto político controvertido.

- ¿Qué entendemos aquí por ideología? Entendemos por ideología política un conjunto compartido de conceptos y valores que pretenden describir el universo político, señalar objetivos para intervenir en el mismo y definir las estrategias necesarias para alcanzarlos. Este conjunto de conceptos y valores presenta algunos rasgos característicos:
  - las ideologías procuran ofrecer un aspecto sistemático, ordenando conceptos y normas relativos al conjunto de las relaciones sociales y políticas;

- las ideologías tienen una clara función instrumental, puesto que sirven para señalar objetivos, para distinguir entre amigos y adversarios, para movilizar apoyos y para vencer resistencias;
- las ideologías simplifican la gran complejidad de elementos del universo político, seleccionando los que convienen a sus fines y dejando a un lado los que no le convienen;
- las ideologías suelen manifestarse explícitamente: cuando se interroga a un ciudadano por las razones de su conducta política es probable una respuesta basada en alusiones a su ideología, más fácil de expresar que un sistema de valores;
- finalmente, las ideologías son compartidas: no pertenecen a un individuo o a un pequeño grupo. Son propias de un colectivo numeroso, cuyos miembros las utilizan para actuar en la escena política.

Así pues, las ideologías pretenden explicarnos la realidad social y política tal como creen que es y, al mismo tiempo, nos señalan cómo debería ser. Por ello, tienen carácter militante: no sólo se presentan explícitamente, sino que hacen proselitismo para conseguir su máxima difusión. En cierto modo, transforman los sistemas de valores en instrumentos para la acción política directa, justificando determinadas intervenciones —de cambio o de bloqueo— en el proceso de regulación de los conflictos.

Este afán proselitista explica que el gran éxito de una ideología consista en ser adoptada por el mayor número posible de individuos y colectivos. Hasta el punto de convertirse —si puede— en el «sentido común» de una gran parte de una comunidad política, que la adopta como esquema compartido e indiscutido de entender y practicar la política. Cuando una ideología se difunde hasta este extremo, se convierte en pieza esencial para legitimar los resultados del sistema político que sustenta.

#### LAS VICISITUDES DE LA IDEOLOGÍA

El término es atribuido al filósofo francés Antoine Destutt de Tracy (1754-1836). Figura en su obra *Elementos de ideología* (1801-1815), un tratado sobre la formación de los conceptos a partir de las sensaciones, según algunas teorías epistemológicas y psicológicas de la época. Pero fueron Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895) quienes situaron el término en el terreno político.

En su obra *La ideología alemana* (1845-1846), critican la filosofía alemana de su tiempo como manifestación del dominio de una clase social y no como conocimiento verdadero: «Las ideas de la clase dominante son en cada época las ideas dominantes, es decir, la clase que es la fuerza material dominante es al mismo tiempo la fuerza espiritual dominante. La clase que tiene a su disposición los medios de producción material dispone también de los medios de producción intelectual... Las ideas dominantes no son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes concebidas como ideas... [Los miembros de la clase dominante] domi-

nan también como pensadores, como productores de ideas que regulan la producción y la distribución de las ideas de su tiempo...». Esta ideología dominante se impone a la sociedad como interpretación válida de las relaciones sociopolíticas y sirve a la clase que la produce para reforzar su dominio. Para Marx y Engels la ideología, por tanto, no tiene que ver con el conocimiento o con la ciencia, sino con el poder. A partir de este momento, el uso del término se extiende en la teoría y en la polémica política.

Poco a poco adquiere un sentido más amplio: se calificará con este término a todo intento de interpretación de la realidad social que contenga también un proyecto político, ya sea de conservación, ya sea de cambio. En cierto modo, todos los actores requieren un esquema de interpretación del mundo que les rodea cuando desean intervenir en el mismo con algún proyecto: en otras palabras, cada actor necesita su ideología. Sin embargo, la palabra «ideología» sigue afectada de una connotación negativa que se refleja en el uso del término: a menudo son los adversarios los que tienen ideología —falsa, se supone—, mientras que «nosotros» tenemos ideas —verdaderas, se sobreentiende—. Sin embargo, la historia de las ideas políticas califica hoy como ideologías a concepciones sociales tales como el liberalismo, el socialismo o el nacionalismo. ¿En qué medida es legítimo aplicar también el término al ecologismo o al feminismo?

---

### ¿De qué está hecha una ideología?

¿Qué elementos contiene una ideología? En el amplio cuadro de conceptos y valores que incluye una ideología podemos señalar cuatro grandes capítulos, que quieren dar respuesta a cuestiones centrales de la organización social y política. Cada ideología procurará:

- defender una determinada concepción de la naturaleza humana. Según algunas ideologías, el hombre o la mujer son resultado de la biología —un sujeto es lo que marca su nacimiento—; otras, en cambio, ponen el acento en el efecto de la cultura —un sujeto es lo que aprende a lo largo de su existencia—;
- definir una visión de las relaciones entre individuos. Algunas ideologías subrayan las diferencias que se dan entre sujetos y seleccionan alguna de ellas como valor dominante: el género, la edad, la raza, el estatuto social, etc.; otras, por el contrario, acentúan la idea de igualdad como principio de sus relaciones y buscan hacerla efectiva;
- proponer un esquema de relaciones entre cada individuo y el colectivo social. Mientras que algunas ideologías insisten en la primacía indiscutible del individuo, de su identidad personal y de su bienestar, otras apuestan por subrayar la necesidad de un colectivo fuerte y bien integrado como garantía del desarrollo de sus miembros; y, finalmente,
- sostener un determinado punto de vista sobre la capacidad de la acción política para influir sobre el desarrollo de cada sociedad. En algunas ideologías se considera que es ilusoria la pretensión política de orientar

la evolución social; en otras, por el contrario, se señala que depende de esta acción política el mantenimiento y el desarrollo de la propia comunidad.

Combinando categorías y valores en cada uno de estos cuatro grandes capítulos, se van configurando las diferentes ideologías. Cada una de ellas puede presentarse en la práctica de manera diversa. Adopta a veces una forma muy estructurada, especialmente cuando se formula en la exposición de intelectuales o teóricos. En otros casos aflora en afirmaciones y propuestas de carácter más impresionista, que surgen de la experiencia política de un partido o de un líder. Las ideologías contemporáneas cuentan con contribuciones de los dos tipos, combinadas en dosis variables según el momento y el lugar. La ideología socialista no se explica sin atender a las aportaciones intelectuales de autores del siglo XIX y, de manera especial, a la obra de Marx. Pero también depende de la contribución de líderes políticos que, a lo largo del siglo XX, desarrollaron programas de gobierno bajo la etiqueta socialista. Lo mismo puede decirse del liberalismo: las aportaciones de Adam Smith, Stuart Mill o Hayek han sido traducidas y adaptadas en la práctica política por los partidos y gobiernos de orientación liberal.

### **¿Cómo se forman y cómo evolucionan las ideologías?**

Hemos señalado qué elementos integran una ideología. Pero cabe preguntarse también dónde se encuentra el punto de arranque que desencadena su cristalización. O, en otros términos, cuáles son los factores que posibilitan la combinación de categorías y valores hasta tomar la forma de un sistema.

- Para la visión más extendida, el factor determinante en la formación de una ideología es la defensa de intereses propios. En la versión más ruda de esta aproximación, ideología equivale a engaño deliberado de los demás en beneficio propio. Quien atribuye a determinadas ideas una validez universal no lo haría para revelar la verdad a sus conciudadanos: lo haría para enmascarar sus intenciones y, en la medida de lo posible, confundirles de tal manera que le fuera más fácil conseguir los propios objetivos. En una versión moderada, la ideología de un grupo se identifica con la racionalización —el reflejo— de sus intereses: un grupo sostiene determinada visión del mundo como la más recomendable para todos, porque —sin tener clara conciencia de ello— resulta ser la más conveniente para su propia situación. Este empeño no sería siempre consciente, de tal modo que contiene un elemento de autoengaño, y no sólo de camuflaje frente a los demás. En todo caso, las ideologías acompañan inevitablemente al conflicto político: cada uno de los actores se pertrecha con la suya, intentando convencerse a sí mismo y a los demás de la validez de sus argumentos y de la legitimidad de sus pretensiones.
- Otras aproximaciones prefieren localizar el origen de una ideología en

una situación histórica determinada, en la que las aspiraciones mayoritarias de la sociedad no son satisfechas por el sistema político. En estas condiciones de frustración, algunos sectores sociales «segregan» una ideología como sistema de creencias y valores que refuerza sus aspiraciones de seguridad, ya sea consolidando lo existente, ya sea promoviendo un cambio. La sobreexplotación de las clases trabajadoras por el capitalismo industrial del siglo XIX favorecería la elaboración del socialismo; la inseguridad de la crisis económica y nacional en Alemania después de la Primera Guerra Mundial facilitarían la eclosión y arraigo del fascismo; la marginación de determinados sectores sociales en los procesos de modernización de algunos países de tradición musulmana daría lugar al fundamentalismo islámico. Desde esta perspectiva, la ideología expresa un modelo social a conseguir y no tanto el reflejo de intereses sociales a preservar.

---

#### LA TEOLOGÍA DE LA LIBERACIÓN COMO IDEOLOGÍA TRANSFORMADORA

A finales de los años sesenta del pasado siglo y durante la renovación que significó el Concilio Vaticano II, algunos sectores de la Iglesia Católica latinoamericana combinaron el análisis sociológico con la reflexión teológica. Consideraron que la lucha contra la pobreza y contra la opresión política no podía separarse del mensaje original de un cristianismo liberador, vinculado a la reivindicación de los derechos humanos y políticos. Sacerdotes y laicos comprometidos compartieron las condiciones de vida de los sectores explotados. Con la creación de *comunidades eclesiales de base*, se crearon espacios de debate, formación y solidaridad de los que emergió posteriormente una gran cantidad de líderes que nutrirían las filas de las formaciones sociales y políticas de carácter progresista. La lucha contra las injusticias y los abusos de poder les situó en el punto de mira de los poderes establecidos, porque la llamada «teología de la liberación» formulaba un modelo social alternativo que ponía en tela de juicio los privilegios de los poderes tradicionales: la oligarquía económica, los ejércitos y la jerarquía eclesiástica. No debe sorprender, por tanto, que dirigentes y seguidores de la teología de la liberación fueran víctimas de la represión política y de la censura vaticana.

---

En ambos casos, es la situación política y social la que engendra ideologías. Se convierten en uno de los recursos a los que acuden los diferentes actores sociales para perseguir sus objetivos, a veces de cambio, a veces de conservación. Ello explica que haya que entender la ideología, no como un sistema inmutable y congelado, sino como un conjunto sujeto a cambios y adaptaciones en función de las circunstancias de tiempo y lugar: conservando un núcleo central que permite identificarlo como tal, la ideología liberal, conservadora, socialista, etc., de finales del siglo XIX no es idéntica a las versiones que cada una de ellas presenta a principios del siglo XXI.

## Las grandes ideologías contemporáneas: los principales «ismos»

En las sociedades occidentales, la orientación política de la gran mayoría de sus ciudadanos se apoya en una serie de corrientes ideológicas cuyo origen se sitúa a finales del siglo XVIII o en la primera mitad del siglo XIX. Cada una de dichas corrientes presenta diversas variantes que han seguido vigentes hasta el momento presente. Es recomendable acudir a los textos de historia de las ideas políticas para hacerse con una visión más completa de las mismas. Como simple introducción desarrollamos a continuación algunas referencias esquemáticas a las ideologías más importantes.

- *Los liberalismos.* Nacen de la primera ideología que se propone expresamente la fundación de un orden político diferente al que representaban las monarquías absolutas de corte tradicional. Se originan en la Ilustración europea e inspiran las revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVIII. Resaltan el papel protagonista del individuo: su libertad es el valor supremo, que no tiene otro límite que la libertad de los demás. Del acuerdo entre individuos libres nace la comunidad política. El progreso de esta comunidad no puede ser programado: hay que dejarlo al resultado espontáneo de la competencia entre individuos libres y racionales, porque de esta tensión de intereses nace un equilibrio beneficioso para todos. La autoridad política debe limitarse a garantizar las reglas básicas de aquella competencia. Su legitimidad deriva de la adhesión libre que obtiene entre los miembros de la comunidad. Sin embargo, a finales del siglo XIX, algunos sectores liberales —especialmente, en Gran Bretaña— se percataron de que la evolución del capitalismo industrial y financiero había generado grandes desigualdades sociales, que dejaban sin sentido la defensa de la libre iniciativa individual propuesta por el propio liberalismo. Desde entonces, determinadas variantes del liberalismo político han aceptado la intervención del estado para corregir los efectos más negativos de la competencia económica. En Estados Unidos, por ejemplo, se conoce como liberales a los sectores del Partido Demócrata que —desde la presidencia de F. D. Roosevelt— se inclinan por un sector público más activo y demuestran una mayor preocupación por disminuir las desigualdades sociales.
- *Los conservadurismos.* Aparecen como la reacción al liberalismo por parte de quienes se sienten amenazados en su condición social privilegiada: nobleza terrateniente, jerarquías eclesiásticas. Su punto de partida es la primacía de la comunidad social, entendida como un organismo vivo cuya existencia es «natural» y no fruto de un acuerdo libre entre sus miembros. Los elementos constitutivos de esta comunidad no son los individuos, sino colectivos de distinto tipo: familias, aldeas, ciudades, comunidades religiosas, estamentos, gremios. El orden social se basa en el respeto a las tradiciones por parte de todos los actores. La autoridad política, que se funda en un principio de jerarquía, debe garantizar este respeto a las tradiciones, de donde obtiene su legitimidad. El conservadurismo manifiesta poca o nula confianza en el progreso. Por esta razón, la preocupación principal de la autoridad ha de consistir en evitar los males

que —según su pesimismo antropológico— acompañan a toda innovación política o social. Gradualmente, la corriente dominante del pensamiento conservador acepta el liberalismo económico, aunque combinado con el autoritarismo político y social: no desea la intervención del estado en el ámbito económico, pero propugna un estado «fuerte» en la lucha contra la delincuencia, en la protección de la familia tradicional, en la alianza con los sectores confesionales más intolerantes, etc.

- *Los socialismos.* Reaccionan también contra los resultados del liberalismo: explotación, desigualdad, marginación. Pero —en lugar de proponer un improbable regreso al pasado como hacen los conservadurismos— entienden que hay que actuar deliberadamente para conducir a las sociedades a nuevos estadios de desarrollo que aseguren su bienestar colectivo. El ser humano es eminentemente social: sólo se define en relación a los demás, con quienes debe mantener relaciones de igualdad y no de subordinación. El orden social no se basa ni en la competencia libre, ni en la tradición: se basa en la solidaridad humana y en una comunidad igualitaria de bienes y recursos. Para alcanzar este orden solidario, la intervención de la autoridad política es decisiva. El debate sobre esta intervención dividió desde un principio al movimiento socialista entre los partidarios de la vía revolucionaria y de la imposición drástica y por la fuerza de sus propuestas y los partidarios de introducirlas gradualmente mediante la participación en el sistema político liberal-democrático. Igualmente, la discrepancia sobre la intervención pública en la economía separó a las corrientes favorables a su completa estatalización de las que hacían compatible una mayor acción estatal con la continuidad de la actividad privada. Comunismo y socialdemocracia han encarnado en la arena política estas dos versiones de la ideología socialista, que —frente al pesimismo de los conservadores y al escepticismo de los liberales— tiene confianza en la capacidad de la humanidad para construirse un futuro a la medida de sus aspiraciones.
- *Los anarquismos.* En sus diferentes variantes, entienden que una sociedad libre y armónica ha de ser resultado del acuerdo voluntario entre sujetos. Cualquier forma de autoridad o coacción perturba el orden social, al introducir formas —a veces duras, a veces sutiles— de coacción de unos individuos o de unos grupos sobre otros. La cohesión social sólo puede derivarse del pacto voluntario y de la libre asociación entre individuos, municipios, cooperativas productivas, comunas agrarias, etc., rechazando vínculos legales u obligaciones de otro tipo. Cada una de estas entidades debe autogestionarse mediante la participación directa de sus componentes en la toma de decisiones, sin someterse a instrucciones o consignas ajenas: la igualdad entre los miembros de cada colectivo debe reflejarse en la eliminación de todo principio de jerarquía y de todo liderazgo personal.
- *Los fascismos.* Se presentan como solución que supera el enfrentamiento entre liberales y socialistas. Construyen una visión del mundo político, en la que el individuo se debe a la comunidad nacional y al líder indiscutible que la encarna. El orden político y social se basa en ciertas jerarquías «naturales» —entre elite y masa, entre razas superiores y razas

inferiores, entre hombre y mujeres, etc.— y tiene su pieza esencial en la obediencia inquebrantable a la voluntad del dirigente supremo, capaz de interpretar el destino histórico que corresponde a la comunidad nacional. Esta comunidad debe imponerse —mediante la violencia y la guerra, si conviene— a todas las resistencias que brotan de los «demás»: de ahí la hostilidad a los diferentes y, con ello, el rechazo a minorías étnicas o religiosas, a extranjeros e inmigrantes.

- *Los nacionalismos.* La nación —como comunidad con pasado histórico propio y como proyecto colectivo común— se convierte en expresión simbólica central y en protagonista de la acción política. Según el nacionalismo, los individuos se sitúan políticamente en relación a la nación a la que pertenecen: sus oportunidades de desarrollo personal están íntimamente vinculadas a la evolución histórica de la comunidad. La unidad nacional se convierte en el fundamento del orden social: por consiguiente, todo lo que se percibe como amenaza —interior o exterior— a la unidad nacional ha de ser combatido por todos los medios. Entre estas amenazas se cuentan tanto otras naciones como las minorías internas que no se identifican con la misma visión nacional. La mejor garantía de consolidación nacional es contar con un estado propio: la nación sin estado es, en cierta manera, un proyecto inacabado que debe completarse a toda costa.
- *Los fundamentalismos religiosos.* Se ha denominado de esta forma a las ideologías en las que el sujeto político principal está constituido por la comunidad de los creyentes de una determinada confesión religiosa. Las creencias que unen a los miembros de esta comunidad determinan sus formas de organización familiar, económica y política. Leyes e instituciones derivan de forma directa de sus ideas y normas religiosas, contenidas en los textos sagrados —Biblia, Torah, Corán— y en las interpretaciones que de ellos hacen las correspondientes jerarquías religiosas. Dado que el orden social depende de la coincidencia confesional, los disidentes religiosos significan para estas ideologías un riesgo social y, por tanto, son difícilmente tolerados y ven limitadas —a veces hasta la eliminación— sus libertades como individuos y como colectivos.

Ya hemos señalado la diversidad de matices que presenta cada una de las grandes familias ideológicas, adaptándose a momentos y lugares diferentes: el liberalismo de los revolucionarios franceses no coincide exactamente con el que proclaman los liberales norteamericanos de hoy, el socialismo de Marx no se identifica del todo con el que proclamó el régimen soviético o con el que ha elaborado una tradición socialdemócrata que ha llegado hasta hoy, los fascismos se ajustaron a condiciones culturales y políticas singulares de cada sociedad, etc. Un conocimiento más preciso de estas variantes exige asomarse a las obras de sus autores intelectuales y a los textos programáticos de partidos o grupos que las han convertido en su doctrina política.

---

**NUEVAS IDEOLOGÍAS: FEMINISMO, ECOLOGISMO, ALTERMUNDISMO**

Algunos autores resaltan que, junto a las ideologías clásicas —en buena parte originadas en las ideas de la Ilustración y de quienes las rechazaron—, se dan ahora otras nuevas que han aparecido en el último tercio del siglo xx. Así sucede, por ejemplo, con el feminismo, el ecologismo o el altermundismo. Los movimientos que luchan por la emancipación de la mujer, la preservación de los recursos naturales no renovables o la oposición al proyecto de globalización neoliberal han conquistado una presencia creciente en el escenario político. Algunas de sus manifestaciones más radicales quieren ofrecer una interpretación general de la sociedad y de la política. Lo hacen al modo de las ideologías tradicionales, que pretenden desbordar el tratamiento de un aspecto determinado de la conflictividad social.

---

### **¿El fin de las ideologías?**

Con este título, el sociólogo norteamericano Daniel Bell publicó en 1960 una obra de gran impacto en la que denunciaba el agotamiento de las grandes ideas políticas que habían marcado la historia del mundo occidental hasta aquel momento. Para Bell, se estaba revelando que la política se planteaba en términos mucho más pragmáticos, tanto por parte de los ciudadanos, como por parte de los dirigentes políticos. Importaban los resultados más que las ideas y, en especial, los resultados económicos en términos de crecimiento y bienestar material. Otros autores apuntaron en la misma dirección, subrayando la creciente pérdida de capacidad de movilización de doctrinas como el socialismo, el comunismo o el fascismo.

Bastaron unos pocos años —en la misma década de los sesenta— para poner en tela de juicio esta visión crepuscular de las ideologías. La lucha por los derechos civiles de la minoría negra, la oposición a la guerra del Vietnam o la revuelta estudiantil de mayo de 1968 en Francia y en otros países europeos significaron una reaparición de las polémicas ideológicas entre los partidarios del cambio político radical y los defensores del *status quo*. En este contexto, no sólo se recuperaron y actualizaron viejas doctrinas —neomarxismos de diferentes escuelas, neanarquismos en varias versiones, neoliberalismos militantes favorables al desmantelamiento de lo público y del estado del bienestar, neofascismos, etc.—, sino que se pusieron en circulación nuevas interpretaciones de las relaciones sociales, centradas en torno a la igualdad de géneros o en torno a la conservación de los recursos naturales: feminismo y ecologismo aparecían ahora como nuevas propuestas ideológicas sumándose a las ya existentes.

En 1989, otro autor norteamericano —Francis Fukuyama— analizó las consecuencias de la caída del imperio soviético en un artículo titulado «¿El fin de la historia?». Para este analista, la derrota política de la Unión Soviética y del marxismo-leninismo que la inspiraba significaban que el li-

beralismo democrático se había convertido en el único sistema doctrinal capaz de legitimar las estructuras políticas y económicas: no había lugar para las soñadas alternativas de otros tiempos y la humanidad entraba en un período de apacible estabilidad ideológica.

Es innegable la pérdida de peso de algunas ideologías de pretensión universal que pretendían interpretar y dar respuesta a todos los problemas de una sociedad: este carácter simplificador es cada vez menos efectivo allí donde la complejidad de conflictos y la diversidad de actores ponen en juego intereses y alternativas muy dispares. También es cierto que son —y siempre han sido— minoría los ciudadanos que asumen de manera integral el conjunto de creencias y valores que se combinan en una ideología: sólo los acérrimos militantes se adhieren a ella de manera total y sin reservas, frente a una mayoría que participa de ellas de manera parcial y fragmentaria.

Pero el vaticinio de un segundo final de las ideologías fue de nuevo desmentido por la realidad. No sólo se afianzaron alternativas ideológicas al liberalismo, como las que representa el fundamentalismo islámico en varios países asiáticos y africanos. También en Europa despertaron de nuevo los nacionalismos como ideologías capaces de alimentar las expectativas y los proyectos políticos de muchos ciudadanos. Desde la *devolution* a Escocia y Gales en Gran Bretaña hasta la desintegración de Checoslovaquia, la URSS o Yugoslavia, los nacionalismos han justificado episodios de separación amistosa o han alimentado sangrientas guerras civiles. Asimismo, en la última década del siglo XX toman cuerpo las propuestas de resistencia al movimiento de la globalización neoliberal y de las instituciones que la encarnan (FMI, Banco Mundial, Fórum de Davos), elaborando propuestas alternativas de carácter universal que se amparan bajo el eslogan de «otro mundo es posible».

Parece, pues, que el hecho de que algunas ideologías muden su apariencia, desaparezcan del primer plano de la escena o sean acogidas sólo parcialmente no autoriza para decretar los funerales de todas ellas. Estos funerales anticipados han sido denunciados como empeños políticos para justificar la resistencia al cambio: la «ideología del fin de la ideología» sería, desde este punto de vista, la más conveniente para los intereses de quienes cuentan ya en sus manos con los principales resortes del poder económico, político y mediático y no desean grandes transformaciones en el *status quo*.

En todo caso, anunciar la muerte de las ideologías es ignorar que los conflictos que son objeto de la política no dejarán de estar siempre acompañados por creencias y juicios de valor: de ellos obtienen los ciudadanos —y todos los actores políticos— las razones y los pretextos necesarios para motivar su intervención en la gestión de los asuntos colectivos.

## LA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

**El sujeto político y su circunstancia**

Sabemos ya que cuando observamos a un sujeto político —un ciudadano que vota, un político que decide, una periodista que opina— no nos encontramos ante un robot descarnado. Tenemos ante nosotros a un individuo equipado con un determinado bagaje de actitudes, valores y orientaciones ideológicas. Es este equipaje el que le capacita y le orienta cuando su entorno le reclama de una u otra forma una reacción política. Podemos asimilarlo a un «*kit* de supervivencia» que le permite manejarse en su entorno político particular. Pero ¿cómo y dónde se hace con este equipaje? ¿Dónde lo adquiere?

- Ya advertimos (IV.17) que las actitudes políticas fundamentales no acompañan a un sujeto desde su nacimiento: no son innatas, sino asumidas e incorporadas a lo largo de su misma existencia. Como en tantos aspectos de la vida humana, cada sujeto político tiene en su circunstancia —su entorno— una serie de límites y un conjunto de oportunidades.

Sabemos por propia experiencia que no tomamos conciencia de la política —y de todo lo que se refiere a ella— de una forma súbita y completa. Cada uno de nosotros va construyendo y modificando —a través de etapas que arrancan en la misma infancia— una determinada idea global de la política: en ella se contienen imágenes, creencias, predisposiciones, ideas, etc., que sirven para situarnos en la escena política y nos ayudan a desempeñar en ella un determinado papel.

- Damos, pues, el nombre de socialización política a este proceso de adquisición y transformación de creencias, actitudes, valores e ideologías, que cada individuo experimenta a lo largo de su vida. Mediante este proceso, el sujeto interioriza elementos de su entorno y construye su propia personalidad política.

Pero la socialización no debe confundirse con el aprendizaje sistemático, formalizado y voluntario que se da, por ejemplo, en un curso de introducción a la política. La socialización política es, sobre todo, un proceso informal, fragmentario, difuso, poco consciente, que sólo es reconstruible a

*posteriori* mediante un ejercicio de introspección. La socialización política es la que nos permite en un momento dado responder a algunas preguntas elementales: ¿a qué comunidad nacional pertenezco?, ¿soy de derechas o de izquierdas?, ¿hasta qué punto me compensa participar en unas elecciones?, ¿en qué medida han de estar relacionadas religión y política?, ¿estoy dispuesto a dar parte de mi tiempo y/o de mi dinero a una causa política?

Las respuestas a estos interrogantes pueden fundamentarse en parte en conocimientos adquiridos mediante la lectura o el estudio, como sería el caso del estudiante de ciencias políticas. Pero estas respuestas estarán también muy influidas —o más influidas incluso— por su origen familiar, el entorno de sus amistades, el momento histórico que vive, etc. Y si en lugar de referirnos a un estudiante de ciencias políticas observamos a la mayoría de los ciudadanos —que no cuentan con instrucción política especial—, comprobaremos que son aquellas influencias informales —y no los conocimientos aprendidos— las que más peso tendrán en sus reacciones políticas.

- La socialización política —o esta inmersión gradual en el universo político— permite, pues, adquirir una serie de orientaciones básicas, que ya hemos examinado (IV.17). Hemos dicho más arriba que pueden equipararse a un *kit* de supervivencia para nuestros itinerarios por la política. ¿Qué elementos básicos componen este *kit*? Resaltemos algunos:

- una idea general de la política como actividad, a la que —según el entorno en que se produce la socialización— se atribuirán diferentes connotaciones: «desorden, confusión», «servicio, deber», «conflicto, competencia», «solidaridad, cooperación», «opresión, arbitrariedad», «libertad, seguridad», etc.;
- una percepción del propio papel del sujeto en el escenario político —decisivo, secundario, marginal, insignificante, etc.— que conduce a actitudes de interés/desinterés, simpatía/rechazo, activismo/inhibición, etc.;
- una identificación con algunos grupos —nacional, de clase, religioso, étnico, etc.—, que le da conciencia de diferencias colectivas y le lleva a distinguir entre «nosotros» y «ellos»;
- una ubicación personal respecto a algunas dimensiones imaginarias del universo político, que las ideologías han construido para explicarlo. Así, la ubicación personal en los ejes derecha/izquierda, conservador/progresista, laico/religioso, etc.

A estos elementos hay que añadir —como resultado de la socialización— determinadas informaciones básicas sobre el sistema político, sus instituciones y sus protagonistas principales: dirigentes, partidos, organizaciones, etc.

## **Las etapas de la socialización política**

Éste es el equipaje imaginario que nos suministra el proceso de socialización a lo largo de nuestra vida. Un proceso que se desarrolla, no de modo repentino e integral, sino de modo parcial y por etapas. En cada una de es-

tas fases predomina la adquisición de determinados elementos y la influencia de factores o agentes específicos. ¿Cuáles son estas grandes etapas de la socialización? Los investigadores suelen distinguir entre socialización primaria y socialización secundaria.

- La socialización primaria se desarrolla desde la toma de conciencia del niño hasta su entrada en la vida activa, que tiene lugar con la incorporación al trabajo o con el acceso a la educación no obligatoria o postsecundaria.

En esta fase se incorporan o asimilan creencias y actitudes políticas básicas tales como:

- la conciencia de la existencia de la autoridad; «¿quién manda y quién obedece?»;
- la identificación con un colectivo más amplio que la propia unidad familiar; —«la aldea, el pueblo, la ciudad, la nación»—;
- la gradual conciencia de diferencias ideológicas y partidarias que distinguen entre amigos y adversarios —los «nuestros» y los «otros»—;
- una genérica conciencia de los resultados que nos suministra el sistema político: protección, seguridad, servicios personales, etc.

Más adelante aparecen otros elementos como son:

- las tomas de posición frente a líderes políticos, cuestiones o partidos, manifestando simpatía o reprobación;
- la distinción entre los roles institucionales —presidente, rey, alcalde,...— y las personas físicas que los encarnan;
- la adopción de actitudes de interés o desinterés por la política en su conjunto y la inclinación a implicarse en el proceso político —mediante el voto, la militancia o cualquier otra forma de acción— o, por el contrario, la tendencia a inhibirse de cualquier intervención en la escena política.

---

#### UN EJERCICIO DE OBSERVACIÓN

Es útil examinar la propia experiencia e intentar situar la aparición de cada uno de los elementos mencionados en etapas o edades de nuestra propia vida: ¿podemos recordar en qué momento adquirimos conciencia de alguno de los factores citados? El mismo ejercicio de observación puede aplicarse a niños o jóvenes con los que se tiene una relación más directa —hermanos menores o familiares de poca edad, alumnos de escuela primaria o secundaria— y registrar sus preguntas sobre la política como indicadores de su proceso de socialización.

---

- La socialización secundaria —que otros califican como resocialización— se produce ya en la edad adulta, cuando determinadas experiencias perso-

nales o colectivas contribuyen a confirmar o a rectificar —según el caso— los contenidos adquiridos durante la socialización primaria. Cuando las nuevas experiencias son congruentes con las de la socialización primaria es muy probable que se refuercen los elementos y actitudes adquiridos durante esta última. En cambio, si las vivencias de la edad adulta contradicen o se distinguen sustancialmente de las experimentadas durante la socialización primaria pueden darse modificaciones sustantivas que acaban «resocializando» políticamente al sujeto. Entre las experiencias de la edad adulta que pueden influir en la socialización hay que contar:

- los cambios de situación familiar, de residencia geográfica, de dedicación laboral o de nivel económico. Cuando estos cambios someten al sujeto a influencias opuestas a las de su posición de origen se facilita un cambio en sus actitudes políticas. Así puede ocurrir con la salida de un hijo del entorno familiar, el establecimiento de una relación estable de pareja, la emigración, el cambio de entorno laboral o el aumento o disminución de los niveles de renta;
- las experiencias históricas —de un hecho, de un personaje— que afectan a toda una generación. Entre estas experiencias colectivas pueden incluirse una gran crisis económica —como la que sufrieron Estados Unidos y otros países europeos entre 1930 y 1940—, una guerra —las grandes guerras mundiales del siglo xx, las guerras civiles de España (1936-1939) o de la antigua Yugoslavia (1991-1999)—, la independencia nacional en países ex coloniales —la India, Indonesia, Argelia, Vietnam, etc.—, una revolución —como la soviética de 1917, la china de 1950 o la cubana de 1960— o el liderazgo de un personaje político de primer plano —como F. D. Roosevelt, Gandhi, Winston Churchill, Mao Tse Tung, Charles de Gaulle, etc.—, o grandes movilizaciones ciudadanas de diferente carácter —las manifestaciones por los derechos civiles de la comunidad negra en los Estados Unidos durante los años sesenta del siglo xx, las revueltas universitarias de 1968, las concentraciones pacíficas europeas en los años ochenta del pasado siglo o las movilizaciones contra la segunda guerra del Golfo en 2003 y 2004—. Episodios de esta magnitud pueden convertirse para quienes los viven en experiencias satisfactorias o en experiencias frustrantes. En el primer caso tenderán a reforzar las actitudes previas; en el segundo introducirán en el sujeto elementos de confusión y quizá de rectificación de las actitudes anteriores.

Algunos analistas tienden a privilegiar la influencia de la socialización primaria sobre la secundaria: sería la época que va desde la infancia hasta la asunción de una cierta autonomía personal y económica la que más peso tendría sobre la configuración de las orientaciones políticas básicas de un individuo. En este período, la familia y la escuela serían —como veremos más adelante— los principales instrumentos de socialización. Otros, en cambio, ponen el acento en la socialización secundaria o de la edad adulta, cuando el individuo se expone más abiertamente a una serie de influencias sociales: partidos, medios de comunicación, empresas, etc.

SOCIALIZACIÓN GENERACIONAL EN ESPAÑA:  
EL IMPACTO DE UNA HISTORIA ACCIDENTADA

Una historia contemporánea tan turbulenta como la española ha obligado a sus ciudadanos a «resocializarse» en nuevos contextos políticos, a diferencia de los ciudadanos de países que han disfrutado de situaciones más estables. Si tenemos en cuenta las experiencias políticas colectivas por las que han atravesado las sucesivas generaciones de españoles que forman parte de su población actual podemos elaborar el cuadro IV.19.1. ¿Podemos aventurar la existencia de diferencias de actitud y conducta entre estas generaciones? ¿Qué rasgos pueden caracterizar dichas diferencias?

CUADRO IV.19.1. *Socialización generacional en España (1910-2004)*

Contexto político en España	Generación nacida en			
	1910	1935	1960	1985
1900-1923 Monarquía liberal	■			
1923-1930 Dictadura militar	■			
1931-1936 II República	■			
1936-1939 Guerra civil	■	■		
1939-1960 Dictadura franquista de posguerra	■	■	■	
1960-1975 Dictadura franquista de expansión económica	■	■	■	
1975-1982 Transición a la democracia	■	■	■	
1982-1996 Gobierno del PSOE	■	■	■	■
1996-2004 Gobierno del PP	■	■	■	■
2004-... Gobierno del PSOE	■	■	■	■

### Los agentes de la socialización

Hemos descrito la socialización como un proceso de incorporación de actitudes, valores e ideologías que experimenta cada sujeto. ¿Quiénes intervienen en este proceso? ¿De dónde proceden las influencias que llevan a cada individuo a admitir determinadas orientaciones y no otras? ¿De qué modo se trasladan estas influencias? Las investigaciones sobre el asunto han llevado a clasificar a los principales agentes de socialización política en tres grandes apartados: grupos primarios, grupos secundarios y grupos de referencia.

- Los grupos primarios son los que se constituyen a partir de relaciones «cara a cara», en el trato personal, directo y frecuente entre sus componentes. Entre dichos grupos se cuentan la familia, los amigos, los vecinos,

las asociaciones locales de carácter deportivo, cultural, religioso, etc. De modo particular se presta atención a la familia y a los grupos de iguales.

- La familia constituye el núcleo original de la socialización, porque en ella se transmiten muchas pautas culturales de trascendencia política: las primeras experiencias de autoridad y de autoconfianza, la curiosidad por la política, ciertas inclinaciones ideológicas o partidarias, etc. ¿Podemos considerar a la familia como la más importante y decisiva agencia de socialización? Lo ha sido y lo es en sociedades donde el modelo de familia tradicional predomina todavía. Pero, a medida que las sociedades se hacen más complejas, la influencia de la familia declina y compite con otros agentes de socialización. Tanto más cuanto que ha ido cambiando el concepto clásico de familia, dando lugar a una pluralidad de formas de convivencia y de relación afectiva estable entre personas.
- Los grupos de iguales (o *peer groups*) influyen también de manera considerable en la socialización del individuo: compañeros de escuela o de diversión, amigos de vecindario, colegas del trabajo, etc. Su impacto reforzará las pautas recibidas en la familia si operan en la misma dirección. En cambio, el resultado es más incierto si sus influencias se mueven en dirección muy diferente. La importancia de los grupos de iguales se basa en la inclinación a la imitación y en la búsqueda de la aprobación de aquellos con quien se desea mantener una relación satisfactoria.

#### FAMILIA, ENTORNO LABORAL Y ORIENTACIÓN DE VOTO

Los estudios sobre el comportamiento electoral han prestado atención a la orientación del voto, según los antecedentes familiares del votante. Así, se ha puesto en relación el voto de un sujeto con el voto de sus padres o de su cónyuge. En determinadas sociedades se da una correlación significativa entre las preferencias electorales de unos y otros. Del mismo modo se ha detectado la orientación predominante de determinados grupos laborales hacia un determinado partido. ¿Por qué se dan estas «tradiciones» familiares o laborales en la orientación del voto? La socialización explica en buena medida esta fidelidad electoral: el individuo aprende o asimila en su entorno inmediato cuál es el comportamiento electoral «correcto» de su grupo primario, al que se ajusta normalmente. Sin embargo, estos efectos se debilitan a medida que el sujeto entra en contacto con otras referencias o a medida que el desarrollo social hace desaparecer algunas de las barreras —territoriales, laborales, culturales— que habían separado a los grupos de una misma comunidad.

- Los grupos secundarios son los que se constituyen por razón de objetivos comunes, aunque no todos sus miembros mantengan entre sí las relaciones «cara a cara» propias de los grupos de iguales. Se cuentan entre los grupos

secundarios los sistemas educativos, las iglesias, los partidos, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los grupos de interés, los medios de comunicación, etc. Su importancia directa puede ser menor que la de los grupos primarios, pero no cabe ignorar la influencia que a su vez ejercen sobre dichos grupos, orientando sus expectativas colectivas, sus pautas compartidas de conducta, etc. Así, los compañeros de clase en la escuela ejercen influencia directa sobre la socialización de un niño o de una niña. Pero el grupo se ha constituido a partir de las condiciones que marca la misma institución escolar y sus características: pública o privada, confesional o laica, localizada en una zona urbana o en una zona rural, etc.

- La escuela ha sido considerada como el más potente agente de socialización después de la familia. Transmite contenidos e información, pero también prácticas de participación en las decisiones, de cooperación y de protesta, etc. El personal docente en las escuelas ofrece modelos de conducta en su contacto directo y frecuente con los niños: la comparación entre horas de convivencia entre maestros y escolares y horas de convivencia con la familia u otros actores sociales es bastante ilustrativa. Esta influencia socializadora de la escuela explica las grandes batallas por el control del sistema escolar, que se convierte en una de las cuestiones políticas centrales desde principios del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX.

---

#### SISTEMA EDUCATIVO Y SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

La importancia de la escuela como factor de socialización aparece con claridad desde que se universaliza el acceso a la enseñanza obligatoria. Durante los años escolares, los niños reciben información sobre contenidos sociales y políticos. En algunos sistemas educativos es importante la presencia de cursos de instrucción cívica que transmiten conocimientos y predisponen actitudes en materia de identidad nacional, relación con la autoridad, valores de conservación o de cambio, etc. Pero no se trata sólo de las enseñanzas que la escuela imparte. La escuela integra también al niño en una comunidad —constituida por sus compañeros y educadores— diferente a la de su familia de procedencia. Las pautas de relación que se dan en esta comunidad escolar —autoritarismo o participación, intransigencia o tolerancia, etc.— son también aprendizajes de orientaciones sociales que afectarán a la futura visión de la política de cada sujeto. Es lógico, pues, que los efectos de esta influencia puedan variar si el sistema escolar no es homogéneo: por ejemplo, allí donde subsisten redes educativas paralelas —públicas, privadas, laicas, confesionales—, la socialización política de los estudiantes tendrá consecuencias diversas. En todo caso, se ha demostrado también que la influencia de la escuela es mayor cuando coincide con las pautas y orientaciones recibidas en el seno de la familia: se debilita, en cambio, si unas y otras entran en contradicción.

---

- Los medios de comunicación compiten hoy con la familia y la escuela como grandes agentes de socialización. La radio, a partir de los años treinta del siglo xx, y la televisión, a partir de los años sesenta, se convirtieron en transmisores esenciales, no sólo de información, sino de opinión y modelos de conducta. Algunos afirman el carácter secundario de los medios de comunicación como agentes de socialización. Pero esta valoración tiende a ignorar la presencia inevitable de estos medios en el ámbito familiar y la transformación que comporta: la distinción entre un espacio privado —en torno al hogar y la familia— y un espacio público —constituido por las reuniones políticas, los mítines, los partidos, etc.— se ha esfumado con la aparición de los medios de comunicación de masas. La radio y la televisión forman parte hoy del ambiente doméstico y se constituyen en un miembro más de la familia, que influye en la percepción que ésta tiene de la política y que es transmitida luego a los niños. En los países desarrollados, la comparación entre horas de convivencia y conversación familiar, horas anuales de escolarización y horas de exposición a la televisión puede ser un buen indicador del cambio de papeles que se da entre los agentes de socialización. Por esta razón, a la batalla por el control de la escuela —que se expresa en grandes debates políticos— se añade ahora la lucha por el dominio de los medios: entre medios públicos y medios privados y entre grandes grupos multinacionales que controlan prensa, radio, televisión e industria del espectáculo —cine, música, deporte, etc.—.
- Finalmente, los grupos de referencia son los colectivos que comparten determinadas características: unas creencias religiosas, unos rasgos étnicos, una clase social, una profesión, un origen nacional o cultural, etc. Así, son grupos de referencia los católicos o los judíos, los blancos o los negros, los agricultores o los médicos, los inmigrantes de origen irlandés en Estados Unidos o de origen magrabí en España, etc. Las características compartidas no implican forzosamente la agrupación de estos individuos en organizaciones formales, aunque no la excluyen. Lo que importa, a efectos de socialización, es que un sujeto puede sentirse influido por la imagen social del grupo con el que se identifica y con las orientaciones y comportamientos que cada sociedad le atribuye. El sujeto estará expuesto al impacto de la consideración simbólica que estas categorías reciben en cada contexto social. En algunos casos, por ejemplo, el grupo de referencia será percibido como privilegiado o superior. En otros, será considerado como discriminado o inferior. En cierto modo, el individuo «se siente obligado» a reaccionar según se espera socialmente de un miembro del grupo en cuestión: como católico, como mujer, como blanco, como trabajador, como inmigrante, etc.

El individuo que entra en contacto con estos agentes de socialización se expone a su influencia de dos maneras diferentes. En ocasiones, la incorporación de actitudes y creencias se desarrolla de manera casi «espontánea»: es

el resultado de una imitación de lo que cada sujeto observa y vive al entrar en contacto con el grupo correspondiente. Así ocurre, por ejemplo, en la familia o en el entorno más inmediato de las amistades o de los colegas de trabajo. Pero en otros casos la acción socializadora de tales grupos es deliberada: intenta inculcar en el individuo determinadas formas de interpretar la política y de actuar en ella. Equivale —o se aproxima— a una tarea de adoctrinamiento, como la que llevan a cabo instituciones educativas, religiosas, culturales u otras. Finalmente, hay que tener en cuenta que las dos estrategias —influencia por imitación e influencia por adoctrinamiento— suelen combinarse en la acción de los agentes socializadores, aunque sea en diferente proporción: la observación de cómo se establece la relación entre un individuo y cada uno de los grupos mencionados nos da pistas sobre ello.

---

#### LOS NIÑOS Y LA TELEVISIÓN

Para los niños de los países avanzados, la media anual de horas de consumo televisivo es superior a la media anual de horas escolares. Un estudio de 1998 señalaba que los niños españoles consumían unas 1.200 horas anuales de televisión, mientras que las horas lectivas en la escuela no rebasaban las 900. Entre las horas televisivas consumidas se contaban los llamados programas infantiles y la publicidad incorporada, pero también una parte importante de programas dedicados a los adultos. Esta exposición precoz a informaciones y pautas de conducta que en otras épocas estaban socialmente reservadas a los adultos ha permitido hablar del «fin de la infancia». Con ello quiere significarse la existencia de un acceso temprano a informaciones de todo tipo, incluidas las políticas, dando paso a un cambio en los procesos de socialización. En este cambio pesa ahora en gran medida la difusión universal del medio televisivo y declina la influencia de la escuela o de la familia.

---

### Un cruce complejo de influencias

Las investigaciones realizadas sobre socialización política ayudan a comprender las reacciones de los actores políticos cuando se enfrentan con hechos y situaciones que les demandan una respuesta. Puede preverse hasta cierto punto qué tipo de creencias o qué juicios de valor va a activar cada individuo ante determinados fenómenos. Todo ello nos recuerda —como dijimos anteriormente— que el sujeto político no es un «robinson» aislado, sino que crece y se desarrolla en un determinado entorno social del que recibe el equipaje mental necesario para circular por el territorio de la política.

Pero no siempre está clara la relación que pueda establecerse entre una determinada predisposición y la influencia de un agente preciso. El proceso de socialización se desarrolla a lo largo de un período de tiempo prolongado y en él interviene un amplio número de actores. En la existencia de cada

individuo se dan también períodos de más intensa exposición al influjo de uno u otro, que no siempre operan en la misma dirección. No será fácil, pues, señalar a qué agente corresponde cada influencia o la intensidad respectiva de cada una de ellas.

Sin embargo, la importancia de estos procesos se deduce fácilmente del interés que manifiestan quienes tienen —o aspiran a tener— poder político por controlar los mecanismos y los agentes de socialización. Ya hemos hecho referencia a los conflictos en torno de políticas educativas o religiosas en los estados europeos de los siglos XIX y XX. Y basta recordar la permanente discusión sobre la ordenación de los sistemas de comunicación de masas a finales del siglo XX, cuando el impacto de estos sistemas ha adquirido —gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías— una expansión verdaderamente universal. Son estos medios los que forman —o deforman— las características de los grupos de referencia y los que transmiten —o enmascaran— la imagen de los grandes acontecimientos y de los personajes políticos relevantes que actúan en los procesos de resocialización en la época adulta. Hasta el punto de que el problema que se plantea desde una perspectiva democrática no es el riesgo de un control de los medios de comunicación por parte de los poderes políticos, sino el peligro que se deriva de la situación inversa: la sujeción de los poderes públicos a los intereses de los grandes grupos mundiales de la comunicación.

# LA COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LA OPINIÓN PÚBLICA

### **Política y comunicación: una relación inevitable**

«La inflación ha bajado en el último mes.» «El gobierno ha aprobado las líneas básicas de una nueva política educativa.» «Los empresarios manifiestan su desacuerdo con la política económica del gobierno.» «La situación política en X es de abierta guerra civil.» La mayor parte de la experiencia política de los ciudadanos es indirecta: nos llega por medio de alguna forma de comunicación, que nos aproxima datos y opiniones alejados de nuestro entorno inmediato. Como toda actividad social, la política no es concebible sin comunicación. Cuando hay que describir una situación que reclama una acción política, cuando hay que reivindicar, persuadir o movilizar es indispensable un proceso de comunicación. Los antiguos asociaban la política a la retórica como arte de persuadir, mientras que algunos politólogos contemporáneos han identificado el sistema político como un sistema de comunicación (Karl W. Deutsch).

¿Qué entendemos, pues, por comunicación política? Entendemos por tal el intercambio de mensajes de todo tipo que acompaña necesariamente a la toma de decisiones vinculantes sobre conflictos de interés colectivo. La comunicación está presente en todas las fases del proceso político:

- en la expresión de demandas,
- en la definición de la cuestión que es objeto de conflicto,
- en la elaboración y negociación de propuestas de intervención,
- en la movilización de apoyos para cada una de dichas propuestas, y
- en la adopción y aplicación de una de ellas.

Pero es también consustancial en los procesos de socialización de actitudes, difusión de culturas políticas y creación de instituciones: de ahí la importancia de conocer cómo funcionan los flujos de intercambio de mensajes, cómo se forman e interpretan, qué grado de eficacia les son atribuidos, etc.

## El proceso de comunicación y sus componentes

Un proceso ideal de comunicación política incorpora como elementos el emisor, el receptor, el mensaje y los canales de transmisión y de retroalimentación. La figura IV.20.1 presenta un esquema simplificado del proceso.

- El emisor selecciona —en la medida de sus posibilidades y recursos— el contenido y el formato del mensaje, el destinatario del mismo y el canal de transmisión. Un dirigente político decide dirigirse a sus seguidores para reforzar su apoyo a determinada propuesta política: puede hacerlo mediante un discurso parlamentario, un mitin callejero, una entrevista en la radio o televisión, un anuncio comercial en la prensa, etc. Un grupo de vecinos acuerda trasladar a las autoridades una determinada reivindicación: puede optar por la carta colectiva, la visita a las autoridades, la manifestación, la llamada a los periodistas para que se hagan eco de su petición, etc.

Entre los emisores de mensajes políticos se cuentan los ciudadanos individuales, los grupos organizados y sus representantes, los titulares de autoridad pública, etc. Los medios de comunicación son —en principio y como su nombre indica— medios o instrumentos a través de los cuales se transmiten los mensajes de los demás. Pero de modo progresivo los medios se convierten ellos mismos en transmisores de sus propios mensajes, como veremos más adelante.

- El receptor del mensaje es, en teoría, su destinatario principal. Pero el mensaje alcanza también a otros receptores que interceptan o registran comunicados inicialmente destinados a otros. Por ejemplo, cuando un líder se dirige a sus seguidores, sus palabras o sus gestos son también percibidos por sus adversarios. Cuando un grupo de ciudadanos protesta ante las autoridades, la oposición inmediatamente toma nota y registra aquella comunicación. Como ya hemos dicho, los mensajes son filtrados por las orientaciones previas y por las culturas políticas de pertenencia de los receptores: así, el mismo gesto o las mismas palabras serán interpretados de modo diferente según el receptor simpatice con el emisor o le profese una animadversión más o menos profunda.
- El mensaje político contiene información en su sentido más amplio: datos, opiniones, argumentos, sentimientos, valoraciones, llamamientos, críticas, etc. En todos los casos, sobre el contenido del mensaje opera la interpretación que del mismo hace su receptor. Esta doble intervención hace que el contenido efectivo del mensaje sea en último término el resultado de la acción combinada del emisor y del receptor. Así, cuando un líder hace una llamada al patriotismo de la ciudadanía, el receptor puede entenderla como la respuesta a una amenaza de agresión externa. O como un pretexto para distraerle de otros problemas internos que su mismo gobierno no ha conseguido resolver.
- Los mensajes se expresan mediante la palabra o mediante el gesto. La discusión política entre compañeros, la negociación entre diplomáticos, el debate entre parlamentarios, las declaraciones a la prensa escrita y audiovisual están hechos de palabras. Pero también hay mensajes no ver-

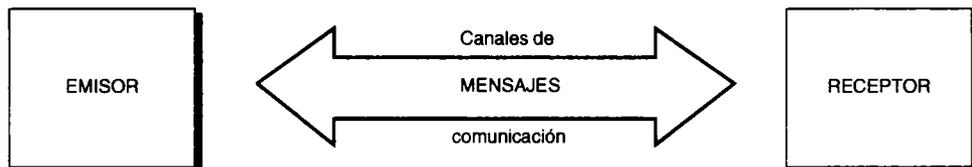


FIG. IV.20.1. *Un esquema simplificado del proceso de comunicación.*

bales: la exhibición de una imagen, la interpretación de un himno, la visita a un lugar o a una persona, la acción festiva o violenta, etc., actúan como mensajes a destinatarios específicos o a la comunidad en general. Tal como se ha repetido muchas veces, la fuerza de un gesto o de una imagen puede ser tanto o más potente que mil palabras.

- El canal más simple e inmediato de transmisión de un mensaje político es el contacto personal o cara a cara, que sigue operando en los ámbitos más reducidos. Pero cuando la política llega a ser un ejercicio de masas, son los llamados medios de comunicación social —los *mass media*— los que canalizan gran parte de los mensajes políticos, dirigidos a un destinatario colectivo. Por medios de comunicación de masas entendemos, por tanto, los instrumentos de comunicación que pueden alcanzar simultáneamente a gran número de receptores.

A lo largo de los últimos doscientos años, diferentes soportes técnicos han posibilitado la expansión de esta comunicación masiva. En el siglo XIX, la imprenta y el papel dieron lugar a una prensa diaria con audiencia general. Posteriormente, la transmisión eléctrica por cable —telégrafo, teléfono, fax— favoreció una comunicación instantánea, en tiempo real, inicialmente bilateral, pero potenciada por su alianza con la prensa escrita. La transmisión de voz e imagen por ondas terrestres —radio, televisión— permitió que un solo emisor alcanzara en tiempo real a una audiencia masiva: la política utiliza la radio desde los años veinte del siglo XX y la televisión lo hace desde los años sesenta. Poco después, la transmisión de imagen y voz desde satélite superó los límites territoriales de las ondas terrestres y facilitó que un mismo mensaje llegara a todo el planeta, en una globalización de las comunicaciones políticas. Finalmente, la integración de todos estos medios —posibilitada por la conexión recíproca de redes de ordenadores— ha acabado estructurando Internet, la red global que comunica en tiempo real y de forma multilateral a infinidad de emisores-receptores.

Así pues, la trama de canales de comunicación se ha hecho mucho más densa y penetrante, constituyendo la llamada «aldea global» (MacLuhan) de la que forma parte la humanidad entera. Sin embargo, esta aldea —como la mayor parte de las comunidades humanas— sigue albergando grandes desigualdades en el acceso a la comunicación política. Pese al avance imparable de la infraestructura comunicativa, no hay que olvidar, por ejemplo, que —a finales del siglo XX— los habitantes del continente africano disponían en su totalidad del mismo número de líneas telefónicas que la ciudad de Tokio.

## COMUNICACIÓN DESDE EL PODER Y DESDE LA OPOSICIÓN

La política —tanto en sus procesos regulares, como en circunstancias de crisis— ha ido acudiendo a los diferentes canales de comunicación que la técnica ponía a su alcance. Con este recurso, cada actor político —tanto desde el poder como desde la oposición— intenta hacer llegar sus mensajes al mayor número posible de receptores.

- Mussolini, Goebbels y Roosevelt fueron los primeros dirigentes en hacer un uso sistemático de la radio para divulgar sus ideas. Este papel de la radio se reforzó durante la Segunda Guerra Mundial, con intervenciones destacadas de líderes como Churchill y De Gaulle.
- Se sitúa en la campaña electoral norteamericana de 1960 y en los debates televisados entre los candidatos Nixon y Kennedy el punto de arranque del uso regular de la televisión en la vida política. Poco después se extendía a otros países.

En situaciones políticas en las que prensa, radio y televisión están sujetas al control directo de las autoridades, la oposición ha acudido a los medios alternativos disponibles.

- En 1989, los estudiantes chinos que reclamaban la democratización del régimen político usaron el fax para comunicarse entre sí y con el extranjero, hasta que las autoridades aplastaron aquel movimiento de protesta en la plaza de Tian-an-men.
- En 1994, el subcomandante Marcos —dirigente de la llamada guerrilla zapatista en México— acudió a Internet para emitir sus proclamas, argumentar sus posiciones y obtener apoyos.
- A partir de 1999, Internet y el correo electrónico han sido utilizados para convocar movilizaciones de todo tipo a favor o en contra de causas políticas de alcance universal. Es el caso de las manifestaciones simultáneas convocadas para protestar contra la globalización neoliberal y proponer soluciones alternativas o para oponerse a la invasión de Irak por Estados Unidos. Con el recurso a esta tecnología se consigue las mayores concentraciones políticas de la historia.
- En 2004, los mensajes SMS difundidos por telefonía móvil facilitaron la rápida activación de una protesta contra el gobierno conservador presidido por José M. Aznar, al que se acusaba de ocultar datos relevantes sobre la autoría de los atentados de Madrid (11/03/2004) con fines partidistas.

Es fácil de entender, por tanto, la tensión existente entre los actores políticos que se esfuerzan por controlar y regular todo lo que hace referencia al sistema de medios de comunicación: disponer de ellos es esencial para intervenir con eficacia en los procesos de decisión política.

---

- La retroalimentación del circuito de comunicación se produce cuando un emisor pasa a ser receptor y viceversa. Así ocurre en la réplica que un estudiante hace a la observación sobre un hecho político que ha formulado un compañero de clase. En comunicación de masas, la retroalimentación más estructurada se da cuando un sondeo de opinión registra las reacciones de la población a las actividades y manifestaciones de un dirigente político. Este constante movimiento de ida y vuelta entre emisores y receptores hace que la comunicación sea un ejercicio ininterrumpido que nunca cesa y en el que multitud de participantes están permanentemente implicados, aunque sea a ritmos y con intensidades diferentes.

Se desprende de la descripción anterior que el proceso de comunicación puede ser entendido de dos maneras diferentes, calificadas respectivamente como «modelo telégrafo» y como «modelo orquesta». Según el primero, la comunicación se concibe como una relación lineal: los emisores elaboran y emiten el mensaje, que es recibido y descifrado por el receptor. Aunque se dan interferencias y «ruidos ambientales» que pueden deformar su contenido, la comunicación es aquí contemplada como un ejercicio bilateral.

El segundo modelo presenta una relación más compleja, en la que intervienen multitud de actores. Estos actores emiten mensajes simultáneos, accesibles en tiempo real y reinterpretados por los receptores, que pueden reaccionar sobre la marcha e intervenir de nuevo. El proceso se convierte así en algo parecido al concierto ofrecido por una orquesta. O, de modo más exacto, por un conjunto de jazz en el que cada instrumentista interviene con su aportación y, al mismo tiempo, replica a las intervenciones de los demás instrumentos, en un constante ir y venir entre ellos. Este modelo parece más ajustado a la situación política real, en la que la diversidad de actores y la abundancia de canales de comunicación acaban tejiendo una red de intercambios multilaterales, en la que tienen su lugar gobernantes, ciudadanos individuales, organizaciones sociales, partidos, medios de comunicación, líderes de opinión, organismos internacionales, grandes grupos de interés económico, etc.

### **Comunicación individual y comunicación de masas**

La comunicación política puede, pues, concebirse como una relación entre individuos. Cada uno de ellos participa en ella —como ya sabemos— con su filtro de predisposiciones: con ellas, selecciona e interpreta las fuentes de comunicación a las que se expone con mayor facilidad y a las que presta mayor atención. Sus mensajes son los que retiene también selectivamente en su memoria. Así, es sabido que cada sujeto atiende con preferencia a algunos emisores con respecto a otros y, en último término, registra de modo más duradero determinado tipo de mensajes, según sean sus actitudes previas y la cultura política a la que pertenece.

Pero ya hemos visto también que la comunicación se desarrolla en un entorno colectivo: la comunicación es una actividad de grupo. En este gru-

po destaca la existencia de actores más atentos a los mensajes que circulan por el espacio político y que —después de seleccionarlos, interpretarlos y reelaborarlos— los «re-emiten» hacia su círculo de contactos. Con gran frecuencia, pues, el flujo de comunicación suele desarrollarse en dos etapas —*two step-flow*—: del emisor a un líder de opinión y de este líder de opinión al ámbito en que él mismo se sitúa. Este ámbito puede ser muy localizado: por ejemplo, un lugar de trabajo en el que determinada persona —especialmente interesada por la política— difunde entre los menos interesados una serie de datos y opiniones que ha recogido de los medios (prensa, radio, televisión) y reinterpretado a su manera. Pero puede desarrollarse también un ámbito mucho más amplio: un articulista de prensa o el conductor de un programa de radio desempeñan un papel parecido, pero su campo de influencia se amplía de forma considerable al dirigirse a los consumidores de los medios de comunicación de masas.

El papel de los llamados líderes de opinión es reconocido por los emisores de mensajes, porque saben de su capacidad para multiplicar la difusión de los mismos. Así, una asociación de vecinos se dirige al director de un programa de radio para dar difusión a sus reivindicaciones de barrio. O un líder político en campaña electoral se reúne con responsables sindicales o empresariales para conocer sus opiniones y transmitir sus propuestas. En ambos casos, los dos emisores tratan de ampliar la eficacia de sus mensajes contando con la actividad y la presunta credibilidad de estos «intermediarios» o líderes de opinión. Cualquier análisis del proceso de comunicación, por tanto, ha de tener en cuenta que los intercambios individuales y los intercambios de grupo se combinan permanentemente.

#### EXPOSICIÓN SELECTIVA A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LÍDERES DE OPINIÓN

Es frecuente que un sujeto se exponga de forma preferente o exclusiva a los medios de comunicación que le son afines y que refuerzan sus predisposiciones políticas: lo revela la fidelidad de muchos individuos a un mismo periódico o a una misma emisora de radio o televisión. Conociendo las inclinaciones políticas de un amigo o de un familiar es posible reconstruir de manera aproximada los medios de comunicación —diario, emisoras de radio y televisión— que prefiere. ¿Puede seleccionar algunas personas que usted conoce y aventurar a qué medios de comunicación recurren con preferencia?

Por su parte, los líderes de opinión aparecen en ambientes muy diferentes. Entre sus relaciones personales o de trabajo, ¿le costaría identificar a algún líder de opinión, según el concepto elaborado en el texto?

### Nuevas tecnologías y comunicación en red

A finales del siglo xx, el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) impactó de lleno sobre la comunica-

ción política. La constitución de una red universal virtual —*world wide web*— facilita en principio una relación permanente y multilateral entre todos los emisores y receptores de mensajes políticos.

- Instituciones públicas, partidos y organizaciones sociales han ocupado su espacio en la web, mediante páginas propias, boletines electrónicos, correos personales y circulares. Los ciudadanos pueden igualmente emitir sus mensajes: correo electrónico, sms, blogs, etc. A su vez, la red permite que los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio, televisión) estén siempre a disposición de sus usuarios a escala global y no sólo local.
- Pero los mensajes de impacto político no se limitan a los que se identifican directamente como tales. También hay comunicación de trascendencia política en los mensajes que emiten a través de la red los actores financieros, industriales o comerciales, los empresarios del ocio, la publicidad comercial, las iglesias o las instituciones educativas.
- No está claro todavía de qué modo ha alterado esta gran densidad comunicativa el papel de los medios ni hasta qué punto ha transformado las conductas de ciudadanos y ciudadanas. Para algunos, aumenta la libertad de estos últimos al ofrecerles la posibilidad de intervenir directamente y sin intermediarios en el debate político. Para otros, en cambio, siguen siendo los actores organizados —mediáticos, comerciales o institucionales— los que mejor aprovechan este recurso técnico para influir sobre los individuos y sus reacciones. Para algunos, la red libera. Para otros, la red enreda y aprisiona.

En todo caso, los nuevos instrumentos de acceso a la comunicación política no están a disposición de todos. Se abre así la llamada «brecha digital». Si la información y sus instrumentos se convierten en factores de ganancia económica y de poder político, se genera una división entre quienes poseen los recursos para ser actores efectivos en este gran mercado de la información y quienes carecen de dichos recursos. Se configura, pues, una nueva desigualdad —la desigualdad digital— que, al igual que otras desigualdades (cfr. cap. 1), genera conflicto social. Corresponde, entonces, a la política y a las instituciones públicas —estados, organizaciones internacionales— gestionar dichos conflictos.

---

#### ¿DE LA COMUNICACIÓN MILITAR Y CIENTÍFICA A LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA?

En 1990, Internet —resultado de la conexión entre ordenadores y líneas telefónicas— era conocido solamente por algunos sectores científicos. La red se había construido a partir del sistema de comunicaciones preparado por Estados Unidos hacia 1970 para sus necesidades militares. En menos de una década, sin embargo, Internet se ha convertido en un medio accesible a multitud de actores, incluidos los actores políticos. A partir de 1992, algunos candidatos estadounidenses utilizan el correo electrónico y las páginas web como instrumento de campaña electoral. En muy pocos años,

las democracias consolidadas asisten al desarrollo de la red como medio para publicidad electoral, captación de fondos para la financiación de campañas, páginas de partidos y candidatos, chats con candidatos, blogs, sondeos *on-line*, etc. Se habla ya de «democracia electrónica» en la que la red mundial se hace imprescindible. Posibilita más dinamismo e inmediatez en el intercambio de mensajes que pueden modificarse según las respuestas de los destinatarios. Pero también facilita la difusión de información no verificada, la improvisación sin fundamento, las reacciones emocionales, el anonimato irresponsable, etc. ¿Es necesaria una regulación de tales intercambios para asegurar sus ventajas y aminorar sus inconvenientes? ¿Es posible tal regulación? ¿A qué manos puede confiarse?

---

### Los efectos de la comunicación de masas: tres visiones

El impacto político de la comunicación de masas se convirtió en objeto de análisis hacia 1920. La Primera Guerra Mundial, la revolución bolchevique en Rusia o la agitación nazi-fascista en Italia y Alemania pusieron de relieve la importancia de recientes tecnologías —radio, cine— para una propaganda política que hasta entonces se había basado en el contacto directo —la reunión, el mitin— o en la prensa escrita. Dos líneas de análisis se desarrollaron desde entonces.

- La primera y más antigua pone el acento en el papel del emisor y en su presunta capacidad ilimitada para manipular al receptor y forzarle a comportamientos inicialmente no deseados. Las masas receptoras son, desde esta perspectiva, un elemento pasivo, un objeto de manipulación: «La violación de las masas» (S. Tchakhotine, 1939) es el expresivo título de una de las primeras obras sobre el fenómeno de la propaganda política desarrollada a través de la comunicación masiva. De ahí las previsiones pesimistas sobre la viabilidad de los sistemas democráticos si demagogos como Mussolini o Hitler se apoderaban de los instrumentos de comunicación y los manejaban en su propio beneficio.
- Más adelante la atención se ha ido desplazando hacia la relación emisor-receptor. En esta visión, el receptor no es pasivo: en cierto modo se comporta como cómplice de la acción comunicativa de masas. Porque es este receptor quien la busca e incluso la necesita, para compensar la disolución progresiva de los grupos primarios y de los contactos cara a cara. En esta aproximación, el efecto de los medios es ante todo un efecto de fortalecimiento de las actitudes y opiniones previas del sujeto: la comunicación no modificaría, sino que consolidaría posiciones previas.
- Finalmente, la irrupción de la comunicación audiovisual ha trasladado la atención desde el contenido del mensaje a la forma que adquiere (V.24). Según esta visión, es la forma la que acaba configurando la misma capacidad de percepción y de análisis del sujeto receptor. Lo importante no es el mensaje, sino el medio que lo transmite: «el mensaje (influyente) es el

propio medio» (MacLuhan). Aplicado de manera especial a la hegemonía de la televisión, lo que se pone de relieve es la virtud de este medio para alterar una serie de variables del proceso de comunicación. En función de sus características y exigencias —visualización, espectacularidad, personalización, brevedad, etc.—, el medio televisivo tiene, entre otros, los efectos siguientes:

- delimita el principal escenario de la comunicación, suplantando otros escenarios políticos y, de manera particular, al parlamento;
- selecciona y filtra las cuestiones sobre las que se transmiten mensajes;
- selecciona a los actores del proceso comunicativo;
- impone un determinado lenguaje verbal y gestual, que luego se traslada a otros medios.

El medio televisivo —y no tanto los contenidos que vehicula— acaba condicionando la forma de percibir y comprender la política: se nos presenta como un combate dialéctico entre personajes telegénicos, que sintetizan posiciones complejas e intercambian interpelaciones muy simples y esquemáticas. Quienes no cumplen con estas condiciones impuestas por el medio de comunicación son marginados. Éste es un efecto a medio y largo plazo: va más allá del impacto inmediato de algunos mensajes concretos y se incorpora a las culturas políticas de muchas sociedades.

### **Espectacularización de la política y fijación de la agenda**

El resultado es que la presencia dominante de los medios audiovisuales ha alterado en gran manera el panorama de la comunicación política. Ha limitado progresivamente el papel de la prensa escrita: es general el estancamiento o la caída de lectura de prensa, pese a la creciente alfabetización de muchas sociedades. Y al mismo tiempo ha modificado el tratamiento que esta prensa hacía de la actualidad política: la ha llevado a adoptar algunas pautas —personalización, espectacularidad, simplificación— claramente importadas de los medios audiovisuales.

Por otra parte, la omnipresencia de los medios —cadenas de radio y de televisión que emiten sin interrupción las veinticuatro horas del día, edición actualizada *on-line* de todos los medios— aumenta su aptitud para configurar el escenario político. De aquí la teoría de la *agenda-setting* o del orden del día: son los medios los que pueden fijar las prioridades de la atención de políticos y ciudadanos, al seleccionar cuestiones e insistir sobre ellas. A esta agenda u orden del día acaban sometiéndose unos y otros.

Esta configuración de la agenda por parte de los medios no significa que la opinión de la ciudadanía se ajuste siempre a las opiniones que sustentan los medios. Un ejemplo reciente lo ha dado el «caso Lewinsky» en Estados Unidos: ocupando la atención preferente de la política norteamericana entre 1998 y 1999, la valoración generalmente negativa que los medios emitieron sobre los efectos políticos de la relación del presidente

Clinton con la señorita Lewinsky no fue seguido por la opinión pública, que optó por distinguir entre las aficiones eróticas del presidente y su actividad política.

No hay, pues, que conceder una capacidad irresistible a la influencia de los medios. Pero tampoco puede ser ignorado su papel como actores muy principales en la política. Como hemos dicho, toda práctica política está basada en el intercambio de mensajes: en la identificación de las cuestiones conflictivas, en la elaboración de propuestas, en la movilización de apoyos, etcétera. En cada uno de estos momentos, los actores son emisores-receptores constantes de mensajes, mediante los cuales formulan su visión de la situación y pretenden que sea compartida por otros. Por ello, no es concebible en las sociedades de hoy una política sin la intervención intensísima de los medios de comunicación, convertidos en actores políticos de primer plano (cfr. más adelante en V.25).

## **La opinión pública**

En este proceso incesante de comunicación, ¿cómo relacionamos la opinión de un ciudadano o de un dirigente político con sus actitudes o predisposiciones políticas? Puede decirse que una opinión equivale a la traducción verbal de una actitud política en un momento dado. Con la manifestación verbal que expresa una opinión se hace perceptible una predisposición anterior: de esta predisposición surge —en determinadas circunstancias— un pronunciamiento a favor o en contra de una situación, una propuesta o un personaje. Por ejemplo, una predisposición favorable a valores de jerarquía y de orden conduce normalmente a una opinión desfavorable a una huelga o a una manifestación callejera, porque son percibidas como síntomas de desorden o de protesta. Una actitud tolerante y respetuosa con las diferencias llevará, por su parte, a expresar opiniones negativas ante episodios de racismo o de sectarismo religioso.

Pero ¿a qué denominamos opinión pública? La noción de opinión pública nos remite a un fenómeno colectivo: «buena acogida entre la opinión de las propuestas del partido X», «crece el descontento popular por la carestía de la vida», «el gobierno ha perdido el favor de la opinión pública», etc. Cuando hablamos de opinión pública nos referimos a una determinada distribución de las opiniones individuales en el seno de una comunidad, que —en su conjunto— adopta una inclinación determinada ante los mensajes recibidos de los medios de comunicación. Opinión pública, por tanto, no equivale a la opinión unánime de una comunidad. Poco justas son, pues, expresiones tales como «la gente piensa...», «la gente cree...», que evocan una opinión monolítica. Un análisis preciso de la opinión pública revela su carácter segmentado y de ahí la necesidad de analizarla detalladamente, como veremos a continuación.

La opinión pública es, por tanto, el resultado de la combinación de dos factores: por un lado, el sistema de actitudes predominantes en la sociedad —la cultura política de aquella comunidad— y, por otro, la inter-

vención de los medios de comunicación. Así, mientras que el concepto de cultura política (IV.17) describe una pauta estable de actitudes básicas que duran en el tiempo, la noción de opinión pública alude a la reacción de este sistema de actitudes frente a elementos circunstanciales de la política —hechos, propuestas, personajes, etc.—, que surgen en el día a día político y que son difundidos a través del sistema comunicativo. Por esta razón, la opinión pública debe entenderse como un fenómeno que cambia. Es precisamente el análisis de sus variaciones lo que ha aumentado la importancia de los estudios de opinión, atentos a comprobar si los mensajes que se intercambian en la comunidad refuerzan o alteran los estados de opinión anteriores.

### **Encuestas y sondeos: ¿qué aportan al conocimiento de la opinión pública?**

Si se admite la importancia de la opinión pública en la política de masas es necesario averiguar dónde y cómo se expresa esta opinión agregada. ¿Dónde está el oráculo capaz de sintetizar la pluralidad de opiniones individuales? ¿Quién asume el papel de portavoz de la opinión pública? En las democracias y de manera regular, es el conjunto de la ciudadanía el que se pronuncia en el momento de las elecciones: aunque sea de forma rudimentaria, la ciudadanía opina con su voto a favor o en contra de las propuestas y de los candidatos que los partidos someten a su consideración. El veredicto de las urnas es el veredicto decisivo de la opinión pública.

- Pero ¿qué ocurre entre las convocatorias electorales? ¿Cómo pulsar el estado de la opinión? Durante casi siglo y medio, los medios de comunicación —inicialmente, la prensa escrita y luego los medios audiovisuales— se adjudicaron este papel, ofreciendo su tribuna a personajes relevantes de la sociedad a quienes se atribuía —y se sigue atribuyendo— la capacidad de auscultar el estado de la opinión y las oscilaciones que experimenta: periodistas, intelectuales, profesores. Esta capacidad es también una cualidad —el «olfato político»— que se presume en los dirigentes políticos, obligados a valorar los indicios que recogen en sus frecuentes contactos con grupos e individuos y a extrapolarlos hasta convertirlos en un retrato de las tendencias generales de la opinión.

Entendida de este modo, la opinión pública no es más que una reconstrucción fabricada por un sector de la sociedad: el que agrupa a los profesionales de la comunicación y de la política, junto con intelectuales, académicos y otros personajes públicos. ¿Responde esta opinión pública «construida» —a veces designada con la expresión «opinión publicada» para distinguirla de la «opinión pública»— a lo que efectivamente piensan los hombres y las mujeres de una comunidad política?

- Para resolver el problema se recurre desde hace años a encuestas y sondeos de opinión, convertidos en instrumento central de comunicación política en todas las democracias liberales. Con estos instrumentos se

pretende averiguar las orientaciones de los ciudadanos sobre determinadas cuestiones de actualidad política, escrutar sus futuras intenciones de voto o medir la aceptación de los líderes políticos y de sus propuestas. Encuestas y sondeos consisten en formular una serie de preguntas sobre cuestiones de relevancia política y social a una muestra reducida y representativa de la población. Suele reservarse el término encuesta para referirse a estudios de opinión sobre temas de mayor calado: por ejemplo, una encuesta sobre actitudes ante la emigración. Mientras que el término sondeo es utilizado para designar una prospección breve sobre asuntos de actualidad: la intención de voto ante una convocatoria electoral, la reacción ante una decisión gubernamental.

En la década de los treinta, el norteamericano George Gallup (1901-1984) extendió a la política el uso del sondeo de opinión que se venía empleando ya en la investigación de mercados para productos comerciales. Hacia 1960, los estudios de opinión política empezaron a abundar en las demás democracias occidentales. La informática y las nuevas tecnologías de la comunicación dieron finalmente un gran empuje a este instrumento, al acelerar los procesos de tratamiento y difusión de los datos.

- En la actualidad, la combinación de sondeos y encuestas con la prensa y la radiotelevisión se ha convertido en una de las armas de comunicación política más utilizadas. Algunos observadores han señalado que encuestas y sondeos deberían advertir —al igual que el tabaco— del daño que pueden ocasionar a la política. En algunos países se denuncia con frecuencia que no todas las encuestas respetan los requisitos básicos para obtener resultados fiables: una muestra estadísticamente representativa, un trabajo de campo profesional y debidamente controlado, un análisis suficientemente completo y fiel a los datos obtenidos. Se señala también que los conceptos y las preguntas que figuran en los cuestionarios son elaborados por las elites políticas y que no siempre coinciden con las prioridades o las categorías de los ciudadanos. Se critica a menudo que los entrevistados se ven en la tesitura de responder a cuestiones sobre las que carecen de información o sobre las que no han tenido oportunidad de reflexionar. De este modo, encuestas y sondeos —al igual que otros medios de comunicación— acabarían modelando o influyendo sobre la opinión, en lugar de reflejarla fielmente.

Sin embargo, este riesgo cierto de deformación disminuye a medida que aumenta la competencia profesional y el control sobre el rigor de los estudios de opinión, cuyos resultados son —en general— un buen reflejo de la realidad. Por otra parte, la eventual deformación imputada a estos estudios puede ser atenuada, completando su uso con otros métodos de análisis que reducen algunos de sus inconvenientes.

- En todo caso, hay que reconocer en beneficio de encuestas y sondeos que su empleo permite compensar la voz excesiva de algunos sectores, grupos y personajes cuyas voces se oyen con gran insistencia en la escena pública y que —sin gran justificación— se atribuyen a veces el papel de portavoces de una imprecisa opinión pública. Los estudios de opinión ofrecen a los ciudadanos anónimos la oportunidad de expresar

también sus convicciones y expectativas. Lo cierto es que la información que suministran las encuestas se ha convertido en un mensaje que los diferentes actores políticos se intercambian constantemente para dar fuerza a sus posiciones respectivas, especialmente cuando los datos les son favorables.

### **¿Qué importancia tiene la opinión pública para el sistema político?**

En una monarquía absoluta no era concebible la existencia de la opinión pública: se trataba de un concepto extraño en un sistema político donde sólo una minoría muy reducida tenía un papel activo. La opinión pública como fenómeno social ganó importancia cuando se amplió el espacio para el debate político abierto. Fueron los avances en el reconocimiento de la libertad de expresión los que convirtieron a la opinión pública en una de las fuentes principales —si no la principal— de legitimación del poder político. De tal manera que, desde finales del siglo XVIII, la libertad de expresión está íntimamente asociada a la responsabilidad —a la capacidad de dar respuestas— de los gobiernos: en otras palabras, los titulares del gobierno deben responder a los mandatos de la opinión.

Ya hemos señalado que en una democracia —donde todos los ciudadanos tienen reconocidos derechos políticos—, la expresión indiscutible de la opinión pública reside en la voluntad electoral. Se ha definido a la democracia como el gobierno de la opinión. No ocurre así en regímenes dictatoriales, pero sus gobernantes también se ocupan de la opinión pública y se preocupan por ella, aunque sea para evitar su libre manifestación y para condicionarla con mensajes engañosos a través de la censura y del control de los medios.

Es lógico, pues, que en la política de masas se dé una relación estrecha entre gobernantes y opinión. Los ciudadanos tienen mayores oportunidades para expresar públicamente sus demandas y aspiraciones. Por su parte, los dirigentes políticos se esfuerzan por captar las tendencias de la opinión, intentando evitar errores de apreciación que puedan costarles el apoyo popular. Cuando un partido prepara su programa electoral, cuando un gobierno desarrolla una política o cuando la oposición la critica, la repercusión sobre la opinión pública ejerce una influencia anticipada. A veces, esta influencia se expresa más como una «capacidad de veto anticipado» que de otra forma. Por ejemplo, dificulta que partidos y gobiernos avancen propuestas presuntamente impopulares: es bien sabido que hace más difícil a un gobierno aumentar los impuestos que reducirlos o disminuir los beneficios sociales más que aumentarlos.

Se señala también que los ciudadanos desconocen en ocasiones datos básicos para formarse una opinión consistente sobre determinado problema, especialmente cuando se trata de cuestiones en las que inciden factores cada vez más complejos. Pero esta ignorancia respecto de los medios técnicos no quita valor a lo que los ciudadanos expresan respecto de los grandes objetivos de la política: por ejemplo, mejor calidad medioambiental, aun-

que pueda haber desconocimiento o desacuerdo sobre los métodos a emplear para conseguirla. Así pues, los estudios de opinión pueden facilitar sobre todo el conocimiento de las prioridades colectivas de la ciudadanía.

En todo caso, los protagonistas de la vida política recurren constantemente a los medios de comunicación y a los estudios de opinión para conseguir el favor público a sus propuestas y para erosionar la credibilidad de sus adversarios. Ello hace que se incremente cada vez más la densidad de la red de intercambio de mensajes. Esta mayor densidad aumenta la probabilidad de interferencias y distorsiones. De ahí la importancia de analizar con cuidado lo que esta red transmite y de aprender a discriminar en medio de esta abundancia de «ruido» comunicativo aquello que puede tener sentido en cada circunstancia y para cada actor.

### ¿A FAVOR O A CONTRACORRIENTE DE LA OPINIÓN PÚBLICA?

Se ha dicho que los dirigentes políticos democráticos son, en realidad, dirigidos por las tendencias de la opinión. Pero hay ocasiones en las que los titulares del poder se empeñan en ir a contracorriente de esta opinión, cuando esta opinión contradice lo que el líder considera de interés general para el país.

- En el período 1936-1939, la opinión pública británica se manifestaba partidaria del apaciguamiento en las relaciones del Reino Unido con el régimen nazi de Hitler. Sólo algunos dirigentes —Winston Churchill, entre ellos— y algunos medios de comunicación sostenían posiciones combativas frente al dictador alemán y criticaban las cesiones del primer ministro Chamberlain a las reivindicaciones hitlerianas.
- En los años 1955-1960, la mayoría de la opinión pública francesa se oponía a la independencia de Argelia: en estas circunstancias, el general Charles de Gaulle —que había llegado al poder en 1958 como garante de una posición de firmeza frente a los políticos «abandonistas»— acabó dirigiendo un proceso de descolonización del territorio norteafricano que fue aprobado en referéndum.
- El PSOE, en concordancia con la opinión pública española de los años 1975-1980, se había manifestado contrario al ingreso de España en la OTAN. Sin embargo, cuando los socialistas llegaron al gobierno en 1982 reorientaron su posición e impulsaron una campaña favorable al ingreso condicionado en la organización atlántica, que fue aprobado en referéndum en 1985.
- En buena parte de los países occidentales donde la pena de muerte ha sido abolida, la opinión pública se manifiesta favorable a ella en caso de delitos particularmente odiosos: atentados terroristas con víctimas mortales, violación con asesinato, muerte de agentes de la autoridad, etc. Sin embargo, la gran mayoría de los partidos y líderes políticos no atienden a esta opinión y siguen sosteniendo la abolición.

¿Bajo qué condiciones puede un dirigente democrático prescindir de la opinión pública mayoritaria? ¿Debe someterse a la llamada «sondeocracia» o dictadura de los sondeos? ¿Hasta qué punto debe el gobernante democrático seguir su propio proyecto, ignorando las demandas de la opinión?

---



# PARTE CUARTA: ANEXO

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Actitud política. — Agentes de socialización. — Altermundismo (anti-globalismo). — Anarquismo. — Brecha digital. — Capital social. — Comunicación política. — Conservadurismo. — Comunismo. — Corrupción. — Cultura cívica o participativa. — Cultura de súbdito. — Cultura localista o parroquial. — Cultura política. — Ecologismo. — Fascismo. — Feminismo. — Fundamentalismo. — Grupos primarios, secundarios y de referencia. — Ideología. — Liberalismo. — Líder de opinión. — Medios de comunicación de masas. — Nacionalismo. — Opinión pública. — Resocialización. — Socialismo. — Socialización primaria y secundaria. — Sondeos de opinión y encuestas. — Subcultura política. — Valores. — Valores materialistas y posmaterialistas.

## EJERCICIOS

### 17. *Las actitudes y las culturas políticas*

- 1) Considerar una acción de tipo político que usted haya llevado a cabo recientemente e intente analizar sus motivaciones, examinando en qué medida contienen elementos de cálculo y elementos de prejuicio.
- 2) Exponer las principales explicaciones del comportamiento político, señalar sus diferencias y argumentar a favor de la que le resulte más convincente.
- 3) Enumerar las principales características de las actitudes políticas y los factores que contribuyen a su formación.
- 4) Definir el concepto de cultura política y su posible relación con el concepto de capital social.
- 5) Señalar si existe alguna conexión entre el funcionamiento de las instituciones de un sistema político y el predominio de determinados tipos de cultura política utilizando los ejemplos de algunos países.

### 18. *Los valores y las ideologías*

- 1) Señalar la diferencia existente entre los conceptos de sistema de valores, actitudes políticas e ideologías.

- 2) Explicar las razones que originan cambios en los sistemas de valores dominantes en una sociedad.
- 3) Comparar las opiniones y valores de personas que pertenecen a diferentes generaciones y explicar la razón de las diferencias si las hay.
- 4) Describir los principales componentes de algunas de las principales ideologías contemporáneas.
- 5) Exponer en qué medida puede catalogarse como ideología el pensamiento ecologista.
- 6) Explicar por qué en algunos países las formaciones políticas ecologistas han tenido éxito electoral y en otros no.

### 19. *La socialización política*

- 1) Enumerar los agentes de socialización a los que se atribuye mayor influencia y examinar la propia experiencia personal en este proceso.
- 2) Exponer los contenidos que un individuo suele adquirir en el curso de la socialización primaria y de la socialización secundaria.
- 3) Señalar el papel de los principales agentes de socialización política y la evolución que han experimentado en época reciente.
- 4) Identificar algunos conflictos políticos desarrollados en torno al papel de los agentes de socialización.

### 20. *La comunicación política y la opinión pública*

- 1) Exponer qué razones fundan la importancia de la comunicación en el proceso político.
- 2) Explicar de qué modo influye el medio de comunicación sobre el propio contenido del mensaje que transmite.
- 3) Señalar los puntos de contacto y las diferencias entre la noción de cultura política y la noción de opinión pública.
- 4) Enumerar las ventajas y los inconvenientes del uso masivo de los sondeos y las encuestas en un sistema democrático-liberal.

## BIBLIOGRAFÍA

### Lecturas recomendadas

- Almond, G. y Verba, S. (1970), *La cultura cívica*, Madrid, Euramérica.
- Barry, B. (1974), *Los sociólogos, los economistas y la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bobbio, N. (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Taurus.
- Elster, J. (1990), *Tuercas y tornillos*, Barcelona, Gedisa.
- Inglehart, R. (1998), *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, CIS.
- Inglehart, R. y Wenzel, Ch. (2006), *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, Madrid, CIS.
- Macridis, R. C. y Hulliung, M. L. (1999), *Las ideologías políticas contemporáneas*, Madrid, Alianza.

Putnam, R. (2002), *Per a que la democràcia funcioni. La importància del capital social*, Barcelona, Edicions Proa.

### Otras lecturas de consulta

- Bell, D. (1976), *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza.
- , (1992), *El fin de la ideología*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Buchanan, J. (1984), *El análisis económico de lo político*, Madrid, IEF.
- Camps, V. (1990), *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Castillo, P. y Crespo, I. (eds.) (1997), *Cultura política*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanc.
- Deutsch, K. W. (1969), *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control*.
- Downs, A. (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- Cortina, A. (1997), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza.
- Eccleshall, R. et al. (1993), *Ideologías políticas*, Madrid, Tecnos.
- Elster, J. (1988), *Uvas amargas*, Barcelona, Península.
- (1990), *Tuercas y tornillos para las Ciencias Sociales. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- Fagen, R. R. (1969), *Política y comunicación*, Buenos Aires, Paidós.
- Gabriel, O. (1990), *Cambio social y cultura política*, Barcelona, Gedisa.
- Giddens, A. (1996), *Más allá de la izquierda y de la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- Gomis, L. (1991), *Teoría del periodismo. Cómo se forma el presente*, Barcelona, Paidós.
- Guibernau, M. (1996), *Los nacionalismos*, Barcelona, Ariel.
- Habermas, J. (1987), *Teoría de la acción comunicativa*, Buenos Aires, Paidós.
- (1994), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, G. Gili.
- Hirschman, A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, FCE.
- (1978), *Las pasiones y los intereses*, México, FCE.
- Howard, R. (2004), *Multitudes inteligentes. La próxima revolución social*, Barcelona, Gedisa.
- Inglehart, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS.
- Mansell, R. (ed.) (2002), *Revolución de la comunicación. Modelos de interacción social y técnica*, Madrid, Alianza Editorial.
- Price, V. (1994), *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*, Barcelona.
- Roda, R. (1989), *Medios de comunicación de masas*, Madrid, CIS.
- Savater, F. (1991), *Ética para Amador*, Barcelona, Ariel.
- Smith, A. (1997), *Nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Sunstein, C. S. (2003), *República.com. Internet, democracia y libertad*, Barcelona, Paidós.
- Van Parijs, Ph. (1993), *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*, Barcelona, Ariel.
- Wright, Ch. R. (1980), *Comunicación de masas. Una perspectiva sociológica*, Buenos Aires, Paidós.

### Algunas páginas de consulta en la web

[www.worldvaluesurvey.org](http://www.worldvaluesurvey.org)  
[www.europeanvalues.ne](http://www.europeanvalues.ne)  
[www.cis.es](http://www.cis.es)



## PARTE QUINTA

# LA POLÍTICA COMO PROCESO: (2) LOS ACTORES

Sabemos que la política como actividad es una práctica colectiva: es, en cierta manera, el tejido que resulta de una multitud de acciones interrelacionadas. Se propone, en primer término, una definición de acción política que sea coherente con el concepto de política que hemos manejado hasta aquí. Algunas acciones políticas corresponden a sujetos individuales. Otras, en cambio, son obra de actores colectivos. Ello nos lleva a examinar, en primer lugar, cómo se comportan los individuos en la escena política, qué perfiles les distinguen y qué formas de intervención adoptan (V.21). Pero la política de masas ha otorgado un papel preponderante a los actores colectivos, que organizan y coordinan a los miembros de la comunidad en busca de objetivos compartidos. Entre estos actores colectivos se distinguen los grupos de interés, los movimientos sociales, los partidos y los medios de comunicación. En el texto se presentan las características de cada uno de ellos, sus formas de intervenir en política, los recursos que manejan, los problemas que plantea su evolución reciente y el grado de aceptación o legitimidad que reciben (V.22, 23 y 24).



# LA ACCIÓN POLÍTICA INDIVIDUAL: EL PERFIL DE LOS ACTORES Y LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN

### **La diversidad de la acción política**

No sólo los políticos «hacen política». También otros miembros de la comunidad intervienen en ella de maneras muy diversas. Con mayor o menor conciencia de ello intentan influir en el proceso político con intervenciones de distinto tipo: cuando mantienen esporádicas discusiones con familiares o amigos sobre algún episodio político de actualidad, cuando votan en unas elecciones, cuando asisten a un mitin o prestan atención —aunque sea superficial— a un programa televisivo dedicado a personajes o temas políticos. Estas intervenciones adoptan formas múltiples y cambiantes y son protagonizadas por una diversidad de sujetos.

- Entendemos, pues, por acción política la conducta individual o de grupo que incide —a veces de forma muy remota, a veces muy directa— en el proceso de gestión de los conflictos sociales. Como ya sabemos, este proceso de gestión tiene momentos diferentes: la formulación y canalización de demandas y reivindicaciones, el reclutamiento de dirigentes políticos, la elaboración y la ejecución de políticas públicas, la protesta o la resistencia a esta misma ejecución, etc. En cada uno de estos momentos se dan oportunidades de intervención de diverso tipo: una discusión entre vecinos sobre la acción municipal en el barrio, una manifestación en la calle, un voto en unas elecciones, una carta de queja al responsable político de turno, etc.
- La acción política ocupa sólo una pequeña parcela en la atención y el tiempo de los ciudadanos. La razón es que la política debe competir con otras muchas ocupaciones de la vida cotidiana: las relaciones familiares, las tareas económicas y laborales o las actividades culturales o de ocio reciben generalmente mayor atención que la propia política. En este contexto de competición con otras exigencias, la acción política —a diferencia de otro tipo de actividades como la familiar o la laboral— es una acción intermitente. Salvo para aquellos que hacen de la política una profesión —políti-

cos, funcionarios directivos, periodistas especializados, etc.—, o para una minoría que la siente como una obligación moral o cívica, la mayor parte de los ciudadanos se ocupa de la política de forma esporádica y residual.

#### LA IMPORTANCIA SUBJETIVA DE LA POLÍTICA

La política tiene una importancia subjetiva relativamente pequeña para la mayoría de la gente. Cuando se les pedía que determinaran la importancia de diversas áreas de su vida, los siguientes públicos de 43 sociedades calificaron de *muy importante* las siguientes áreas:

1. La familia: 83 %
2. El trabajo: 59 %
3. Los amigos: 38 %
4. El ocio: 33 %
5. La religión: 28 %
6. La política: 13 %

«La política figura como la última de todas, y sólo una de cada ocho personas la considera importante... Esto puede ser desalentador para los científicos de la política, pero parece una realidad a escala mundial. La política se calificó como lo menos importante en casi todos los países» (Inglehart, 1998). ¿Qué observaciones sugieren estos datos y el comentario que los acompaña?

- Por otro lado, la mayor parte de la actividad política suele estar concentrada en pocos sujetos. Y es que, a pesar de que en los países de tradición democrática se observa una tendencia al aumento de la actividad política, también se constata que las personas que desempeñan funciones políticas institucionalizadas no van más allá del 2 % de la población o que la adhesión de individuos a organizaciones de carácter político puede llegar como máximo al 30 % de la población adulta en unos pocos países con larga tradición de participación política. Así pues, es una minoría la que acapara gran parte de la acción política, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos interviene en pocas ocasiones.

#### **Intensidad y especialización en la acción política**

Cada sujeto acomete, por tanto, su actividad política con intensidad muy diferente y, a la vez, con un cierto grado de especialización. La consideración de estos dos criterios —intensidad en la dedicación y especialización de la conducta— ha permitido definir unos perfiles de los actores políticos individuales.

- En los sistemas con tradición liberal-democrática, los estudios disponibles revelan que la intensidad de la acción política es, por lo general, bastante escasa. Siguiendo estas estimaciones se han identificado tres grandes categorías de ciudadanos:
  - un primer bloque comprende a quienes se revelan totalmente indiferentes a la política y a sus manifestaciones. Se les ha denominado «apáticos» y su volumen se estima, como mínimo, en una tercera parte de la población;
  - un segundo bloque integra a quienes manifiestan un interés intermitente e irregular por la política, que contemplan como algo distante. Se les ha calificado de «espectadores», configurando un amplio contingente que oscila entre el 50 y el 60 % de la población; y, finalmente,
  - un tercer y último bloque incorpora a quienes sitúan la política como una de sus preocupaciones principales, ya sea como militantes, ya sea como profesionales. Se les ha bautizado como «gladiadores», para indicar que son los que entran en liza. Su volumen oscila —según las sociedades— entre un 2 y un 10 % de la ciudadanía.
- Para otros estudios, la observación empírica permite detectar una relativa «especialización» de los individuos, que expresa una cierta división del trabajo político. Ello significa que, cuando deciden intervenir en política, los diferentes sujetos prefieren limitarse a algunas de las modalidades ofrecidas por el repertorio disponible de acciones políticas. A partir de dichos estudios (Verba-Nie, Milbrath, Marsh, Barnes-Kaase) se han podido distinguir hasta siete tipos de «especialistas», entre los cuales figuran:
  - los inactivos, que no intervienen en ningún tipo de actividad política y en cierto modo se «especializan» en la inhibición;
  - los votantes, que limitan su actividad política a emitir su voto de forma relativamente regular cuando se convocan elecciones;
  - los comunicadores, a quienes les interesa principalmente informarse, debatir y criticar en materia política;
  - los activistas locales, que participan en iniciativas sociopolíticas más o menos episódicas en su barrio o municipio con el fin de formular alguna reivindicación (mejores servicios, más equipamientos) o colaborar en servicios comunitarios (animación cultural o social, de apoyo a la juventud, etc.);
  - los voluntarios sociales, dedicados a iniciativas que desbordan el ámbito local con objetivos de alcance general: actividades ecologistas, asistencia social a colectivos marginados, acciones de solidaridad con países en desarrollo, etc.;
  - los militantes, que participan de modo regular en las actividades de organizaciones estables —ya sean éstas formaciones políticas, sindicales, organizaciones no gubernamentales o de otro tipo—; y, finalmente,
  - los activistas totales, para quienes la actividad política representa el centro de sus preocupaciones y recurren, por tanto, a gran número de

formas de intervención. En realidad, es la especialidad de un «todo terreno» político, que no renuncia a ninguna posibilidad.

- Es posible todavía establecer una tercera distinción: la que se da entre aquellos que hacen de la política su ocupación profesional —de modo exclusivo o preferente— y los restantes miembros de la comunidad. Entre los primeros se cuentan los que en lenguaje común conocemos como los «políticos» o la «clase política». Se trata de quienes aspiran a ejercer responsabilidades institucionales y dedican a ello todo su tiempo y sus capacidades. Junto a ellos —y en un sentido más amplio— figuran también otros profesionales: por ejemplo, dirigentes de organizaciones de intereses, periodistas especializados en política o altos funcionarios que ostentan posiciones directivas en el sistema administrativo. Frente a ellos figuran los demás miembros de la comunidad, para los que la política es una ocupación que ha de ser compatible con una actividad laboral principal, en la que consumen la mayor parte de su tiempo y de su energía.
- Finalmente, hay que recordar que la acción política está condicionada por las oportunidades que el propio sistema político ofrece para la participación. Estas oportunidades fueron escasas o prácticamente nulas en el estado absoluto y lo siguen siendo en los regímenes de carácter monocrático o dictatorial. En estos sistemas, la acción política de la mayoría de los ciudadanos se limita, generalmente, a la expresión de la adhesión al poder —mediante el encuadramiento obligado en organizaciones, la asistencia forzosa a manifestaciones y otros actos, etc.—, mientras que una minoría se concentra en actividades de oposición y resistencia. Sólo el grupo dirigente cuenta con una mayor variedad de posibilidades de intervención. Por el contrario, las oportunidades de participación son mayores y más variadas a medida que la organización del sistema político ha dado entrada a la política de masas y ha legitimado la plena intervención de los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos.

### Los rasgos del actor político

Ello no significa que todos los ciudadanos hagan el mismo uso de las oportunidades que se les presentan. ¿Qué factores llevan a algunos sujetos a participar en la política, mientras que otros se inhiben ante ella? ¿Por qué los que se deciden a actuar seleccionan diferentes modos de participación? ¿Qué justifica la persistencia, la orientación o la intensidad de esta misma participación? Ya hemos señalado los dos grandes modelos de interpretación de la actividad política —el económico y el sociocultural— y las aproximaciones que los combinan. También nos hemos referido a las actitudes o predisposiciones que conducen a una mayor o menor implicación en el proceso político (IV.17).

Algunas de estas actitudes suelen ir asociadas a determinados rasgos del sujeto y a la posición que ocupa en el conjunto social. Con estos rasgos pueden configurarse diversos perfiles del sujeto político. Así, características

como el género, la edad, el nivel de instrucción o la situación laboral sirven para predecir —en términos probabilísticos— si el sujeto incorpora una actitud inclinada a desarrollar la acción política o a prescindir de ella.

- La edad es un buen predictor del activismo político. En las diferentes etapas de su ciclo vital, un individuo siente un grado diferente de responsabilidad respecto de su propia existencia y de la de quienes le rodean: ello le lleva también a distintas intensidades de implicación política. De ahí que abunde una trayectoria político-vital que arranca con una baja participación política en el período de la juventud, sigue con un aumento progresivo a medida que se alcanza la madurez y desciende nuevamente en el período de vejez. Es sencillo comprobar que este ciclo vital coincide con cambios de estatuto personal: acceso al mundo del trabajo, emancipación del núcleo familiar de origen y constitución de la propia relación familiar, responsabilidades laborales y paternas, salida de los hijos del hogar, jubilación, etc.
- El género ha marcado también una diferencia en la participación política de hombres y mujeres. La marginación tradicional de la mujer respecto del mundo educativo, laboral y social, su concentración en tareas domésticas y familiares o la socialización en una cultura donde la política aparecía como ocupación masculina no eran incentivos para la participación de la mujer. Así sigue ocurriendo en sociedades con bajo nivel de desarrollo. Sin embargo, en las sociedades más avanzadas el cambio de condiciones sociales de las últimas décadas ha alterado significativamente esta situación: el acceso universal a la instrucción en todos sus grados, la participación en el mercado profesional, la libertad de decisión en el establecimiento de relaciones de pareja y en la procreación están equiparando también la posición de la mujer en la actividad política. Y aunque los datos revelan todavía una situación de desigualdad, el grado que ésta presenta disminuye a ritmo acelerado. Nuevamente se comprueba que son pautas culturales —y no otra cosa— las que hasta época reciente han marginado a la mujer en el universo político.
- El nivel de instrucción se está convirtiendo en el indicador más potente para explicar y predecir el grado de actividad política de los ciudadanos. La educación no sólo suministra mayor información. También proporciona más capacidad para interpretarla y mayor aptitud para expresar y defender las propias demandas y posiciones. Esta mayor confianza en las propias posibilidades estimula la disposición a intervenir en el escenario político, en comparación con quienes están limitados a los grados básicos de la instrucción y se sienten, por tanto, menos capaces de influir en dicho escenario.
- La posición en el ámbito social y profesional es también un factor asociado a las diferencias de actividad política. Mayores niveles de renta, calificaciones profesionales superiores y posiciones de dirección en el mundo laboral —ya sea el público o el privado— conllevan actitudes de mayor intervención en la política, en comparación con las que presentan los bajos niveles de renta, calificaciones profesionales elementales y situaciones

dependientes o subalternas en las relaciones laborales. De acuerdo con esta misma lógica, jubilados y parados se muestran menos inclinados a la participación que los trabajadores en activo.

---

### TERCERA EDAD Y POLÍTICA

En los países desarrollados, el envejecimiento de la población y el adelanto de la edad de jubilación han creado un importante contingente de ciudadanos que no son ya trabajadores en activo, pero que son usuarios intensivos de servicios públicos (sanidad, asistencia social, transporte público, etc.). Ello les convierte en actores a tener en cuenta por parte de gobiernos y partidos cuando han de proponer y aplicar políticas fiscales o políticas sociales. Son, pues, ciudadanos más atentos a la política que en tiempos anteriores.

---

En cierta medida, algunos factores mencionados —edad, género, posición o estatus laboral y social— se solapan y se refuerzan. Con todo, cuando se intenta separar su influencia respectiva, el nivel de instrucción aparece como el indicador más eficaz. En síntesis, pues, la posición personal en la esfera política se revela como un reflejo de la posición de cada uno en el ámbito social y de la percepción que tiene de sus expectativas de modificarla. Al recibir y ser capaz de manejar más información, al disponer de mayor capacidad de comunicación en todos sus ámbitos de relación, un sujeto se siente más seguro en la estructura social y más confiado y dispuesto a adoptar un papel más activo en la vida política: su sentido de lo que se ha denominado eficacia política personal —«lo que yo hago en política, tiene o puede tener alguna influencia»— le impulsa a intervenir, por intermitente o parcial que sea su actuación. En cambio, los individuos que pertenecen a grupos marginados o subordinados en la mayoría de las demás relaciones sociales son también los individuos que menos estímulo sienten para intervenir en un mundo político que comprenden poco y del que se sienten muy alejados.

Pero los rasgos o factores personales que hemos apuntado se combinan también con la influencia de otras variables, vinculadas a otras experiencias de cada individuo. Entre ellas pueden señalarse la actividad asociativa y la identificación ideológica.

- La participación en actividades colectivas de carácter no político —por ejemplo, en asociaciones culturales, religiosas, benéficas, sindicales, etc.— es también un buen predictor de intervención política, en cuanto ayuda al sujeto a integrarse en un núcleo social y a recibir del mismo un mayor sentido de su propia influencia. Lo mismo ocurre con los individuos que manifiestan una marcada afinidad ideológica con una determinada tendencia. Cuanto más intensa es esta definición ideológica —que encierra un sistema de valores—, mayor inclinación a la acción política: ello explica la mayor militancia de los grupos situados en los extremos de las escalas ideológicas,

en comparación con los que se ubican en posiciones moderadas o centristas.

Esta influencia entrecruzada de dos o más factores —personales, de grupo— puede alterar la conciencia inicial que un sujeto tiene de su propia posición y, con ello, el grado de su implicación política. Por ejemplo, la situación relativamente marginal de un agricultor en una sociedad postindustrial queda compensada si este agricultor ha vivido en una zona con fuerte tradición de asociación cooperativa, donde se le transmite más confianza en la fuerza individual y colectiva de su intervención. De modo parecido, un joven o una joven de un barrio marginal que se integra activamente en una organización cultural o religiosa puede también compensar su inicial inclinación a la pasividad con la experiencia positiva de su acción en una organización no política. En resumen, la confianza en la propia eficacia política —la expectativa de que una intervención personal puede obtener un cierto resultado— explica en buena medida por qué hay ciudadanos y ciudadanas que tienden a «hacer política» y por qué hay otros que la evitan.

---

#### ¿DE QUÉ MANERA PUEDE AUMENTARSE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA?

Si la disposición de un sujeto a intervenir en política parece estar asociada a determinados rasgos, ¿cómo cabría estimular la participación ciudadana en la vida política, que es la base de las instituciones democráticas? ¿Qué medidas pueden ser eficaces para comprometer políticamente a un mayor número de ciudadanos?

---

### Las distintas formas de hacer política

Hemos señalado ya que la acción política individual adopta formas diversas, que van desde lo menos perceptible a lo más espectacular. Por ejemplo, no suele considerarse como acción política el pago de los impuestos. Se trata de una conducta rutinaria —por poco grata que sea para quien la practica—, que no tiene ninguna espectacularidad. Y, sin embargo, expresa una de las vinculaciones políticas más directas entre el ciudadano y la comunidad política en la que se integra. En cambio, será fácilmente entendida como un acto político la objeción fiscal: es decir, la negativa de un ciudadano a cumplir con sus obligaciones tributarias porque discrepa de la política gubernamental —por ejemplo, en materia militar—. Hay, pues, una gama extensa de acciones que pueden calificarse como políticas, porque se insertan en el proceso que regula los conflictos de una comunidad. ¿Cómo puede ordenarse esta variedad de acciones?

- Los ciudadanos pueden intervenir en política individualmente o en grupo. A primera vista la distinción parece clara. Con todo, la distinción plantea un interrogante: ¿es posible la existencia de una acción política que no tenga —o que no pretenda tener— una irradiación colectiva? En

este sentido, ¿se dan efectivamente acciones políticas individuales? Cuando tratamos de acciones políticas, no estamos discutiendo sobre una conducta motivada por un criterio moral individual: estamos tratando del ámbito de lo público, del terreno de la interacción social y de la participación comunitaria en la formulación del interés colectivo. Por esta razón, toda acción política —aunque tenga un arranque individual— desemboca siempre en un movimiento colectivo, por minoritario que sea. Con todo, también interesa examinar la acción política desde la perspectiva individual y analizarla como una decisión que un sujeto adopta como respuesta a determinadas incitaciones o estímulos de su entorno y a partir de determinadas experiencias de su biografía personal.

- La acción política puede ejercerse de forma espontánea y esporádica, sin necesidad de establecer ningún acuerdo ni estrategia previa con otros actores. Es el caso de la decisión personal de enviar una carta a un periódico apoyando o criticando la actuación de un alcalde. O la de pintar un *graffiti* en un muro, en el que se exterioriza determinada opinión sobre la política. Pero es más frecuente la acción política que resulta de la coordinación entre diversas personas, desarrollada por una asociación o colectivo estable que comparte objetivos y utiliza recursos y métodos para alcanzarlos. Los ejemplos de acciones organizadas son múltiples: son las que el sujeto realiza como efecto de la afiliación —o de la simpatía— con partidos, sindicatos, asociaciones de vecinos, coordinadoras u organizaciones no gubernamentales de diferente tipo.
- Finalmente, la acción política puede ajustarse a formas convencionales o a formas no convencionales. Suele calificarse como convencional una acción política generalmente aceptada por la comunidad, porque se considera adecuada y ajustada a los valores dominantes: por ejemplo, discutir sobre política, afiliarse a organizaciones, votar, exigir derechos reconocidos legalmente mediante la recogida de firmas o el envío de cartas a la autoridad. Se trata de las formas legitimadas y, en cierta medida —aunque no siempre—, promovidas por las elites políticas. Por su parte, las formas no convencionales son aquellas que —con independencia de su objetivo— son rechazadas o mal vistas por parte de la comunidad: ocupaciones de locales, sentadas, interrupciones de tráfico, etc. Son modos de hacer política que entran en conflicto con algunos valores dominantes y que, por esta razón, encajan difícilmente entre las formas legalmente reconocidas. Ello explica que estas acciones no suelen ser promovidas por las elites, ya que representan un desafío a los modos normales —es decir, según la norma— de la política. Estas acciones no convencionales suelen expresar demandas sociales que difícilmente se satisfacen a partir de las formas convencionales. Por ello se califican también como acciones políticas de protesta.

Los estudios sobre la acción política —iniciados en sociedades de tradición liberal-democrática— se concentraron en un principio en las formas convencionales: se trata de las acciones que derivan del reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a intervenir en política. Sin embargo, hacia los años sesenta del siglo XX empezaron también a recibir atención las conductas políticas de protesta, consideradas a menudo como casos excep-

cionales o incluso desviados de la normalidad. En la actualidad y como veremos, ambas formas de acción política son tratadas en pie de igualdad y con atención semejante.

## Las formas convencionales de la política

Como se ha dicho, son las que se ajustan a las pautas marcadas por los valores y normas de los sistemas liberal-democráticos: corresponden, en general, al ejercicio de derechos reconocidos formalmente en la legislación de dichos sistemas.

- De acuerdo con las clasificaciones más conocidas, las actividades convencionales pueden agruparse en cuatro grandes capítulos, relacionados con momentos importantes del proceso político. Así se presentan en el cuadro V.21.1.

CUADRO V.21.1. *Una clasificación de actividades políticas convencionales*

<i>Actividades</i>	
<i>Relacionadas con el proceso electoral</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Votar.</li> <li>— Seguir la campaña electoral, a través de los medios o asistiendo a mítines y reuniones.</li> <li>— Participar en la campaña apoyando a un candidato o partido.</li> <li>— Contribuir económicamente a la campaña.</li> <li>— Persuadir a otros para orientar su voto.</li> <li>— Presentarse como candidato.</li> <li>...</li> <li>...</li> </ul>
<i>Relacionadas con la creación de opinión</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informarse de la política a través de los medios.</li> <li>— Debatir cuestiones políticas con familiares, amigos, compañeros de trabajo, etc.</li> <li>— Enviar cartas a los periódicos o telefonar a emisoras de radio y televisión, expresando opiniones políticas.</li> </ul>
<i>Relacionadas con el contacto con instituciones y autoridades</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Enviar cartas o mensajes de apoyo o de protesta a autoridades e instituciones.</li> <li>— Solicitar entrevistas con autoridades para tratar de problemas comunes o personales.</li> <li>— Firmar peticiones colectivas a las autoridades para reclamar alguna actuación política.</li> </ul>
<i>Relacionadas con la movilización política organizada</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Participar en manifestaciones autorizadas.</li> <li>— Participar en grupos o movimientos para resolver problemas locales.</li> <li>— Afiliarse a partidos u organizaciones.</li> <li>— Contribuir económicamente al apoyo de causas políticas.</li> <li>...</li> <li>...</li> </ul>

- Otras clasificaciones tienen en cuenta el nivel de esfuerzo que requiere cada una de las acciones políticas catalogadas. Por ejemplo, se contará entre las que requieren menos esfuerzo la obtención de información a través de los medios de comunicación o la emisión del voto. En cambio, exigen mayor dedicación y compromiso la participación activa en grupos de todo tipo, la contribución económica a causas políticas, la entrevista y la negociación con autoridades o la presentación como candidato a unas elecciones. Sin embargo, la medición del esfuerzo es complicada, ya que debe ponderarse en relación a las circunstancias personales de cada sujeto. Por ejemplo: para individuos con bajo nivel de renta, una módica contribución económica a una organización puede ser mucho más exigente que para individuos con situaciones económicas más cómodas. O la militancia en organizaciones implica mayor esfuerzo para quien dispone de menos tiempo: por ejemplo, una madre de familia con trabajo asalariado respecto de una joven estudiante o de un jubilado.
- Las actividades reseñadas no implican, por tanto, una jerarquía en cuanto al grado de dedicación o de compromiso, puesto que es la situación de cada individuo la que marca este grado de exigencia. Estas actividades tampoco son excluyentes: son compatibles. Un mismo ciudadano puede ejercer —y de hecho ejerce con frecuencia— más de una actividad. Pero en estudios realizados en varios países también se ha puesto de manifiesto —como vimos más arriba— la existencia de actores políticos «especializados», que tienden a concentrar su dedicación en una actividad o en un grupo de ellas.

### **El voto como acción política**

La ciencia política contemporánea —nacida en contextos liberal-democráticos— ha prestado mucha atención al comportamiento electoral. Dos razones explican esta atención preferente. Desde un punto de vista ideológico, en el acto electoral se encuentra la fuente que legitima el poder político. Salvo contadas excepciones, los titulares del poder requieren de la elección para legitimar su posición: incluso los gobernantes dictatoriales se esfuerzan por organizar algún tipo de elección para conseguir cierta respetabilidad. Y, también con pocas excepciones, las elecciones constituyen el símbolo más claro de vinculación de un individuo con su comunidad política. Desde un punto de vista instrumental, la conducta electoral es la más asequible a la observación y al estudio: es una conducta pública, organizada, simultánea, cuantificada, etcétera, de la que se disponen muchos datos en comparación con otras conductas relacionadas con la política, como pueden ser las conversaciones que un sujeto mantiene con su familia o su exposición a la información política.

- La intervención en el proceso electoral puede adoptar formas diversas: asistir a mítines de los candidatos, prestar ayuda como voluntario en la organización de sus campañas, contribuir económicamente a las mismas, presentarse como candidato, etc. Los ciudadanos participan en diferente

medida en estas actividades, según condiciones personales y según tradiciones nacionales. Sin embargo, la acción electoral principal es la emisión del voto y a ella se han dedicado la mayoría de los estudios. Dichos estudios suelen concentrar su atención en algunas dimensiones del comportamiento electoral: participación, orientación del voto y volatilidad.

- Votar o abstenerse es la primera opción que las elecciones plantean. Si examinamos datos de países con tradición de competición electoral abierta y libre se comprueba que en general son más los ciudadanos que acuden a votar que los ciudadanos que se abstienen. Tal como aparece en el cuadro V.21.2, los diferentes países presentan grados de participación de intensidad variable. Pero en todos ellos la participación media supera la mitad del electorado y, en algunos casos, se acerca al 90 %. Entre los menos participativos hay que situar a los electorados de Estados Unidos y Suiza; entre los más participativos se ubican los electorados escandinavos, alemán o italiano. En la mayoría de los casos se tiende a una cierta estabilidad en la participación, aunque se detecta una tendencia a la baja en las democracias consolidadas. Por otra parte, no todas las elecciones son igualmente atractivas para los votantes. En todos los sistemas políticos se registran elecciones que movilizan en mayor medida que otras. A las primeras se las suele calificar de elecciones de «primer orden» para significar que son percibidas por los ciudadanos como de mayor impacto o importancia política: entre ellas se cuentan las elecciones parlamentarias y —allí donde se convocan— las elecciones presidenciales. En cambio, son consideradas como elecciones de «segundo orden» las consultas de ámbito local, regional o europeo: la participación en estas consultas es generalmente inferior a la que se da en las de «primer orden». Finalmente se dan también circunstancias coyunturales que estimulan la participación: por ejemplo, el hecho de una competencia reñida y equilibrada entre partidos o candidatos, que rodea de incertidumbre el resultado final de la elección.

CUADRO V.21.2. *Participación media (% sobre censo) en elecciones parlamentarias de algunos países (1945-2003)*

Bélgica*	92,5	Finlandia	75,6
Austria	90,9	Reino Unido	75,2
Italia**	89,8	Francia	74,8
Nueva Zelanda	89,0	España	73,8
Países Bajos**	86,6	Portugal	73,6
Dinamarca	86,0	Irlanda	72,6
Suecia	85,7	Japón	68,7
Alemania	85,0	Canadá	67,7
Australia*	84,2	India	57,1
Noruega	80,4	Suiza	56,6
Israel	80,3	Estados Unidos	47,7
Grecia	79,9		

\* Voto obligatorio.

\*\* Voto obligatorio en algún período.

FUENTE: Idea Database. [www.idea.int](http://www.idea.int)

---

PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN ELECTORAL: ¿DÓNDE RESIDE LA ANOMALÍA?

Frente a una tradición de abundantes estudios sobre los abstencionistas electorales se ha hecho notar que debería despertar mayor interés la conducta de quienes votan que la de quienes se abstienen.

La pregunta principal debería ser por qué hay más ciudadanos dispuestos a votar que a abstenerse. Un actor consecuente —tal como lo describe un modelo de interpretación racional— tendería a la inhibición electoral: los costes de reunir información sobre los diversos candidatos, de reflexionar sobre cuál de ellos se ajusta más a las necesidades propias y de dedicar tiempo al propio acto electoral no están proporcionados a la probabilidad de que el voto emitido por aquel sujeto sea el que efectivamente decida la elección del candidato preferido. Lo racional sería abstenerse y lo irracional es acudir a votar. Sin embargo, y como hemos dicho, los ciudadanos que deciden votar superan por regla general a los que se inhiben.

El modelo sociocultural, por su parte, explicaría la inclinación a votar como resultado de la posición del sujeto en el universo sociopolítico. La marginación social propiciaría la inhibición electoral. En cambio, favorecería la decisión de votar la integración en la cultura política de una sociedad que considera el voto como obligación cívica y juzga la abstención como una dejación de responsabilidad. Pese a la conciencia de que es mínima la probabilidad de que el voto que uno emite sea el decisivo para decantar la elección, un sujeto socializado en aquellas pautas culturales tenderá a acudir a las urnas por respeto a valores que ha interiorizado a lo largo de su vida.

---

- Cuando un ciudadano ha decidido votar, ¿cómo orienta su preferencia electoral y qué motivos le impulsan a inclinarse por una opción en lugar de otra? Frente a la multitud de ofertas electorales que los ciudadanos reciben, son relativamente pocas las que reciben un apoyo electoral de cierta entidad. Esta «simplificación» del mapa político que los electores realizan puede ser más o menos drástica. En algunos casos, los votos acaban orientándose únicamente hacia dos grandes partidos o coaliciones: así sucede en Estados Unidos. En otros casos, una docena de partidos pueden obtener significativo apoyo electoral: es lo que ocurre en los Países Bajos o en Israel. Entre estos dos extremos se sitúan los electorados de los demás países, que reparten su voto entre un número moderado de candidaturas partidistas. Los factores que influyen en la decisión del elector varían según el contexto en que la elección se produce. El número de divisorias históricas —o *cleavages* (cfr. I.1)— que atraviesan una determinada comunidad facilitan, alternativamente, la concentración o la dispersión del voto. Por ejemplo, en sociedades donde la fractura dominante y casi exclusiva ha sido de carácter socioeconómico, el elector tiende a orientar su voto en función de su posición ante la divisoria principal y da su confianza a una de las dos fuerzas políticas que se sitúan a ambos la-

dos de dicha divisoria. En cambio, allí donde se añaden a la divisoria social una escisión nacional y/o una escisión religiosa, el votante puede seleccionar un mayor número de opciones.

Pero hay también factores más directamente vinculados a las actitudes del propio elector o a la propia circunstancia electoral. Entre los que suelen tener mayor impacto hay que situar su proximidad ideológica a un partido o a una tendencia, la atracción que ejercen sobre él la imagen personal de los líderes o el voto emitido en elecciones anteriores. También la capacidad persuasiva de las campañas electorales puede influir sobre el voto de un número limitado de electores, aunque sea a veces este número el que tenga un impacto decisivo sobre el resultado final de la elección.

- Finalmente, hay que señalar las variaciones que presenta la trayectoria electoral de cada sujeto. Hay ciudadanos que se distinguen por su constancia, ya sea en la abstención, ya sea en la participación. Y, cuando participan, exhiben la misma constancia votando siempre a un mismo partido o tendencia política. En cambio, otros ciudadanos siguen trayectorias más irregulares: votan o se abstienen, según las circunstancias. Y modifican la orientación de su voto con relativa facilidad en cada una de las elecciones. Podría juzgarse al primer tipo de elector como ejemplo de ciudadano fiel y constante, pero también de rutinario y sumiso. El segundo modelo puede ser tachado de volátil y frívolo, pero también de juicioso y preocupado por adoptar en cada circunstancia un comportamiento ajustado al momento. Los estudios empíricos revelan un grupo numeroso de electores que sigue una misma pauta de acción: más participativo que abstencionista o a la inversa, más fiel a una misma orientación política en todas las elecciones. Con todo, a partir de los años setenta del siglo xx algunos países de tradición democrática han registrado un incremento del número de ciudadanos dispuestos a modificar su conducta en atención a las circunstancias de cada elección: los cambios culturales referidos en otro lugar (cfr. II.8) estarían en el origen de esta transformación, que algunos equiparan a una forma de *zapping* político-electoral.

El voto —como conducta política— contiene una decisión individual. Pero la suma de estas decisiones individuales se convierte en un hecho político colectivo. Allí donde las elecciones se desarrollan en condiciones de competencia libre entre alternativas, este hecho colectivo desempeña importantes funciones en el seno del sistema político. Estas funciones se han sintetizado en tres afirmaciones: producir gobierno, producir representación y producir legitimidad.

En primer lugar y como se percibe a primera vista, el proceso electoral permite seleccionar a quienes han de ocupar puestos de autoridad en las instituciones: un escaño parlamentario, la jefatura del estado, la alcaldía, etc. En segundo término, el voto contiene una delegación o representación para expresar determinadas aspiraciones o demandas, que los electores quieren ver satisfechas gracias a la acción de las instituciones. Finalmente, la decisión electoral encierra un componente simbólico de primer orden. Se convierte en un acto de identificación con colectivos con los que el votante se siente aso-

ciado de forma más o menos directa: en su manera de pensar, en su condición social, en sus convicciones religiosas, en su identidad nacional, etc. Y, en último término, con toda la comunidad política de la que forma parte y cuya existencia y forma de organización legítima periódicamente con su voto.

### **Otras formas convencionales de acción política**

Junto a los procesos electorales se dan —como hemos visto— otras actividades relacionadas con la formación de la opinión, el contacto con las autoridades y la movilización organizada. ¿Con qué intensidad se aplican los ciudadanos a estas actividades? Ya hemos dicho que un análisis comparado de la situación en algunas democracias europeas ha permitido identificar en torno a un tercio de la población que prácticamente se inhibe de toda conducta política convencional. En contraste con este grupo, se localiza un contingente minoritario —en torno al 8 %— que utiliza más de una de las formas de intervención política convencional. Entre ambos extremos se sitúa la gran mayoría de la población.

Cuando se analizan diferentes tipos de conducta política se constata que entre el 60 y el 80 % de los entrevistados discute sobre política con sus amigos, «con frecuencia» o «en algunas ocasiones». Entre el 30 y el 80 % han firmado alguna petición o manifiesto. En 16 de los 20 países examinados, ambos porcentajes se incrementaron entre 1974, 1981 y 1990 (Inglehart).

En cambio, disminuye la propensión a afiliarse a partidos, sindicatos u organizaciones religiosas, que constituían los vehículos de movilización propios del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. Esta disminución podría parecer contradictoria con el aumento señalado para los indicadores anteriores: debate político, firma de alguna petición o manifiesto. La respuesta a esta paradoja aparente se dio anteriormente (IV.17): el hecho de que algunas formas de participación tradicionales hayan perdido capacidad de atracción no significa forzosamente el crecimiento de la apatía o el desinterés ciudadano. Lo que revela, en todo caso, es que las nuevas generaciones socializadas en momentos históricos diferentes y bajo pautas culturales «posmaterialistas» entienden de otra manera la participación política. Eluden los compromisos con organizaciones demasiado asociadas al pasado y exploran formas flexibles y esporádicas de intervenir políticamente, como las que exponemos a continuación.

### **Las formas no convencionales de la acción política**

Como se ha dicho más arriba, las formas no convencionales de la acción política son modos de «hacer política» que entran en conflicto con algunos valores dominantes. Suelen desarrollarse al margen de los cauces institucionales y al borde o más allá de la legalidad aceptada. Están asociadas a las demandas de quienes tienen poca confianza en la eficacia de las formas convencionales.

- Pueden ser conductas de muy diversa índole, que van desde actos de resistencia pacífica hasta la destrucción de bienes por medio de la acción violenta, pasando por la negativa a cumplir obligaciones legales. Entre ellas se cuentan, por ejemplo:
  - actos testimoniales de expresión física o cultural (encierros, huelga de hambre, reuniones festivas);
  - obstrucción de actividades ajenas (bloqueo del tránsito, sentadas, ocupaciones de locales, boicot de actos públicos o de actividades comerciales, etc.);
  - pintadas de protesta y reivindicación en lugares públicos;
  - boicot de servicios o productos;
  - resistencia al cumplimiento de obligaciones legales: al pago de impuestos, tasas o alquileres, al servicio militar obligatorio, etc.;
  - manifestaciones ilegales o huelgas salvajes, sin observar los requisitos señalados por la ley; o, incluso,
  - destrucción o deterioro de bienes públicos y agresión contra personas, que el uso de la violencia física aproxima a las actividades terroristas.

Muy a menudo, estas actividades no convencionales están estrechamente ligadas a su espectacularidad mediática: formar cadenas humanas, ocupar lugares de gran visibilidad (monumentos, puentes, grúas), etc., son actos que adquieren mayor resonancia en la medida en que son difundidas por los medios audiovisuales, previamente convocados por los propios protagonistas.

El grado de aceptación que estas actividades reciben por parte de la opinión general oscila según los casos y según los países. Se ha estimado que las más aceptadas son las diversas formas de objeción al pago de impuestos o rentas y el boicot de productos y servicios. Las menos admitidas son la violencia contra las cosas y contra las personas. En un punto medio se situarían actos como la obstrucción del tránsito o la ocupación de edificios. Sin embargo, el grado de aceptación no equivale a la disposición a participar en tales actividades, ni a una intervención efectiva en las mismas: en uno y otro caso, las cifras se reducen porque no todos los que dicen aceptarlas han participado en ellas o están dispuestos a hacerlo.

---

#### ACCIÓN POLÍTICA NO CONVENCIONAL Y DESAFÍO A LA ELITE

Como un gesto de desafío a las elites políticas y sociales tradicionales que encuadran y dirigen la actividad política institucional, ha sido interpretada la creciente aceptación de la acción política no convencional. Este tipo de conducta —firma de peticiones o manifiestos, ocupaciones, boicot a empresas, asistencia a manifestaciones, etc.— se da con mayor frecuencia en las democracias postindustriales donde mayor presencia tienen los llamados valores posmaterialistas o de afirmación personal (Inglehart-Wenzel, 2006).

---

### **Entre lo convencional y lo no convencional: una elección táctica**

Hay que tener presente que lo no convencional de hoy puede ser lo convencional de mañana. Lo que separa a las formas convencionales de las no convencionales es una valoración social que varía con el tiempo. Algunas formas de acción que en el pasado fueron juzgadas como rechazables y peligrosas para el orden establecido, con el tiempo se han convertido en convencionales, legítimas y legalizadas por el sistema. Un buen ejemplo de ello son las huelgas —prohibidas y reprimidas hasta bien avanzado el siglo XIX y reconocidas luego como un derecho fundamental— o la aceptación de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio en este último cuarto de siglo.

Hasta la década de los sesenta del siglo XX, la ciencia política no tuvo demasiado en cuenta a las llamadas formas no convencionales: a menudo eran consideradas como expresiones de anormalidad prepolítica. Sin embargo, a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta, con la eclosión de las luchas por la igualdad de los derechos civiles de la comunidad negra de Estados Unidos, muchos analistas empezaron a percibir la acción no convencional como un interesante y útil instrumento de participación política. Posteriormente, las actividades de denuncia de la guerra del Vietnam y de boicot al servicio militar obligatorio en Estados Unidos, las campañas pacifistas en Gran Bretaña en contra de las instalaciones militares de carácter nuclear, la irrupción del movimiento ecologista en Alemania y la expresión pública del feminismo en la mayoría de sociedades occidentales aumentaron la visibilidad de este tipo de comportamientos, que fueron plenamente incorporados como objeto de estudio de la ciencia política.

Esta tendencia se ha reforzado cuando han hecho su aparición las grandes manifestaciones callejeras de ámbito universal, capaces de movilizar a sectores amplios de la población en diversos países. Con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y con el uso inteligente de la protesta como espectáculo mediático, las movilizaciones contra la globalización neoliberal —iniciadas en Seattle en 1999— o contra la guerra de Irak —en muchas ciudades del mundo en 2003— han contado con la adhesión de amplios sectores de la población y han despertado el interés creciente de la ciencia política por esta forma de acción colectiva.

- Qué lleva a un sujeto a la adopción de formas no convencionales de acción política? La utilización de una u otra forma de acción política se ha relacionado con la valoración que cada sujeto hace del sistema político en su conjunto (Marsh). Algunos sostienen que la participación convencional se basa en una valoración positiva de dicho sistema: supondría una adhesión —el llamado «apoyo difuso»— a las reglas establecidas y una percepción de la propia eficacia política personal por parte de quienes las prefieren. En cambio, la participación no convencional estaría asociada a la insatisfacción y al rechazo al sistema, abar-

cando desde una voluntad reformadora hasta una pretensión rupturista y revolucionaria. De este modo se configurarían dos colectivos diferentes, inclinados a una u otra forma de intervención. Sin embargo, esta distinción se ha hecho menos tajante desde la década de los ochenta del siglo xx. Son numerosos los individuos que recurren a formas no convencionales de acción política, sin que ello signifique una oposición decidida al sistema mismo: adoptan dichas formas por criterios de conveniencia práctica y siguiendo motivos tácticos, más que por cuestiones de principio.

- Se ha observado, en consecuencia, una progresiva extensión de la conducta política «dual» por parte de personas que combinan sin dificultades la participación convencional y la no convencional. Se ha atribuido este fenómeno a la mejor educación de amplios sectores sociales. Con el aumento del nivel educativo de la sociedad ha crecido el número de personas capaces de utilizar categorías políticas abstractas y se ha extendido también la conciencia de la eficacia política personal entre un mayor número de ciudadanos. De ahí su mayor disponibilidad a intervenir políticamente mediante actuaciones de diferente tipo.
- La comprobación de que existe una disposición creciente a utilizar ambas formas de intervención política ha permitido elaborar otra manera de catalogar a los actores. En ella se combinan, por un lado, los objetivos del actor político y, por otro, las formas a que recurre. De este modo se pueden definir cinco tipos de ciudadanos: inactivos, conformistas, reformistas, contestatarios y activistas, tal como aparece en el cuadro V.21.3. En esta tipología se califica como inactivos a los sujetos que se abstienen de toda acción política, tanto convencional como no convencional. Sólo en algún caso se exponen a recibir alguna información política. Los conformistas serían los individuos únicamente activos en formas convencionales: se informan mínimamente, discuten esporádicamente y, en algunos casos, desarrollan alguna otra actividad (asistencia a algún mitin, participación secundaria en alguna campaña). Los reformistas, por su parte, recurren a un repertorio de actuaciones más amplio: no sólo participan en las vías convencionales, sino que también acuden a algunas formas no convencionales con poco riesgo o con contenido poco rupturista (por ejemplo, una sentada). Por su parte, los activistas emplean una u otra forma de acción, según les convenga. Están implicados en la participación convencional, pero no rehúsan la no convencional cuando la consideran útil. Finalmente, los contestatarios utilizan de modo preferente o exclusivo las formas no convencionales, porque rechazan las convencionales que perciben como manipuladoras e ineficaces para sus objetivos de cambio. Los grupos más numerosos son, en principio, los inactivos y los conformistas.

CUADRO V.21.3. *Una tipología de actores políticos individuales*

		<i>Actividades políticas convencionales</i>	
		<i>Ninguna o casi ninguna</i>	<i>Varias</i>
<i>Actividades políticas no convencionales</i>	<i>Ninguna o casi ninguna</i>	Inactivos	Conformistas
	<i>Varias</i>	Contestatarios	Reformistas
			Activistas

Adaptado de Marsh, A. (1990), *Political Action in Europe and the USA*. Londres.

### ¿Aumenta o disminuye la actividad política de los ciudadanos?

Es frecuente escuchar afirmaciones a primera vista contradictorias sobre la actividad política. Por un lado se afirma que «la gente *pasa* cada vez más de la política». Se sostiene que la ciudadanía tiene menos confianza en las instituciones y sus dirigentes, que se aleja de ambos y deja de participar en la política. Pero, al mismo tiempo, no es raro oír que «todo acaba politizándose», para expresar que son más y más las cuestiones y conflictos que se trasladan al escenario político, pidiendo a los políticos y a las instituciones que tomen cartas en el asunto: inmigración, eutanasia, alimentos transgénicos, medio ambiente, trato preferente para personas marginales o con minusvalías, etc. ¿Cómo conciliar estas dos afirmaciones?

- Recordemos, en primer lugar, lo que ya se dijo sobre la redefinición constante del ámbito de la política, en función de los intereses de grupo (cfr. I.1). A lo largo de la historia se suceden estrategias de politización y de despolitización de determinadas cuestiones: a algunos actores les conviene y a otros les perjudica que tales cuestiones sean tratadas políticamente. Por tanto, no es de extrañar que en cada momento surjan nuevos ámbitos y nuevos actores políticos en torno a determinados conflictos: la discriminación de la mujer, la agresión al medio ambiente, la manipulación biogenética, etc.
- Al mismo tiempo es constatable que en muchas partes del mundo se ha incrementado el acceso a la información política —aunque no siempre de primera calidad— como efecto de la difusión de los medios de comunicación (IV.20 y 24). También existe hoy mayor capacidad para procesar esta información, como resultado de la extensión de la instrucción en todos sus niveles, incluido el universitario. Este cambio ha sido calificado como «la movilización cognitiva» (Inglehart) de una ciudadanía que, al sentirse mejor informada y más instruida, también se siente en principio más competente para intervenir —con opiniones o con iniciativas— en la escena política.

- Por otra parte, en los países desarrollados la creciente terciarización de la economía, la transformación de relaciones entre mundo urbano y mundo rural, la revolución de las comunicaciones o los nuevos modelos de familia han puesto en crisis algunas estructuras de solidaridad básica y han alterado los procesos de socialización que estaban en la raíz de muchas actitudes personales y colectivas ante la política. Como vimos (cfr. IV.17 y 18), en estas sociedades ha crecido la atención a los valores posmaterialistas, más relacionados con el afán de expresión de la identidad personal y de grupo, que con las necesidades básicas de seguridad o de conservación. En este contexto, las familias, las Iglesias o los partidos no desempeñan ya el papel central que habían tenido cuando desde principios del siglo XIX se fue abriendo un espacio —progresivamente ampliado— para hacer de la política una práctica de masas.
- Todo ello ha repercutido sobre el modo de hacer política. La ciudadanía se ha hecho más selectiva en su atención a los asuntos políticos y en las formas de intervenir en ellos. Se interesa, no tanto por la política en general como por algunas cuestiones que le afectan directamente: por ejemplo, la instalación de un equipamiento de riesgo (central nuclear, planta depuradora, vertedero, prisión, etc.) cerca de su lugar de residencia, el mal funcionamiento de un servicio público en su área, la inseguridad ciudadana o el tráfico de drogas, etc. Quienes se sienten afectados por estas situaciones recurren a menudo a formas políticas no convencionales. Algún observador ha señalado el carácter desintegrador de este tipo de movilización estrictamente basada exclusivamente en una problemática singular o localizada y sin visión del interés global. Pero junto a estos movimientos aparecen también sectores especialmente sensibles a los problemas globales del medio ambiente o a la solidaridad internacional, a las cuestiones relacionadas con el progreso económico o con la marginación social. Se trata de los llamados «públicos temáticos», atentos a un solo aspecto o tema de la vida colectiva, ya sea porque concierne personalmente, ya sea porque lo entienden como de interés general.
- En este contexto, la observación paralela de la acción política convencional y de la no convencional revela que, en los últimos treinta años y en términos globales, se ha registrado un aumento de la implicación ciudadana en la política. Pese a algunas apreciaciones superficiales en sentido contrario, los datos disponibles revelan que aumenta el interés por la política y la disposición a intervenir en ella (Kaase-Newton, Inglehart). Pero en este aumento global, la participación convencional y la no convencional se dosifican de manera particular.

Con la excepción de la participación electoral o de la afiliación a partidos y sindicatos —que se estancan o se mueven a la baja—, otras formas de acción convencional se han mantenido en niveles estables o se han incrementado. Por su parte, la acción política no convencional se ha extendido en casi todos los países analizados. A ello ha contribuido la evolución de las divisorias o *cleavages* estructurales y la transformación de los valores dominantes en las sociedades desarrolladas. Este incremento de la acción no convencional ha sido magnificado por los medios audiovisuales: ello se explica por el carácter espectacular de algunas de estas for-

mas no convencionales, cuyo eco resuena con más fuerza gracias a la buena acogida que encuentran en los medios de comunicación.

---

#### INDÍGENAS Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Un ejemplo de éxito en el uso de la movilización no convencional es la creciente presencia de los pueblos indígenas en la arena política de América Latina. Hasta finales del siglo pasado, las comunidades indígenas habían sido ignoradas pese al hecho de que en algunos países constituyen más del 30 % de su población e incluso más del 60 % en Guatemala y Bolivia. Son muestras de esta creciente movilización la irrupción del movimiento zapatista en 1994 en México, el marcado acento multicultural de los acuerdos de paz firmados en Guatemala en 1996, la formación de los partidos indigenistas en Ecuador y Bolivia, la capacidad reivindicativa de las comunidades caribeñas en Centroamérica; la presencia organizativa de los mapuches en Chile y Argentina o el impacto mediático de algunos líderes de distintos pueblos amazónicos en varios países de la región. La elección en 2005 de Evo Morales —perteneciente al pueblo aymara— como presidente de Bolivia constituye una muestra sobresaliente del impacto de tales movilizaciones sobre la política institucional.

---

- El resultado final de todo ello es una situación en la que se combinan formas convencionales con formas no convencionales: unas y otras son adoptadas por actores políticos mejor informados y más pragmáticos, cada vez más inclinados a no desdeñar ninguna de las posibilidades de intervención que se les ofrezcan. Desde esta perspectiva, lo que aparece como descenso en la actividad política no sería más que el reflejo de un cambio más profundo en el mismo modo de concebir el espacio de la política y las formas que los ciudadanos tienen de ubicarse en el mismo.
- Por su parte, en las sociedades en vías de desarrollo se ha registrado un cierto avance en la implantación de sistemas políticos más abiertos a la participación ciudadana. La llamada «tercera ola» de la democratización (Huntington) ha alcanzado de modo desigual a países que durante años estuvieron regidos por sistemas autoritarios. Es el caso de América Latina, el Sudeste asiático o la Europa central y oriental. Aunque sea de modo lento y desigual, en buena parte de dichos países se han difundido ciertas formas de actividad política entre sectores tradicionalmente excluidos de las mismas. Difícilmente puede afirmarse, pues, que la actividad política haya disminuido en estos contextos, por incipiente y precaria que aparezca en muchos momentos.

Así pues, la respuesta a la pregunta inicial —¿aumenta o disminuye la actividad política?— ha de ser matizada. Las formas convencionales de participación aumentan —aunque sea lentamente— en sociedades que nunca

las han conocido hasta fecha muy reciente. Y también se mantienen —con excepciones— allí donde se implantaron a partir del siglo XIX, combinadas ahora con la expansión de formas no convencionales: en este caso, puede afirmarse que no hay «menos actividad política», sino una actividad política distinta de la que ha sido predominante hasta hace pocas décadas.

---

#### ALCALDES EN LA CARRETERA

En 1998, varios centenares de vecinos de algunos municipios de una determinada región catalana encabezados por sus respectivos alcaldes, interrumpieron el tránsito de una importante carretera nacional que atraviesa dichas localidades. El objetivo de la actuación era reclamar al ministerio estatal de obras públicas la construcción de una vía alternativa para evitar los frecuentes accidentes producidos en el trazado existente de dicha carretera. ¿Qué elementos de este episodio le llaman la atención?

---



# LA ACCIÓN COLECTIVA: (1) LOS GRUPOS DE INTERÉS Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

### **Los actores políticos colectivos como protagonistas**

Hemos señalado que la política no es una actividad exclusiva de los políticos. Y hemos visto también que todo comportamiento político posee una dimensión colectiva: el acto político de un sujeto individual tiende a integrarse en un conjunto de actos realizados por otros, con el fin de aumentar su incidencia sobre la toma de decisiones y asegurar su aceptación.

Por esta razón, el día a día de la política —tal como nos la presentan los medios de comunicación— otorga un gran protagonismo a los actores colectivos. Resalta, por ejemplo, el papel de los partidos. Pero, junto a ellos, es también intensa la actividad de otros colectivos: una organización de agricultores realiza una sentada, un colegio de abogados se pronuncia sobre un proyecto de ley del gobierno, un sindicato declara una huelga, una asociación de vecinos denuncia la inseguridad en su barrio, una organización ecologista promueve la clausura de las centrales nucleares, una coordinadora feminista se moviliza contra las agresiones domésticas a las mujeres, etc.

¿Cómo caracterizar a estos actores colectivos? A pesar de su extrema variedad podemos definir a los actores políticos colectivos a partir de unas determinadas características comunes:

- la asociación voluntaria, puesto que sus miembros forman parte de los mismos sin que ello les sea impuesto obligatoriamente por la autoridad política;
- la estabilidad relativa de su actividad, ya que no se trata de fenómenos estrictamente circunstanciales, como podría ser la coincidencia de un grupo de personas en una discusión de calle o en la asistencia a un mitin político;
- la comunidad de intereses y objetivos (ya sean latentes o explícitos), que produce una cierta homogeneidad entre los individuos de que se compone; finalmente,
- una línea de acción coordinada y organizada —en mayor o menor medida— mediante el uso de medios e instrumentos diversos.

¿A qué responde esta dimensión colectiva de la acción política? Hemos de repetir nuevamente que la política trata de las tensiones que se dan entre grupos amplios de una misma comunidad y de las discrepancias sobre cómo abordar la regulación o solución de dichas tensiones (cfr. I.1). Se trata, pues, de conflictos que afectan a colectivos amplios: hombres o mujeres, asalariados o empresarios, creyentes o no creyentes, campesinos o trabajadores industriales, autóctonos o inmigrantes, etc. La acción política de unos y otros apunta a conservar o a modificar la posición y los intereses de los miembros de cada grupo en el conjunto social. A veces sostienen actitudes defensivas y conservadoras, a veces propugnan cambios e innovaciones que les permitan mejorar su situación. Así ocurre cuando una organización agrícola reclama más subvenciones para determinados productos, cuando un sindicato convoca una huelga para reivindicar mejores condiciones salariales, cuando una confesión religiosa exige respeto a sus creencias o cuando determinadas empresas se oponen a regulaciones más exigentes en materia medioambiental. De este modo se explica la presencia dominante de los grupos organizados en el escenario político.

---

#### INTERROGANTES SOBRE LA ACCIÓN COLECTIVA

La acción política puede ser emprendida por los individuos de cada grupo de modo descentralizado y espontáneo. Pero es más frecuente que tal acción sea concertada entre varios sujetos de un mismo grupo, que comparten una misma posición y un mismo proyecto y que se organizan de modo relativamente centralizado. Sin embargo, esta acción coordinada no suele obtener una adhesión masiva de todo el grupo e implica sólo a una parte del mismo. Sólo un porcentaje minoritario de los asalariados se agrupa en sindicatos. No todas las mujeres se adscriben a un colectivo feminista, ni todos los campesinos forman parte de las organizaciones agrarias. Esta situación ha planteado una serie de interrogantes en el terreno de la teoría social: ¿qué explica la participación o la inhibición de los miembros del grupo en una acción colectiva? ¿qué razones llevan a un individuo a cooperar en una causa común, cuando es incierto o limitado el beneficio que puede obtener de dicha cooperación? ¿qué mecanismos contribuyen a la cohesión de los actores colectivos organizados y cómo se consigue orientar su actividad estable hacia un mismo objetivo? ¿cómo se asegura que el agente colectivo obrará en beneficio de todo el grupo y no sólo para ventaja de sus dirigentes y asociados? En este capítulo, nuestro objetivo es ofrecer una descripción de los actores colectivos organizados. Con ello se dan algunos elementos para responder de manera indirecta a alguno de los interrogantes planteados. Pero un tratamiento con mayor detalle y profundidad requiere acudir a algunos de los autores contemporáneos que se han ocupado de este aspecto de la teoría política y social y cuyas obras aparecen en la bibliografía de referencia.

---

## Una tipología

Los actores políticos colectivos adquieren protagonismo cuando aparece la política de masas y se abre un espacio amplio para la intervención política. Así, se detecta la presencia de dichos actores en los procesos históricos que dieron lugar a las revoluciones liberales, en las movilizaciones obreras y democratizadoras del siglo XIX y, sobre todo, en el tránsito del estado elitista de cuño liberal al estado liberal-democrático actual.

A medida que el sistema político facilitaba la expresión de las demandas de diversos grupos sociales fueron constituyéndose estos intermediarios o agentes colectivos. Su existencia no había sido prevista por la teoría liberal, pero fueron incorporados progresivamente a su modelo de organización política: primero, con resistencias, más adelante con un simple reconocimiento de hecho y, finalmente, otorgándoles protección legal.

En las sociedades contemporáneas, la creciente complejidad de sus estructuras sociales y la politización de muchas cuestiones que en otro tiempo eran dejadas al libre acuerdo de sus protagonistas han multiplicado el número de actores políticos colectivos y han acentuado su diversidad. Una clasificación esquemática nos señala tres grandes tipos de actor colectivo: los llamados movimientos sociales, los grupos de interés y los partidos políticos. ¿Qué criterios nos permiten diferenciarlos?

1. La estabilidad de su estructura. Esta estructura puede ser sólida y permanente, tal como corresponde a los grupos de interés o a los partidos o, por el contrario, puede estar sujeta a variaciones y oscilaciones como ocurre en muchos movimientos sociales.
2. El discurso que desarrollan. Las propuestas que promueven los actores colectivos pueden tener una pretensión global, intentado una intervención en todos los campos temáticos: éste es el caso de los partidos. Pueden, en cambio, concentrarse en un solo campo temático de carácter específico y suficientemente acotado de carácter sectorial: económico, cultural, religioso, etc. O, finalmente, puede subrayar una sola dimensión de carácter «transversal», pero que afecta a una pluralidad de campos temáticos. Así ocurre, por ejemplo, con el movimiento feminista, que adopta la discriminación de género como motivo de intervención política en varios campos: familiar, laboral, político, cultural, etc.
3. Finalmente, el escenario preferido para su intervención. En algunos casos, este escenario es el ámbito institucional —el parlamento, gobierno, las diversas administraciones, etc.— y en él se concentra la intervención principal del actor colectivo: ocurre así con los partidos. En otros casos, el escenario preferido puede ser el ámbito extrainstitucional, con tendencia a adoptar formas de actividad no convencionales: así se da en muchos movimientos sociales.

Ya sabemos que cualquier tipología supone una reducción de la realidad. Permite una relativa ordenación de la diversidad, pero impide la apreciación de matices y deja fuera a situaciones intermedias o de transición:

así, se han dado históricamente tránsitos de un tipo a otro —por ejemplo, la conversión del movimiento ecologista en partido—, lo cual implica fases intermedias que no aparecen en una tipología ideal como la que presenta el cuadro V.22.1.

CUADRO V.22.1. *Una tipología ideal de actores colectivos*

		Tipos		
		Movimientos sociales	Grupos de interés	Partidos políticos
Criterios	Grado de estructuración	Variable	Fuerte, estable	Fuerte, estable
	Discurso	Transversal	Sectorial	Global
	Escenario preferente de actuación	Social, no convencional	Institucional, social	Institucional
	Orientación hacia el poder institucional	Cambio/Enfrentamiento	Presión	Ejercicio
	Estrategia	Conflicto	Acceso a autoridades y a los medios	Competencia
	Recursos	Movilización popular, organizaciones no gubernamentales, acciones mediáticas	Conocimiento experto, recursos económicos	Apoyo electoral, cargos en las instituciones

### Los grupos de interés: influir y presionar

De acuerdo con la tipología trazada, los grupos de interés se caracterizan por ser asociaciones voluntarias que tienen como objetivo principal influir sobre el proceso político, defendiendo propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad: los trabajadores asalariados, los miembros de una confesión religiosa, los empresarios de la industria química, etc. Estos grupos se proponen participar en la elaboración de las decisiones políticas relacionadas con los intereses del sector, pero sin asumir responsabilidades institucionales: actúan sobre las instituciones, pero sin ejercer directamente el poder que éstas administran. De ahí que algunos autores prefieran calificar a estos grupos como grupos de presión, subrayando que no persiguen ocupar el poder institucional, sino presionar sobre el mismo.

Así ocurre cuando organizaciones empresariales y sindicatos se movilizan si el gobierno de turno se propone tomar medidas en materia de contratación laboral, lucha contra el desempleo, seguridad e higiene en el trabajo, etc. O cuando las iglesias, las asociaciones de padres de alumnos y los sindicatos de docentes defienden sus puntos de vista ante el anuncio de una reforma del sistema educativo.

- La tarea de clasificar los grupos de interés es harto difícil. Las razones de esta dificultad son varias. Entre estas razones se cuentan la extrema diversidad y la abundancia de grupos existentes, la reticencia de muchos grupos de interés a identificarse como tales, la actuación intermitente y, en algunos casos, poco visible que algunos desarrollan, etc. Con todo, podemos establecer una clasificación a partir de los intereses que defienden. De acuerdo con este criterio, pueden señalarse cuatro tipos principales, que describimos a continuación.
  - Los grupos de interés relacionados con la esfera económica. Se organizan en función de sus posiciones en el ámbito de las relaciones económicas. Cabe citar aquí, sin pretensión de exhaustividad, a las organizaciones patronales, los sindicatos de asalariados, los colegios profesionales, las asociaciones de consumidores o los grupos empresariales sectoriales —como son las asociaciones de comerciantes, transportistas, agricultores, etc.—. También deben incluirse aquí las agrupaciones de jubilados y pensionistas que —si bien solían tener poca relevancia a la hora de intervenir en el proceso de elaboración de políticas que les afectan— cada vez tienen una mayor importancia en el ámbito electoral.
  - Los grupos de interés que agrupan a determinados colectivos sociales en función de características de género, edad, lugar de residencia, condiciones físicas, etc. Se trata de una categoría amplia y heterogénea, en la que figuran asociaciones de vecinos o de barrio, colectivos de mujeres, organizaciones familiares, asociaciones de jóvenes, de afectados por algunas enfermedades o disminuciones psíquicas o físicas, etc.
  - Los grupos de interés que promueven determinadas causas de contenido ideológico o cultural, en su sentido más amplio. Entre ellos hay que incluir confesiones religiosas, entidades promotoras de determinadas actividades o rasgos culturales —creación artística, usos lingüísticos— o asociaciones protectoras del patrimonio natural —especies en peligro de extinción, parajes naturales, etc.—.
  - Los grupos de interés que persiguen ciertos objetivos políticos, pero sin aspirar a la elaboración de un proyecto global de gobierno. Se incluyen aquí los grupos que luchan por el respeto a los derechos humanos, las entidades que sostienen algunas causas de carácter político —la integración europea, la reforma del sistema electoral, la abolición de la pena de muerte, etc.— o los colectivos de solidaridad con pueblos en situaciones de crisis —como es el caso de Bosnia, Kosovo, Ruanda, Chiapas, etc.—.

### **Las formas de acción, los métodos y los recursos de los grupos de interés**

Las formas de acción de los grupos de interés son muy variadas. Con el fin de influir sobre el proceso de toma de decisiones, los grupos acuden

a diferentes métodos y echan mano de los recursos que les son más accesibles.

- En cuanto a los métodos de acción, cabe señalar la gran gama disponible. Pueden ordenarse del modo siguiente:
  - actividades de persuasión, con el recurso a la transmisión de información y documentación, a los contactos, entrevistas y consultas con los demás actores, a la publicidad comercial directa o indirecta, etc.;
  - actividades económicas, con el mecenazgo de actividades sociales y culturales, la contribución a la financiación legal o encubierta de los partidos o la corrupción de otros agentes (mediante regalos, comisiones, participación en beneficios, promoción profesional, etc.);
  - actividades en el campo jurídico, resistiendo el cumplimiento de obligaciones legales (objeción militar, objeción fiscal), interponiendo recursos o emprendiendo acciones reivindicatorias ante los tribunales para exigir la paralización de determinadas decisiones o reclamar indemnizaciones por supuestos daños derivados de ellas, etc.;
  - acciones de intimidación o coacción, que van desde el uso de la fuerza para interrumpir la actividad económica (una huelga, un *lock-out*, una «huelga de inversiones» o una fuga de capitales) o social (una sentada, una ocupación, una interrupción del tránsito) hasta la violencia física directa contra bienes y personas, empleando métodos terroristas o mafiosos, etc.

Ya se desprende de esta enumeración que las acciones de estos grupos son a veces públicas y transparentes, mientras que en otros casos son discretas o secretas. Son claramente visibles, por ejemplo, las declaraciones, las ruedas de prensa, la difusión de información, las campañas publicitarias, las movilizaciones o la participación en algún tipo de instituciones. En cambio, suelen permanecer en la penumbra las presiones o los «contactos directos» con determinados actores públicos y privados que forman parte del proceso de elaboración de determinadas políticas públicas, las intimidaciones o las ofertas de corrupción. La preferencia por estos métodos discretos o secretos ha llevado a considerar a algunos grupos de interés como componentes de un «imperio anónimo» (Finer) que actúa en la sombra.

#### GRUPOS DE INTERÉS, OPINIÓN PÚBLICA Y ELITES POLÍTICAS

Los grupos de interés pretenden convencer al poder institucional y a las elites que lo gestionan de que los intereses particulares de dichos grupos coinciden con los intereses generales de la sociedad. Y que por esta razón las políticas públicas —educativa, sanitaria, de transporte, etc.— deben acomodarse a las preferencias de tales grupos. Un ejemplo de campaña victoriosa de los grupos de interés es la que llevó al presidente Clin-

ton a abandonar su propuesta de reforma sanitaria en los Estados Unidos. En 1992 estaba muy extendida la opinión de que el sistema público de salud adolecía de grandes defectos, dejando fuera de cobertura a amplios sectores sociales. Clinton propuso una reforma a fondo de dicho sistema, con el acuerdo de sectores importantes del partido de la oposición. Pero las compañías de seguros médicos privados y las grandes empresas farmacéuticas que resultaban perjudicadas por la propuesta de Clinton desarrollaron una potentísima y costosa campaña. Más de 100 millones de dólares de la época fueron empleados para descalificar las propuestas del gobierno Clinton. La campaña se dirigía sobre todo a los líderes políticos y mediáticos, divulgando los argumentos de los opositores a la reforma. La opinión pública —en principio favorable— quedó desconcertada al reabrirse el debate entre gobierno y oposición. Tal desconcierto hizo que se enfriara su apoyo inicial, ante lo cual el presidente acabó por renunciar a la reforma y los grupos de interés pudieron celebrar su victoria.

---

- Los métodos de acción van unidos a los recursos accesibles a cada una de estas organizaciones. Entre ellos hay que contar:
  - el número de sus afiliados y de otros sujetos susceptibles de ser movi-  
lizados por el grupo;
  - las posiciones que sus miembros detentan en el proceso de elabora-  
ción de determinadas políticas o en el ejercicio de determinadas fun-  
ciones;
  - la solidez económica de la organización;
  - la consistencia y la disciplina de la organización, para llevar a cabo  
una determinada acción o para resistir los efectos negativos de  
otra;
  - la habilidad mediática para presentar determinados intereses secto-  
riales como asociados al «interés general» y para persuadir a la opi-  
nión pública de sus propios argumentos; finalmente,
  - la capacidad de relación y de coalición con otras organizaciones  
—como partidos, Iglesias y otros grupos de interés— para defender  
sus intereses.

Es obvio señalar que los recursos anteriores se reparten de forma desi-  
gual entre los diversos grupos. Los hay fuertes en número de miembros, pero  
débiles en organización. Los hay escasos en número de afiliados y en recur-  
sos económicos, pero decisivos por el lugar que ocupan en las actividades  
productivas o por la influencia que tienen sobre la opinión pública, etc.  
Cuando los grupos se enfrentan en torno a una cuestión intentan obtener el  
mejor rendimiento de los recursos con que cuentan, compensando sus debi-  
lidades con sus puntos fuertes. Del uso inteligente y oportuno de estos me-  
dios dependerá el grado de influencia que cada grupo consiga sobre la regu-  
lación de las diferentes cuestiones.

## RECURSOS E INFLUENCIA SINDICAL

En la tabla V.22.1 consta la evolución de la sindicación de los trabajadores asalariados y empleados públicos en algunos países europeos. A primera vista destaca la gran diferencia en la tasa general de sindicación: más del 90 % en Suecia y menos del 10 % en Francia. También se comprueba la evolución de esta tasa de sindicación. Varía según los países, pero desciende en su mayoría. Factores económicos, sociales y culturales explican esta evolución. Ello obliga a los sindicatos a modificar sus métodos de presión que no pueden basarse únicamente en el número de afiliados. Con todo, algunos sindicatos que agrupan a determinados colectivos —controladores y pilotos aéreos, maquinistas ferroviarios, transportistas, personal sanitario, etc.—, conservan una importante capacidad de presión por la posición clave que ocupan en la economía de hoy: puede ser más efectiva la huelga de quinientos controladores aéreos que la de algunos miles de trabajadores metalúrgicos.

TABLA V.22.1. *Evolución de la afiliación sindical*

<i>Países</i>	<i>% afiliación (1990)</i>	<i>% afiliación (2004)</i>	<i>Variación (1990-2004)</i>
Suecia	81,3	90,8	9,5
Dinamarca	80,1	86,4	6,3
Finlandia	79,8	79,4	-0,4
Noruega	56,4	71,5	15,1
Bélgica	50,1	69,2	19,1
Austria	46,2	39,8	-6,4
Italia	39,2	37,9	-1,3
Irlanda	57,1	32,5	-24,6
Reino Unido	38,1	31,9	-6,2
Portugal	51,4	30,6	-20,8
Alemania	34,9	29,7	-5,2
Holanda	25,5	27,2	1,7
Grecia	25,4	23,2	-2,2
España	16,8	17,0	0,2
Francia	14,5	9,1	-5,4

FUENTE: European Industrial Relations Observatory (eironline).

### **Lobbies, agencias, empresas de servicios y administraciones**

Junto a los grupos de interés aparecen a menudo otros actores políticos colectivos. Se trata, por un lado, de las agencias instrumentales y algunas empresas de servicios y, por otro, de algunos servicios públicos y administraciones. Mantienen algunos puntos de contacto con los grupos de interés, pero no pueden ser identificados con ellos.

- Las agencias instrumentales y las empresas de servicios de influencia son entidades que ofrecen sus conocimientos y habilidades profesionales a los grupos de interés. De entre ellos destacan tres tipos:
  - Los *lobbies*, equivalentes a gabinetes de asesoría, consultoría y presión, especializados en conectar con los parlamentarios, los miembros del ejecutivo o los funcionarios. El *lobby* tiene como tarea básica contribuir a la confección de estrategias y campañas de influencia que posteriormente llevan a la práctica a favor de los intereses del sector, compañía o grupo cliente. Forman parte de estas agencias expertos en leyes, politólogos, economistas y periodistas, especializados en el proceso legislativo y administrativo, junto con políticos retirados que utilizan su experiencia y sus contactos en esta actividad. La creación y la expansión de los *lobbies* es un fenómeno de origen norteamericano. La enorme dimensión territorial de Estados Unidos y la gradual concentración de las decisiones políticas y administrativas favoreció a finales del siglo XIX la emergencia de este tipo de agencias, especializadas en presionar a las autoridades federales de Washington en beneficio de los intereses de grupos y empresas alejados de la capital.

#### DE «HACER PASILLOS» A LA PROFESIONALIZACIÓN

El término inglés *lobby* puede traducirse por vestíbulo o pasillo. En los vestíbulos o pasillos de los edificios del parlamento o del gobierno solían situarse los representantes de intereses y grupos para abordar a los parlamentarios o a los miembros del gobierno y presentarles personalmente peticiones en nombre de sus clientes. De esta práctica rudimentaria —*to lobby*, traducible por «hacer pasillos»— se ha pasado a una actividad profesional de enorme trascendencia. La importancia de este fenómeno es de tal dimensión que en Estados Unidos cuentan actualmente con un registro oficial de *lobbies* que incluye a unos 36.000 (2005) inscritos, obligados a seguir un determinado código de conducta. Los honorarios que reciben son muy elevados y su importancia crece con la expansión de la actividad estatal. Con el reciente proceso de construcción de la Unión Europea y el correspondiente traslado de competencias y decisiones a Bruselas se ha incrementado en Europa la formación de este tipo de oficinas especializadas que actúan ante los organismos comunitarios por cuenta de diversos grupos de presión.

- Las agencias de relaciones públicas y de publicidad. Venden sus servicios a los grupos de interés y a los *lobbies* que actúan para ellos. Se encargan de diseñar campañas a favor —y en contra— de determinados temas sensibles para determinados grupos, redefinir la imagen de compañías, actividades y personajes, etc. Así, su intervención es

decisiva en las campañas que pretenden restaurar la imagen de ciertas empresas químicas, compañías eléctricas o marcas automovilísticas, a las que se atribuyen efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente. Un ejemplo revelador de estrategia publicitaria es la que —desde hace años— insiste en asociar el tabaco con imágenes de juventud, deporte, aventura o naturaleza.

— Finalmente, también pueden incluirse aquí a los medios de comunicación, de los que trataremos más adelante (cfr. V.24).

- Merece señalarse también la posición de algunas administraciones públicas y de los cuerpos de funcionarios que las gestionan. En rigor, forman parte del aparato institucional del estado y tienen que velar por el interés general y no por intereses sectoriales. Sin embargo, es frecuente que desborden las facultades legales que les han sido atribuidas, intentando influir en decisiones que no les corresponden. De este modo, actúan como grupos de interés sin que puedan ser totalmente asimilados a ellos.

Esta intervención impropia puede manifestarse de tres maneras. En primer lugar se produce cuando determinados cuerpos de funcionarios intervienen a favor de sus intereses profesionales, elaborando o boicoteando determinadas políticas en vez de ejecutarlas. Así ocurre a menudo en reformas administrativas que fracasan o se desvían de su objetivo por la oposición o negligencia de quienes deberían ejecutarla, porque consideran que afecta negativamente a sus posiciones y privilegios profesionales. En segundo lugar, también se da esta extralimitación cuando determinados servicios o personal de la administración condicionan la elaboración de políticas globales en materia de objetivos, inversiones, sistemas de reclutamiento del personal, etc. Así puede ocurrir cuando la política agrícola o forestal de un país está excesivamente sometida a la opinión de los ingenieros agrónomos que controlan el correspondiente departamento ministerial, en lugar de atender a la variedad de posiciones que sobre el tema pueden mantener otros colectivos. O cuando la política de defensa y de inversión armamentística queda en manos casi exclusivas de los propios profesionales de la milicia.

Finalmente, una tercera y más grave extralimitación de funciones ocurre cuando los sectores de la administración que controlan los recursos de coerción —jueces, policías, militares— se arrojan determinadas atribuciones políticas que no les corresponden o ejercen funciones de veto sobre decisiones de otros órganos estatales (gobierno, parlamento). Esta acción puede desarrollarse de modo abierto o de modo encubierto, según los países y las circunstancias y tal como vimos al tratar de los regímenes dictatoriales (II.7). Estas interferencias reducen el ámbito para una libre intervención ciudadana y, con ello, incrementan el riesgo de un deslizamiento hacia modelos autocráticos de decisión.

---

#### LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS *LOBBIES*

Algunos *lobbies* se especializan en la gestión de determinados intereses: sectores industriales, gobiernos extranjeros, asuntos de comercio internacional, cuestiones medioambientales, etc. Así, un *lobby* especializado en relaciones entre América Latina y Estados Unidos —y del que forma parte el antiguo senador y candidato republicano a la presidencia Bob Dole— consiguió por encargo del gobierno chileno que el Departamento de Comercio norteamericano rebajara la tarifa arancelaria para la importación de salmón de aquel país sudamericano, en contra de los productores estadounidenses. El contrato de servicios entre el Gobierno chileno y la mencionada agencia le reportó a esta última una cantidad situada entre los 35.000 y 50.000 dólares mensuales, según declaración de sus responsables (*El País*, 11 de abril de 1999).

---

#### **Los movimientos sociales: una realidad dinámica**

A diferencia de los grupos de interés y de los partidos, los movimientos sociales se presentan como fenómenos menos integrados y de fronteras más difusas. Suelen incorporar una pluralidad de núcleos —entidades estables, clubes, publicaciones, colectivos locales, etc.—, conectados entre sí mediante una articulación relativamente débil, descentralizada y poco o nada jerárquica. Sus propuestas —o su discurso— no se limitan a un solo ámbito o a un solo sector de la vida social: sus objetivos se sitúan en varios ámbitos de las relaciones colectivas. El movimiento ecologista constituye un buen ejemplo. Formado por una gran variedad de entidades y plataformas, abandera propuestas que afectan a más de un ámbito: energético, del transporte, la biodiversidad, paisaje natural, agrícola, etc. Los movimientos sociales, además, expresan una preferencia por las vías de intervención política no convencionales, al tener cerradas muchas veces las vías convencionales que controlan sobre todo partidos y grupos de interés.

Los movimientos sociales son, pues, actores políticos cuya apariencia cambia con cierta celeridad. Algunos han sostenido que los movimientos sociales no tienen vocación de perdurar y que su desaparición puede ser tanto fruto de su fracaso como de su éxito. Desde esta perspectiva, un movimiento social desaparece como tal cuando evoluciona hasta convertirse en partido o grupo de presión. Así ocurre, por ejemplo, si el mensaje que propone —feminista, ecologista, pacifista, de reivindicación homosexual, etc.— acaba calando en amplios sectores de la opinión, transforma los valores sociales y politiza ámbitos que hasta entonces habían sido patrimonio del entorno privado y de la vida cotidiana. Para algunos, el movimiento obrero —nacido en las sociedades industrializadas del siglo XIX— ejemplifica esta evolución: de una constelación de pequeños núcleos locales evolucionó hasta la constitución de las grandes centrales sindicales y la formación de los partidos socialistas y socialdemócratas.

- Los llamados nuevos movimientos sociales surgen en Europa occidental y en Estados Unidos durante los años sesenta del siglo xx. Para algunos, son hijos de las contradicciones y paradojas del capitalismo tardío de las democracias occidentales. Entre los jóvenes y algunos sectores de la clase media profesional e intelectual tomaron cuerpo nuevos valores sociales —los valores posmaterialistas—, que entraban en competición con los valores materialistas tradicionales (cfr. IV.18). Estos nuevos valores hacían hincapié en cuestiones como la calidad de vida, la protección del medio ambiente, la afirmación de ciertas identidades (ya fueran de género, religiosas o étnicas), se oponían al productivismo industrial y reivindicaban más atención para un ocio creativo, de connotaciones espiritualistas y antiurbanas. En este contexto, llegaban al debate político nuevas incertidumbres sobre el futuro de la sociedad desarrollada y de sus miembros: el suicidio nuclear, el suicidio ecológico o incluso el suicidio por tedio o por estrés eran los nuevos riesgos que la nueva política de los movimientos sociales pretendía aminorar. De este modo, surgieron nuevos conflictos que superaban las líneas divisorias clásicas de clase o religión, que habían justificado la política practicada por los actores colectivos clásicos: partidos, Iglesias y algunos grupos de interés.
- Ante esta falta de respuesta de los actores tradicionales y de las instituciones a las nuevas demandas posmaterialistas y ante la consiguiente erosión de la legitimidad de las democracias liberales, empezaron a tomar cuerpo iniciativas de intervención pública que recibieron el nombre de nuevos movimientos sociales. El éxito o el fracaso en la cristalización de estas iniciativas ha solido explicarse en función de la estructura de oportunidades políticas con la que se ha enfrentado cada actor. Se entiende por estructura de oportunidades un conjunto de condiciones que favorecen o dificultan dicha cristalización: entre ellas, la accesibilidad a las instituciones tradicionales, la estabilidad de las alianzas entre las elites que las controlan, la posibilidad de tener aliados entre dichas elites y la propensión del estado al uso de la coerción. Esta estructura explicaría las diferencias en el ritmo de aparición y en el grado de solidez de estos movimientos que se revela en la comparación entre países.
- En una primera fase y durante los años sesenta y setenta del siglo xx, los nuevos movimientos sociales levantaron banderas de carácter contestatario y progresista y se localizaron —como hemos dicho— en las sociedades más desarrolladas de Europa y Norteamérica. Este carácter original se modificó posteriormente. Por una parte, y a partir de los años setenta del siglo xx, se dan movilizaciones con propósitos netamente conservadores que adoptaron las mismas formas expresivas y de asociación de los nuevos movimientos sociales, pero ahora en favor de actitudes tradicionales: así ocurrió con la «revuelta fiscal» de las clases medias partidarias de reducir los impuestos, los movimientos provida enfrentados a los movimientos partidarios de la despenalización del aborto o las redes ultraderechistas o neonazis de carácter xenófobo y asociadas a menudo con la estética *skin*. Por otra parte, aparecen también movimientos sociales en países en vías de desarrollo y con estructuras políticas autoritarias. Es el

caso de los movimientos rurales en pro de la reforma agraria o de los movimientos urbanos en los suburbios miserables de las nuevas metrópolis, donde se reivindican recursos y equipamientos de primera necesidad: agua potable, sanidad, educación infantil, etc. Estas iniciativas contienen igualmente un factor de autoafirmación y autoestima de sectores marginales, que crean estructuras de apoyo recíproco ante la desidia o la inhibición de las instituciones públicas.

---

#### MOVIMIENTOS SOCIALES CON OBJETIVO GLOBAL: EL ALTERMUNDISMO

En la última década del siglo xx toma cuerpo el movimiento altermundista opuesto a la globalización económica de corte neoliberal. Se trata en realidad de un «movimiento de movimientos», constituido por redes de agrupaciones locales que se coordinan gracias a la tecnología de la información y la comunicación. Hicieron su aparición pública e inesperada como una reacción de protesta contra las políticas económicas y financieras promovidas por organizaciones internacionales (Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Con ocasión de la cumbre organizada por dichas organizaciones en Seattie (noviembre de 1999), se convocó una primera manifestación masiva con participación internacional, a la que han seguido convocatorias similares en otros lugares y ocasiones. El carácter inicialmente reactivo del movimiento y su discurso de protesta han ido evolucionando hacia una expresión más propositiva, aportando iniciativas como la implantación de un impuesto al flujo internacional de capitales —promovido por ATTAC— o la adopción de nuevos mecanismos de participación democrática.

---

#### ¿Cómo se organizan y de qué modo actúan?

Es difícil señalar un modelo organizativo propio de los movimientos sociales, que han adoptado formas variadas y flexibles. Sin embargo, apuntamos los rasgos comunes de estos actores colectivos y una tipología tentativa de los mismos.

- Los movimientos sociales se han caracterizado por su estructura ligera y poco estable. Arrancaron con una tendencia a rechazar las derivas oligárquicas, burocráticas y centralizadoras de otros actores, como pueden ser los partidos y algunos grupos de interés. Se inclinaron por métodos de participación directa, práctica asamblearia, dedicación voluntaria, descentralización y rotación de las responsabilidades directivas. En muchos casos no han contado con afiliación permanente: se han estructurado a menudo en forma de red de grupos de dimensión variable que se movilizan eventualmente cuando se presenta una ocasión. Esta estructura ligera ha facilitado la tendencia hacia la fragmentación y la dispersión. Como reacción, algunos movimientos han evolucionado hacia la adopción de

estructuras más consistentes y estables, más adecuadas para penetrar en el ámbito institucional.

- Con todo, y a pesar de los problemas expuestos, pueden distinguirse tres fenómenos colectivos que suelen incluirse bajo el rótulo general de movimientos sociales.
  - En primer lugar, un movimiento social en sentido amplio equivale a la articulación de núcleos que comparten la adhesión a unos mismos valores o mitos movilizados, pero que no constituyen una organización única ni cuentan con un programa expreso de actuación. En esta categoría podemos incluir a la amplia galaxia de movimientos ecologistas, pacifistas, feministas o gays que, más que organizaciones monolíticas y sólidas, tejen una amplia red de grupos, plataformas, coordinadoras, centros de estudios, editoriales, etc.
  - En segundo lugar aparecen agrupaciones más estructuradas, que actúan en competencia o en combinación con otras organizaciones tradicionales, partidos o grupos de interés. Han recibido el nombre de «movimientos sociales organizados» (Kriesi) para distinguirlos de la primera acepción. Es el modelo que sigue buena parte de las llamadas organizaciones no gubernamentales de carácter local o internacional y que engrosan las filas de los movimientos sociales en su sentido amplio: Greenpeace, Médicos Sin Fronteras, Amnistía Internacional, etc.
  - Finalmente, hay que contar con los grupos de acción con objetivo único, llamados también movimientos monotemáticos o *single-issue movements*. Su existencia está vinculada a una situación o problema específico y puede terminar cuando esta situación se resuelve o pierde capacidad de atraer la atención del público. Actúan mediante campañas y gestiones para movilizar a sectores de la población que comparten una misma disposición ante el tema que los activa. Caben aquí iniciativas de alcance transnacional —como la campaña para la prohibición de las minas antipersonas o el movimiento a favor de la condonación de la deuda externa de los países más pobres—, junto a movilizaciones de carácter local —como pueden ser la que expresa la oposición vecinal a la instalación de una industria contaminante o la demanda de protección de un determinado paraje de interés natural.
- En cuanto a las formas de actuación, los movimientos sociales nacen generalmente de la desconfianza o del rechazo hacia los canales políticos institucionales y hacia las formas convencionales (V.21). Por ello recurren en gran medida hacia formas de actividad no convencional, que van desde acciones espectaculares —cadenas humanas, acampadas, pintadas o festivales—, hasta la llamada «acción directa» —que incluye un cierto grado de coacción y violencia—, pasando por varias formas de resistencia civil al cumplimiento de obligaciones legales. En todas ellas suele tenerse muy en cuenta la repercusión mediática y, a través de la misma, la movilización de la opinión pública a favor de una determinada causa.

Ello no impide que gran parte de los movimientos sociales recurran también a formas de intervención convencional, una vez que las instituciones públicas y sus representantes reconocen el papel que aquéllos desempeñan en la gestión de un conflicto determinado. De este modo se consolidan relaciones de cooperación, consulta e incluso negociación entre movimientos sociales e instituciones.

- En cuanto a su aspecto simbólico, los movimientos sociales entienden que la realidad que desean cambiar no es resultado del azar, sino de un determinado «orden de cosas» que puede alterarse mediante la acción colectiva. El mensaje de los movimientos sociales contiene tres dimensiones: 1) la definición de ciertas condiciones sociales como injustas pero coyunturales y modificables; 2) la creación de un sentido de pertenencia entre los miembros del movimiento, distinguiendo entre un «nosotros» y un «ellos» sobre los que recae la responsabilidad por las condiciones adversas que deben modificarse, y 3) la convicción de que las acciones emprendidas por miembros y simpatizantes del movimiento pueden ser eficaces para conseguir los objetivos propuestos.

Conviene resaltar, finalmente, que los movimientos sociales combinan —en sus objetivos y en sus estrategias— una doble lógica. Por un lado, son instrumentos de participación en el proceso político y se proponen obtener de esta participación determinados resultados prácticos. Ello les obliga a entrar en contacto con el poder establecido, ya sea para confrontarlo, ya sea para negociar y pactar con él. Pero, por otro lado, los movimientos sociales han subrayado el aspecto simbólico o expresivo que ya comentamos al tratar de la acción colectiva: desde esta perspectiva, son medios para expresar públicamente una identidad personal y de grupo, que quiere afirmarse frente a otras identidades dominantes. Según la combinación que cada movimiento haga de las dos lógicas, acabará adoptando determinadas estructuras organizativas y preferirá específicas formas de actividad.

---

#### DE LA MARGINALIDAD AL PODER INSTITUCIONAL

En el último cuarto de siglo ha sido posible contemplar el tránsito de algunos movimientos sociales desde la marginalidad política al ejercicio del poder institucional. Así, por ejemplo, el movimiento ecologista —nacido al margen de partidos y otras organizaciones clásicas— se desarrolló en Europa occidental como alternativa a la política tradicional. Convertidos más adelante en partidos y aceptando la competición electoral de la democracia representativa, los «verdes» asumieron el papel de oposición parlamentaria. Finalmente, el éxito electoral o su capacidad de negociación estratégica les ha llevado a formar parte del gobierno en países tan importantes como Alemania, Francia, Italia o Bélgica. Igualmente, algunas reivindicaciones nacidas en movimientos sociales han sido adoptadas como políticas de gobierno en determinados países. Son ejemplos de ello el establecimiento de cuotas de género en las candidaturas electora-

les, la abolición del servicio militar obligatorio o la regulación del matrimonio y de la unión estable entre parejas homosexuales.

---

### ¿Cuál es la legitimidad de los actores políticos colectivos?

El liberalismo tradicional mantuvo una posición negativa frente a los actores políticos colectivos, fueran grupos de interés o incipientes formaciones políticas. Esta reticencia se basaba en una teoría político-social que afirmaba el valor ideal del individuo y de sus libertades. Pero de una situación inicial de prohibición y persecución, los actores colectivos pasaron a una situación de tolerancia. Más adelante fueron regulados administrativamente y, finalmente —después de la Segunda Guerra Mundial—, fueron reivindicados como expresión de un derecho fundamental a la asociación e incluidos en los textos constitucionales.

- Ya hemos visto (cfr. II.8) que la ciencia política ha calificado a los actuales sistemas liberal-democráticos como poliárquías: es decir, como pluralidad de poderes, entre los que hay que contar grupos de interés y partidos junto a las instituciones públicas. Este pluralismo ha sido presentado como garantía democrática, al permitir que todos los intereses se expresen en el escenario público. Una versión de este pluralismo es la que ha dado lugar al llamado estado neocorporativo. Para este punto de vista, la posición de algunos grupos de interés es tan relevante que sin su participación y sin su acuerdo no pueden adoptarse determinadas decisiones de alcance general. Así, patronales y sindicatos intervienen de manera determinante en el establecimiento de algunas medidas de política económica o de protección social. O Iglesias y organizaciones confesionales participan en la elaboración y aplicación de medidas en materia educativa. Austria, Dinamarca, Suiza, Alemania o Bélgica han presentado en medida diferente los rasgos característicos de este modelo, en el cual el papel legalmente reconocido a estas grandes «corporaciones» no públicas —de ahí la denominación de neocorporatismo— sería la expresión más clara de una democracia de grupos y no de individuos.
- Desde hace veinte años, el modelo neocorporativo ha sido denunciado como responsable de la crisis económica de los años setenta y de la dificultad de innovación en la economía y en la sociedad (Olson). De ahí el ataque por parte de sectores intelectuales neoliberales y de gobiernos conservadores a la posición legal de los grupos de interés en la toma de decisiones políticas. Las campañas del gobierno Thatcher (1979-1990) contra la posición dominante de los sindicatos británicos es un ejemplo característico de esta ofensiva. Pero también es cierto que este declive no parece por ahora demasiado acusado en sociedades —como las escandinavas— donde los grupos de interés contaban con un apoyo todavía superior.

Por su parte, los llamados nuevos movimientos sociales —que aparecieron en escena rodeados de reservas y antipatías— han ido consiguiendo

do elevadas tasas de aceptación y sus propuestas —medioambientales, feministas, contra la discriminación sexual, etc.— han ido calando en la opinión. En buena parte de las sociedades occidentales, estos movimientos y las organizaciones que los integran disfrutan por lo general de un alto índice de simpatía entre la opinión pública.

- En todo caso, está claro que en sociedades donde impera la desigualdad entre estos actores colectivos no es posible disimular la situación desequilibrada en que se encuentran: no todos cuentan con los mismos recursos ni con las mismas oportunidades. No puede idealizarse el funcionamiento efectivo del pluralismo político. Ni todos los grupos son iguales en capacidad de intervención, ni todos los grupos intervienen en todas las materias, puesto que se ha comprobado que determinados grupos de interés «se apoderan» en exclusiva de ciertas cuestiones e impiden la intervención de otros (Dahl).

Pero también hay que reconocer la diferencia existente entre los sistemas liberal-democráticos y las dictaduras. En los primeros existe mayor espacio para la intervención de los actores colectivos y mayor posibilidad de que esta intervención sea pública y transparente: con ello se da una cierta oportunidad para corregir los desequilibrios sociales y políticos más flagrantes. En cambio, en las monocracias o dictaduras caracterizadas por una mayor concentración de poder, algunos grupos de interés afectan de manera desproporcionada las decisiones políticas, adoptadas en condiciones de opacidad y de secreto y sin que exista el contrapeso de una oposición reconocida que pueda criticarlas.

Así pues, cabe señalar que ha aumentado la aceptación —la legitimidad social— de los grupos como instrumentos necesarios para la intervención política. Al mismo tiempo, las críticas que reciben —exceso de poder, opacidad de algunas actuaciones, desigualdad de recursos— obligan a los sistemas democráticos a potenciar mecanismos de transparencia y contrapeso que faciliten la denuncia y la corrección de algunas posiciones abusivas. Desde esta perspectiva se reconoce ya plenamente que el papel de los grupos de interés y de los movimientos sociales en el sistema político no es marginal ni secundario y que cualquier análisis de la configuración y el funcionamiento de las instituciones de la política representativa —partidos, parlamento, gobierno, administración— ha de tenerlos en cuenta.



# LA ACCIÓN COLECTIVA: (2) LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### **Protagonistas controvertidos**

La política de masas ha hecho de los partidos un indispensable instrumento de mediación entre demandas sociales e instituciones: en gran medida, los partidos acaparan las posibilidades de conectar a los individuos y a los grupos con las instituciones públicas. Comparten algunos rasgos con otros actores políticos colectivos —grupos de interés y movimientos sociales— y se diferencian en otros. Hablamos, pues, de partidos para referirnos a asociaciones voluntarias, que proponen un programa de intervenciones globales y compiten electoralmente por el ejercicio del poder institucional. Para ello, se dotan de una organización estable —se proponen durar más allá de una sola cita electoral—, institucionalizada —por encima de las vinculaciones estrictamente personales— y relativamente difusa por el territorio donde actúan.

En el escenario político contemporáneo, los partidos ocupan una posición de gran visibilidad. Su presencia en las instituciones estatales tiende al monopolio y su aparición en los medios de comunicación es incesante. Sin embargo, esta presencia no goza siempre de una buena reputación. En más de un sistema liberal-democrático, las encuestas revelan que los ciudadanos tienen poca confianza en los partidos y censuran su actuación. ¿Cómo explicar esta aparente contradicción?

La crítica o la reserva ante los partidos viene de antiguo, casi desde su misma aparición en el escenario político. En su mensaje de despedida, George Washington (1732-1799), primer presidente de Estados Unidos, ya ponía en guardia a sus conciudadanos frente al riesgo de división y fragmentación que significaban los partidos en contraste con un presunto interés general. Pero estas reservas —propias del carácter individualista del primer liberalismo— no pudieron impedir la emergencia de los partidos como instrumentos principales de acción política colectiva.

- En una primera etapa, responden a las necesidades de los propios grupos sociales dominantes. Son partidos que se constituyen desde posiciones de poder institucional —desde el parlamento, desde el gobierno—, para orga-

nizar la intervención de diferentes fracciones de la elite dominante. Se movilizan en vísperas de las elecciones —restringidas, como sabemos, a una pequeña proporción de la población—, se estructuran a menudo como clientelas personales y carecen generalmente de un programa político definido.

- En una segunda fase aparecen los partidos creados desde la oposición política y social. Se constituyen por parte de sectores sociales excluidos del escenario político, que reclaman una participación en el proceso de decisión. Representan a los trabajadores asalariados, a los miembros de confesiones religiosas minoritarias, a los integrantes de minorías nacionales dependientes, etc. Estos partidos —cuyo progreso avanza con la extensión del sufragio— requieren organización permanente, afiliación numerosa y programa explícito de propuestas.

### La evolución de los partidos

En su desarrollo progresivo, los partidos han ido adoptando perfiles diferentes. Con ello han pretendido hacer frente a las necesidades del momento y a las exigencias de quienes los promueven. Examinando estos perfiles trazados a lo largo de una historia de casi doscientos años, se han identificado algunos modelos básicos que han permitido elaborar una tipología (Weber, Duverger, Kirchheimer, Panebianco).

- Los partidos de notables o de cuadros se distinguen por su composición reducida. Sus miembros eran reclutados selectivamente en función de alguna cualidad especial: capacidad económica, prestigio social, influencia intelectual. Su organización básica se fundaba en comités de personalidades o grupos de notables locales —conocidos en Estados Unidos como *caucus*—, que mantenían entre sí una débil coordinación en manos de un pequeño núcleo de dirigentes parlamentarios. Su ideario o programa era muy vago y dependía muy directamente del grupo de intereses —comerciales, financieros, industriales, agrarios— que promovían. Es el modelo que adoptaron los primeros partidos del estado liberal, creados —como hemos visto— desde el poder. Los partidos de notables siguieron jugando un papel importante hasta la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, sólo subsisten como excepción en algunos países europeos. En Estados Unidos, en cambio, los partidos actuales se asemejan todavía al partido de notables, puesto que la dimensión y la diversidad de la sociedad americana convierte en buena medida a sus dos principales partidos en grandes confederaciones de grupos locales.
- El partido de masas es una aportación de la socialdemocracia alemana de finales del siglo XIX a la tipología de los partidos. Con algunas variantes, fue adoptada posteriormente por otras grandes corrientes ideológicas —comunistas, nazi-fascistas, demócrata-cristianas, nacionalistas en los países excoloniales—. Por ello, pareció durante algún tiempo que iba a convertirse en el modelo definitivo de la organización partidaria.

A diferencia de los partidos de notables creados desde el poder, la oposi-

ción de los trabajadores asalariados tenía que dotarse de un instrumento basado en el reclutamiento masivo de afiliados. Este carácter masivo —la búsqueda de la cantidad, no de la «calidad»— se justificaba por un doble motivo: ideológico y práctico. Por una parte, expresaba la voluntad de facilitar el acceso del pueblo al poder, sin discriminaciones de ningún tipo. El partido se convertía también en instrumento de educación popular, en cuanto difundía un ideario y proponía un programa de acción y de gobierno. Al mismo tiempo y para desarrollar su tarea, le era necesario disponer de dos recursos indispensables: colaboración voluntaria y medios económicos, procedentes de la dedicación y de las pequeñas aportaciones de los militantes y no derivados de las fortunas personales de los notables.

La difusión del modelo fue paralela a la implantación del sufragio universal masculino, que se extendió a la mayoría de los países europeos después de la Primera Guerra Mundial. El éxito de los partidos de masas —que en varios países los llevaría al gobierno durante el período de entreguerras— no pudo ocultar algunos de sus defectos, especialmente la tendencia a generar una división interna entre una burocracia profesionalizada —que dirigía el partido— y la base de los afiliados (Ostrogorski, Michels). Pese a su estructura formalmente democrática —todos los cargos directivos debían ser designados por elección—, los miembros de la dirección se reclutaban por cooptación entre aquellos que habían convertido la dedicación al partido en su ocupación principal o exclusiva. De este modo, la rotación de los dirigentes era escasa y quedaba limitada a un número reducido de sus miembros. Este fenómeno —que explica en parte el éxito del partido al dotarle de gran solidez organizativa— acarrea también una cara negativa, al aislar a la dirección de sus bases e impedir su necesaria renovación.

- La evolución de los partidos de masas les condujo —hacia la mitad del siglo xx— a su conversión en un tipo diferente, al que se dio el nombre de partido de electores (Kirchheimer). Para este modelo, el objetivo central es la movilización de los votantes con ocasión de cada consulta electoral. Con este fin, el partido difumina sus programas, reducidos a menudo a afirmaciones de principio —justicia, orden, cambio, progreso, seguridad, etc.— y moduladas de acuerdo con conveniencias de tipo estratégico. Sin abandonarla enteramente, el partido también desdibuja su conexión preferente con un determinado sector social y pretende captar apoyos electorales en todos los sectores de la sociedad: de ahí también el sobrenombre de *catch-all parties* o partidos «atrapa-todo», que se les ha aplicado.
- Esta concentración en el objetivo electoral y la gradual introducción de la financiación pública de los gastos de los partidos hacen menos importante la afiliación. Ya no se trata tanto de transmitir una doctrina política a una gran masa de afiliados como de conseguir su voto: más decisiva que la educación política es la propaganda electoral. Al mismo tiempo se extrema la profesionalización de la dirección, integrada por personas que han hecho de la carrera política una dedicación exclusiva. Aumenta también la importancia y la personalización del liderazgo, puesto que la imagen del líder y los rasgos que la caracterizan sustituyen en cierto modo a la definición ideológica del partido.

¿A qué se debe esta transformación del partido de masas en partido de electores? No es resultado de la decisión espontánea de sus dirigentes. Responde a la influencia de diversos factores, entre los que cabe mencionar:

- la aproximación de las posiciones ideológicas entre los grandes partidos de las sociedades occidentales, expresada en el acuerdo sobre puntos básicos del estado social o del bienestar (cfr. II.8);
- el cambio de condiciones sociales y culturales que experimentan sectores importantes de la población, durante los años de expansión económica que siguen a la Segunda Guerra Mundial;
- la competencia creciente de los medios de comunicación de masas, especialmente los medios audiovisuales, como canales de comunicación política preponderantes;
- el auge de los grupos de interés (cfr. V.22), que complementan y comparten con los partidos la defensa de intereses colectivos de diverso tipo;
- finalmente, la dependencia creciente de la financiación pública y de las subvenciones de los grupos de interés, en lugar de la financiación procedente de las donaciones de los afiliados.

El partido de electores es, en la actualidad, el modelo predominante en las democracias liberal-democráticas. Ello no quita que en algunos casos algunas formaciones políticas sigan cultivando rasgos propios de los partidos de masas tradicionales —una afiliación numerosa, una implantación territorial extensa— que consideran condiciones de partida para obtener un amplio seguimiento electoral: es el caso de los partidos socialdemócratas en Alemania, Austria, países escandinavos o en Italia del PDS —antiguo Partido Comunista—.

CUADRO V.23.1. *Partido de masas y partido de electores: las principales diferencias*

<i>Partido burocrático de masas</i>	<i>Partido profesional-electoral (o de electores)</i>
a) Papel central de la burocracia (competencia político-administrativa).	a) Papel central de los profesionales (competencia especializada).
b) Partido de afiliación con fuertes lazos organizativos de tipo vertical, dirigido a un electorado fiel.	b) Partido electoralista, con débiles lazos organizativos de tipo vertical, dirigido ante todo al electorado de opinión.
c) Preeminencia de una dirección colegiada del partido.	c) Preeminencia de los representantes electos en las instituciones y dirección personalizada.
d) Financiación por cuotas de afiliados y mediante actividades colaterales.	d) Financiación mediante grupos de interés y fondos públicos.
e) Acentuación de la ideología. Papel central de los «creyentes» dentro de la organización.	e) Acentuación de los problemas concretos ( <i>issues</i> ) y de liderazgo. Papel central de los «profesionales» de la política y de los representantes de los grupos de interés dentro de la organización.

- Esta evolución de los partidos ha sido explicada como el resultado de su concentración en un objetivo casi exclusivo —la competición electoral— que se impone sobre otros fines. Hasta el punto de que se ha afirmado que los partidos formulan propuestas políticas para vencer en las elecciones, en lugar de ganar elecciones para aplicar propuestas políticas (Downs). Esta adaptación les ha llevado al modelo de partido de electores, que cuando extrema sus rasgos puede acabar convirtiéndose en «empresa electoral» o «partido-empresa». ¿En qué medida adulteran el funcionamiento de la democracia estos partidos de electores? Son abundantes los análisis que ponen de manifiesto la crisis de los partidos en los países occidentales y su difícil arraigo en otros sistemas, censurando su creciente reconversión en grandes máquinas electorales. Pero hay que preguntarse también si estas críticas no albergan en realidad la nostalgia por un tipo de partido que ha perdido razón de ser en las sociedades de hoy. Lo veremos con más detalle al tratar de las funciones de los partidos.

#### EL «PARTIDO-EMPRESA»

Con este nombre puede identificarse una organización específicamente creada para promover el apoyo a un candidato. Sin necesidad de afiliación permanente, articula agencias de *marketing* y publicidad, emisoras de radiotelevisión y prensa y redes comerciales de promoción basadas en servicios de profesionales. Se pone en marcha al servicio de un candidato, para el que reclama —de manera más cruda, aunque no muy diferente que los demás partidos— un voto plebiscitario de adhesión. En esta dirección, el intento más consistente lo ha ofrecido en Italia la formación *Forza Italia*, creada en torno a la figura de Silvio Berlusconi, empresario con intereses inmobiliarios, financieros y mediáticos. Desde entonces, Berlusconi ha conseguido la presidencia del gobierno en dos ocasiones —1994 y 2001—, al frente de una coalición de centro-derecha y pese a una controvertida gestión y a múltiples causas judiciales pendientes.

### Las tensiones de una estructura compleja

Por encima de sus diferencias, los grandes partidos contemporáneos presentan, a la vez, una estructura formal —descrita en sus estatutos y normas de funcionamiento interno— y una estructura informal —que agrupa a sus miembros en diferentes ámbitos.

- Desde una perspectiva formal, un partido suele organizarse de forma piramidal, a partir de unidades territoriales de base (secciones, agrupaciones, comités locales, etc.) que agrupan a sus miembros y se escalonan gradualmente —ámbito municipal, comarcal, provincial, etc.— hasta constituir los órganos centrales de dirección: un congreso o asamblea general, un consejo ejecutivo, un secretariado permanente, una presiden-

cia. Los componentes de estos órganos son generalmente elegidos en los diferentes niveles, pero la elección suele combinarse con mecanismos de cooptación o de selección previa de candidaturas. Algunos partidos aceptan formalmente la constitución interna de corrientes organizadas que defienden propuestas singulares en los diferentes niveles de actuación partidaria.

- La estructura informal de un partido es más compleja. Se basa en categorías que agrupan a sus miembros en función de las tareas que tienen asignadas y de los recursos internos —información, presupuesto, derecho de designación de candidatos, relaciones personales, etc.— que controlan. Entre estas categorías se cuentan:
  - la cúpula dirigente, integrada por los líderes de mayor jerarquía —presidente, secretario general, responsables de organización y finanzas, etc.— a los que rodean consultores o asesores de confianza, no siempre titulares de cargos formales en el partido;
  - los miembros que ocupan puestos electivos o de gobierno en la estructura institucional del estado (parlamentarios, ministros, concejales, alcaldes, etc.) que suelen combinar con responsabilidades orgánicas en el partido;
  - los «permanentes» o cargos intermedios con dedicación exclusiva a las tareas internas de organización y gestión;
  - los militantes o miembros del partido que participan en debates internos y dedican parte de su tiempo a labores de asistencia y colaboración en tareas organizativas; finalmente,
  - los afiliados o miembros del partido cuya vinculación se reduce al pago de una cuota periódica y a una conexión formal con la organización.
- Esta doble estructura —formal e informal— condiciona diferentes relaciones de colaboración y de enfrentamiento entre los diversos núcleos. Así, pueden darse tensiones:
  - entre los miembros de la dirección que ocupan los principales cargos institucionales —estatales, locales— y quienes gestionan el día de la organización —el llamado «aparato»—;
  - entre quienes desempeñan responsabilidades en el ámbito central del partido y quienes se sitúan en ámbitos territoriales o de la periferia, o
  - entre quienes ostentan cargos de dirección o gestión y las «bases» o militantes que participan de modo parcial, pero a veces muy entregado, en la vida del partido.

También pueden producirse enfrentamientos entre tendencias internas que sostienen diferencias en materia programática o en aspectos tácticos de la lucha política. Algunos partidos reconocen formalmente la existencia de corrientes organizadas, pero en la mayoría estas tendencias difusas no tienen reconocimiento exterior. En una época de fuerte perso-

nalización de la política se registran también tensiones entre personalidades con capacidad de liderazgo y sus correspondientes seguidores, recubiertas a veces con argumentos programáticos.

- No debe extrañar la existencia en el partido de esta doble estructura, ni tampoco la emergencia de tensiones internas en su seno. Es algo propio de todas las grandes organizaciones: en el sector privado o en el sector público. Por esta misma razón, es función principal de la dirección mantener la cohesión suficiente entre todos los miembros de la organización, detectando a tiempo los focos de tensión, negociando transacciones y arbitrando entre posiciones dispares. Una prueba de buen liderazgo no la da la ausencia de diferencias o tensiones, sino la capacidad de administrarlas sin poner en crisis la misma existencia de la organización.

### **La financiación de los partidos**

La relación entre partidos y dinero ha atravesado diferentes etapas. La política predemocrática —protagonizada por los partidos de notables— era una política reservada a los ricos: aunque los cargos políticos no eran retribuidos, el disfrute de sus rentas personales les permitía una dedicación política, de la que —directa o indirectamente— obtenían también un beneficio para sus negocios y otras actividades privadas. La política democrática significó el acceso a la política activa de personas sin patrimonio, necesitadas de una retribución regular para su subsistencia. Los partidos socialdemócratas solventaron la cuestión acudiendo a la cuota módica aportada por sus afiliados o por otras organizaciones afines como los sindicatos: con estas cuotas se financiaba la retribución de quienes representaban al partido en las instituciones y se ocupaban de gestionarlo.

Sin embargo, la mayor profesionalización de la política, el incremento de los costes organizativos o los excesos de gasto en las campañas electorales hicieron insuficientes en muchos casos estas aportaciones. Los partidos obtenían ingresos procedentes de sectores interesados en obtener contrapartidas políticas, económicas o administrativas, en función de sus contribuciones. Estas contribuciones beneficiaban de modo desigual a los diferentes partidos y daban lugar a prácticas irregulares o corruptas. Para resolver el problema y desde los años sesenta del siglo xx se extendió la idea de que los partidos deberían ser financiados con cargo a los presupuestos públicos y con arreglo a condiciones de transparencia y equidad que les situaran en posiciones de competencia real y no de desequilibrio. Alemania Federal en 1959 y Suecia en 1965 iniciaron este camino, que han seguido después la mayoría de los países.

Como resultado de esta tendencia, en la actualidad los partidos suelen acudir en medida diferente a las siguientes fuentes de financiación:

- cuotas de afiliados;
- aportaciones esporádicas de afiliados y simpatizantes, con ocasión de la organización de fiestas, bonos, colectas, sorteos, etc.;

- rendimiento de empresas propias, ya sean efectivamente productivas (cooperativas de consumo, editoriales), ya sean ficticias o instrumentales para recibir subvenciones privadas encubiertas o irregulares;
- donaciones de empresas, personas individuales o grupos de interés (patronales, sindicatos, otras organizaciones);
- finalmente, fondos públicos que pueden adoptar tres modalidades: para la retribución y el funcionamiento de los cargos electos (en el parlamento, en los gobiernos locales), para la propia organización partidaria y para subvenir a las campañas electorales en que participa.

Varía para cada partido el porcentaje que proviene de cada una de estas fuentes según sea el número de sus afiliados, según los vínculos que tiene establecidos con grupos de interés, según la capacidad económica de estos grupos, etc.

A las anteriores fuentes de financiación se añaden en ocasiones otras aportaciones directas o indirectas. Así, por ejemplo, algunos partidos exigen un porcentaje de sus retribuciones a los militantes que ocupan puestos electivos —diputados, concejales, etc.— o que ejercen cargos en el gobierno o en la administración. Estas aportaciones pueden ser interpretadas como donaciones voluntarias, aunque obligadas por reglas de partido. En cambio, son menos transparentes las contribuciones en especie que aportan cargos políticos y administrativos cuando dedican parte de su tiempo —retribuido por el presupuesto público— a actividades de partido. Otras fuentes de financiación bordean o constituyen ilegalidades manifiestas: es el caso de las aportaciones que los partidos en el gobierno pueden recibir de terceros —individuos o empresas— a cambio de decisiones que sean favorables a sus intereses: adjudicación de obras públicas, concesiones o permisos para determinadas actividades económicas, licencias para importación o exportación de productos, etc. No siempre es sencillo documentar ante los tribunales este intercambio de favores que constituye una clara muestra de corrupción política penada por las leyes. La razón principal es que los «corruptos» —empresas, individuos— no tienen interés en denunciarlas.

---

#### DINERO Y PARTIDOS: UNA CUESTIÓN POLÉMICA

El gran volumen adquirido por los fondos manejados por los partidos convierte el asunto de su financiación en una ocasión permanente de polémica. En un elevado número de países se han dado situaciones de financiación irregular, combinadas a veces con la corrupción individual: en los últimos veinte años han sido frecuentes estas situaciones en Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia o España. Para algunos, la solución estriba en «privatizar» de nuevo la financiación de los partidos y terminar con las diferentes formas de subvención pública que los propios partidos se «autoadjudican» sin control suficiente. Para otros, en cambio, esta decisión implicaría el retorno a una política «sólo para ricos» o la culminación, de la política de intereses sectoriales: cada donación privada compromete

tería a una contrapartida política a favor del donante. Por tanto, sostienen la conveniencia de mantener en exclusiva la financiación pública, como garantía de independencia, transparencia e igualdad. Otros proponen sistemas mixtos con variantes diferentes. ¿Puede añadir otros argumentos a favor o en contra de las diferentes posiciones sobre la cuestión?

---

### ¿Qué funciones desempeñan los partidos políticos?

Los partidos son un resultado de la evolución gradual de la política de masas. Ello explica que —durante décadas— las constituciones hayan ignorado su existencia y su irresistible «invasión» de las instituciones: por mucho tiempo han sido sólo organizaciones de hecho sin reconocimiento legal. Y si — pese a las críticas que levantan— han seguido presentes en la escena política, ello se debe a que ejercen determinadas funciones en la mediación entre esta escena política y otros ámbitos —económicos, culturales, familiares, etc.— de la vida colectiva. En su papel de mediación o *interface*, los partidos se convierten en:

- agentes de reclutamiento y formación de personal político, que luego ocupa —o aspira a ocupar— posiciones en las instituciones del estado. Dejando en segundo plano el papel de la relación familiar o de la fortuna personal, los partidos comparten esta función de reclutamiento y formación con la alta burocracia, la empresa o el mundo de los expertos académicos y profesionales;
- agentes de simplificación y agregación de demandas sociales, que —después de filtrarlas y combinarlas— convierten en propuestas de intervención política y en programas de gobierno. En esta función, los partidos sustituyen la tarea que en otras sociedades corre a cargo de redes de fidelidades personales, grupos religiosos o relaciones de tipo caciquil;
- agentes de comunicación de mensajes entre gobernantes y gobernados, tanto cuando el partido transfiere a las instituciones las demandas y opiniones de la ciudadanía, como cuando un partido en el gobierno explica y justifica las actuaciones de este último ante la opinión. En esta función que contiene dosis de una cierta «pedagogía política», los partidos compiten —cada vez con mayor desventaja— con los medios de comunicación; finalmente,
- agentes de encuadramiento de las preferencias electorales de los ciudadanos, cuando las trasladan a las instituciones. Así, son los partidos los que organizan las actividades del parlamento, dirigen la acción del gobierno y ocupan o controlan otras instancias formales del poder estatal.

En términos resumidos, estas funciones pueden sintetizarse en dos:

- por un lado, la transmisión de las diferentes aspiraciones que emanan de los grupos sociales hacia las instituciones estatales con capacidad para convertirlas en decisiones vinculantes, y,

— por otro, el intento de legitimar ante aquellos grupos las decisiones adoptadas por las instituciones públicas.

El partido se ocupa en medida diferente de estas dos tareas, según esté en el gobierno o en la oposición y según el contexto general en que opera.

- En los sistemas monocráticos o dictatoriales —donde actúa generalmente un solo partido (II.7)—, el rol que desempeña se centra sobre todo en la legitimación de las decisiones del poder estatal y en contribuir a que sean acatadas por una ciudadanía sometida. En los países con reciente pasado colonial, algunos partidos son en realidad agencias de integración de la población en la nueva realidad estatal: intentan trasladar a los ciudadanos la conciencia de pertenecer a una misma comunidad política, por encima de anteriores lealtades de etnia, linaje, religión o clientela.
- Finalmente, en los estados liberal-democráticos la acción de los partidos combina de modo más equilibrado las funciones reseñadas. Al ejercerlas, el partido ha ido ocupando un espacio político tan extenso que el estado liberal-democrático ha sido calificado a veces como «estado de partidos» (García Pelayo). La soberanía popular se ha transformado en soberanía de los partidos, hasta el punto de modificar en la práctica el funcionamiento de sus instituciones. Así, por ejemplo, un parlamento en el que los diputados están sometidos a disciplina de partido no opera del mismo modo que el parlamento donde los partidos no ostentaban apenas facultad alguna. Por esta misma razón, la separación entre ejecutivo y parlamento se esfuma en la práctica cuando el gobierno cuenta con una mayoría parlamentaria sólida que se pone a su servicio (cfr. III.16).

En esta evolución, los partidos han ido alterando su condición de asociaciones privadas nacidas de una iniciativa social hasta llegar a ser entidades semipúblicas o paraestatales, que muchos textos constitucionales reconocen y cuya actividad está garantizada y económicamente subvencionada por el propio estado. Por esta razón, se han distanciado de la opinión social que les critica con frecuencia y con acritud.

---

#### «CÁRTEL» DE PARTIDOS Y NUEVAS INICIATIVAS CIUDADANAS

La creciente crítica a los partidos —a los que se acusa de abandonar sus funciones de integración de demandas sociales y de movilización ciudadana— ha dado lugar a la aparición de iniciativas alternativas para complementar la insatisfactoria acción partidista. Se constituyen así plataformas ciudadanas, foros cívicos, asociaciones políticas, etc. Tales iniciativas tienen a veces objetivos electorales. En otros casos, se centran en propiciar debates y propuestas políticas. Pero estas alternativas a la hegemonía partidista chocan con la dura resistencia de los propios partidos que no facilitan el acceso al espacio político. Para organizar esta resistencia, los partidos tienden a constituir un «cártel» defensivo, adoptando

una conocida figura de la teoría económica (Katz y Mair, 1994). Cada vez más incrustados en la estructura estatal, los partidos actuales controlan de manera casi monopolística importantes recursos públicos: presupuestarios, simbólicos, puestos de trabajo retribuidos, presencia en medios estatales de comunicación, acceso a conocimiento experto, etc. Pese a su aparente competencia, los partidos se prestan a pactar con sus adversarios algunos temas básicos (sistemas electorales, reglas parlamentarias, fuentes públicas de financiación) para no perder la situación de ventaja que comparten. Con ello dificultan la entrada en el juego político de nuevos agentes de intervención alternativa. O simplemente los toleran siempre y cuando puedan mantenerlos bajo su control. Reproducen de esta manera el «cártel» económico entre empresas de un mismo sector que se ponen de acuerdo para la fijación de precios, territorios de distribución, etc., con el fin de cerrar el paso a la aparición de nuevos competidores. El perjudicado por el «cártel» basado en acuerdos económicos o políticos es, en última instancia, el ciudadano.

---

### **¿Hay alternativa a los partidos?**

Los partidos —como hemos dicho— han recibido desde siempre abundantes críticas, provenientes de todos los horizontes ideológicos. Se les ha reprochado ser factores de división de la unidad nacional o de la unidad de clase. Se les ha acusado —tanto por sectores elitistas como por corrientes libertarias— de ser instrumentos de opresión del individuo, al que imponen una dirección burocrática, cada vez más aislada de la sociedad y más preocupada por su propia supervivencia. Más recientemente se denuncia que los partidos —obsesionados por los procesos electorales— se muestran incapaces o poco eficientes en la elaboración de las políticas públicas que han de responder a las necesidades ciudadanas, hasta el punto de que dichas políticas reciben poca atención de los partidos y son elaboradas en su mayor parte por grupos de interés, expertos y funcionarios. Todo ello explica que los partidos pierdan afiliación y, sobre todo, pierdan crédito ante la opinión pública frente al papel de otros actores colectivos: grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc. Ante esta situación, es lícito preguntarse si ha pasado ya su momento y si existe alternativa a los partidos. ¿Qué respuestas cabe dar a estos interrogantes?

- La historia del siglo xx nos revela que la eliminación de los partidos ha conducido generalmente a su sustitución por un partido único, que condensa sus peores defectos y no permite su corrección por medio de la competencia y el relevo. En otros casos, algunas funciones de los partidos han sido asumidas por el ejército o por coaliciones entre civiles y militares, que han ejercido el poder sin dar opción a la crítica y a la alternancia pacífica. En épocas más recientes, el discurso antipartidista ha conducido al ya mencionado «partido-empresa» o «empresa electoral», convertido en instrumento directo de los intereses de grupos económicos.

- Por otra parte, hay que reconocer el efecto negativo de la excesiva presencia de los partidos: al ocupar casi en exclusiva el escenario político-institucional han dificultado la comunicación sociedad-estado en lugar de facilitarla. Una ciudadanía más instruida y mejor informada (cfr. IV.17) es más exigente cuando se trata de debatir problemas de interés común y explorar soluciones. Aunque sigan confiando en los partidos como agentes de reclutamiento y formación de personal político —tal como lo demuestra la persistente participación electoral—, los ciudadanos rechazan que los partidos tengan la exclusiva de otras funciones políticas. Acuden ahora a la participación por medio de los grupos de interés, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo se señala que el ciudadano actual está en condiciones de utilizar mecanismos complementarios de mediación social y de elaboración de propuestas políticas: consulta directa o electrónica a la ciudadanía, debates cívicos entre los sectores implicados, clubes de reflexión sin pretensión electoral inmediata, discusiones abiertas *on-line*, etc. Se han abierto, pues, nuevos espacios de discusión política y de intervención social, aprovechando las nuevas condiciones sociales y tecnológicas, del mismo modo que los abrieron los partidos en las condiciones de finales del siglo XIX.
- Al mismo tiempo, los partidos pueden reformar algunos aspectos negativos de su funcionamiento interno, haciéndose más permeables a los cambios sociales y generacionales. Para ello se han sugerido y puesto en marcha iniciativas para limitar los mandatos de sus dirigentes, para facilitar la participación de los simpatizantes en su designación —elecciones primarias— o para hacer más transparente la financiación que requieren.

En última instancia, la mejor alternativa a los partidos en su condición actual no puede ser su eliminación. Aunque unas sociedades complejas y con demandas más diversificadas hacen cada vez más difícil la formulación del discurso globalizador propio de los partidos, el sistema político sigue reclamando la presencia de mediadores entre sociedad e instituciones que —sin tener la exclusiva de esta mediación— articulen algunas grandes propuestas de carácter integrador. Estas propuestas trascienden los intereses sectoriales representados por grupos de presión o por movimientos sociales y van más allá de la movilización esporádica de algunas intervenciones cívicas circunstanciales. Siempre que sean capaces de renovarse en la dirección mencionada más arriba, es esta visión general y sostenida a lo largo del tiempo la que da sentido a los partidos y puede asegurar su continuidad futura.

### Los sistemas de partidos

Hasta aquí hemos examinado a los partidos como realidades singulares y, en cierto modo, aisladas. Pero los partidos se necesitan unos a otros: nacen para competir entre ellos como *partes* o sectores de un todo social, del que expresan su diversidad y sus diferencias. Por esta razón es necesario

contemplar a los partidos en su conjunto y examinar qué relaciones mantienen entre sí. Hablamos, pues, de sistema de partidos para referirnos a la composición de este conjunto y a la pauta de relaciones que mantienen entre sí sus elementos integrantes. Dichos sistemas se distinguen por el número de partidos que contienen y por el formato que adoptan.

- ¿Qué factores explican el número y la diversidad de los partidos presentes en una determinada sociedad? Dos son los elementos principales que contribuyen a configurar un sistema:

— En primer lugar, un factor de carácter estructural, a saber, la existencia de una serie de divisorias —o *cleavages* (cfr. cap. 1)— que expresan grandes diferencias —actuales o históricas— en el seno de una sociedad (Rokkan, Lipset). Cuando estas diferencias se han politizado, los miembros de aquella sociedad se han visto obligados a «tomar partido». Es decir, a organizar la competición política entre grupos que se definen ante algunos grandes ejes de conflicto: socioeconómico, nacional, religioso, institucional, etc., tal como se presenta en el cuadro V.23.2. En cada sociedad se definen uno o varios ejes de conflicto: cuanto más numerosos son, mayor probabilidad de que aumente el número de partidos en liza, como expresión de la diversidad de posiciones que la acumulación de conflictos genera. Así, donde predominaba un solo eje —generalmente, el que expresaba el antagonismo entre clases sociales— el sistema de partidos era simple: frente a un partido conservador se formaba un partido de orientación socialista, integrando y representando a los intereses respectivos de los dos grandes actores del sistema económico (propietarios del capital y trabajadores asalariados). En cambio, allí donde se han acumulado más de un *cleavage* o divisoria de conflicto —por ejemplo, de carácter religioso entre creyentes y laicos o de carácter lingüístico-nacional— ha aumentado el número de partidos que expresa la correspondiente diversidad de posiciones ante cada uno de estos conflictos. Un ejemplo de acumulación histórica de divisorias o *cleavages* nos lo presentan los casos belga u holandés, con sistemas de partidos que incorporan entre ocho y doce formaciones diferentes.

— El segundo factor que influye sobre la configuración del sistema de partidos es el cuadro de instituciones adoptado por el sistema político o, en otros términos, las reglas fijadas para regular la competición entre ellos. Veamos algunos ejemplos. Cuando las normas electorales adoptan una orientación mayoritaria (cfr. III.14), el sistema de partidos tiende a la simplificación: si sólo las dos formaciones más votadas tienen probabilidades de éxito, hay pocos incentivos para crear o votar a otros grupos. En cambio, cuando el sistema electoral es de carácter proporcional o distributivo, un mayor número de partidos —incluidos los minoritarios— pueden obtener representación: ello estimula la formación de más partidos y facilita luego su existencia. Igualmente, en los sistemas donde el jefe del estado o presidente (cfr. III.13) es elegido

por sufragio universal directo, el sistema de partidos tiende a una relativa simplificación entre grandes opciones.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las reglas —por ejemplo, el sistema electoral— y las instituciones de que se dota un sistema político son también el resultado de los conflictos estructurales que aquella sociedad padece o ha padecido. Por esta razón, son poco efectivos los proyectos de simplificación del mapa de partidos que no tienen en cuenta cuál es la evolución de fondo de las sociedades en que se sitúan. Cuando esta evolución registra la pérdida de importancia de algunos conflictos históricos —conservadores/liberales, socialdemócratas/comunistas— será más fácil la fusión o articulación de antiguas fuerzas políticas en una sola formación. En cambio, si la evolución social registra la aparición de nuevos antagonismos no será extraño que acaben reflejándose en el escenario político en forma de partidos nuevos o de transformación de los existentes.

CUADRO V.23.2. *Conflictos sociales y sistemas de partidos en Europa*

<i>Divisoria social dominante según posición ante</i>	<i>Sistema principal de partidos</i>
Estado liberal	Liberales frente a conservadores
Capitalismo económico	Conservadores/liberales frente a socialistas
Laicidad del estado	Laicos frente a confesionales
Reforma social/revolución	Socialdemócratas frente a comunistas
Unidad de la nación-estado	Nacionalistas estatales frente a nacionalistas/regionalistas periféricos
Democracia política	Demócratas frente a fascistas
Crecimiento económico y protección del medio natural	«Productivistas» frente a ecologistas

- ¿Qué formato adoptan los diferentes sistemas de partidos? Para ordenarlos suelen combinarse un dato cuantitativo —el número de sus componentes— y un dato cualitativo —la relación que mantienen entre sí—. El primer dato nos da el grado de fragmentación del sistema, mientras que el segundo nos ofrece el grado de su polarización. Combinando estos dos factores y en situaciones de competencia libre entre partidos se suelen distinguir cuatro sistemas: de partido dominante, bipartidista, pluripartidista moderado y pluripartidista polarizado (Duverger, Sartori).

— Un sistema de partido dominante se caracteriza por la existencia de una formación que consigue de manera continuada la mayoría absoluta de los votos o que se sitúa a gran distancia del segundo partido clasificado. Así ha ocurrido en algunos períodos del siglo XX en Noruega y Suecia con el Partido Socialdemócrata, en el Japón con el Partido Liberal-Demócrata, o en la India con el Partido del Congreso. En estos casos, el partido en cuestión suele gobernar de manera ininterrumpida, aunque sometándose periódicamente al veredicto de las urnas.

- Un sistema bipartidista se define por un relativo equilibrio de fuerza entre dos grandes partidos, que cuentan con la probabilidad de obtener una mayoría parlamentaria y reúnen entre ambos un elevado porcentaje del voto total —en torno al 80 %—. La presencia de estos dos partidos no excluye la existencia de formaciones menores que no tienen ninguna expectativa de hacerse con el gobierno. El gobierno corresponde siempre a uno de los dos grandes partidos. Éste ha sido el caso de Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos o Nueva Zelanda. En otros casos, un tercer partido menor actúa como socio permanente o alternativo de alguno de los dos grandes: así ha ocurrido en Irlanda, en Australia o en Alemania Federal, donde se habla a veces de un sistema de «dos partidos y medio» para referirse a esta situación de complementariedad.
- Un sistema pluripartidista refleja una distribución fragmentada del voto entre varios partidos, sin que resalte —como en el caso anterior— la posición de los dos primeros. Se habla de pluripartidismo limitado cuando el sistema contiene cuatro o cinco partidos que poseen alguna capacidad para intervenir en la formación de gobierno. Se habla de pluripartidismo extremo cuando el sistema contiene un número superior de partidos, hasta llegar a veces a la docena. Sistemas pluripartidistas se dan tradicionalmente en Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Suiza, Italia o Israel. En dichos países, la formación de gobierno requiere siempre la coalición entre varias fuerzas, que pactan las condiciones de su colaboración.

Los sistemas pluripartidistas suelen catalogarse también de acuerdo con una segunda dimensión: la distancia o la polarización ideológica que se da entre los partidos. Un sistema pluripartidista polarizado es el que revela una gran distancia entre los partidos que se sitúan en las posiciones extremas —o extremistas— en la dimensión derecha-izquierda. En cambio, un sistema pluripartidista moderado refleja una situación de mayor proximidad ideológica y programática entre todos los partidos que forman parte del mismo.

En el pluripartidismo polarizado, los partidos situados en los extremos del espectro político tienen probabilidades de participar en una mayoría de gobierno, lo cual les coloca a menudo extramuros del sistema político y en una situación de oposición irresponsable. La competición entre partidos se desarrolla de forma multilateral: no sólo compiten derecha e izquierda, sino que hay también competencia en el seno de la derecha y en el seno de la izquierda. Todo ello hace muy inestables las mayorías de gobierno y, en algún caso, del mismo sistema político. La República alemana de Weimar entre 1920 y 1933, la República española entre 1931 y 1936, Francia entre 1945 y 1958, Italia entre 1948 y 1994 o la situación actual de algunos países de Europa del Este (Rusia, Rumania, Eslovaquia, Bulgaria) después de la caída de la URSS son ejemplos de este modelo.

En el pluripartidismo moderado, en cambio, la menor distancia entre los partidos facilita que todos ellos puedan participar en gobiernos de coali-

ción o en las mayorías que los sustentan. La competencia se desarrolla sobre todo en la zona central del espacio político, donde se sitúan las posiciones moderadas. Es frecuente, por tanto, que se produzca una alternancia en el gobierno entre una coalición de centro-derecha y una coalición de centro-izquierda, en las que algunos partidos ocupan siempre una posición de pivote. Así ha ocurrido en general en Bélgica, Holanda, Suiza o Dinamarca, durante la segunda mitad del siglo xx.

- Hay que mencionar también dos tipos de sistemas de partidos que se dan en condiciones de competencia partidista restringida. O lo que es lo mismo, cuando el sistema político no asegura condiciones de libertad plena para la formación de partidos ni de igualdad para concurrir a las elecciones en términos equiparables. En este contexto se distinguen dos situaciones:
  - El sistema de partido único coincide con una situación de monopolio político en manos de una sola organización que impide la existencia de una verdadera competición. Este partido único —en estrecho solapamiento con las instituciones del estado— pretende ocupar todo el espacio político. La noción de «partido único» es, en realidad, una contradicción, puesto que la idea de partido contiene una referencia a la diversidad, al pluralismo y a la competición. En estas condiciones, el partido único se convierte sobre todo en instrumento de propaganda, de control de la población y de apoyo al grupo o persona en el poder. A lo largo del siglo xx, el sistema de partido único ha sido característico de las monocracias de inspiración nazi-fascista (Alemania, Italia, España, Portugal), de los sistemas de hegemonía socialista-leninista (la URSS, la antigua Yugoslavia, algunos países del centro y este europeo que formaban parte del Imperio soviético, China o Corea del Norte) o de dictaduras en países ex coloniales en África y Asia.
  - El sistema de partido hegemónico ofrece la apariencia de un pluripartidismo formal, pero en realidad encubre una situación de dominio efectivo de una sola fuerza política sobre todas las demás. El partido hegemónico —que controla los mecanismos coactivos del estado— impone unilateralmente las condiciones del juego político y organiza las consultas electorales de tal manera que el resultado le sea siempre favorable. Los demás partidos aceptan —de grado o a la fuerza— una situación subalterna y las cuotas marginales de poder —algunos puestos electivos— que el partido hegemónico les concede. Las situaciones de partido hegemónico se han dado también en monocracias de inspiración soviética, en regímenes autoritarios militares o en estados poscoloniales. Los casos más relevantes son México, Egipto, Singapur, Malaysia, Corea del Sur o Taiwán. En algunos de ellos —por ejemplo, en Corea del Sur, Taiwán y México— el sistema evoluciona actualmente hacia situaciones de competición abierta.

---

**CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN EUROPA**

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años setenta del siglo xx, los sistemas de partidos en Europa occidental presentaban una notable estabilidad. El número y la posición de los partidos respondían a conflictos sociales y políticos que a menudo arrancaban del siglo anterior. Sin embargo, en los últimos años se aprecian signos de deshielo en dichos sistemas: la desaparición o transformación de los partidos liberales y comunistas, la crisis de los tradicionales partidos democratacristianos y socialdemócratas, la emergencia de los partidos «verdes» y de algunas formaciones conservadoras de orientación populista. Se registra además un relativo aumento del número de partidos y se advierte que el apoyo que reciben de los electores es más volátil, es decir, oscila con mayor intensidad de una elección a otra. ¿Qué factores pueden explicar estos cambios?

---



### LA ACCIÓN COLECTIVA: (3) LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

#### ¿Instrumentos o actores?

Al tratar de la comunicación política (IV.20) hemos subrayado la importancia de los medios de comunicación de masas. ¿Es concebible la política contemporánea sin contar con ellos? Basta un sencillo ejercicio de imaginación para darse cuenta de lo extraño que nos resultaría un mundo político sin prensa, sin radio o sin televisión. Los medios están continuamente presentes: son los transmisores de la mayoría de mensajes que se entrecruzan en el escenario de la política. Con ello contribuyen a la identificación de las cuestiones políticas, a la elaboración de propuestas alternativas de regulación y al éxito o fracaso de su aceptación y aplicación.

- En la actualidad, estos medios ya no son simples instrumentos pasivos, accesibles por igual a todos los miembros de la comunidad política. A mediados del siglo XIX era relativamente sencillo y poco costoso poner en marcha un periódico diario: la mayoría de grupos o partidos políticos —incluso de relevancia secundaria— contaban con él para divulgar sus propuestas entre sus partidarios o simpatizantes. En esta situación, un diario hacía las veces de boletín interno o de circular que se difundía entre amigos y militantes y era financiado mediante la contribución de sus lectores y de algunos donantes más generosos. En la actualidad, la gran inversión requerida para poner en marcha un medio de comunicación de difusión general —sea prensa escrita o radiotelevisión— no está ya al alcance de los partidos políticos ni de algunos patrocinadores individuales: sólo es rentable si produce resultados económicos mediante su venta masiva. ¿Qué venden los medios? Lo que los medios venden es, no sólo información convertida en mercancía, sino —sobre todo— publicidad comercial. Prácticamente todos los medios —con la excepción de algunas radiotelevisiónes públicas— basan su financiación en la publicidad: así se explica la lucha feroz —y a veces sin reglas— por extender la difusión y ampliar la audiencia. Todo ello da a los medios un papel propio: dejan de ser simples canales de transmisión y se convierten en actores del sistema político.

Defienden los intereses de los grupos empresariales de que dependen y elaboran estrategias particulares para hacerlo, ejerciendo su influencia sobre los demás actores.

---

### ¿UN DEBATE IMPARCIAL?

Entre 1978 y 1982, la prensa española prestó gran atención al monopolio público de la televisión, heredado de la dictadura. Esta situación de monopolio era presentada casi siempre como un atentado a la libertad de expresión y a la libertad de empresa, en contradicción con la letra y el espíritu de la nueva constitución de 1978. La importancia del debate político sobre este asunto en una democracia reciente estaba justificado. Pero la posición de los grandes grupos de prensa privados no era únicamente doctrinal: la mayor parte de ellos pretendían entrar en el negocio de la televisión, una vez suprimido el monopolio. Los medios escritos no eran, pues, simples canales de transmisión de una polémica política. Eran partes interesadas en la cuestión, tal como se reveló cuando las nuevas cadenas privadas de televisión fueron impulsadas desde los diferentes grupos propietarios de la prensa escrita.

---

- Es posible, pues, identificar tres posibles papeles que los medios han ido acumulando y que representan en la actualidad en diferente medida. Los tres papeles pueden identificarse como eco, comparsa y protagonista. En algunos casos, los medios transmiten el eco —más o menos fiel— de los mensajes emitidos por otros actores políticos: los dirigentes, las organizaciones, los ciudadanos, etc. En otros casos, los medios acompañan como comparsas a otros actores: apoyan o critican las posiciones de los partidos, de los movimientos y organizaciones sociales, del gobierno o de la oposición, etc. Finalmente, los medios se convierten en protagonistas cuando deciden desarrollar una estrategia propia en la escena política: por ejemplo, promoviendo una campaña de oposición sistemática al gobierno o de apoyo permanente a algún partido o candidato con el que se alían. Esta intervención directa puede tener objetivos políticos. O puede estar relacionada con intereses económicos de la propiedad del medio: un aumento de la audiencia o de la difusión a cualquier precio, una estrategia empresarial de consolidación o de oposición a eventuales competidores, etc.

No todos los medios asumen los tres papeles mencionados ni —cuando lo hacen— los ejercen a la vez o con la misma intensidad. Pero en los tres supuestos su influencia sobre el proceso político en las sociedades contemporáneas es de primera magnitud y no puede ser ignorado.

## El medio y el mensaje: ¿qué transmiten los medios de comunicación?

Un examen de los medios nos revela los diversos componentes de su contenido. En un diario, en un programa de radio o en una emisión de televisión aparecen generalmente elementos informativos y elementos de opinión, que se dosifican de manera variada.

- Por un lado, los elementos informativos suministran datos sobre hechos que se presuponen de interés para la opinión pública en general o para alguno de sus sectores: «la inflación del mes anterior se ha situado en el 2,1 % anual»; «ha disminuido el número de accidentes mortales en carretera»; «se ha convocado una manifestación de protesta para el próximo martes», etc.
- Por otra parte, los elementos de opinión trasladan al público apreciaciones o juicios que el medio —en sus editoriales o a través de los artículos de sus colaboradores— formula sobre los hechos: «el discurso del líder de la oposición no convenció», «la inversión presupuestada en obra pública es insuficiente», «el déficit en materia escolar es inaceptable», «el gobierno de X sostiene una política agresiva contra sus vecinos», etc.
- Pero en el periodismo contemporáneo no siempre es sencillo distinguir la información de la opinión: la selección de materiales disponibles, la atención relativa que se les presta, la titulación y la adjetivación que les acompaña casi siempre trasladan al destinatario una cierta valoración del suceso y no una mera descripción del mismo. Es cierto que los medios audiovisuales permiten transportar a domicilio y en tiempo real un acontecimiento —una reunión, una declaración, una rueda de prensa, una guerra, un golpe de estado, etc.—. Su impacto reside en la apariencia objetiva de lo que se transmite: una imagen, una voz. Pero esta transmisión —que quiere ser más objetiva que el relato escrito— también ha sido precedida de una selección y ha sido sometida a un tratamiento propio del medio. En este tratamiento el impacto visual o sonoro predomina sobre el análisis y el gesto personal se impone sobre los argumentos.
- Ello hace que la influencia de los medios audiovisuales se exprese doblemente. Por una parte, los medios seleccionan el material que ofrecen: «lo que no aparece en televisión no existe», «quien no sale en la tele o en la radio no cuenta». Pero, al mismo tiempo, la influencia menos explícita —pero quizá más potente— de estos medios deriva de la manera mediante la cual nos aproximan a los fenómenos políticos: simplificación de las situaciones y de los conflictos, apelación a las emociones más que a los argumentos, contraposición tajante entre «éstos» y «aquéllos», preferencia por lo inusual y lo conflictivo.

Ello hace que las intervenciones de los demás actores políticos —organizaciones, ciudadanos, instituciones, líderes— se sometan con frecuencia a las exigencias del medio: el continente —el medio— acaba determinando el contenido —el mensaje—. Así, por ejemplo, los mítines electorales y las intervenciones de los oradores políticos que participan en los

mismos se diseñan y programan de acuerdo con las condiciones y los horarios de los telediarios de las grandes cadenas de televisión. Incluso algunas acciones militares recientes de Estados Unidos —durante la guerra del Golfo (1991) o en Somalia (1992)— se han visto condicionadas por las características del medio televisivo. Como se ha dicho, el medio se ha convertido en el mensaje (MacLuhan): la transmisión del acontecimiento llega a ser más importante que el acontecimiento mismo.

- Esta influencia del medio sobre el contenido explica también que las opciones políticas estén obligadas a encarnarse en un rostro: el personaje que abandera una propuesta política adquiere mayor relieve que el contenido de la misma. Lo que importa a los medios es disponer de las declaraciones de un personaje, a menudo replicando las declaraciones de otro: no son los hechos o las cuestiones lo que importa transmitir, sino las reacciones y contrarreacciones de los personajes políticos frente a dichos hechos y cuestiones. También se refuerza hasta el límite la simplificación y el esquematismo de los mensajes: en las campañas electorales televisadas de Estados Unidos se considera demasiado larga una frase que supere los nueve segundos. Del mismo modo, los medios acentúan los antagonismos entre personajes y alternativas —el contraste entre «buenos» y «malos»—, en lugar de prestar atención a las zonas de coincidencia.

Todo ello hace que en la mente de unos ciudadanos expuestos constantemente a los medios audiovisuales se construya una determinada concepción de la política: simple, emocional, caricaturesca, de confrontación permanente en tertulias o debates artificialmente provocados. Los medios contribuyen a convertir la política en un espectáculo o «gran guiñol» y, acto seguido y rizando el rizo, se aprovechan de ello para ridiculizar el efecto de su propia influencia mediante la difusión de secciones y programas humorísticos.

---

#### LA «ESPECTACULARIZACIÓN» DE LA POLÍTICA

La conversión de la política en «espectáculo radiotelevisado» es el efecto final de este proceso. «Puesto que las noticias se construyen cada vez más para que se equiparen a los espectáculos de entretenimiento o a los acontecimientos deportivos, su lógica también lo hace. Requiere drama, suspense, conflicto, rivalidades, codicia, engaño, ganadores y perdedores y, si es posible, sexo y violencia...» (Castells, 1997). A los medios «... les interesa el acontecimiento, no la condición subyacente; la persona, no el grupo; el conflicto, no el consenso; el hecho que *adelanta la noticia*, no el que la explica» (Gittlin, 1980, cit. por Castells, 1997).

---

## **Medios de comunicación y poder político: tensiones históricas y desarrollos actuales**

Está claro, pues, que entre poder político y medios de comunicación se ha dado siempre una relación íntima y a la vez cargada de tensiones. Todo poder político ha visto siempre a los medios como instrumentos de control y de intervención en las relaciones sociales: en otras palabras, como recurso para reforzar su legitimidad y erosionar la de sus contrincantes. Cuando los púlpitos de los predicadores eran el medio de mayor —y casi exclusiva— audiencia entre masas analfabetas, las monarquías se esforzaron por controlar a las Iglesias. Desde hace medio siglo, cualquier intento de golpe de estado prevé la toma inmediata de las emisoras de radio y televisión, cuya importancia estratégica es igual o superior a la de los aeropuertos, las instalaciones militares o los servicios públicos fundamentales (electricidad, gas, teléfono, agua, transporte, etc.). En el desarrollo de la relación entre poder y medios pueden señalarse etapas diferentes.

- La aparición de la prensa de masas coincide aproximadamente con la construcción del estado liberal: la libertad de imprenta es una de las reivindicaciones fundamentales de los liberales del siglo XIX, en contraste con el régimen de concesión regia para publicaciones impresas que se daba en los regímenes absolutistas. En la primera etapa del estado liberal, la puesta en marcha de un periódico solía ser iniciativa de los particulares y de los partidos, aunque a veces fuera también promovida indirectamente desde el gobierno. Cuando este gobierno era conservador coartaba la libre expresión de los medios, suspendiendo temporalmente el derecho a la libertad de prensa, introduciendo la censura o aplicando medidas sancionadoras, incluida la prisión por los llamados «delitos de imprenta». Cuando gobernaban los liberales se ampliaba la esfera de la libertad de expresión. Pero no era raro que el gobierno intentara influir sobre los medios mediante la presión, la compra o el soborno de directores o periodistas, con el fin de que apoyaran la política gubernamental. Progresivamente, una gran parte de la prensa escrita se fue haciendo más dependiente de la publicidad que insertaba que no de otras fuentes de financiación. La relación entre medios y grupos con capacidad de compra de publicidad empezó entonces a tener importancia, no sólo económica, sino también política.
- En el momento en que se intuyeron las posibilidades políticas de los medios electrónicos de comunicación —radio y televisión—, los gobiernos organizaron sus propios centros emisores en lugar de dejar el campo libre a la iniciativa privada. A partir de los años treinta del siglo XX, el estado intervino directamente en este ámbito. ¿De qué modo se ha producido esta intervención? Por una parte, el estado se reservó el derecho a conceder a los particulares la autorización para emitir por radio o por televisión. Por otra, creó emisoras públicas que con frecuencia ocuparon una posición monopolística. Desde entonces es constante el debate político en torno al grado de independencia y neutralidad que los gobiernos de turno conce-

den a los medios de titularidad pública. Las situaciones difieren según los países. En algunos casos, los medios de titularidad pública no son controlados por los gobiernos, ni por los parlamentos: se confían a la tutela de las instituciones sociales —sindicatos, Iglesias, asociaciones culturales, etc.— o de consejos integrados por personalidades independientes, que ofrecen en principio una mejor garantía de pluralismo. Así ocurre en Gran Bretaña, Países Bajos, Alemania Federal, países escandinavos, etc. En otros casos, estos medios de titularidad pública quedan más estrechamente unidos a la mayoría política del momento, provocando por tanto la crítica permanente de la oposición por su presunta parcialidad a favor del gobierno: es el caso de Francia, Italia, España, etc.

- ¿Qué cambios se han producido en estos últimos años? Las últimas décadas del siglo xx han contemplado una intensa modificación del panorama, debido a las posibilidades técnicas y económicas ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación. En gran parte de los países democráticos, se ha producido una notable concentración de la propiedad de la prensa escrita cuya difusión se estanca o descende. La publicidad, como se ha dicho, se ha convertido en su principal ingreso. En lo que respecta a los medios electrónicos —radio y televisión—, la propiedad privada se hace con ellos, ya sea porque aumenta el número de autorizaciones estatales, ya sea porque los estados «privatizan» los medios de titularidad pública y los ceden a los grandes grupos económicos, muchos de ellos con conexiones internacionales. En cierto modo, este proceso significa un reconocimiento de la incapacidad del poder político para limitar la difusión de emisiones, que la transmisión por satélite sitúa fuera del alcance estatal.
- Finalmente y como hemos señalado, la irrupción de Internet como un ciberespacio de contacto ilimitado ha significado una nueva transformación en las relaciones entre política y comunicación. Millones de ciudadanos —si tienen acceso a la red— pueden convertirse en habituales interlocutores potenciales de este ciberespacio. Pero en él se sitúan también los agentes políticos organizados (institucionales, partidos, grupos de interés, movimientos sociales). Y, finalmente, lo ocupan los medios de comunicación de masas, tanto los convencionales (prensa, radio, tv, publicidad, etc.), como los que han nacido ya en soporte electrónico (prensa y radio digital, webs corporativas, etc.). Se ha producido en los últimos años un proceso de concentración en la propiedad de dichos medios. Han aparecido los grandes conglomerados mediáticos, capaces de controlar los flujos principales en el intercambio de mensajes de todo tipo. Dichos grupos integran medios escritos y audiovisuales, pero también buscadores en la red, editoriales, productoras cinematográficas y musicales, distribuidoras de vídeo, centros de ocio, etc. Su peso económico y su influencia política superan en mucho la de los grandes diarios tradicionales y abren nuevos interrogantes sobre la capacidad de la sociedad para reclamar un uso responsable y transparente de su enorme poder.

---

 DEL QUIOSCO DE PRENSA A LAS PLATAFORMAS DIGITALES

Los mensajes políticos —tanto los explícitos como los que se contienen en productos de diversión y ocio— se difunden hoy gracias a las facilidades que proporcionan los formatos digitales. Se condensan, almacenan y distribuyen de manera prácticamente ilimitada. Ésta es la actividad de los grandes grupos de la comunicación de masas que a menudo se ocupan de todo el ciclo: producción y acumulación digital de textos, imágenes y sonidos para encargarse de su posterior distribución: edición, prensa, cine, radio, televisión, internet, publicidad. Son muy pocos los miembros de este selecto club empresarial de la comunicación mundial. Los más importantes son:

- *AOL-Time Warner*: AOL, CompuServe, Netscape, Time-Life, Warner Bros Studios, Columbia, Time-Life Books, Time Magazine, Fortune, Sports Illustrated, Cartoon Network, TNT, etc.
  - *News Corporation*: Twentieth Century Fox, Fox TV, British Sky Corporation, Harper-Collins, The Times, The Sun, The New York Post, etc.
  - *Walt Disney*: ABC Television, Walt Disney Pictures, The Disney Channel, Miramax Pictures, Buena Vista Home, Parques temáticos Disney, etc.
  - *Viacom*: CBS, MTV, Simon & Schuster, Paramount Pictures, Blockbuster Video, Parques temáticos Paramount, etc.
  - *ComCast*: ComCast Cable, ATT Cable, Golf Channel, etc.
  - *Vivendi Universal*: Universal Studios, Universal Televisión, Universal Records, Canal Plus Europa, MCA Records, Polygram, Decca, Havas, etc.
- 

### **Democracia contemporánea y medios de comunicación: nuevos problemas**

En una perspectiva histórica, la relación entre medios y poder siempre ha diferenciado a las monocracias de las democracias. En las monocracias, el poder político se propone poner a su servicio cualquier instrumento de comunicación. Para ello recurre al monopolio de los medios públicos y a la fiscalización directa de los privados mediante personal de su confianza política, a la censura gubernativa previa o a las amenazas directas a sus titulares y profesionales. La función de los medios en estos sistemas está básicamente limitada a la propaganda y al adoctrinamiento ideológico de la población.

En las poliarquías o democracias, el poder político —con más o menos rigor— está comprometido a respetar la libertad de prensa en todas sus manifestaciones: renuncia a controlar los medios de comunicación y protege en principio el derecho de todos a disponer de dichos medios y a acceder a los mismos. Pero no se ha alejado de ellos. Ya vimos (cfr. III.14) que el declive de los parlamentos ha ido convirtiendo a los medios en el escenario

fundamental de la controversia política: el gobierno los usa para exponer sus argumentos y la oposición los emplea para formular sus críticas. Uno y otra se esfuerzan, por tanto, para que los medios se adapten a sus conveniencias.

Pero en el mundo de hoy y allí donde predominan las grandes concentraciones de poder mediático, el sentido de esta estrecha relación entre poder y medios se ha alterado. Con frecuencia son ahora los medios —o algunos medios— los que son capaces de poner a su servicio al poder político. La llamada «mediocracia» puede llegar a marcar la agenda del proceso político: seleccionando los asuntos a los que los demás actores se ven obligados a prestar atención, establecen la llamada agenda política. Favorecen determinadas formas de abordar dichos asuntos y prescinden de otras. Pueden potenciar a determinados partidos y dirigentes y pueden ignorar o disminuir a los demás. Pueden resaltar exclusivamente los aciertos de unos y los errores de otros, presentando una pintura en blanco y negro de la escena política y de sus personajes principales. Hace algo más de medio siglo, Orwell advirtió —en una novela de política-ficción titulada *1984*— que el poder político usaría los medios de comunicación para convertirse en un *Big Brother* omnipresente, capaz de orientar mentes y opiniones y controlar todas las relaciones sociales. Sin embargo, a finales del siglo XX, la situación se ha invertido: el temor actual es que sean los grupos que controlan los medios de comunicación —con su capacidad económica, publicitaria y de sugestión— los que manipulen a los poderes políticos y los sometan a su dictado.

- ¿Qué justifica este temor? La irrupción de las nuevas tecnologías digitales —que permiten almacenar, manipular y difundir gran cantidad de datos de cualquier origen— impulsa a la combinación de medios hasta ahora separados: edición de prensa y libros, radio, televisión, cine, música, teléfono, etc. Todo ello privilegia a quienes tienen mayor capacidad de inversión y conduce a la concentración del control de los medios en unos pocos grupos —no más de siete a escala mundial según recientes estimaciones—, con ramificaciones que se extienden por todo el planeta. En estos grupos participan tanto los productores de los contenidos, como quienes suministran la tecnología para difundirlos: es decir, asocian empresarialmente a Disney o a la CNN, por un lado, con Microsoft e Intel, por otro. Los contenidos disponibles y los medios para su difusión mundial quedan, pues, en pocas manos. Y de ahí la paradoja de que la aparente multiplicación de oferta mediática acabe presentándonos con frecuencia la misma selección de noticias e incluso la misma selección de imágenes.
- Algunos sostienen, en cambio, que los nuevos medios conectados a la red global de comunicaciones favorecen un flujo constante de informaciones en todas las direcciones, y no sólo «de arriba abajo» como sucedía con los medios tradicionales. Y, aunque grandes sectores de la población siguen marginados de esta red, se han dado ya algunas situaciones en las que las nuevas tecnologías han permitido una cierta movilización «de abajo arriba», incluso en sistemas autoritarios. Así, opositores y exiliados de Chiapas (México), Malaysia, Indonesia, Myanmar o Timor Oriental han recu-

rrido recientemente a la red para protestar contra la política de los gobiernos de sus países, mediante la organización de páginas *web* y el uso del correo electrónico.

Por otra parte, constituiría también una simplificación excesiva otorgar a los grandes grupos mediáticos un poder irresistible. Tanto en los sistemas democráticos, como en los dictatoriales, los medios de comunicación se enfrentan con otros actores políticos, en una tensión permanente que se resuelve de modo diferente según los momentos y las circunstancias de cada sociedad. En esta tensión, la concentración de medios ha modificado los equilibrios anteriores. Y ha obligado a las organizaciones sociales, a las instituciones públicas y a los propios ciudadanos a buscar otros instrumentos de compensación: por ejemplo, constituyendo asociaciones de usuarios de los medios o creando órganos o consejos independientes de vigilancia y supervisión de su actuación.

Todo ello revela que en las democracias actuales sigue planteado el problema de conciliar dos exigencias: por un lado, las libertades de información y de expresión a las que tienen derecho los ciudadanos y, por otro, los requisitos de veracidad y de responsabilidad que deben satisfacer los medios de comunicación, especialmente cuando se han erigido en actores políticos de primera magnitud.

---

#### GRUPOS MEDIÁTICOS E INFLUENCIA POLÍTICA

1991. La conexión económico-político-mediática se desarrolló con gran fuerza en la Rusia poscomunista. A partir de 1991, la presidencia de Boris Eltsin emprendió una abrupta transición al capitalismo con el apoyo de un sistema político claramente autoritario. El poder político y económico cayó en manos de los llamados «nuevos oligarcas», personajes que han combinado el control de bancos y empresas energéticas e industriales con la adquisición de medios de comunicación —prensa y televisión—. Según los analistas, siete grandes grupos se distribuyeron una influencia política decisiva durante la presidencia de Eltsin. Posteriormente, la accesión a la presidencia de Boris Putin (1999) comportó un cierto debilitamiento de la posición de dichos grupos, obligados a pactar con el gobierno bajo la amenaza de represión política.
1994. Silvio Berlusconi (Italia, 1936) —promotor inmobiliario, financiero, propietario de la más poderosa empresa publicitaria de su país, de varias cadenas privadas de televisión y del club de fútbol más importante de Italia—, constituyó en pocos meses una formación política con un nombre de inspiración deportiva: *Forza Italia*. Con el apoyo de su red publicitaria y de sus canales de televisión, sin gran contenido programático y sin experiencia política previa, este «partido-empresa» participó en las elecciones parlamentarias del mismo año. Como dirigente del partido más votado, presidió un gobier-

- no de centro-derecha entre abril y diciembre de 1994. Su posición en el ejecutivo le permitió añadir a los medios de comunicación de que era propietario una influencia directa sobre los medios de comunicación de titularidad pública. En 2001, fue nuevamente designado presidente del gobierno, pese a los conflictos de intereses y procesos judiciales abiertos contra él mismo y sus colaboradores.
1997. Rupert Murdoch (Australia, 1931) heredó en 1954 dos pequeños periódicos locales. Los transformó en éxitos comerciales recurriendo a un contenido abundante en escándalos, crímenes, sexo y deportes. Sobre esta base económica adquirió importantes diarios y revistas, emisoras de radio y televisión terrestre y por cable, la productora cinematográfica *Twenty-Century Fox* y varias editoriales. Asociando medios de comunicación tradicionales, deporte comercial —Murdoch es también propietario del *Manchester United*, el principal club de fútbol inglés—, su imperio se ha ido extendiendo al mundo digital, constituyendo la *News Corporation*. Su papel político es manifiesto. La posición beligerante conservadora de sus diarios en Gran Bretaña favoreció abiertamente a los gobiernos de la señora Thatcher, hasta que en 1997 se inclinaron por el Nuevo Laborismo de Tony Blair y le dieron apoyo durante la campaña electoral que le llevó al gobierno. En 2003, la invasión de Irak y la política del Presidente G. W. Bush contó con *Fox-TV* como aliado declarado.
1997. El gobierno español del Partido Popular, presidido por José M. Aznar, decretó la privatización total del monopolio de *Telefónica*, cuyo presidente había sido nombrado por el propio Gobierno Aznar. *Telefónica* decidió inmediatamente adquirir una importante cadena de televisión —*Antena 3*— y varias emisoras de radio. A continuación, *Telefónica* puso en marcha un canal de televisión digital por satélite para competir con *Canal Plus*, controlado por el Grupo *Prisa*, propietario del diario madrileño *El País*, de una cadena de radio —la *Ser*— y de varias marcas editoriales. *Prisa*, políticamente orientada hacia el centro-izquierda, y *Telefónica*, favorable al gobierno conservador de Aznar, han competido desde entonces, no sólo en el terreno comercial, sino también en el de la influencia política.
2003. Durante la segunda guerra del Golfo, la cobertura informativa de la invasión de Irak fue muy reducida. Por decisión del gobierno del presidente Bush, los medios de comunicación no pudieron acceder directamente al campo de batalla ni disponer de imágenes para su transmisión. Sólo alguna cadena televisiva de orientación conservadora que había dado su apoyo incondicional a la controvertida decisión del presidente Bush de invadir Irak recibió la autorización del gobierno estadounidense para realizar un seguimiento controlado del conflicto. De esta manera, se intercambiaba apoyo político por tratamiento favorable del desarrollo de la guerra.
-

# PARTE QUINTA: ANEXO

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Abstención. — Acción política colectiva. — Acción política individual. — Partido de cuadros/de notables. — Actividad política convencional. — Actividad política no convencional. — Eficacia política. — Elecciones de primer orden/de segundo orden. — Espectacularización de la política. — Estado neocorporativo. — Grupos de interés. — *Lobby*. — Movimientos sociales. — Medios de comunicación. — Partido político. — Partido-cártel. — Partido *catch-all*. — Partido de masas. — Partido electoral. — Partido-empresa. — Sistema bipartidista. — Sistema de partidos. — Sistema de partido dominante. — Sistema de partido hegemónico. — Sistema de partido único. — Sistema pluripartidista. — Voto.

## EJERCICIOS

### 21. *La acción política individual: el perfil de los actores y las formas de intervención*

- 1) Enumerar actividades relacionadas con la política y clasificarlas según los criterios que se exponen en el texto.
- 2) Elaborar una lista de personas que le sean próximas y anotar qué tipo de «especialización política» prefieren. Razone el porqué de su clasificación.
- 3) Identificar factores personales y de entorno que pueden influir en el comportamiento electoral de un sujeto y señalar en qué sentido.
- 4) Señalar en qué medida aumenta o disminuye la participación política en las sociedades contemporáneas.
- 5) Debatir si las nuevas tecnologías informativas pueden suponer nuevas formas de acción política y cuáles son las ventajas e inconvenientes que pueden acarrear.
- 6) Describir algunas acciones políticas recientes que hayan llamado su atención por su carácter innovador. Identificar los motivos que han llevado a ellas y estimar su eficacia.

## 22. *La acción colectiva:*

### *(1) los grupos de interés y los movimiento sociales*

- 1) Comparar los principales tipos de actores políticos colectivos y enumerar sus semejanzas y diferencias.
- 2) Identificar algunos ejemplos de diferentes grupos de interés que aparecen en la prensa del día, clasificarlos según el ámbito en que actúan y enumerar los recursos principales de que disponen.
- 3) Presentar argumentos a favor y en contra de las actividades que realizan los *lobbies* o empresas de servicios de influencia.
- 4) Valorar la influencia política que han tenido y tienen diferentes movimientos sociales para orientar o resistir alguna decisión del gobierno y señalar las principales razones de la misma.
- 5) Argumentar a favor y en contra de los beneficios que una sociedad pluralista —una poliarquía— obtiene de la competencia entre grupos y movimientos.

## 23. *La acción colectiva:*

### *(2) los partidos políticos*

- 1) Exponer en qué medida se han alterado las funciones de los partidos a lo largo de su historia y señalar si esta evolución puede juzgarse como positiva o como negativa.
- 2) Enumerar los factores sociales que aconsejarían una reforma de los partidos en las actuales sociedades avanzadas y qué objetivos debería proponerse dicha reforma.
- 3) Definir un sistema político que prescindiera de los partidos para evitar los inconvenientes que acarrearán y señalar las ventajas que tal sistema puede reportar a la sociedad.
- 4) De entre los sistemas de partidos conocidos, seleccionar el que —según su opinión— presenta mayores ventajas y razonar por qué motivos.
- 5) Examinar el sistema de partidos que se da en la comunidad política en que vive y considerar la conveniencia de sustituirlo por otro, sopesando beneficios e inconvenientes.

## 24. *La acción colectiva:*

### *(3) los medios de comunicación*

- 1) Describir la evolución de los medios de comunicación de masas en los dos últimos siglos y señalar su forma de relacionarse sobre la política.
- 2) Examinar la propia experiencia en la relación con los medios de comunicación de masas y considerar en qué aspectos ejercen alguna influencia sobre la percepción personal de la política.
- 3) Exponer razones favorables y contrarias a la titularidad pública de algunos medios de comunicación de masas.
- 4) Señalar qué influencia pueden tener las nuevas tecnologías de la información sobre la comunicación política y si esta influencia puede reforzar o debilitar los principios de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

**Lecturas recomendadas**

- Beyme, K. V. (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS.
- Chomsky, N. y Ramonet, I. (1995), *Cómo nos venden la moto*, Barcelona, Icària.
- Duverger, M. (1988), *Los partidos políticos*, México, FCE (1.ª ed. orig. 1951).
- Ibarra, P. (2005), *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Panebianco, A. (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.
- Tarrow, S. (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza.

**Otras lecturas de consulta**

- Aguiar, F. (ed.) (1991), *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid, Pablo Iglesias.
- Anduiza Perea, E. (1999), *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa occidental*, Madrid, CIS.
- Berger, S. (ed.) (1989), *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Beyme, K. von (1986), *Los grupos de presión en la democracia*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Castillo, P. del (1985), *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS.
- Justel, M. (1995), *La abstención en España*, Madrid, CIS.
- Kaldor, M. (2005), *La sociedad civil global*, Barcelona, Tusquets.
- Laraña, E. (1999), *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza.
- Lijphart, A. (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- McAdam, D., McCarthy, J. D. y Zald, M. N. (1998), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.
- McAdam, D., Tilly, Ch. y Tarrow (2005), *Dinámica de la contienda política*, Barcelona, Editorial Hacer.
- McLuhan, M. (1980), *El medio es el mensaje*, Barcelona, Paidós.
- Mella, M. (ed.) (1994), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal.
- Michels, R. (1983), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu (1.ª ed. 1911).
- Muñoz Alonso, A. y Rospir, J. I. (eds.) (1999), *Comunicación política*, Madrid, Universitas.
- Offe, C. (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa.
- Pérez Yruela, M. y Giner, S. (eds.) (1998), *El corporatismo en España*, Barcelona, Ariel.
- Riechmann, J. y Fernández Buey, F. (1994), *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona, Paidós.
- Roda, R. (1989), *Medios de comunicación de masas. Su influencia en la sociedad y en la cultura contemporáneas*, Madrid, CIS.

- Rubio Núñez, R. (2003), *Los grupos de presión*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sartori, G. (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- (1998), *Homo videns*, Madrid, Taurus.
- Ware, A. (2004), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo.

### Algunas páginas de consulta en la red

#### SOBRE PARTIDOS

- [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de) Datos electorales de Europa Series longitudinales de datos electorales a lo largo de los siglos XX y XXI y muchos vínculos de interés.
- [www.ipu.org](http://www.ipu.org) La Asamblea de la Unión Interparlamentaria ofrece una base de datos, «Parline», con información de los Parlamentos del mundo.
- [www.idea.int](http://www.idea.int)

#### SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- <http://www.aimc.es> Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación y Datos sobre mediciones de Audiencia.
- <http://www.obs.coe.int> Observatorio Europeo de Audiovisual.

#### SOBRE MOVIMIENTOS SOCIALES

*Revistas y boletines electrónicos sobre movimientos sociales y alterglobalización:*

- <http://www.rebellion.org>
- <http://www.nodo50.org>
- <http://www.pangea.org>
- <http://www.indymedia.org>

*Foros de debate:*

- Foro social mundial: <http://www.forumsocialmundia.org/br>
- Foro social europeo: <http://www.fse-esf.org>
- Foros de mujeres: <http://www.ffg.qc.ca/marche>
- Otros foros: <http://www.forum-alternatives.net>

#### SOBRE GRUPOS DE INTERÉS

Los grupos de interés —sindicatos, patronales, ongs, iglesias, corporaciones profesionales— disponen actualmente de sus propias páginas web, fácilmente localizables.

## PARTE SEXTA

# LA POLÍTICA COMO RESULTADO

Los actores políticos y las iniciativas que acometen buscan un resultado. Este resultado nos presenta la tercera dimensión de la política. Para examinarlo nos valemos de cuatro conceptos: política pública, cambio, gobernabilidad y gobernación. Las políticas públicas son el producto directo y más visible de la actividad política: en cada una de ellas se integra una serie de decisiones que aspiran a regular un determinado ámbito de la conflictividad social (VI.25). Por otra parte, el impacto de la política se mide casi siempre en términos de continuidad o de cambio. Por esta razón conviene analizar qué permanece y qué se modifica en un determinado entorno social y con qué intensidad, ritmo y dirección se producen los eventuales cambios (VI.26). A continuación se plantea la cuestión de la gobernabilidad (VI.27). La gobernabilidad es un reflejo de la capacidad de un sistema político y de sus instituciones para asegurar un grado razonable de cohesión social. Finalmente se examina el concepto de gobernación (VI.27). Para quienes lo utilizan, aquella cohesión social no depende sólo ni principalmente del sistema político o de sus instituciones, sino que resulta del ajuste continuo y casi espontáneo que se da entre actores públicos y privados, tanto de ámbito estatal como de ámbito planetario. Desde esta perspectiva, la política se desdibuja y la participación democrática pierde razón de ser. ¿Hay que replantear, por tanto, el sentido de la política democrática, tal como la hemos presentado hasta aquí?



## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Entre la política y las políticas**

«El gobierno emprende la reforma del sistema sanitario.» «El ayuntamiento modifica su política presupuestaria.» «Sindicatos y patronales se reúnen con el ministro para negociar una nueva política de relaciones laborales.» «La Unión Europea define su política de defensa común.» Del proceso político en el que se suceden y se entrecruzan multitud de intervenciones derivan, finalmente, una serie de decisiones. Aunque a veces parezca lo contrario, la política como actividad no es una agitación gratuita y estéril: persigue obtener resultados, puesto que la intervención política —como sabemos— pretende justamente producir resoluciones que sean vinculantes para todos los miembros de la comunidad. O, en otros casos, intenta paralizarlas: es decir, busca como resultado la adopción de «no-decisiones».

- Esta combinación de decisiones y no-decisiones es lo que constituye una política pública. La noción de política pública nos ayuda a examinar la tercera dimensión de la política —la política como resultado (cfr. I.3)—, tras haber considerado la política como organización y la política como actividad. En una aproximación sistémica a la política, los *outputs* son en buena medida las políticas públicas que el sistema genera.

¿Qué es, pues, una política pública? Una definición simple podría ser: «el resultado de la actividad política». Pero de modo más preciso denominamos política pública a un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas —lo cual les confiere la capacidad de obligar—, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados.

Otras definiciones (Lasswell, Mény-Thoenig) subrayan el aspecto intencional de la política pública, al describir como tal un conjunto ordenado de decisiones que responden a una serie de objetivos previamente seleccionados por las instancias públicas. Pero —como veremos más adelante— no es siempre cierto que una política pública responda a una cla-

ra prioridad de objetivos ni que los objetivos declarados sean siempre los que se persiguen.

- Es frecuente el uso del término *política pública* para referirse a diferentes niveles escalonados de intervención política: desde lo más genérico hasta lo más específico. Por ejemplo, se habla de política económica en términos amplios, pero luego suelen subdistinguirse una política monetaria, una política industrial, una política de empleo, etc. Y dentro de una política de empleo cabe precisar todavía más entre una política de empleo juvenil o una política de diversificación en la contratación laboral. Del mismo modo, una política de seguridad pública integra una política policial, una política judicial, una política penitenciaria, etc.

En los últimos cien años se ha asistido —como ya vimos al tratar del estado del bienestar— a una clara expansión de la intervención pública con el fin de asegurar la cohesión de sociedades complejas. El producto de esta expansión ha sido precisamente la elaboración de políticas sectoriales en ámbitos y en niveles que habían sido ignorados durante siglos por las instituciones públicas. Y, aunque se han levantado voces que reclaman la restricción de esta intervención, lo cierto es que continuamente aparecen nuevas demandas sociales exigiendo decisiones políticas en ámbitos que hasta ahora quedaban reservados a la decisión privada: desde el cultivo y distribución de alimentos transgénicos a la reproducción humana asistida, pasando por los riesgos de la anorexia juvenil.

### **Políticas públicas y coerción**

Lo que distingue a este conjunto de decisiones que calificamos como política pública es que incorporan una cierta dosis de coerción u obligatoriedad. No son acuerdos o transacciones voluntarias adoptadas por actores que defienden determinadas posiciones: se trata de determinaciones que se imponen sobre la comunidad, porque derivan de la autoridad y cuentan con alguna legitimidad política. Una política urbanística somete todo proyecto de construcción a determinadas normas sobre ordenación del territorio y sobre condiciones de edificación. Una política educativa obliga, por ejemplo, a la escolarización universal de todos los niños y señala contenidos forzados en los planes de estudio. Una política económica puede fijar límites a los precios, a las rentas o a los tipos de interés.

- Sin embargo, el componente coactivo de una política se manifiesta de modos diferentes. En unos casos, la coacción es ejercida directamente señalando conductas obligadas. En otros casos, en cambio, se manifiesta indirectamente: no se obliga a adoptar una conducta precisa, pero se establece que —en caso de darse— debe ajustarse a determinadas condiciones o baremos. Asimismo, este ejercicio de la coacción afecta en ocasiones a grupos amplios de ciudadanos o a toda la comunidad, mientras que en otras alcanza sólo a determinados supuestos individuales: las normas obligatorias de tráfico se imponen sobre todos, mientras que las condi-

ciones de una licencia de construcción han de ser observadas por quien la obtiene.

La combinación de estos criterios ha permitido distinguir cuatro grandes categorías entre la gran diversidad de políticas públicas: regulativas, distributivas, redistributivas e institucionales (Lowi). En el cuadro VI.25.1, estas cuatro categorías se ordenan de acuerdo con las dos dimensiones mencionadas en el párrafo anterior.

CUADRO VI.25.1. *Cuatro tipos de políticas públicas*

		<i>La limitación o coerción se ejerce sobre</i>	
		<i>Individuos</i>	<i>Grupos/ toda la comunidad</i>
<i>La limitación o coerción se ejerce</i>	<i>Directamente</i>	Políticas regulativas	Políticas redistributivas
	<i>Indirectamente</i>	Políticas distributivas	Políticas institucionales

- En las políticas regulativas predominan las medidas que imponen condiciones obligatorias para todos los individuos afectados: por ejemplo, el conjunto de medidas de seguridad viaria, que son de obligado cumplimiento para todos los conductores. En las políticas distributivas, el elemento esencial lo constituye la concesión de subsidios o subvenciones, la provisión de servicios públicos gratuitos o a precios subvencionados, etc.: mediante estas políticas se realizan transferencias obligadas de recursos de unos ciudadanos a otros, aunque esta transferencia no sea directamente percibida por los afectados. Las políticas redistributivas conceden alguna ventaja particular a algún individuo, pero esta ventaja limita o altera la posición inicial de otros: aquí se incluyen la autorización para ejercer determinadas profesiones, la concesión de licencias para desarrollar ciertas actividades, etc. Finalmente, las políticas institucionales —o constitucionales— son las que señalan los procedimientos y las reglas generales a que deben someterse las actividades públicas: reformas administrativas, creación de órganos especializados, fijación de procedimientos de tramitación, etc. Afectan indistintamente a todos los actores que intervienen en el proceso.

Pero, en la realidad, apenas hay política pública que no incorpore medidas de los cuatro tipos anteriores. Lo que las distingue es el predominio de unas u otras en el núcleo central que articula todo el conjunto: en este sentido, por ejemplo, una política educativa puede catalogarse como distributiva, mientras que una política de seguridad puede ser considerada como regulativa.

## El proceso: la formación de la agenda

El proceso de elaboración y aplicación de una política pública incorpora —en una secuencia o cadena— una gran variedad de actividades individuales y colectivas. Actores y actividades fueron examinados en los capítulos anteriores. Pero ¿de qué modo se organizan estas actividades para llegar a producir el conjunto de decisiones que calificamos como política pública? ¿Cómo inciden en último término sobre la realidad social a la que se destinan?

Una visión simplificada o idealizada del proceso nos los presentaría del modo siguiente:

- Los grupos de interés y los partidos canalizan las demandas de diferentes sectores sociales que se refieren a un determinado ámbito de tensión o discrepancia: la educación, las comunicaciones, la sanidad, etc. Los actores colectivos —partidos, grupos, movimientos— integran estas demandas y las convierten en propuestas legislativas.
- El parlamento examina dichas propuestas, las corrige y enmienda —después de un debate entre representantes de los partidos que integran diferentes intereses sociales— y, finalmente, las aprueba en forma de ley de obligado cumplimiento.
- El gobierno o ejecutivo toma la responsabilidad de convertir estas leyes o decisiones de carácter general en normas de carácter más detallado (decretos, reglamentos...) que permitan aplicarlas a situaciones específicas.
- Las administraciones atienden a los casos individuales y —siguiendo las instrucciones del gobierno— organizan a este fin los recursos materiales y personales, distribuyen incentivos positivos —subvenciones, licencias, etcétera— y negativos —sanciones, prohibiciones, etc.— entre los afectados. Los tribunales de justicia, por su parte, intervienen en caso de disputa sobre la interpretación de las decisiones legales o sobre los modos de su aplicación por las administraciones.
- Finalmente, quien tiene la autoridad para hacerlo valora las consecuencias de la aplicación de la política y, a la vista de las mismas, decide continuarla, reformarla o terminar con ella.

Esta visión es demasiado simple. En realidad, el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas es menos lineal, más complejo y con actores que no siempre aparecen a primera vista. ¿Cómo describir este proceso complejo? Cabe distinguir en el mismo cuatro etapas básicas:

- iniciación: construcción del problema e incorporación a la agenda,
- elaboración: formulación de alternativas y selección de respuestas,
- implantación y
- evaluación y sucesión de la política.

En cada una de dichas etapas se plantean una serie de cuestiones, sobre las que conviene hacer algunos comentarios.

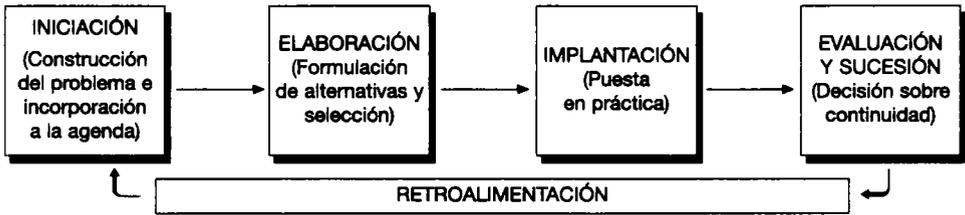


FIG. VI.25.1. *Las políticas públicas: un proceso en cuatro etapas.*

- El proceso arranca a partir de una situación problemática, que provoca cierto grado de tensión o controversia. Pero un problema colectivo es siempre una construcción social, no es un dato objetivo. Lo que para unos es una situación problemática no lo es para otros, porque no todos interpretan del mismo modo la situación que contemplan. El problema —o la serie de problemas— que se persigue regular con una política pública se han «incubado» a partir de grandes divisorias o *cleavages* (cfr. I.1) y de sus consecuencias particulares. Desde esta perspectiva, un problema —o una *issue*, entendida como cuestión controvertida— es una situación insatisfactoria para algún colectivo, para el cual se da un desfase entre la situación percibida y la situación deseada. Existe una cuestión educativa cuando un sector de la sociedad entiende que la calidad de la enseñanza impartida no se ajusta a sus demandas. La seguridad ciudadana se convierte en una *issue* cuando abunda entre la población la sensación de indefensión frente a agresiones a las personas y a sus bienes.

Pero el hecho de que el «problema» sea una construcción social dificulta su misma definición. Hemos dicho que no todos perciben la situación de la misma manera. Por ejemplo, la difusión de la droga puede ser contemplada como una cuestión más vinculada a la salud que al orden público, o viceversa. La falta de limpieza en la vía pública puede achacarse a la insuficiencia de recursos de la administración municipal que debe asegurarla o a los malos hábitos culturales de una población negligente. Debe alcanzarse, por tanto, un acuerdo mínimo para obtener una «buena» definición del problema, puesto que sólo así será posible elaborar una adecuada respuesta al mismo. Esta dificultad de definición se acrecienta, porque muchas situaciones problemáticas mantienen entre sí una relación de interdependencia: la falta de salud puede relacionarse con un insuficiente nivel cultural, la baja tasa de ocupación puede asociarse a una deficiente política educativa, la contaminación atmosférica está ligada a una política de transporte fundada en el automóvil privado, etc.

- En cualquier caso, lo que convierte una situación en problema merecedor de atención política y su inclusión en la agenda es la distancia entre lo percibido y lo esperado. Dicha situación de distancia moviliza a quienes quieren acortarla y presionan para que se dé una actuación política: es decir, una decisión —o un conjunto de decisiones— que obliguen a toda la comunidad. ¿Qué factores pueden favorecer la incorporación de un asunto a la agenda política, entendiendo por tal la lista de temas sobre los

que se espera una intervención de los actores políticos? Contribuye a ello una emergencia imprevista: por ejemplo, una catástrofe en una central nuclear replantea el conjunto de la política energética y la conveniencia del cierre general de estas instalaciones de mayor riesgo. Lo favorece también la magnitud de la población implicada: así, la reforma del sistema educativo afecta a gran parte de las familias de un país. También influye la aptitud organizativa de los implicados y su proximidad a determinados centros institucionales: la capacidad de presión que pueden ejercer determinados grupos profesionales para llevar sus problemas al escenario político es superior a la de otros. En este punto gana importancia la vinculación con grupos organizados y con partidos, como portavoces e integradores de intereses sectoriales. Finalmente, entre los factores que intervienen en la configuración de la agenda política, no hay que olvidar el impacto de los recursos emocionales, alimentados a menudo por los medios de comunicación: la repercusión de las imágenes televisadas de una hambruna en un país africano puede favorecer un replantamiento de la política de solidaridad con los países en vías de desarrollo. O la alarma provocada por la denuncia mediática de posibles intoxicaciones alimenticias estimula la revisión de la política de control sanitario.

En síntesis, lo que da lugar a la iniciación de un proceso de intervención pública es la capacidad de algunos actores para transformar una de las expresiones de las grandes divisorias o desigualdades sociales que atraviesan cualquier comunidad en un problema «tratable»: es decir, una situación acotada o localizada, en torno a la cual se movilizan determinados sectores que proponen reaccionar ante la misma con decisiones de carácter obligatorio.

## La elaboración y selección de políticas

Una vez incorporada una cuestión a la agenda política, interesa saber cómo se elaboran aquellas propuestas de reacción —o proyectos de políticas públicas— y qué determina la selección de unas y el descarte de otras. Se han elaborado cuatro modelos, basados en la relación entre los objetivos fijados y los medios disponibles, tal como se presenta en el cuadro VI.25.2.

CUADRO VI.25.2. *Proceso de decisión según definición de objetivos y medios*

		Objetivos	
		Definidos	Imprecisos
Medios	Definidos	Proceso de <i>racionalidad radical</i> . Optimización	Proceso <i>incremental</i> . Compromiso
	Imprecisos	Proceso de <i>racionalidad limitada</i> . Satisfacción razonable	Proceso del <i>garbage can</i> . Casualidad

- Un primer modelo presenta la selección de una política como resultado de un proceso presidido por la máxima racionalidad, es decir, por la aplicación organizada de medios adecuados a la consecución de fines definidos. En este modelo racional, quienes intervienen en el proceso tienen claros los objetivos, acumulan información exhaustiva sobre la situación que debe tratarse, sobre los recursos disponibles, sobre las diferentes líneas de acción que dichos recursos permiten, sobre los efectos previsibles de cada alternativa, etc. A partir de esta información, se concentran en calcular la alternativa que aporta el resultado óptimo. El resultado final es la selección de la propuesta que ofrece los resultados más satisfactorios al menor coste posible. Pero la verdad es que el modelo se basa en condiciones tan perfectas como inasequibles: porque los objetivos no son siempre claros, porque la información es limitada y sesgada, porque los recursos son escasos, porque la previsión sobre los efectos es incompleta, etc. Para señalar lo inadecuado del modelo se ha dicho que implica cualidades y recursos que generalmente sólo se atribuyen a Dios (Simon).
- De ahí la elaboración de una versión corregida del proceso, calificada como de «racionalidad limitada». Se acepta que la definición del problema es imperfecta, que la información existente es parcial, que los recursos son limitados, etc. Por tanto, se acepta también la imposibilidad de un cálculo inatacable que dé con «la» solución: se admite que en ningún caso podrá satisfacerse a todos los interesados. Por consiguiente, habrá que negociar entre las partes afectadas cuáles son los efectos aceptables. Desde este planteamiento se señala que el proceso se conforma con llegar a resultados razonables —aceptables o parcialmente satisfactorios para buena parte de los implicados—, en lugar de aspirar a resultados racionales —entendidos como un óptimo indiscutible para todos—.
- Más modesta todavía es la aproximación que entiende el proceso como resultado de negociaciones permanentes entre todos los sectores afectados: sobre las definiciones que cada uno de ellos hace del problema, sobre sus objetivos particulares, sobre los costes que están dispuestos a soportar, etc. En estas condiciones, es prácticamente imposible hablar de racionalidad —ni siquiera limitada— como adecuación entre fines y medios: los actores no coinciden totalmente sobre los primeros ni sobre los segundos, a veces porque carecen de una idea clara de qué pretenden y de cómo conseguirlo. Los actores van maniobrando en función de sus visiones parciales, formando coaliciones provisionales, arbitrando compromisos limitados e introduciendo en ellos continuas correcciones. Se ven obligados a dejarse guiar por el arte del *muddling through* (Lindblom) o del «salir del paso», más que por otro tipo de valores, reglas o principios. Un modo frecuente de salir del paso es incrementar la cantidad de recursos aplicados a la solución del problema, sin entrar en grandes debates sobre su definición y sin calibrar la utilidad de dicha acumulación cuantitativa. Todo ello permite calificar esta aproximación como incrementalista. Aunque este análisis es válido para explicar el tratamiento de muchos problemas sociales, no parece suficiente para entender el contraste entre grandes alternativas políticas —en materia económica o social—,

que no pueden prescindir de objetivos de carácter valorativo y no meramente cuantitativo.

- Finalmente, un último modelo señala la posibilidad de procesos de decisión en los que apenas existe relación entre fines y medios. ¿Por qué razón? Porque los fines son ambiguos o confusos para todos los actores, los instrumentos son muy discutibles y los participantes en el proceso interviene de manera intermitente. En tal situación, la adopción de una política determinada acaba siendo resultado de la coincidencia casual entre «problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver, intereses que satisfacer o alianza que crear» (Dente, Subirats). A este modelo se le ha calificado también como modelo del *garbage can* o del cubo de la basura (March-Olsen): revolviendo entre los desechos puede encontrarse casualmente un elemento que se adapte a una necesidad pendiente.

### ¿AUTOPISTAS O FERROCARRILES?

¿Cómo establece un gobierno su política de transportes y comunicaciones? En rigor, debería hacerlo en función de variables objetivas: la extensión y el relieve de su territorio, la densidad y la distribución de su población, la disponibilidad de recursos financieros y energéticos propios, la capacidad de generar o importar tecnologías en cada sector, etc. El gobierno debería diseñar alternativas, calculando los costes y beneficios producidos por soluciones diferentes, en las que se combinaran autopistas libres o de peaje, red de ferrocarriles, transporte aéreo, etc. Después de elaborar modelos diferentes que dosificaran las inversiones públicas y los incentivos a la inversión de actores privados, las instituciones definirían la correspondiente política. Pero esta descripción —basada en la racionalidad— ignora la intervención en el proceso de actores con perspectivas e intereses contrapuestos: los grandes inversores privados, las compañías constructoras de infraestructuras, los fabricantes de automóviles, de material ferroviario y aeronaves, los proveedores de productos energéticos, las empresas de transporte terrestre y aéreo, las organizaciones de usuarios y consumidores, las autoridades locales afectadas por las infraestructuras fijas, los técnicos o ingenieros especializados en cada uno de los medios de transporte, los sindicatos de trabajadores de cada sector, los medios de comunicación social, los funcionarios de los departamentos afectados, etc., etc. Todos estos actores participan en la elaboración de alternativas e influyen en la decisión última, con sus demandas y expectativas y según su capacidad de presión. Finalmente, hay que tener en cuenta la posibilidad de contingencias eventuales: una fase de depresión económica, una fuerte alza en los precios de los productos energéticos, el éxito —o el fracaso— de un determinado medio de transporte en un país extranjero, etc. Todo ello configura un proceso de decisión que se aproxima más a la racionalidad limitada o al incrementalismo que no a la racionalidad radical.

## Los actores del proceso: líneas, triángulos, redes

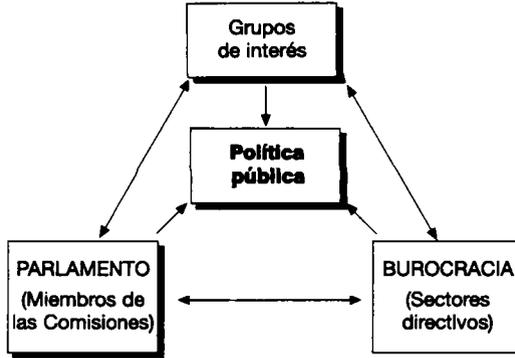
En el proceso que acabamos de describir desfilan una serie de actores que ya conocemos: instituciones públicas, partidos, grupos de interés, medios de comunicación, etc. ¿Qué relaciones mantienen entre sí? ¿Cómo interactúan? Tres son los esquemas que se ofrecen para describir estas relaciones, tal como se presentan esquemáticamente en la figura VI.25.2.

- Un primer esquema respondería a una visión muy lineal y simple del proceso, que ya hemos visto anteriormente. Grupos de interés y partidos canalizarían demandas, delimitarían cuestiones, las incorporarían a la agenda política y trasladarían a las instituciones representativas —básicamente, el parlamento— las políticas proyectadas para intervenir sobre aquellas cuestiones. Por su parte, los gobiernos —con la asistencia de las administraciones— se responsabilizarían de su implantación. A estas alturas de nuestro examen de la política nos percatamos ya de la insuficiencia de este modelo para explicar adecuadamente lo que ocurre en la realidad.
- Una segunda propuesta identifica tres actores colectivos principales, que forman un «triángulo de hierro» y controlan la producción y la aplicación de políticas. Estos tres actores son, respectivamente, el grupo o grupos de interés más directamente afectados por la problemática que se trata de regular, los representantes parlamentarios más estrechamente vinculados con el asunto y, finalmente, los miembros directivos de la burocracia que lo siguen y conocen más de cerca. Así, una política de defensa sería resultado de la coalición formada por la industria militar, un grupo de parlamentarios con intereses en la misma —por ejemplo, los elegidos en distritos donde existen bases o industrias militares— y, finalmente, los altos mandos de los ejércitos como funcionarios especializados. Una política sanitaria derivaría de la alianza de intereses entre la industria farmacéutico-sanitaria, un grupo de representantes parlamentarios vinculados a dichos intereses y los profesionales sanitarios que gestionan el sistema. Este esquema triangular corresponde en cierto modo a la interpretación neocorporatista de la política que predominó en algunos países occidentales en los últimos cuarenta años (V.22): algunos grandes grupos de interés y algunos sectores —parlamentarios, ejecutivos— de las instituciones públicas controlarían de hecho los acuerdos políticos fundamentales. En este modelo llama la atención el distanciamiento que se da, por un lado, entre los miembros del triángulo —aislado en su propia concepción y en sus propios intereses— y, por otro lado, los demás grupos sociales a los que aquella política pública acaba afectando.
- Un tercer modelo adopta la figura de red o trama de actores. Las principales diferencias con los modelos anteriores son dos: un número más amplio de actores y la existencia de relaciones multilaterales entre ellos. Estos actores múltiples y sus relaciones recíprocas acaban constituyendo una *policy network* o una *policy community*, entendiendo por tal una red o comunidad centrada en una temática determinada. En el ejemplo de una política de transportes, la red o comunidad estaría constituida

A. Modelo lineal



B. Modelo triangular



C. Modelo reticular (o de *community policy*)

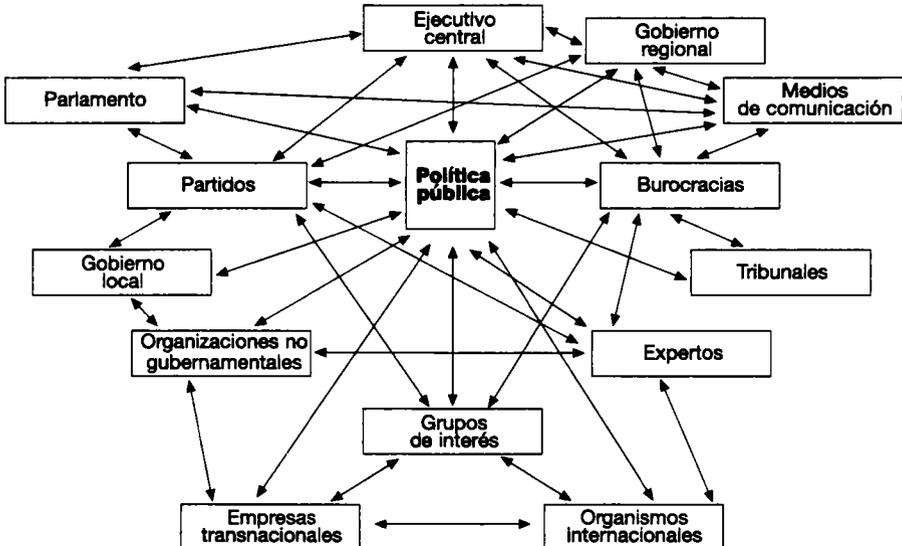


FIG. VI.25.2. Los actores y las políticas públicas.

por políticos interesados o responsables del tema, burócratas especializados de los departamentos ministeriales correspondientes, representantes de los grupos de interés (constructores de infraestructuras, fabricantes de automóviles, patronales de transportistas por carretera, sindicatos de trabajadores del sector, asociaciones de automovilistas, etc.), expertos vinculados a departamentos universitarios y centros de estudios e investigación, periodistas especializados, etc. Esta «comunidad» permanente se convierte en el foro especializado donde se intercambia información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y, finalmente, se acaban perfilando las políticas relacionadas con el correspondiente sector de actividad, asumidas —en todo o en parte— por el gobierno y refrendadas por el parlamento. La noción de comunidad o red es útil para desvelar el doble carácter —formal e informal— de las relaciones que mantienen entre sí los actores implicados: no sólo los contactos institucionales, sino también los personales y profesionales tienen incidencia no pequeña en el proceso.

### **La implantación de las políticas**

¿Qué ocurre una vez ha sido aprobada una determinada política pública y se ha traducido en una serie de normas legales? La implantación —o implementación, según una usual traducción literal del inglés— de una política puede ser presentada como una operación de rutina y sin demasiado interés. Las administraciones —como instrumentos obedientes y cuasi maquinales— aplicarían dócilmente las decisiones adoptadas por las instituciones políticas: leyes, normas dictadas por el ejecutivo. Pero un somero análisis de la realidad nos hace ver inmediatamente que las cosas no son así. Políticas aparentemente bien diseñadas y adoptadas con apoyos mayoritarios no obtienen los resultados previstos. Para explicarlo hay que atender a factores que pesan sobre la puesta en práctica de la política, a las modalidades que adopta y a los rendimientos que produce. Porque en esta fase de implantación se juega muy a menudo el éxito o el fracaso —relativos— de todo el proceso.

- En el grado de cumplimiento de los objetivos de una política influyen factores relacionados con la fase de aplicación: falta de recursos, dificultades de coordinación, variables ambientales. Es frecuente, en primer lugar, que muchas políticas se aprueben sin la provisión de recursos para implantarlas adecuadamente. Por ejemplo, la aplicación de una reforma educativa que no cuente con dotación económica suficiente o que no haya previsto el reciclaje de los enseñantes que deben instrumentarla tenderá a quedarse lejos de sus objetivos iniciales. En segundo lugar, una política puede haber sido diseñada sin prestar atención a los diferentes operadores que intervendrán en su implantación y al tipo de relaciones que mantienen entre sí. Siguiendo con el ejemplo anterior, una reforma educativa puede haber ignorado que su puesta en práctica corresponde de

manera coordinada a autoridades educativas centrales, regionales y municipales: si esta coordinación no opera de manera fluida, la política que se pretende puede fácilmente bloquearse o deformarse. Finalmente, hay variables de entorno que refuerzan o debilitan la realización de la política en cuestión, especialmente el ciclo político —estable o inestable— y el ciclo económico —de expansión o de recesión—, el clima de la opinión, la carga transformadora que incluye aquella política y las resistencias que puede provocar, etc.: estas variables ambientales tienen impacto sobre las situaciones y sobre los estados de ánimo de los ejecutores mismos de la política, estimulados o, por el contrario, reticentes a llevar a cabo el trabajo que tienen encomendado.

- Pero el proceso de elaboración y aplicación de una política no puede ser visto únicamente como un proceso en el que unos deciden —con mejor o peor criterio— y otros aplican —con mayor o menor entusiasmo y acierto—, como si se tratara de un proceso que va de arriba abajo —*top-down*—. Se ha señalado, por el contrario, que este proceso sólo puede ser comprendido si se examina en sentido contrario, es decir, de abajo arriba —*bottom-up*— o desde la base hacia el vértice. ¿Qué quiere decirse con ello? Con esta observación se expresa la idea de que elaboración e implantación no son dos etapas tajantemente diferenciadas y encomendadas a dos tipos de agentes totalmente aislados unos de otros. En efecto, la aplicación más efectiva de una política suele darse en la medida en que sus objetivos y sus medios van adaptándose a las condiciones específicas de sus destinatarios: nivel cultural, situación social, ubicación territorial, etc. Y esta adaptación continua de la política corre a menudo a cargo del «ejecutor» de la misma: el funcionario o agente —docente, médico, policía, trabajador social, funcionario de atención al público— que está en contacto directo con la situación conflictiva y con los ciudadanos involucrados en ella. Una política de seguridad ciudadana, por ejemplo, no puede desarrollarse del mismo modo en un ámbito urbano y en un ámbito rural: para que tenga éxito en ambos supuestos, la misma política deberá ser modulada por la acción directa sobre el terreno de los policías encargados de aplicarla. Por su parte, una política de fomento de la ocupación debe ajustarse de manera permanente a las condiciones del entorno en que se desarrolla, buscando fórmulas eficaces de coordinación con otros actores locales: empresarios, administraciones locales, asociaciones de jóvenes, centros escolares, etc. Las aportaciones de los agentes locales —a nivel de calle, desde «abajo»— se incorporan, pues, muy directamente a la fase de formulación —y revisión— de la política y no sólo a la fase de implantación: contribuyen a revisar sus objetivos y sus modos de hacer y, con ello, contribuyen decisivamente al tipo de resultados que se obtienen.

### **La evaluación y la sucesión de las políticas**

«Según la oposición, la política gubernamental en materia de transporte ha fracasado.» «Los buenos resultados del año justifican la política

económica del gobierno.» «El ayuntamiento ha de cambiar su política urbanística.» El debate político es, en gran medida, una permanente evaluación de los resultados de las diferentes políticas públicas: ¿qué se ha conseguido tras la aplicación de una determinada política?, ¿en qué medida se han alcanzado sus objetivos?, ¿se ha modificado —si lo ha hecho— la situación que motivó la intervención?, ¿hay que acabar con una determinada política o hay que corregirla? Pero los intercambios dialécticos en que se enzarzan los actores políticos se guían más por interpretaciones aproximadas —y, a menudo sesgadas— que por datos de razonable objetividad. No es práctica corriente someter a una evaluación sistemática y bien documentada las diferentes políticas públicas: sólo algunos países obligan a revisiones periódicas de las políticas y reservan fondos para ello, como condición indispensable para continuarlas y asignarles la correspondiente financiación.

- ¿Por qué no se lleva a cabo una evaluación objetiva de las políticas públicas? La razón no es solamente la resistencia de los gobiernos responsables a dejarse «examinar»: se dan también dificultades de carácter técnico o instrumental. Un buen ejercicio de evaluación exige una previa determinación de indicadores —¿qué hemos de medir?— y de valores —¿con arreglo a qué referencia?—. Esta determinación no es siempre sencilla y está también sujeta a discusión política, puesto que según sea la selección de los criterios de valoración pueden variar los resultados de la evaluación. Así, una política de empleo puede ser valorada satisfactoriamente si aumenta la tasa de ocupación. Pero será criticada si los empleos que genera son de carácter temporal o precario. Una política universitaria puede ser considerada positiva si se incrementa el número de centros y de estudiantes: en cambio, puede ser juzgada negativamente si se comprueba que aquel aumento no va acompañado de un mayor nivel de conocimientos de los estudiantes en comparación con el de otros países o si los jóvenes graduados no encuentran lugares de trabajo con cierta rapidez.

Pese a estas dificultades, es posible en muchos casos establecer algunas medidas básicas que calibren el impacto de la política emprendida. Estas medidas combinan la valoración del *output* —o acciones desarrolladas: el número de escuelas construidas o el número de niños vacunados— y la valoración del *outcome* —o impacto de estas acciones sobre determinadas dimensiones de la vida social: el nivel medio de conocimientos de los estudiantes o el índice de mortalidad infantil—. Lo primero —la cuantificación del *output*— es más frecuente y constituye la finalidad de las estadísticas —no siempre demasiado útiles— que confeccionan las propias administraciones. Lo segundo, en cambio, es más difícil y más raro, aunque en realidad es mucho más necesario para apreciar las consecuencias efectivas de una política pública.

- Un problema adicional es determinar a quién corresponde esta responsabilidad de evaluar. Cuando se confía a las propias administraciones encargadas de desarrollar aquella política no será extraño que su juicio sea benévolo y encuentre argumentos para excusar las insuficiencias. Por esta razón se tiende a confiar la evaluación a instancias más indepen-

dientes: órganos públicos de supervisión —como puede ser un tribunal de cuentas reforzado—, centros de investigación académica o consultores privados especializados. Cuando se recurre a estas evaluaciones sistemáticas se emplean técnicas cualitativas y cuantitativas que persiguen detectar si los objetivos fijados han sido alcanzados —el grado de eficacia conseguida—, si se ha hecho con una utilización razonable de recursos —el grado de eficiencia— y en qué medida han conseguido la aceptación de los afectados —el grado de legitimidad conseguida—. La economía, la ciencia política, la sociología o la psicología social cuentan con utillaje suficiente para desarrollar este tipo de evaluaciones.

- Sin embargo, sea quien sea el autor de la evaluación y por refinadas que sean las técnicas de análisis, es muy probable que su veredicto sea discutido: por el gobierno si es muy crítico, por la oposición si es muy benévolo. Las políticas públicas son por naturaleza materias de controversia entre todos los actores implicados que buscan ver colmada la diferencia entre sus expectativas y la situación percibida. Por esta razón, la valoración de las políticas públicas —ya se realice de modo técnicamente preciso, ya sea resultado de la observación superficial de los medios de comunicación o de otros sectores ciudadanos— es siempre materia constante del debate político.
- A diferencia de muchos productos, la inmensa mayoría de las políticas públicas y de las decisiones que las integran no exhiben una fecha fija de caducidad. Por tanto, la decisión sobre su continuidad, su reforma o su liquidación está ligada a una cierta evaluación —más o menos sistemática— de sus resultados. Una determinada tasa de fracaso escolar o, por el contrario, la mejora en el rendimiento de los estudiantes, el descenso o el aumento en la expectativa de vida de una población, el empeoramiento o la mejora de los índices de contaminación atmosférica: de estas apreciaciones debería derivarse una decisión sobre la conclusión de políticas inadecuadas o su sustitución por otras.

En realidad, pocas políticas son drásticamente eliminadas. En algunos casos, porque los objetivos a alcanzar son tan amplios y ambiciosos que siempre puede argumentarse a favor de la continuidad: nunca será suficiente el nivel educativo de una población para justificar la terminación de una política pública en la materia. En otros casos, porque las resistencias de los beneficiarios directos —pero también de los expertos y administradores que se ocupan de la misma— pueden llegar a ser muy intensas y crear nuevos problemas políticos que un gobierno no quiere afrontar.

- Por todo ello y pese a la reclamación que a veces se formula para poner fin a una política suele darse la transformación de algunos de sus elementos, en lugar de una terminación radical de la misma. Pueden, por ejemplo, sustituirse los agentes encargados de desarrollarla: así ocurre cuando se transfieren responsabilidades de un departamento a otro o se integran en un único centro administrativo algunas unidades preexistentes. O cuando se traslada la responsabilidad de ejecución directa de algunas políticas a agentes externos a la propia administración: así sucede cuando se confía a entidades no lucrativas la gestión de aspectos de la po-

lítica asistencial o de servicios sociales para la tercera edad, para la recuperación de drogodependientes, etc. En el seno de una misma política, también pueden cambiar algunas estrategias por otras: por ejemplo, la política de la Unión Europea en materia agrícola puede sustituir la fijación de precios garantizados de algunos productos por la subvención directa a los cultivadores según las unidades de explotación. Estas estrategias de transformación —que sustituyen a la liquidación de la política en cuestión— permiten disminuir en alguna medida los enfrentamientos con los beneficiarios de la antigua política —agentes, expertos, «clientes»— que no quieren perder sus ventajas y que por ello se resisten al cambio.

De este examen del ciclo que genera y aplica una política pública cabe extraer dos conclusiones. En primer lugar, es fácil reconocer la importancia de la aportación que hacen en cada una de sus etapas los factores económicos —de asignación de recursos—, técnicos —de conocimiento experto en ingeniería, medicina, educación, etc.— o de gestión —para coordinar las organizaciones que intervienen en el proceso—. En segundo lugar, es todavía más evidente que en cada una de las etapas de este ciclo reaparece siempre en primer plano su sustancia propiamente política, manifestada en el conflicto permanente sobre los fines deseables y los medios convenientes. Se trata de un conflicto que está en la raíz misma de la política, tal como la hemos presentado a lo largo de esta obra.

### **¿Influye la política sobre las políticas? Los «estilos»**

De todo lo dicho se podría concluir que la política y sus protagonistas más visibles —instituciones públicas, sistema de partidos, partido en el gobierno— tienen una influencia secundaria y a veces insignificante sobre las políticas públicas. De manera especial se afirma que en sociedades complejas —condicionadas por las exigencias de una economía global y provistas de un limitado repertorio técnico de soluciones—, el margen de maniobra disponible para optar por una política en lugar de otra sería muy reducido o prácticamente inexistente: «la solución» sería única y estaría sobre todo en manos de técnicos y expertos. Esta constatación afectaría principalmente a la política económica y a la política social, en su sentido más amplio. ¿Cuenta, pues, la política —la orientación ideológica de un gobierno o el diseño de las instituciones de un sistema político— a la hora de fijar las políticas públicas?

- En contraste con la visión que descarta una influencia clara de la política sobre las políticas, algunas investigaciones comparadas han revelado que se dan algunas diferencias significativas entre políticas según sea la orientación del gobierno que las diseña y las impulsa. Si se analizan períodos largos —y no sólo legislaturas— es perceptible, por ejemplo, que los gobiernos socialdemócratas han incrementado el gasto público desti-

nado a políticas sociales y han intensificado la acción pública en este terreno. Este incremento no ha existido o ha sido más reducido cuando han predominado gobiernos de orientación conservadora o moderada. Pero se ha señalado al mismo tiempo que esta influencia no depende únicamente de la posición ideológica y de los programas de los partidos: deriva también de su fuerza electoral, de su capacidad de aliarse con otros grupos de interés (sindicatos y otras organizaciones sociales), del sistema administrativo, etc. En otros términos, puede afirmarse que el perfil y los resultados de una política pública están influidos por los rasgos del sistema político en su conjunto. Es decir, por las características de la organización política —de la *polity* o estructura (I.3)— en que dicha política se elabora.

- Desde otra perspectiva se ha puesto de manifiesto la existencia de «estilos» diferentes en la elaboración y aplicación de las políticas públicas (Richardson). Estos *policy styles* se han definido en función de dos variables. La primera nos indica si la iniciación de una política determinada es de carácter reactivo —responde a una crisis ya abierta— o anticipativo —se adelanta al posible estallido de una crisis—. La segunda variable se refiere a la relación existente entre los principales actores: en unos casos, un actor domina el escenario y tiende a imponer su posición, mientras que en otros, una pluralidad de actores se esfuerzan por encontrar un compromiso. De la combinación entre las cuatro variables —tal como se combinan en la figura VI.25.3— se ha concluido la existencia de cuatro estilos:

- anticipativo-consensuado (1): se ha identificado tradicionalmente con las políticas elaboradas en el seno de sistemas políticos como los de Suecia o Japón;
- reactivo-consensuado (2): se ha dado en políticas elaboradas en Gran Bretaña, donde se produciría una amplia consulta de carácter previo entre una pluralidad de actores implicados;
- anticipativo-impositivo (3): correspondería a las políticas nacidas bajo esquemas de planificación indicativa e impulso público como las que se han dado a menudo en Francia; finalmente,
- reactivo-impositivo (4): sería el característico de muchas políticas económicas de choque, adoptadas por los gobiernos ante el estallido imprevisto de una crisis.

La categoría de los *policy styles* está emparentada —como es fácil de ver— con la categoría de las culturas políticas, a la que ya prestamos atención (IV.17): sistemas de valores, experiencias históricas, inercias institucionales o formas dominantes de participación acaban configurando determinados modos de percibir la política por parte de los ciudadanos. Y, como consecuencia, llevan a los actores principales a actuar en ella siguiendo determinados «estilos» o modos de elaborar las políticas públicas.

Así pues, algunos rasgos fundamentales de la estructura política y las características de la cultura política dominante en una sociedad parecen influir sobre el contenido y la forma de elaborar las políticas públicas. Intervienen, por tanto, en este proceso una serie de factores —cuadro institucional, sistema de partidos, valores culturales, etc.— que diferencian a un sistema político de otro. Si esto es así, a la pregunta «¿influye la política sobre las políticas?» habrá que contestar afirmativamente: la política —entendida como *politics* y como *polity*— cuenta en el momento de la *policy*, es decir, cuando se trata de formular y aplicar políticas públicas sobre los problemas colectivos de una comunidad.

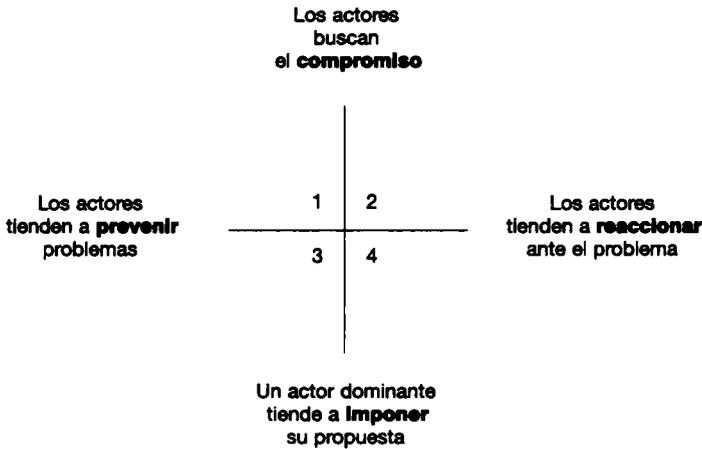


FIG. VI.25.3. *Los estilos en la elaboración de las políticas públicas.*



## LA DINÁMICA POLÍTICA: CONTINUIDAD Y CAMBIO

**Conservar y transformar**

La actividad política —junto con las políticas públicas que genera— responde a una doble dinámica. En unos casos está orientada por la pretensión de conservar el cierto orden existente en el seno de una comunidad determinada. En otros momentos está guiada por el deseo de modificar el orden existente, ya sea en la totalidad de sus componentes, ya sea en una parte de ellos. La observación de la vida política nos revela el predominio de las continuidades o de los cambios, según el momento y las condiciones de cada sociedad.

- En una perspectiva histórica, las comunidades políticas atraviesan etapas de continuidad y etapas de transformación. Gran Bretaña muestra una historia política notablemente agitada hasta principios del siglo XVIII: en cambio, a partir de este momento la estabilidad aparece como una característica distintiva de la vida política británica. Los Estados Unidos, por su parte, experimentan grandes transformaciones sociales bajo la aparente continuidad de unas reglas constitucionales que se alteran poco a lo largo de casi dos siglos. Para Alemania, el siglo XX ha sido un período de repetidas fracturas: Imperio autoritario, República parlamentaria de Weimar, el III Reich hitleriano, la derrota de 1945, la división en dos estados y la reunificación de 1989. En 1939, el mapa de África presentaba un solo estado independiente —Liberia—, mientras que el resto del continente estaba sometido de una u otra forma a las grandes potencias europeas: medio siglo más tarde, todos los territorios coloniales se habían convertido en estados formalmente independientes.
- Pero incluso en las comunidades políticas más estables se suceden los cambios. En la década de los años ochenta del siglo XX, la economía mixta de los estados de la Europa occidental cedió ante las políticas privatizadoras y liberalizadoras de la mayor parte de los gobiernos europeos. En otra dimensión, es constante el cambio de orientación política de los gobiernos, ya sea como efecto del resultado electoral, ya sea mediante acciones de presión o de violencia. A su vez, también pueden ser prolonga-

dos los períodos de hegemonía de una misma tendencia política: ochenta años de dominio comunista en la URSS, casi medio siglo de dominio socialdemócrata en buena parte de los países escandinavos, cuarenta años de hegemonía demócratacristiana en Italia, etc.

¿De qué nos valen los ejemplos anteriores? Nos valen para subrayar que es frecuente medir el resultado de la actividad política en términos de continuidad o en términos de cambio. Porque el conjunto de decisiones adoptadas en el escenario político tiende a reforzar elementos de la situación anterior o a introducir en ella alteraciones de mayor o menor importancia. También salta a la vista que este efecto de estabilidad o de cambio no tiene siempre el mismo alcance ni responde a los mismos impulsos. ¿Son equiparables los fenómenos que se describen en los ejemplos anteriores? ¿Presentan la misma intensidad o radicalidad? ¿A qué elementos afectan en el conjunto del sistema político? ¿Con qué ritmo se desarrollan? ¿Es posible identificar a los agentes o factores del cambio? La ciencia política ha tenido que enfrentarse a estos interrogantes con la pretensión de darles respuesta.

### Los diversos planos del cambio

Empecemos por distinguir los diferentes planos o registros en que nos situamos cuando nos referimos a fenómenos de estabilidad y de cambio. ¿Qué es lo que perdura cuando nos referimos a continuidades? ¿Qué cambia en realidad cuando hablamos de cambio? Aparecen continuidades o alteraciones en las capas más «superficiales» de una determinada formación social o pueden desarrollarse en los estratos más «profundos» de la misma.

De manera esquemática se presentan en el cuadro VI.26.1 los diferentes planos del cambio político.

- Puede darse estabilidad o alteración en la orientación de las diferentes políticas públicas que el sistema genera. Por ejemplo, en ciertas ocasiones, las decisiones que se adoptan sirven para confirmar los grandes rasgos de una política educativa, mientras que en otros casos intentan rectificar aspectos más o menos centrales de aquella política.
- También pueden permanecer o desaparecer los individuos y los grupos que ocupan las principales posiciones institucionales. Hay confirmaciones y sustituciones electorales en los gobiernos, en los parlamentos. Se dan sucesiones hereditarias en las monarquías. Se producen relevos reglamentarios en los cargos dirigentes de los partidos y de otras organizaciones.
- En otros supuestos, son algunos elementos de las reglas de juego y de las propias instituciones los que se modifican. Así ocurre, por ejemplo, con la ampliación o la restricción del derecho al sufragio, con una reforma de la ley electoral, con una alteración en la distribución territorial del poder o con una garantía más o menos eficaz en el ejercicio de los dere-

CUADRO VI.26.1. *Los diferentes planos del cambio político*

<i>¿Qué cambia?</i>	<i>Ejemplos</i>
El contenido de una determinada política pública, como conjunto de decisiones.	Una reforma del régimen fiscal. Una nueva política educativa.
Los titulares del poder de acuerdo con las reglas institucionales.	El relevo de una mayoría parlamentaria SPD-Los Verdes en Alemania por una mayoría CDU-SPD.
Algunos elementos de las reglas del juego y las instituciones que definen la forma de gobierno.	Reformas electorales en Italia (1992, 1994, 2005). El proceso de descentralización —o <i>devolution</i> — en Gran Bretaña (1997-1998).
El cuadro general de las reglas de juego y las instituciones que definen la forma de gobierno.	El paso de la IV República francesa de tipo parlamentario a la V República de tipo semipresidencial (1958).
La relación entre actores sociales, valores e instituciones políticas.	El tránsito de la dictadura del general Franco a la monarquía liberal-democrática (1975-1978). El paso de la URSS a la Federación Rusa (1989-1992).
Las relaciones básicas entre sociedad y política (grado de autonomía de las instituciones, concentración de coacción, profesionalización de la política).	La revolución Meiji en el Japón (1868). La revolución soviética en Rusia (1917). La revolución de Atatürk en Turquía (1922).

chos individuales. De estos cambios se desprenden inmediatamente nuevas oportunidades de intervención política para algunos actores. O, por el contrario, la reducción de dichas oportunidades para otros. Porque los cambios en las reglas de juego afectan a la distribución de recursos políticos y a la posición de los actores que deben acomodarse a ella.

— Pero cabe también una alteración en las características básicas de las reglas e instituciones que enmarcan la vida política. En tal caso, el resultado final puede ser la puesta en marcha de una nueva forma de gobierno (III.16). En 1958, por ejemplo, los cambios que se producen en Francia no afectan sólo a aspectos parciales del sistema: cierran una etapa política y abren otra nueva al modificar a fondo las reglas del juego.

— También se registran continuidades y cambios en el ámbito simbólico: son los que afectan a valores sociales, modos de legitimación o culturas políticas dominantes. En este plano lo que se refuerza o se modifica son las representaciones colectivas: es decir, la forma en que los actores perciben e interpretan las mismas relaciones políticas. Se trata de cambios que, a diferencia de los anteriores, suelen ser graduales. ¿Cómo se manifiestan? Generalmente, a través de nuevas formas de actuación y movilización de los actores: en su forma de expresarse, de reaccionar ante un acontecimiento, de participar, de aceptar o rechazar un sistema de autoridad, etc. La emergencia de una política «posmoderna» (Inglehart) ex-

presaría la orientación «posmaterialista» de algunas sociedades contemporáneas.

- Finalmente, pueden observarse etapas de estabilidad o de alteración en la relación que se da entre la estructura social —la sociedad civil, según algunos— y la actividad política propiamente dicha. En este plano se dan modificaciones en el grado de autonomía de las instituciones políticas respecto de las relaciones económicas o en la concentración de la acción legítima que es característica de la política.

Por último, hay que señalar una diferencia que separa a los diversos supuestos de cambio y los sitúa en dos grandes grupos: los que siguen las reglas de juego vigentes y los que se desarrollan al margen de las mismas.

- Las correcciones en una política pública, la sustitución de las personas titulares de las instituciones o la modificación parcial de algunas reglas pueden darse en un contexto de continuidad en lo que se refiere a las normas básicas del juego político y a sus instituciones. Se combinan, pues, la continuidad en los elementos básicos y el cambio en elementos secundarios. En realidad, la primera —la continuidad— no puede darse sin el segundo —el cambio—. La continuidad política de estas comunidades depende justamente de su capacidad para cambiar, adaptándose permanentemente a las nuevas condiciones de su entorno. La estabilidad equivale a organizar con éxito aquella reforma indispensable que evita una alteración sustantiva de las reglas esenciales del juego político.
- En otros supuestos —por ejemplo, la sustitución de estas reglas esenciales del sistema, un vuelco en la relación entre actores, valores e instituciones o la emergencia de una nueva forma histórica de organización política— se produce una ruptura de la continuidad política. Cuando no existe la capacidad suficiente para digerir o asimilar las presiones que se ejercen sobre el sistema no hay otra salida que abandonar las viejas reglas, si se quiere preservar un grado mínimo de integración en aquella comunidad. En tal caso se impone el cambio en los aspectos centrales del sistema, sustituyendo reglas e instituciones.

### **¿Cómo se desencadena el cambio político?**

La pérdida de popularidad de un gobernante y su sustitución por otro pueden atribuirse a una diversidad de factores: su incapacidad para resolver los problemas colectivos pendientes, el desgaste padecido a lo largo de muchos años de gobierno, la emergencia de una oposición creíble, etc. Pero también puede achacarse a los efectos de una imprevisible crisis económica de alcance mundial, que está al margen de su capacidad de intervención. Asimismo, cabe explicar las modificaciones de una política pública en materia social o educativa por cambios producidos en la composición y orientación de una mayoría política. Pero es probable que dichas modificaciones tengan su origen en el impacto de variables demográficas —por ejemplo, el

incremento de la inmigración— o tecnológicas —por ejemplo, la expansión de las nuevas tecnologías de la información—.

La acción política, por tanto, está en el origen de muchos cambios, especialmente de los cambios orientados a facilitar la estabilidad del sistema. Pero hay también fenómenos situados en ámbitos diferentes de la política institucional —la economía, la tecnología, la cultura, etc.— que inciden sobre la vida política y sus mutaciones.

Para algunos, estos fenómenos aparentemente desligados de la política institucional son los que mayor importancia tienen a la hora de explicar los cambios. Y, en especial, de los cambios que afectan a la estructura básica del sistema político. Pero no todos los observadores participan de la misma opinión. La polémica se aviva a partir del momento en que las revoluciones americana y francesa se convierten en objeto de estudio y surgen las preguntas sobre su origen y su desarrollo: ¿cómo se desencadenan estos procesos revolucionarios?, ¿qué circunstancias los favorecen y aceleran? O, por el contrario, ¿qué elementos los impiden o los frenan?

Las respuestas que se han dado a estos interrogantes pueden agruparse en tres grandes bloques:

- El cambio político es visto como resultado de fenómenos específicamente políticos y contingentes. Así, algunos observadores han centrado su atención en acontecimientos circunstanciales: por ejemplo, la influencia y carisma de un líder o su desaparición, una derrota militar o una amenaza exterior, una determinada estrategia elaborada desde las elites para polarizar o «pacificar» la sociedad, etc. En esta línea se sitúan quienes interpretan el proceso de transición a la democracia en España como efecto de la muerte de Franco (1975). O los que atribuyen la creación de la V República francesa (1958) al genio político del general De Gaulle, del mismo modo que achacan la aparición del III Reich al liderazgo de Hitler (1933). En el mismo plano se sitúan quienes ven la estabilidad democrática de los Países Bajos como producto de un pacto de consenso entre sus elites políticas.
- Una variante de esta visión es la de quienes imputan los cambios políticos a factores externos a la misma comunidad que los experimenta. Así, la revolución bolchevique de 1917 ha sido interpretada como producto de la derrota de Rusia en la Primera Guerra Mundial. La aparición de la democracia en Japón ha sido explicada como fruto del colapso militar del Imperio nipón en 1945 y del posterior dominio norteamericano. En otros casos, estos cambios serían producto de mutaciones en el orden internacional, entendido como una competición entre estados por hacerse con la hegemonía económica, social, cultural, militar, etc., y de su división en bloques enfrentados. Durante la guerra fría (1945-1989), este tipo de interpretaciones facilitó la explicación de hechos como el golpe de estado de Praga (1948) promovido por la URSS y que convirtió Checoslovaquia en una República Popular o el golpe militar en Chile (1973) propiciado por la administración norteamericana de Nixon que dio paso a la dictadura antisocialista del general Pinochet. También según esta lógica, se se-

ñala que el modelo geopolítico unipolar dominado desde 1989 por Estados Unidos ha facilitado la transición de algunos sistemas autoritarios hacia la democracia liberal.

- Para otros analistas, sin embargo, el cambio político se origina en las mutaciones culturales que cada sociedad experimenta. Desde esta perspectiva, son los cambios de valores y de percepciones los que terminan por transformar la realidad social y política (Weber). A esta visión se debe el interés por estudiar la influencia de la cultura política en la estabilidad o en la fragilidad de los sistemas políticos (IV.17). Así, la aceptación de reglas políticas de inspiración democrática se pone en relación con una determinada pauta de distribución de actitudes y opiniones, calificada como «cultura cívica» (Almond-Verba). Igualmente, el creciente predominio de valores posmaterialistas (IV.8) explicaría los cambios en los sistemas liberal-democráticos: declive de los partidos, erosión de la autoridad institucional, incremento de las formas de participación no convencional, etc. (Inglehart).
- Finalmente, una tercera aproximación se centra en las transformaciones materiales de la sociedad: en sus condiciones tecnológicas y en la organización de la producción económica. Así, la expansión de la máquina de vapor, la industrialización y la dominación del capital sobre el trabajo asalariado estarían en el origen de los cambios políticos que condujeron al estado liberal (Marx). De modo parecido, las nuevas tecnologías de la información, el crecimiento de la actividad terciaria o de servicios y el incremento del nivel educativo de la ciudadanía conducirían a la «revolución postindustrial» y a la globalización de los intercambios de todo orden, con las consiguientes repercusiones sobre el escenario político (Bell, Castells). Esta aproximación al origen del cambio político puede adoptar dos variantes: una versión más cruda o determinista —que vincula directamente los cambios políticos a los cambios económicos—, y una versión moderada —que combina la acción de dichos cambios económicos con los culturales—.

Con todo, la pretensión de encontrar un factor explicativo único para todos los cambios políticos tropieza con importantes obstáculos. En ciertas ocasiones y bajo determinadas condiciones es posible identificar un factor preponderante. Pero se admite generalmente que en el complejo proceso del cambio interviene siempre una pluralidad de elementos. La acción propiamente política es uno de ellos. A su vez, esta acción está vinculada a la disponibilidad de recursos, cuya distribución depende de las mutaciones económicas, de las oportunidades sociales y culturales o de las limitaciones geoestratégicas que experimentan los miembros de una comunidad determinada en un momento dado. Así pues, el esfuerzo por identificar el factor o los factores de cambio ha de tener en cuenta que estos factores ejercen —según tiempos y lugares— un diferente grado de influencia.

## Revoluciones y reformas

En el lenguaje ordinario, el término revolución ha quedado asociado al concepto de cambio, ya sea en el orden político, ya sea en cualquier otro aspecto de la existencia humana. Pero se admite igualmente que no todos los cambios son revolucionarios. Junto a las revoluciones se da también otro tipo de transformaciones políticas: se habla, por ejemplo, de reforma o de transición. ¿Qué nos permite, pues, distinguir entre estas diferentes modalidades de cambio? De modo sintético puede decirse que las distingue el desenlace del cambio y el modo en que éste se desarrolla: en otros términos, el resultado y el proceso.

- Las revoluciones apuntan a la transformación radical de las estructuras económicas, sociales y políticas. Pretenden influir en todos los ámbitos de la vida colectiva, sustituyendo a los grupos sociales dominantes, creando nuevas instituciones y revisando el modo de legitimación de la autoridad y el sistema de valores que lo sustenta. Intentan establecer «un orden nuevo» que sustituya al «orden viejo». Se desarrollan a ritmo acelerado, al margen de las reglas e instituciones vigentes. Son desencadenadas por una acción en cierto modo inesperada que concluye con un cambio radical en las estructuras y en las prácticas políticas. Así ocurrió, por ejemplo, en la Revolución americana de 1776, la Revolución francesa de 1789, la Revolución rusa de 1917, la Revolución cubana de 1960 o la Revolución iraní de 1979.

---

### DE LA ASTRONOMÍA A LA POLÍTICA

El término «revolución» —sinónimo de giro o rotación— se utilizaba para designar el movimiento circular de los astros, siempre condenados a repetir su itinerario celeste. Esta idea de retorno circular inspiró el uso político del término, cuando se aplicó a la restauración monárquica de los Estuardo, después de la guerra civil y del período republicano dirigido por Cromwell (1688): la «Revolución inglesa» era, pues, un retorno a la normalidad vulnerada. En el siglo XVIII, los promotores de las revoluciones americana y francesa la entendieron también inicialmente como el regreso a un «estado de cosas justo y ordenado», alterado por el gobierno despótico de la monarquía. Sólo más adelante se concibió la revolución como un cambio rupturista, sin vínculo con el pasado y orientado hacia el futuro.

---

Al interpretar estos episodios revolucionarios, la teoría política ha resaltado diferentes aspectos. En unos casos, la revolución es contemplada como la expresión condensada de la lucha de clases y la sustitución de una clase dominante por otra (Marx). En otras aproximaciones se subraya la transformación de las instituciones políticas y de sus relaciones recíprocas, respondiendo a los intereses de una coalición de actores que se

hace con el poder (Tocqueville, Weber). Se señala también la influencia de la posición de debilidad o de fracaso en el contexto internacional de la comunidad que la experimenta (Skocpol). A veces se ha puesto el acento principal en el cambio de valores y de legitimidades políticas, destacando la acción —o la «conspiración»— de los intelectuales para subvertir el orden existente y dar lugar a uno nuevo (Burke, De Maistre, Mannheim). Finalmente se han interpretado también las revoluciones como erupciones irracionales de agresividad colectiva, motivadas por factores psicosociales: entre ellos, se contaría sobre todo la frustración provocada por la percepción de una privación de recursos a los que se aspira y de los que otros disponen (Gurr, Davies).

La noción de revolución se asocia generalmente al ejercicio de la violencia física. Es sabido que la violencia acompaña a menudo a los cambios acelerados y profundos en la escena política. En la revolución se intensificaría la dosis de coacción que —como sabemos— conlleva toda intervención política. Pero, si bien es cierto que algunos episodios revolucionarios han sido notablemente cruentos, también se han dado cambios políticos en profundidad que no han comportado estallidos incontrolados de destrucción contra personas o bienes: así ocurrió en la «revolución de los claveles» en Portugal (1973) o en la llamada «revolución de terciopelo» en Checoslovaquia (1989) que puso fin al régimen comunista. Lo que sí caracteriza al cambio revolucionario es su ritmo acelerado, precipitando una dinámica que afecta de modo radical y desordenado a muchos elementos de la situación vigente hasta aquel momento.

#### REVOLUCIÓN: ALGUNAS DEFINICIONES

- Cambio rápido, fundamental, violento y brusco, en los valores y mitos dominantes de una sociedad, en su estructura social, en sus dirigentes y en las actividades y políticas de su sistema de gobierno (Huntington).
- Cambio radical, fundamental en la organización política, la estructura social, el control de la propiedad y el mito dominante de un orden social, traducido en una ruptura de la continuidad del desarrollo (Neumann).
- Momento histórico en que se acelera una evolución precedente (Tocqueville).

- Los procesos de reforma política se diferencian de las revoluciones por el alcance de los cambios que generan y por el ritmo en que se desarrollan. En estos procesos, los cambios pueden ser limitados y el ritmo es menos intenso. Se desarrolla a través de una serie de etapas, que encuadra el paso de una situación a otra. Es este paso gradual el que ha provocado el interés de los observadores y analistas, hasta el punto de que el término adoptado para describir el proceso —la «transición»— ha servido a me-

nudo para designar el resultado obtenido al término de dicho proceso. Así, la transición española (1975-1977), la transición chilena (1988-1990) o la transición sudafricana (1990-1994) dieron nombre a la serie de cambios políticos que transformaron a los sistemas dictatoriales de dichos países. La atención a esta modalidad de cambio se incrementó cuando —en el último cuarto del siglo xx— tuvo lugar la llamada «tercera ola» de democratización desarrollada en Europa meridional, en América Latina, en algunos países del Este asiático y, finalmente, en la Europa central y oriental controlada por la antigua URSS.

La reforma política se caracteriza en principio por la gradualidad del proceso y por la ausencia de violencia organizada por el nuevo poder. En estos procesos, la alteración de las reglas y de las instituciones se lleva a cabo ajustándose en las formas a la normativa vigente y, por tanto, sin romper en apariencia con el sistema que se quiere sustituir. Así, la reforma política en España (1975-1977) —que comportó el tránsito de la dictadura a una democracia parlamentaria— se apoyó en la modificación de normas heredadas de la propia dictadura franquista. Por otra parte, la sustitución de las elites dominantes no es total: la elite en el poder —o una parte de ella— acepta compartirlo con otros grupos, aunque sea a regañadientes. En 1994, la elección de Nelson Mandela como primer presidente de la nueva Sudáfrica multirracial estuvo acompañada de la designación de un vicepresidente —F. W. de Klerk— que había sido el último presidente de la República del *apartheid*.

---

#### LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS

Desde el último tercio del siglo pasado, la ciencia política analiza los procesos de cambio que han permitido el tránsito no violento de las dictaduras a sistemas democráticos. La llamada «tercera ola» de la democratización —para distinguirla de las producidas a principios del siglo xx y al final de la Segunda Guerra Mundial— se inició en la Europa meridional (Grecia, Portugal, España), continuó en América del Sur (Argentina, Uruguay, Brasil, Chile) y América Central (El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua) y regresó a la Europa central y oriental con el derrumbe del bloque soviético. También deben contarse los casos asiáticos de Corea del Sur, Filipinas y Taiwán y el sobresaliente ejemplo de Sudáfrica. El análisis de la llamada «transitología» pretende examinar las variables socioeconómicas que favorecen el cambio no violento, los actores relevantes, los acuerdos institucionales, las responsabilidades exigidas a los gobernantes de la dictadura, la estabilidad de los resultados, etc.

---

El examen de estos procesos presta atención especial a la identificación de los actores principales —los grupos y líderes que propugnan el cambio y los que se resisten a él—, a las coaliciones que tejen entre ellos y a las decisiones que adoptan. Estas decisiones se toman en un contexto de incer-

tidumbre, porque las reglas heredadas no son ya aceptadas por todos los actores y las nuevas reglas todavía están por definir. Esta incertidumbre expresa —según los analistas de los procesos de reforma— que el cambio político no está predeterminado por estructuras económicas, sociales o culturales: según dichos análisis, en igualdad o similitud de circunstancias pueden darse resultados diferentes. El desenlace final del proceso dependería, por tanto, de una combinación de *fortuna* —el azar— y *virtú* —la capacidad y el esfuerzo de los actores—, tal como había señalado Maquiavelo en el primer análisis moderno de la vida política.

CUADRO VI.26.2. *Dos tipos ideales de cambio político*

<i>Elementos del sistema</i>	<i>Revolución</i>	<i>Reforma</i>
Actores políticos principales	Sustitución (por marginación depuración o eliminación)	Sustitución parcial y reciclaje
Valores legitimadores	Sustitución	Alteración parcial
Relaciones económicas	Sustitución	Alteración parcial
Instituciones y recursos políticos	Sustitución	Alteración (o sustitución)
Ritmo	Acelerado	Gradual
Estrategias	Imposición (de grupo o de masas)	Transacción entre elites

## El sentido del cambio

¿En qué sentido se orientan los grandes cambios políticos? ¿Cabe distinguir en ellos algunas líneas constantes que señalan siempre hacia una misma dirección? O, por el contrario, ¿hay que admitir la orientación incierta y variable de tales cambios, abiertos siempre a la posibilidad de desenlaces diferentes? Quienes se han ocupado del tema suelen adoptar, en términos generales, tres posiciones.

- Hay quienes entienden que el resultado transformador o conservador de la política es un efecto casual y fortuito de una combinación de factores. Se da de modo espontáneo, caótico. Es difícil, pues, preparar o anticipar políticas deliberadas de cambio o de conservación, puesto que los resultados finales son poco o nada previsibles. En último término, es el azar —o la providencia— el que dispone.
- Hay, en cambio, quienes distinguen grandes movimientos cíclicos en la historia de las comunidades políticas. Las situaciones se suceden unas a otras en dinámicas circulares de carácter más o menos regular (Aristóteles, Vico, Pareto, Mosca). Esta visión tiene puntos de contacto con el mito del «eterno retorno». La versión vulgar de esta visión es la «ley del péndulo»: cuando una situación política lleva al extremo alguna de sus caracte-

rísticas, la dirección del movimiento cambia de sentido y se orienta en la dirección opuesta. Y así sucesivamente.

- Finalmente, la dinámica de los cambios políticos se presenta para otros siguiendo una evolución lineal. Desde esta perspectiva, en todo cambio político cabe señalar una línea continua, evolutiva, dotada de sentido (Marx, Durkheim, Parsons). Las teorías de la modernización y del desarrollo político son expresiones de esta visión evolutiva. Pero el sentido de este movimiento no es el mismo para todos. Para algunos, la dirección de esta evolución lineal es negativa: conduce a la degradación y a la decadencia imparable de las condiciones de la existencia colectiva. Para otros, en cambio, el sentido de la evolución es positivo, es progresista: permite una gradual modernización de las sociedades, entendiéndose por tal la realización de objetivos de desarrollo personal y colectivo que van superando las limitaciones de etapas y modelos anteriores.

Esta última visión de un desarrollo político lineal que avanza de manera irresistible hacia situaciones mejores ha suscitado una doble crítica. Por un lado, se llama la atención sobre la diferente evolución que han seguido los sistemas políticos de la tradición europea occidental —o del «Norte»— y la que ha caracterizado a las sociedades de otros continentes, sometidas durante siglos al colonialismo. Se pone de manifiesto la singularidad de la evolución de cada uno de ellos, en la que interviene la influencia de elementos culturales propios y de factores externos. Como consecuencia, se insiste en la importancia de la historia singular de cada sociedad, frente a la pretensión de marcar unas «leyes universales» del cambio válidas para todos los casos. Por otra parte, también se ha advertido contra una visión excesivamente optimista de la evolución política de las sociedades. Un examen atento de aquella evolución revela la posibilidad de «avances», pero también de «retrocesos» (Huntington).

En todo caso, tanto una visión pesimista como una visión progresista están condicionadas por el valor que se atribuye a los resultados obtenidos. Por ejemplo, el juicio sobre la dirección del cambio no será el mismo para quienes entienden la igualdad o la democracia como un valor deseable, para quienes las tienen por un ideal inaccesible o para quienes las perciben como una amenaza para el orden social.

Todo ello nos recuerda una vez más que la ciencia política requiere de la historia para comprender mejor las vicisitudes de los cambios políticos que se dan en diferentes sociedades. Y, al mismo tiempo, nos señala que cualquier juicio sobre el resultado final de estos cambios no podrá desprenderse del todo de la filosofía moral. Lo cual no debería extrañar a quienes entienden —como enseñaron los clásicos— que la política es ante todo una de las formas —y no la menos importante— de la conducta humana.

---

**MODERNIZACIÓN DESARROLLO Y DEMOCRACIA**

La evolución de los sistemas políticos se asocia frecuentemente a dos conceptos de contenido positivo: modernización y desarrollo (Almond, Pye). Estos conceptos se contraponen a las ideas negativas de lo atrasado y de lo inmóvil. Las teorías de la modernización política o del desarrollo político se elaboraron para analizar la evolución de las antiguas colonias que habían conquistado su independencia en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Más adelante, ha sido la evolución de los llamados «tigres asiáticos» —Corea del Sur, Singapur, Taiwán, Malasia y Hong Kong— la que ha planteado de nuevo la cuestión. Sin embargo, ha sido la visión de las antiguas potencias colonialistas la que ha definido a menudo qué era lo «moderno» y lo «desarrollado». En general, se ha tenido por «modernizadas» a las sociedades que han adoptado los modelos políticos de las antiguas metrópolis. Se ha replicado a esta visión señalando que no era aceptable definir un modelo único y que cabía admitir la posibilidad de una diversidad de modelos, todos ellos igualmente «desarrollados». El debate entre modelo único y diversidad de modelos de desarrollo remite a la discusión sobre valores sociales. Si se afirma (Inglehart, 2006) que el desarrollo económico conduce a la difusión de los valores posmaterialistas o de realización personal y, con ellos, al asentamiento de la democracia, ¿se puede afirmar que éste será el itinerario que seguirán todas las sociedades humanas? Si fuera así, se confirmaría la existencia de una misma pauta universal de valores que inspiran la organización social, basada en el reconocimiento de los mismos derechos y obligaciones para cada uno de sus miembros sin discriminación. Otros sostienen, en cambio, que —en lugar de una pauta universal de derechos y obligaciones— hay que admitir la coexistencia de diversas tradiciones culturales en las que tales derechos y obligaciones no son siempre coincidentes. Si éste fuera el caso, el resultado final de la evolución social podría dar lugar a modelos sociales y políticos diversos. ¿Qué argumentos y qué datos pueden aportarse en defensa de cada una de estas dos tesis?

---

## GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

**Gobernabilidad: un test del rendimiento político**

El objetivo final de la política es la consecución de un grado razonable de estabilidad social. Éste es el resultado último que se pretende mediante las políticas públicas y los cambios o continuidades a que aspira cada una de ellas. ¿Cómo medir hasta qué punto se ha conseguido dicha estabilidad?

- Cada política pública —como se ha visto— organiza una serie de intervenciones en un ámbito conflictivo de la vida colectiva: en materia social, educativa, económica, etc. Pretende someter dicha conflictividad a cierto control, mediante la redistribución de recursos de todo tipo y recurriendo —si conviene— a la coacción. Cuando se introducen cambios en el sistema fiscal, cuando se modifica el marco de las relaciones laborales o cuando se alteran las características del sistema educativo —es decir, cuando se elabora y aplica una política pública— se está desarrollando una actividad de dirección o de gobierno en su sentido más genérico.
- Esta actividad de gobierno —esta suma de políticas públicas— repercute sobre los equilibrios sociales existentes, ya sea para reforzarlos, ya sea para modificarlos. Cuando esta actividad de gobierno y sus correspondientes repercusiones son aceptadas de manera regular puede hablarse de gobernabilidad del sistema. Por el contrario, un rechazo frecuente y generalizado nos indica una situación de ingobernabilidad. No hay, entonces, ajuste suficiente entre las expectativas y las respuestas, ni se consigue el grado suficiente de cohesión social al que debe aspirar la acción de gobierno. En cierto modo, la noción de gobernabilidad actúa como una prueba —o el *test*— para valorar el rendimiento de un sistema político.
- Si el resultado de la prueba es negativo —o, en otras palabras, si una sociedad se manifiesta como ingobernable— estamos ante una crisis de su sistema político, que se expone a ser sustituido por otro mediante un proceso de cambio o transición (VI.36). Volviendo a la metáfora cibernética del sistema político (I.3), la ingobernabilidad se produce cuando el mecanismo de ajuste y reajuste se desarregla. No alcanza a percibir adecuadamente las señales —los *inputs*— que le llegan del entorno —demandas,

reivindicaciones, aspiraciones, apoyos, etc.— o no puede procesarlas de manera adecuada. Como consecuencia, no emite las respuestas esperadas —los *outputs*, las políticas— o las retrasa excesivamente. Con ello, el conflicto o la tensión inicial —que sigue sin resolver— se agrava, hace aumentar aún más la presión que descarga sobre el sistema y, finalmente, lo bloquea o lo descompone.

### **Crisis de gobernabilidad: los síntomas y los remedios**

La gobernabilidad, pues, depende de la aptitud de un sistema para regular los conflictos sociales. Si el sistema político no es capaz de adoptar políticas públicas eficaces y de dar respuestas —a medio plazo— a los conflictos detectados se acumulan los problemas pendientes y se acentúan los desequilibrios y las tensiones. Para algunos observadores, la manifestación más clara de la ingobernabilidad es la constante sustitución de los gobiernos como responsables últimos de impulsar y aplicar políticas. Para otros, este indicador no es adecuado.

- Según algunos analistas, la ingobernabilidad se manifiesta sobre todo en la inestabilidad de la dirección política última de un país. Cuanto más cambian los gobiernos y cuanto más frecuentes son los períodos de interinidad, menos gobernable se revelaría una sociedad. Entre los ejemplos históricos se cuentan la Alemania del período de entreguerras (1919-1933), la Segunda República española (1931-1936), la Cuarta República francesa (1946-1958) o la Primera República italiana (1948-1994). En estos casos, la inestabilidad gubernamental mostraría la incapacidad para atender adecuadamente a las demandas sociales y para integrarlas en soluciones operativas. Esta falta de respuesta socavaría progresivamente el apoyo popular al sistema —en otros términos, su legitimidad— y, finalmente, acabaría con él.

Pero es discutible equiparar de modo automático la ingobernabilidad de una comunidad con la inestabilidad gubernamental. De tomar como indicador único la duración de los gobiernos, podría deducirse que el hecho de que un gobierno resista el paso del tiempo es ya prueba de gobernabilidad. Lo cual nos llevaría a atribuir el mérito de una considerable gobernabilidad a algunos regímenes dictatoriales de existencia muy prolongada. Cuando se trata de gobernabilidad, por tanto, deberá tenerse en cuenta ante todo «la calidad de gobierno» —sus efectos— y no principalmente «la cantidad o duración del gobierno» —sus años de ejercicio—.

---

#### DURACIÓN DE LOS GOBIERNOS Y GOBERNABILIDAD: UN CONTRASTE

La llamada Primera República italiana, nacida con la derrota del fascismo y prácticamente agotada en 1993 con la crisis de dos de sus partidos principales —Democracia Cristiana y Partido Socialista—, ha sido presentada

como caso ejemplar de ingobernabilidad. En treinta y ocho años de existencia conoció cuarenta y ocho gobiernos diferentes, con una duración media inferior a los diez meses. Esta inestabilidad gubernamental encubría en realidad la hegemonía de un mismo partido: cuarenta y dos de los gobiernos —entre cuarenta y ocho— fueron presididos por un miembro de la Democracia Cristiana, que en todos ellos ocupó una posición dominante. Para el mismo período (1945-1990), Gran Bretaña conoció diecinueve gobiernos monocolors —doce dirigidos por el Partido Conservador y siete por el Partido Laborista—, con una duración media aproximada de dos años y medio, una de las más altas en Europa occidental. Pero en este mismo período de casi medio siglo, Italia —que partía de una situación de bajo desarrollo— modernizó su estructura económica y superó en renta per cápita a la Gran Bretaña. ¿Qué lección puede extraerse de la comparación entre las dinámicas político-económicas de estos dos países?

---

- Por este motivo, parece más adecuado adoptar otra medida de la gobernabilidad: a saber, el rendimiento de la acción del gobierno y no sólo la continuidad de sus titulares. ¿Cómo medir este rendimiento? El rendimiento gubernamental puede valorarse atendiendo a los resultados obtenidos en ámbitos sociales donde se producen las principales tensiones colectivas: distribución de la renta, nivel de desempleo, gasto público en políticas sociales, grado de violencia política, integración de la mujer y de minorías en la vida política, etc. Se trata de una valoración a medio y largo plazo, que tiene en cuenta la evolución de determinados indicadores sociopolíticos.

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad —o la ingobernabilidad— se mide por el grado de ajuste conseguido entre las necesidades sociales expresadas y los resultados obtenidos por las políticas que el sistema genera en respuesta a aquellas necesidades. Vistas las cosas de este modo, parece claro que estabilidad gubernamental y gobernabilidad no van siempre de la mano. Sistemas con gobiernos de larga duración —o con alternancia regular de los mismos— no han producido respuestas medianamente convincentes a los problemas que se les han planteado. En cierto modo, se trataría de sistemas con gobiernos «que duran, pero que no gobiernan»: es decir, que se conforman con subsistir, pero que no afrontan las peticiones de su entorno social ni las integran en propuestas viables de intervención.

- Es en este sentido que, a mediados de los años setenta del siglo xx, se aventuró la tesis de la creciente ingobernabilidad de las poliarquías occidentales, reflejada en las crecientes muestras de insatisfacción en la opinión pública de sus respectivos países (Habermas, Crozier, Huntington y Watanuki). El estancamiento económico, el crecimiento del paro, el aumento del déficit público, la incapacidad para solventar nuevas controversias sociales —sobre el medio ambiente, la igualdad de género, la calidad de vida, etc.— llevaron a un diagnóstico generalizado de amplia crisis de gobernabilidad en los países avanzados.

Este diagnóstico constataba que el crecimiento y la complejidad de las demandas de los ciudadanos no eran ya adecuadamente procesados por los sistemas políticos de las democracias liberales. Un sistema político abrumado por demandas que no acertaba a digerir —la tesis de la llamada «sobrecarga del gobierno»— generaba una pérdida de confianza o de legitimación. Por este motivo —se decía— eran cada vez más frecuentes y más intensas las actividades de protesta —incluidas las acciones violentas— que se desarrollaban al margen de las instituciones y de las reglas convencionales y que ponían en peligro la propia existencia del sistema.

Los movimientos sociales surgidos a finales de los años sesenta —junto con las revueltas callejeras ejemplificadas por el «mayo francés de 1968»— fueron interpretados como expresión de este desajuste y como anuncio del final de una época de hegemonía de las poliarquías occidentales. Pero este pronóstico no se confirmó. Ninguna de las democracias liberales sucumbió. Y, en cambio, sus pautas institucionales se extendieron por la Europa del sur y, a partir de los años ochenta, por Europa central y oriental y América Latina.

- Pese a este aparente éxito —confirmado por la desintegración de la alternativa que significaba el modelo soviético de la antigua URSS—, la insatisfacción por el rendimiento de las democracias ha continuado. ¿Qué remedio se ofrece ahora para mejorarlo? En lugar de poner en cuestión el sistema en su conjunto se prefiere actualmente revisar algunas de sus características institucionales. En este contexto se habla menos de gobernabilidad y se habla más sobre la calidad de la democracia y de los métodos para incrementarla.

Así, en diferentes países se mantienen debates académicos y políticos sobre ventajas y desventajas de los modelos presidencial y semipresidencial frente a las que presenta el modelo parlamentario, sobre beneficios e inconvenientes de diferentes sistemas electorales, sobre la llamada «judicialización» de la política (III.15) y sus efectos institucionales, sobre la posición dominante de los medios de comunicación —públicos y privados— en la determinación de la agenda política, sobre la incorporación y ampliación de los instrumentos de democracia directa, sobre la organización interna y la financiación de los partidos, sobre la descentralización y la federalización de competencias, sobre la reforma de la administración pública, etc. Sin embargo, las reformas institucionales que se proponen en estos debates suelen tener un curso muy lento y complejo: entre todas ellas, tal vez sea la descentralización territorial del poder la que más ha avanzado en algunos países.

En época reciente, este debate sobre la gobernabilidad se ha transformado. A mediados de los años ochenta del siglo xx, una nueva perspectiva de análisis incorpora ahora el concepto de gobernanza. Veamos qué aporta esta perspectiva al conocimiento de la política contemporánea.

## Gobernanza: entre el mercado y la política, las redes

Para quienes adoptan este punto de vista, la gobernabilidad —entendida como grado de aceptación social de las políticas públicas— no sería un mérito propio del sistema político, ni dependería exclusivamente de la actividad institucional. Desde esta nueva perspectiva, la capacidad de dar satisfacción a las demandas sociales se atribuye ahora, no sólo ni especialmente al sistema político, sino a la acción combinada de un conjunto más amplio de actores. Entre ellos figuran ciertamente las instituciones políticas, pero sin disfrutar del protagonismo que le habían concedido los tratamientos tradicionales.

Para expresar esta diferencia de aproximación, se puso en circulación por entidades financieras internacionales —el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional—, algunos académicos y un grupo de dirigentes políticos el término inglés *governance*, que traducimos aquí por gobernanza.

### ¿CÓMO TRADUCIR GOVERNANCE?

La traducción de *governance* ha planteado problemas. En las lenguas latinas se ha equiparado alternativamente a gobierno, gobernabilidad, capacidad de gobierno, dirección, gestión, coordinación, etc. Así, uno de los textos más difundidos que usa el término es el informe titulado *Our Global Neighbourhood*, publicado en 1995. Este informe es el resultado de los trabajos de una comisión internacional de políticos y académicos, creada en 1991 por iniciativa del político socialdemócrata alemán Willy Brandt. La denominación oficial de la comisión era *Comission on Global Governance*, que fue traducida al castellano como «Comisión Internacional de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales». Esta diversidad de traducciones denota ya una incomodidad conceptual, porque se atribuye al concepto un contenido valorativo de carácter positivo. En ediciones anteriores, acudimos al término clásico «gobernación». Sin embargo, el neologismo «gobernanza» ha sido recientemente admitido por la Academia de la Lengua Española, a la que nos sometemos en el texto de esta obra.

- ¿Qué se entiende, pues, por gobernanza? A diferencia de la coordinación por el mercado —basada en una presunta armonía espontánea de los intercambios económicos que tienen resultados beneficiosos para todos— o de la coordinación por la política —que se funda en la imposición jerárquica desde el poder—, la gobernanza equivale a la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo. Una política económica, por ejemplo, no vendría definida por el ministerio de economía de un gobierno determinado, sino que sería el resultado de intercambios, negociaciones y ajustes entre confederaciones patronales, instituciones financieras, sindicatos, las agencias internacionales (Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional), las organizaciones supraes-

tatales (la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio, etc.), las asociaciones de consumidores, los gobiernos locales, etc. Así pues, mientras la noción de gobernabilidad estaba vinculada a la aptitud de dirigir que es propia del sistema político, el concepto de gobernanza se asocia a la capacidad de autocoordinación propia de redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales.

- Según este análisis, la gobernanza —o capacidad de autocoordinación de la propia sociedad— no depende de instituciones o reglas formales, sino que brota de un ajuste continuo entre sujetos colectivos e individuales de todo tipo. No presupone la existencia de un centro director —desde el que se ejerce poder o liderazgo político—, sino que se configura como una trama de intercambio de recursos. No se basa, por tanto, en una relación de dominación jerárquica, sino que resulta de una acomodación o negociación constante entre las conveniencias e intereses de todos los que forman parte de la red. En resumen, puede decirse que gobernanza equivale a coordinar sin coordinador o —como se ha escrito— a «gobernar sin gobierno» (Rhodes).

### **La tesis de la gobernanza: diagnóstico e ideología**

La irrupción del concepto de gobernanza no puede desligarse del cambio de época representado simbólicamente por la fecha de 1989. En dicho año se derrumba el muro de Berlín y se desmantela el telón de acero que separaba materialmente dos visiones político-económicas de lo que debe ser la sociedad: la que encarnaban las poliarquías liberal-democráticas y la que representaban los regímenes autoritarios del socialismo estatalista. Este doble acontecimiento —considerado como el punto final del siglo xx (Hobsbawm)— debilitó la idea de gobierno como centro director de la política y, con ella, de la cohesión social.

Por una parte, revelaba la incapacidad del modelo centralizado, jerárquico y dirigista del sistema soviético que pretendía organizar la sociedad y la economía desde la política. Por otra parte, ponía fin a la «guerra fría» entre el bloque occidental y el bloque oriental, una gran confrontación de carácter ideológico y estratégico en la que jugaban un papel central las instituciones políticas —especialmente las militares— de uno y otro lado. Acabado el conflicto, se debilitaba el protagonismo de los respectivos sistemas políticos. Tanto en sus aspectos internos —fracaso de la intervención soviética en la economía— como externos —menor importancia de las funciones militares y de propaganda política—, el papel propio de las instituciones gubernamentales parecía pasar a un segundo plano. De este modo, la caída de los regímenes comunistas no afectaba únicamente a las sociedades que los habían experimentado o padecido, sino también a los estados que los habían combatido.

En este contexto surge la idea de la gobernanza como mecanismo alternativo o sustitutorio del gobierno. Pero el uso de esta idea tiene un doble carácter. Hay quien utiliza esta noción para describir una situación y hay

quien lo emplea para recomendar una propuesta. En el primer caso estamos ante un intento de describir lo que está ocurriendo en algunas sociedades contemporáneas, a modo de diagnóstico. En el segundo caso, este diagnóstico se convierte en una fórmula obligada o prescriptiva: se afirma que la gobernación es la vía necesaria para ordenar dichas sociedades.

- Según los análisis descriptivos, la gobernanza —como modo alternativo de coordinar actividades colectivas— es el efecto de cambios sociales profundos. Se ha acelerado la especialización de muchos agentes —económicos, sociales, culturales, administrativos, etc.— y, con ella, se ha incrementado la diversidad y la complejidad de las sociedades. Al mismo tiempo, este proceso de diversificación y especialización se ha visto acompañado por la globalización de los intercambios de todo tipo, es decir, por la superación de fronteras estatales tradicionales y por la proyección de gran parte de los actores políticos y sociales a un escenario universal. Para esta perspectiva, complejidad, diversificación y globalización han condicionado el modo de gestionar los conflictos colectivos, tanto a escala estatal como a escala internacional.

En el ámbito estatal se constata que las políticas públicas son resultado de la contribución simultánea de múltiples actores (cfr. VI.25). Una política social de atención a la tercera edad, por ejemplo, se define con la aportación de demandas y propuestas de una diversidad de colectivos y entidades. A su vez, dicha política se reelabora continuamente. Influye en esta reelaboración permanente el propio resultado de la implantación de las políticas, en la que intervienen por igual instituciones públicas —gobiernos centrales y locales, partidos, grupos de interés—, entidades no lucrativas —colegios profesionales, asociaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones de ayuda mutua— y empresas mercantiles —centros hospitalarios y residencias privadas, industria farmacéutica y sanitaria—, grupos de expertos y profesionales, etc. La definición y el resultado final de esta política social no serían, pues, efecto del propósito deliberado de una dirección gubernamental, sino la consecuencia de una interacción constante entre los actores antes mencionados. De esta interdependencia resultaría finalmente la gobernanza de un determinado ámbito de la problemática social: en este caso, la situación de los ciudadanos de edad avanzada.

También en el ámbito transestatal o internacional puede comprobarse la existencia de dos fenómenos que refuerzan el recurso al concepto de gobernanza: por un lado, la regulación de grandes cuestiones internacionales sin contar con la existencia de «gobierno mundial» y, por otro, la diversidad de actores que intervienen en dicha regulación. En primer lugar, es fácil constatar la ausencia de una jerarquía política reconocida y capaz de imponerse a escala global. Pese a los pasos emprendidos por algunos organismos interestatales, no existe por ahora una estructura política que se asemeje a un «gobierno mundial», ni está claro que este «gobierno mundial» llegue a constituirse en plazo previsible (II.9). En segundo lugar y en relación con el fenómeno anterior, es cada vez más frecuente que las deci-

siones políticas de alcance mundial sean resultado de la intervención combinada de una variedad de sujetos: organismos internacionales de ámbito sectorial, estados, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, iglesias, etc. La regulación de grandes problemas a escala universal —medio ambiente, desarme, desarrollo económico-social, seguridad, etc.— no estaría en manos de uno o varios estados, sino en la capacidad de auto coordinación de todos los actores implicados. Es decir, resultaría, no de la acción de los gobiernos, sino de un proceso de gobernanza.

- Sin embargo, esta descripción se confunde a menudo con una prescripción: no sólo se afirma que «es así», sino que «debería ser así». De este modo, la gobernanza acaba convertida en la fórmula recomendada por algunos para obtener el «buen gobierno» de las sociedades contemporáneas. Con esta propuesta se dejarían atrás algunas antinomias clásicas de la economía y de la política: entre el estado y el mercado, entre lo público y lo privado, entre la soberanía y la anarquía (Jessop). En este planteamiento normativo se asumen presupuestos como los siguientes:

- Ya no existe diferencia tajante entre lo público y lo privado. La interdependencia entre organizaciones de carácter político, de carácter mercantil y de carácter voluntario es tal que se difuminan los límites entre unas y otras.
- Ya no hay fijación previa de objetivos ni de instrumentos. Unos y otros se definen en el curso de la interacción permanente entre una pluralidad de organizaciones que ajustan sus fines respectivos, intercambian recursos, acomodan pretensiones a las de sus interlocutores y fijan alianzas —*partnerships*— comunes.
- Ya no se imponen unilateralmente normas o reglas de conducta por parte del poder político. Las reglas de juego son resultado de la negociación entre los actores y son aceptadas sobre la base de la mutua confianza y no de la superioridad o de la soberanía.
- Ya no existe un centro director del proceso. Se configura un esquema multipolar, con la constitución y reconstitución incesante de redes de actores, autónomas pero interdependientes, sin sujeción al estado y sin control por parte del mismo.

Según esta perspectiva, sólo aceptando estos presupuestos podrá darse respuesta a los problemas y tensiones de las sociedades contemporáneas. En su versión más extrema, la tesis de la gobernanza tiende a coincidir con las fórmulas políticas del «estado mínimo» (II.9), que incluyen la privatización del sector público, la desregulación de las actividades privadas y la hegemonía de la dinámica del mercado en la prestación de servicios públicos.

Pero un examen más atento de la realidad nos indica que ni en todos los países —ni siquiera en los europeos occidentales— se dan todos los rasgos característicos de esta «coordinación sin gobierno». Ni tampoco pueden atribuirse resultados más eficaces para la cohesión social allí donde

se detectan estas dinámicas de «gobernanza»: por el contrario, es en algunos de estos países donde más ha aumentado la profundidad de las fracturas sociales tradicionales y donde han aparecido otras nuevas.

---

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA GOBERNANZA COMO «COPRODUCCIONES»

Lo que el concepto de gobernanza ayuda a poner de manifiesto es el hecho de que algunas políticas públicas se han convertido en «coproducciones»: en su definición y aplicación participan igualmente las instituciones públicas, otros agentes sociales y los propios destinatarios o beneficiarios de las mismas. Algunos ejemplos de esta interdependencia se hallan en ciertas reformas del estado del bienestar, en las que la definición y aplicación de políticas corresponde a redes que incorporan organizaciones públicas, mercantiles y voluntarias. Ya hemos mencionado el caso de la prestación de algunos servicios de asistencia a la tercera edad. Pero también se detectan otros casos. En algunos países, la política educativa tiende a orientarse menos desde el gobierno y más desde un entramado institucional complejo. En este sistema plural de actores tienen un papel las administraciones estatal y local, las escuelas públicas, las confederaciones de escuelas confesionales y mercantiles, las organizaciones de padres de familia, algunas agencias autónomas, los expertos en materia educativa, determinados sectores empresariales, etc. Se acepta que ninguno de los actores tiene por sí solo la capacidad y los recursos para resolver los problemas planteados en el ámbito educativo. De la interacción entre todos ellos se desprende finalmente la fijación de objetivos educativos, la ordenación de los planes de estudio, la distribución de recursos económicos y humanos, etc. Lo mismo puede decirse sobre las políticas de regeneración de *guetos* urbanos emprendidas en algunas ciudades. Con objeto de poner fin a la degradación —económica y social— de sus antiguos centros, los gobiernos municipales y sus agencias, las administraciones estatales y europeas, las asociaciones de comerciantes y de vecinos, las organizaciones de voluntarios y de beneficencia, las instituciones financieras y los promotores inmobiliarios se conciertan para desarrollar planes que engloban diferentes acciones: en el campo urbanístico —renovación y saneamiento del parque de viviendas—, en el campo educativo y de la animación cultural, en la puesta en marcha de nuevas actividades económicas, en la asistencia a grupos de población más vulnerables (mujeres, ancianos, drogodependientes, niños, inmigrantes, etc.), en la distribución de incentivos financieros, etc.

Del resultado de estas «coproducciones» se espera un resultado más eficaz que el que podría derivarse de una actuación exclusiva de las instituciones públicas. En todo caso, las instituciones públicas deberán asegurar que la intervención de algunos actores privados con fines lucrativos no perjudique el objetivo público que se persigue y lo someta al interés particular de aquellos actores.

---

## ¿Gobernar sin política?

La idea de gobernanza —como hemos visto— deja en un segundo plano el papel del gobierno y del sistema de instituciones públicas en su conjunto. ¿Hasta qué punto acaba prescindiendo de la misma noción de política? Se niega efectivamente al sistema político una posición preferente o central en estas redes autoorganizadas. Estas redes se guían, en teoría, por la acomodación recíproca entre sus miembros, no por la conformidad a órdenes recibidas de un actor principal. Se conciben como sociedades poli-céntricas —o incluso como sociedades «sin centro»—, que pueden ordenar su actividad sin necesidad de un agente especializado y autónomo, tal como pretendió el estado en contraposición a otras formas anteriores de organización política (II.6).

¿Debe entenderse, pues, que el ajuste o la acomodación entre los actores sociales hacen innecesaria la existencia de un poder vinculante? ¿Hasta qué punto puede prescindirse de una autoridad política dotada de capacidad para emitir normas obligatorias y para aplicar sanciones a quienes las infringen? En realidad, buena parte de los análisis basados en el concepto de gobernanza siguen reservando un lugar para las instituciones políticas —o para el gobierno, entendido en su acepción anglosajona—. Pero ya no es un lugar central. No es el puesto de mando, desde donde se controlaría —o se intentaría controlar— la acción de los demás sujetos colectivos.

- La función del sistema político estatal es, en este planteamiento, menos dirigista y más catalizadora: en lugar de actuar en situación de monopolio o de exclusiva, se esfuerza por favorecer y estimular la intervención de otros actores sociales. Le corresponde la identificación de las oportunidades de acción y de los actores relevantes, el incentivo a la construcción de alianzas entre los mismos y la creación de condiciones favorables en el entorno legal. Se asigna al sistema político una función habilitadora, que facilita la acción de otros sin imponerse sobre ellos. Con ello se le reconoce una posición de *primus inter pares* entre una pluralidad de actores interdependientes (Jessop).
- Al mismo tiempo se atribuye a la autoridad política la facultad de actuar como árbitro en las disputas que puedan surgir en el seno de la red. Y se le asigna también la capacidad de reforzar la posición de los elementos más débiles de esta misma red en beneficio de la cohesión general. Por esta doble razón, su función no es secundaria, aunque se contemple como un último recurso. La gobernanza, pues, como sistema de autocordinación se desarrollaría «a la sombra de la política», lista para reaparecer en primer plano cuando se dan situaciones críticas en las que fallan los mecanismos autónomos de gobernanza (Scharpf).

Estas situaciones críticas son justamente las que se producen cuando hay desacuerdo sobre los objetivos últimos de una intervención colectiva. O, en otras palabras, cuando hay conflicto sobre la distribución de valores

y de recursos entre los actores. En estas ocasiones, la política —como medio de imponer arbitrajes obligatorios— recupera su posición central y se hace imprescindible para mantener el grado suficiente de cohesión social, que ni las transacciones del mercado ni la autoorganización de redes sociales son capaces de asegurar.

## Gobernanza y política democrática

Esta revisión del papel de las instituciones políticas y de la política misma tiene también importantes consecuencias para la democracia. Si muchas decisiones de proyección social dejan de ser imputables a un sujeto o a una institución y se presentan como el resultado casi espontáneo de la acción combinada de múltiples actores, ¿a quién pediremos cuentas por los efectos de dicha acción? ¿Quién asumirá la responsabilidad por los resultados —positivos o negativos— de la misma?

Es fácil darse cuenta de que una relativa evaporación de la política —o su retirada a un segundo plano— diluye también las posibilidades de intervención democrática: la petición de una clara rendición de cuentas —la necesaria *accountability* de los actores políticos— no encontrará un destinatario preciso. La red auto coordinada puede hacer inoperantes los mecanismos formales de responsabilidad democrática, propios del gobierno representativo. Los miembros —públicos y privados— de dicha red tendrán facilidades para traspasarse las responsabilidades de unos a otros en una rueda sin fin y sin que nadie pague finalmente por las consecuencias negativas de los resultados. Por ejemplo, ¿a quién cabe pedir cuentas por los efectos de una crisis bancaria internacional o por el despido masivo de los asalariados de un determinado sector industrial si son «los mercados» los que imponen a los estados ciertas políticas macroeconómicas y sociales? Igualmente, ¿qué control político pueden ejercer los miembros de un parlamento estatal si aquellas políticas son, por ejemplo, resultado de acuerdos entre la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio?

¿Existe alguna posibilidad de reaccionar ante una situación en la que una presunta volatilización de la política diluye también las posibilidades de control democrático?

- Para unos, la dificultad de identificar a un agente responsable entre la multitud de miembros de la red autoorganizada se compensa con las mayores posibilidades de intervención popular que esta red ofrece. Cada ciudadano puede ahora acceder a dicha red —y, por tanto, influir en sus resultados— en función de muchos títulos y condiciones: como elector o afiliado a un partido, sindicato o entidad patronal, como simpatizante de una organización no gubernamental, como miembro de una asociación de usuarios o consumidores, como integrante de una entidad vecinal, etc. Según esta visión y desde cada uno de estos puntos de acceso a la red, el ciudadano individual tendría más oportunidades para intervenir y controlar el proceso y los resultados de la gobernanza, ejerciendo de múlti-

ples maneras su derecho democrático a la participación y a la reclamación de cuentas a los actores principales.

- Otros observadores, en cambio, prevén que si estas oportunidades de intervención no cuentan con el respaldo de una autoridad política —es decir, si no se institucionalizan adecuadamente— se consagrará de hecho la hegemonía de los grandes actores. Y, especialmente, de los actores que influyen en procesos económicos clave y que ocupan una posición casi inatacable en el seno de la red. Su influencia determinante quedará de hecho camuflada en el esquema de esta «gobernanza autocoordinada», en la que —como en la novela de Orwell— algunos actores serán siempre «más iguales» que otros.

Para aminorar estos riesgos y asegurar que las arduas conquistas de la democracia no se disolverán ahora en este sistema de gobernanza global conviene desarrollar una doble dinámica, en la que las instituciones políticas han de desempeñar un papel central.

- En primer lugar, se hace necesario reforzar los mecanismos capaces de hacer efectiva la responsabilidad de quienes deciden. De este modo se devolvería al sistema político su papel de garantía de la cohesión social. Y si los parlamentos y otros órganos colegiados se revelan como inoperantes para reclamar responsabilidades, habrá que reinventar instrumentos de democracia participativa o directa que puedan aplicarse en los diferentes niveles de la acción política: local, subestatal, estatal, supraestatal. Entre estos instrumentos, hay que mencionar la iniciativa popular en el ámbito legislativo, las audiencias públicas, los consejos o jurados ciudadanos, el referéndum abrogativo, el control social de los medios de comunicación de masas, etc. Las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías de la comunicación —especialmente la comunicación por Internet— abren una nueva vía de acceso a la intervención política de los individuos y de los grupos.
- En segundo lugar es menester extender el principio de la responsabilidad democrática a todos los nudos o polos de la red: económicos, culturales, administrativos, asociativos, etc. No sólo los actores públicos, sino también los actores llamados privados —por ejemplo, las grandes empresas, las grandes organizaciones de todo tipo o los medios de comunicación, cuya actuación influye decisivamente sobre la escena política— han de rendir explicaciones públicas de sus intervenciones. Esta rendición de cuentas ha de tener un carácter multilateral, en todas las direcciones y en todos los niveles: ante consumidores o usuarios, ante socios y grupos colaboradores, ante los diferentes niveles de gobierno, ante empleados, ante accionistas, etc. El creciente nivel de instrucción de los ciudadanos y las nuevas tecnologías de la comunicación pueden facilitar este ejercicio de responsabilidad democrática, basado en la transparencia y en el intercambio de información.

---

**REDES TRANSNACIONALES Y REGÍMENES INTERNACIONALES**

Al tratar de la gobernanza, algunos analistas han identificado nuevos actores integrados por coaliciones de organizaciones no gubernamentales, centros de estudios (*think tanks*), núcleos científicos y académicos, etc., que presionan a estados, gobiernos locales y regionales, organizaciones internacionales y empresas transnacionales con el objeto de denunciar determinadas conductas y proponer la elaboración de reglas que las fiscalicen. Cuando estos actores —constituidos en «redes transnacionales de defensa» o *transnational advocacy networks*— tienen éxito, se configura un conjunto de principios, normas y procedimientos de toma de decisión en un determinado campo, que los especialistas convienen en denominar *regímenes* internacionales (Keck-Sikkink). En la actualidad, emergen gradualmente regulaciones internacionales sobre fenómenos como el control de emisiones de CO<sub>2</sub>, la venta de armas ligeras, la no proliferación de armas nucleares, el trabajo infantil en los llamados países emergentes o el tratamiento de los pueblos indígenas.

---

En conclusión: aunque aparezca a veces como novedad radical, el concepto de gobernanza no altera en el fondo el concepto de la política que hemos venido utilizando a lo largo de esta obra. La política y, en particular, la política democrática seguirá suponiendo la intervención colectiva de los ciudadanos para regular las tensiones y los conflictos que les afectan. Esta intervención colectiva seguirá exigiendo la coordinación del esfuerzo de muchos, aunque esta coordinación adopte ahora nuevas formas de organización y maneje otro tipo de recursos. En todo caso, apostar por la desaparición de la política —o por su disolución en el automatismo de la gobernanza— equivaldría a declarar que las desigualdades y las diferencias de todo orden han desaparecido de nuestro mundo. O que todos los que lo habitan han renunciado a acabar con ellas. No parece que ni lo uno ni lo otro —ni aquella presunta desaparición ni esta renuncia colectiva— asomen todavía por el horizonte de la humanidad.



# PARTE SEXTA: ANEXO

## CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Agenda política. — Cambio político. — Estilos de políticas públicas (*policy styles*). — *Garbage can*. — Gobernabilidad/ingobernabilidad. — Gobernanza. — Implantación de políticas públicas. — Incrementalismo. — *Muddling through*. — Evaluación de políticas públicas. — *Outcome*. — *Output*. — Política pública. — Reforma política. — Revolución. — Transición política.

## EJERCICIOS

### 25. *Las políticas públicas*

- 1) Describir las etapas de elaboración de una política pública y los problemas que cada una de dichas etapas plantea.
- 2) Exponer los modelos teóricos que pretenden explicar esta elaboración y argumentar a favor del que le parezca más convincente.
- 3) Señalar qué relaciones mantienen entre sí los actores que participan en el proceso de elaboración e implantación de las políticas públicas.
- 4) Indicar el grado de influencia que las ideologías políticas y los partidos que las sustentan tienen sobre la elaboración de las políticas públicas.
- 5) Comparar los estilos de políticas públicas y señalar factores que pueden explicarlos.

### 26. *La dinámica política: continuidades y cambios*

- 1) Distinguir los diferentes planos o niveles en que pueden producirse los cambios políticos.
- 2) Exponer las principales explicaciones de las dinámicas de cambio político.
- 3) Diferenciar los conceptos de revolución y de reforma como procesos de cambio político.
- 4) Señalar qué argumentos pueden justificar una visión optimista de la evolución política del cambio político.

### 27. *Gobernabilidad y gobernanza*

- 1) Identificar qué síntomas permiten detectar la ingobernabilidad de una comunidad política.

- 2) Enumerar indicadores que expresan la gobernabilidad o la ingobernabilidad de una sociedad determinada.
- 3) Señalar las diferencias entre los conceptos de gobernanza y de gobierno.
- 4) Exponer los factores que han llevado a la elaboración de la idea de gobernanza.
- 5) Relacionar la idea de gobernanza con las exigencias de una política democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

### Lecturas recomendadas

- Beck, U. (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Held, D. y MacGrew, A. (2003), *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- Huntington, S. (1995), *La tercera ola*, Barcelona, Paidós.
- Lindblom, Ch. E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, MAP.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Vallespín, F. (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.

### Otras lecturas de consulta

- AA.VV. (1995), *Nuestra comunidad global. Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*, Madrid, Alianza.
- Alcántara, M. (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, CEC.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (coords.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas* Barcelona, Ariel.
- Castells, M. (1997-1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (3 vols.), Madrid, Alianza.
- Dror, Y. (1994), *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*, Barcelona, Círculo de Lectores.
- Gomà, R. y Subirats, J. (coords.) (1998), *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- Held, D. (1997), *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- Huntington, S. P. (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Inglehart, R. (1998), *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, CIS.
- Kaldor, M. (2005), *La sociedad civil global*, Barcelona, Tusquets.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, CEC.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (comps.) (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.

- Skocpol, T. (1984), *Los Estados y las revoluciones sociales*, México, FCE.
- Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, MAP.
- Whitaker, Ch. (2005), *El desafío del Foro Social Mundial*, Barcelona, Icària.

### **Algunas páginas de consulta en la red**

#### *Sobre políticas públicas*

European Policies Centre: [www.eprc.strath.ac.uk](http://www.eprc.strath.ac.uk)  
National Center for Policy Analysis: [www.ncpa.org/iss](http://www.ncpa.org/iss)  
Rand Corporation: [www.lse.ac.uk/global](http://www.lse.ac.uk/global)

#### *Sobre globalización*

[www.globalstudiesassociation.org](http://www.globalstudiesassociation.org)  
[www.forumsocialmundial.org.b](http://www.forumsocialmundial.org.b)



# EPÍLOGO E INVITACIÓN

## «El final de la política»: un anuncio prematuro

Con el inicio del siglo XXI se han alzado voces señalando la pérdida de importancia de la política. Si —según algunos— no cabía ya discusión sobre modelos económicos —la llamada economía de mercado parecía insustituible— ni sobre modelos políticos —la democracia liberal no tenía alternativa—, ¿no habría terminado también el tiempo de la política y de los grandes debates sobre la misma? ¿No habrían perdido sentido y justificación a favor de la mera gestión técnica de las organizaciones sociales y económicas? ¿Qué cabe decir al respecto?

Recordemos que el tratamiento de la política que hemos desarrollado en estas páginas tiene tres puntos de referencia. El primero se sitúa en la experiencia de la *polis* griega y en la reflexión a que dio lugar. El segundo coincide con la invención del estado como forma de organización política que emerge en la Europa del siglo XVI. Finalmente, la lucha por la democracia —que arranca también en Europa a mediados del siglo XIX— marca un tercer hito en nuestro itinerario por la política: a partir de este momento, la política se presenta como una actividad abierta y asequible —al menos, en principio y sobre el papel— a todos los miembros de la comunidad.

A lo largo de nuestra exposición hemos contemplado la política como la actividad colectiva responsable de disminuir las incertidumbres que planean sobre la convivencia humana. Le hemos asignado la tarea de prevenir los riesgos que ponen en peligro la cohesión indispensable de las comunidades y que amenazan su misma continuidad. Y hemos visto también que, a las puertas del siglo XXI, han cambiado escenarios, actores e instrumentos de la política.

Pese a estos cambios, una rápida ojeada a las sociedades contemporáneas nos descubre la persistencia de las grandes brechas o diferencias que son fuente de incertidumbre y de desasosiego colectivo: a escala mundial y en el seno de las comunidades locales o estatales.

- A escala mundial, el panorama sigue ofreciendo desigualdades espectaculares. Entre los casi doscientos estados del planeta, más de un tercio —en su mayor parte situados en África, Centroamérica y algunas regiones de Asia— se mantienen en condiciones de subdesarrollo social y económico, con problemas crónicos para satisfacer necesidades elementales

de alimentación, salubridad, trabajo, educación o vivienda. No podrán superar dichos problemas sin la asistencia de la comunidad internacional. Otro tercio de los estados actuales —que equivalen al 60 % de la población mundial— parecen orientados a un desarrollo gradual de sus posibilidades, gracias a las mejores oportunidades educativas de que disponen y a las infraestructuras que han puesto en marcha. Finalmente y en el otro extremo, un tercer grupo —integrado por los países de la Unión Europea, Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Taiwán o Corea del Sur— ofrece índices de prosperidad y desarrollo que superan de lejos a todos los demás.

- Al mismo tiempo, se acentúan también las diferencias internas. En los países en vías de desarrollo se mantiene la distancia entre quienes pueden beneficiarse de aquel desarrollo y quienes permanecen al margen de las dinámicas de progreso. Incluso en las comunidades más prósperas, las diferencias sociales —que habían disminuido a lo largo del siglo xx gracias al estado del bienestar— persisten o se acrecientan. Se ensancha la brecha que separa a los ciudadanos con rentas más elevadas de los que quedan relegados a la marginación social y a la precariedad laboral. Se configuran «*ghetos* urbanos» en los que tiene que refugiarse el creciente contingente de poblaciones inmigradas. El «mundo único» de la globalización encierra, pues, muchos mundos. En cada uno de ellos —divididos por una desequilibrada distribución de recursos, oportunidades y riesgos— la política conserva su razón de ser, como un seguro contra la desintegración de una comunidad necesaria.
- Pero lo que distingue al mundo actual del de otras épocas es que a los riesgos tradicionales se añaden hoy otros nuevos. Se trata de riesgos con un alcance verdaderamente global: es decir, unos riesgos de los que nadie escapa, por sólida que aparezca su posición económica, cultural o social. Lo que singulariza a estos nuevos riesgos es el hecho de que han sido producidos por la propia acción humana y ya no dependen únicamente de la naturaleza o del azar. Son desencadenados por un desarrollo científico-técnico sin precedentes y alcanzan a toda la especie humana, sin excepción de clase, identidad o territorio. Las armas de destrucción masiva, la deforestación incontrolada, la ingente producción de residuos cuya toxicidad persiste a largo plazo, la manipulación genética de especies vivas —incluida la humana— han acabado configurando una «sociedad del riesgo» (Beck). Ante fenómenos como el cambio climático, la contaminación radiactiva y química, el cultivo y el consumo de alimentos transgénicos o la clonación humana, hay que preguntarse si la humanidad puede protegerse razonablemente frente a tales riesgos y si es posible hacerlo desde la política.

No cuesta admitir que las instituciones políticas estatales —parlamento, gobierno, administración— son inadecuadas para seguir de cerca la evolución galopante de estos nuevos fenómenos y de sus consecuencias. Como resultado y en algunos casos, la justificación y el control de importantes decisiones de trascendencia colectiva se adjudica a los propios científicos y

técnicos. Son los biólogos los que a menudo determinan si debe o no controlarse la producción de alimentos transgénicos. Son los físicos y los químicos los que deciden sobre el nivel de riesgo de la radiación nuclear o de la toxicidad del PVC. Son los médicos los que señalan si deben admitirse socialmente determinadas técnicas de reproducción humana o los que determinan cuándo empieza la vida y cuándo empieza la muerte.

Así pues, decisiones de gran impacto social que acaban imponiéndose sobre toda la comunidad son adoptadas al margen de los ciudadanos y de sus representantes políticos. Del mismo modo que la fijación de la tasa de interés monetario ha pasado a ser una decisión exclusiva del consejo reducido de un Banco central —el BCE en la Unión monetaria europea o la Reserva Federal en Estados Unidos—, el nivel de radiactividad asumible o el alcance de la manipulación genética aceptable quedan en manos de un grupo reducido que rechaza la condición de políticos y elude así el control democrático de sus actuaciones. En cierto modo, hacen política sin saberlo o sin reconocerlo.

---

#### NUEVOS RIESGOS GLOBALES E INTERVENCIÓN POLÍTICA

La política es reacción al riesgo y a la incertidumbre. En los últimos años, crece la conciencia de que riesgos e incertidumbres afectan a la humanidad entera y de que dichos riesgos provienen ahora del propio desarrollo científico-técnico y de su explotación económica incontrolada. Así ocurre con la deforestación masiva de las áreas tropicales en la cuenca del Amazonas o del Asia del sudeste o con la emisión de CO<sub>2</sub> producida por la actividad industrial y del transporte. En algunos casos, el riesgo se ha manifestado de manera dramática en algunos episodios catastróficos que recibieron la atención de los medios de comunicación y fueron divulgados por los movimientos altermundistas.

1979. Three Mile Island (Pennsylvania, EE.UU.). Un fallo mecánico y una serie de decisiones equivocadas afectaron al sistema de refrigeración de un reactor de la central nuclear, dañando el núcleo radiactivo. La población del entorno fue evacuada, aunque el escape tóxico no adquirió la importancia que se había sospechado. La reparación del daño costó en torno a mil millones de dólares.
1984. Bhopal (Madya Pradesh, India). Más de 15.000 muertos y más de 200.000 heridos —entre ellos, 20.000 afectados de ceguera— fue el balance de víctimas humanas de un escape de gas en una planta propiedad de la multinacional norteamericana Union Carbide Corporation. El desastre se extendió al ganado y cultivos de la zona, en un radio de más de 65 km. Años más tarde, la instalación fue clausurada.
1986. Chernobil (Ucrania, antigua URSS). Los errores técnicos cometidos en un reactor nuclear produjeron su explosión e incendio. La emisión radiactiva afectó a la zona circundante y se des-

plazó a varios centenares de kilómetros: incluso en Francia e Italia se detectaron indicios de radiactividad. Treinta personas fallecieron en el accidente, más de doscientas estuvieron expuestas a altísimas dosis de radiactividad y unas 135.000 fueron evacuadas, con daños graves en su desarrollo. Un área de más de 800 kilómetros cuadrados fue desalojada. En 1999, veinte años después de la catástrofe, se calculaba que tres millones y medio de personas seguían afectadas por las radiaciones.

1996. Gran Bretaña. Sólo después de repetidas denuncias, el gobierno británico admitió una «probable conexión» entre la encefalopatía bovina esponjiforme (o enfermedad de las «vacas locas») y la enfermedad humana de Creutzfeldt-Jakob. Un reciente aumento de casos de esta dolencia mortal se había detectado en varios países europeos. La Unión Europea decretó la prohibición de exportar carne bovina británica y el sacrificio de millones de reses. Los medios de comunicación y las organizaciones de consumidores acusaron a los gobiernos, a la UE y a los científicos de graves negligencias en el control de los riesgos provocados por determinados procesos de alimentación del ganado.
1998. Aznalcóllar (Andalucía, España). El derrumbe de una presa con residuos tóxicos de una mina de propiedad sueca —Boliden Apirsa Ltd.— provocó el vertido de más de cinco mil millones de litros en los ríos Agrio y Guadiamar, contaminando tierras de cultivo y zonas contiguas al Parque Nacional de Doñana, una de las reservas naturales de mayor valor del continente. Con ayuda económica de la UE, se removieron millones de metros cúbicos de tierra y se retiraron materiales tóxicos. Se calcula que las condiciones anteriores de la zona tardarán décadas en recuperar su estado original.
- 

## Una apuesta democrática

Pero ¿no es éste el camino razonable? ¿No sería imprudente —por no decir insensato— someter al dictamen de una mayoría electoral decisiones tan complejas como es el aumento o la reducción del tipo de interés interbancario o la fijación del nivel tolerable de las emisiones de CO<sub>2</sub> para los próximos diez años? Por otra parte, en una sociedad caracterizada por la complejidad, la diferenciación y la pérdida de importancia de la territorialidad parece un empeño imposible recuperar una idea de la política como actividad centralizada, exclusiva y controladora de las demás relaciones sociales. ¿Qué camino queda, pues, para evitar los riesgos —individuales y globales— que afronta la especie humana?

- Una primera respuesta aboga abiertamente por el repliegue de la política y de las instituciones. Con ello se subraya la conveniencia de reducir los espacios de decisión colectiva y confiar en el dictamen de los expertos. En

otras versiones se confía en que la acción de los propios sujetos encontrará los modos de prevenir o reducir los riesgos y las incertidumbres, mediante mecanismos de «gobernanza sin gobierno».

- Pero, junto a esta aproximación, comprobamos también la existencia de otras perspectivas. Son las que han adoptado los nuevos movimientos sociales en las dos últimas décadas del siglo XX. Desde ellas se habían denunciado ya las consecuencias negativas del progreso técnico y económico. A menudo fueron presentadas como los costes inevitables de este progreso: contaminación, inseguridad laboral, exclusión de sectores marginales, etc.

En la actualidad, sin embargo, el juicio negativo ha ido más allá: se ha llegado también a la constatación de que aquellos efectos negativos no son sólo «efectos colaterales» —o consecuencias no deseadas— de un desarrollo necesario. Se admite, finalmente, que tales efectos forman parte constitutiva del modelo mismo de desarrollo. Y es este modelo el que ha empezado a ser discutido e impugnado, abandonando la creencia cuasi religiosa en un progreso lineal e inevitablemente positivo. De manera incipiente y fragmentaria se ha puesto en marcha la construcción de propuestas alternativas, basadas en la sostenibilidad, la solidaridad intergeneracional, la cooperación entre pueblos, etc. Las campañas internacionales que promocionan las fuentes de energía renovables o promueven la condonación de la deuda externa de los países pobres son fragmentos de esta alternativa.

- Pero cuando se plantea la necesidad de elegir entre modelos —por incipientes y fragmentarios que sean— la política reaparece. Así pues, lo que en principio se presentaba como una «despolitización» —como una retirada de la política en beneficio de los expertos económicos, tecnológicos, científicos—, ha desembocado de nuevo en una «repolitización»: cuestiones aparentemente técnicas llaman de nuevo la atención de la opinión pública y se convierten en objeto de una discusión abierta que traspasa las paredes del laboratorio científico, de la sala de juntas empresarial o del hemiciclo parlamentario.

---

#### LA POLÍTICA GLOBAL

El anuncio sobre el fin de la política es por ahora prematuro, mientras no desaparezcan las desigualdades y las inseguridades que estas desigualdades llevan consigo. Pero es cierto que el ámbito de la política ha cambiado de escala y de actores. Se desarrolla ahora a escala transestatal, en una combinación entrelazada de escenarios donde lo local se combina con lo global. Sus actores son instituciones públicas, organizaciones internacionales y grandes empresas transnacionales. Se enfrentan, por ejemplo, cuando se trata de regular las transacciones comerciales y financieras internacionales en el seno de la OMC (Organización Mundial del Comercio), cuyas reuniones periódicas han sido desde 1999 en Seattle (EE.UU.) el escenario de enfrentamientos entre estados, grupos de presión y orga-

nizaciones altermundistas. Se contraponen asimismo en torno al tratamiento de las cuestiones medioambientales que se intentan regular desde las conferencias de Río de Janeiro (1992) y de Kyoto (1997). Se hace, pues, política con viejos y nuevos actores, entre los que se cuentan «los grupos, redes y movimientos que comprenden los mecanismos a través de los cuales los individuos negocian y renegocian contratos sociales o pactos políticos a escala global... Un sistema de relaciones entre estados o grupos de estados [...] ha sido suplantado por un entramado político más complejo que implica a una serie de instituciones e individuos y en el que hay un lugar, quizá pequeño, para la razón y el sentimiento individual y no sólo para el interés del estado o bloque» (Kaldor, 2005).

---

Esta nueva política se desplaza ahora desde las instituciones centrales del estado hacia una pluralidad de nódulos o puntos de la trama social: medios de comunicación, colectivos profesionales de orientación alternativa, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, movimientos sociales transnacionales, etc. Son estos agentes los que han rectificado algunas inercias o han forzado algunos cambios de política: en materia de medioambiente, igualdad de género, manipulación genética, seguridad internacional, etc. Todos ellos se han empeñado en el combate por legitimar —o deslegitimar— determinados desarrollos de los cambios sociales inducidos por los avances científico-técnicos. Así pues, sigue habiendo política y la sigue habiendo en escenarios y con actores que en otro tiempo no hubieran sido percibidos como propios de la política.

- En este contexto, ¿qué papel se reserva a los actores políticos institucionales: parlamento, ejecutivo, partidos, tribunales, etc.? No parecen capaces de recomponer un control centralizado de base territorial sobre tantos y tan complejos aspectos de la vida colectiva. No puede exigírseles, por tanto, una intervención directa sobre muchas de las cuestiones controvertidas en materia económica, medioambiental, familiar, cultural, etc. El desinterés y la desafección que provoca la política institucional en los países desarrollados expresa la intuición de que tales instituciones han perdido capacidad de influir decisivamente y por sí solas sobre los problemas que preocupan a los ciudadanos.
- Sin embargo, una política inspirada en los principios de la democracia no podría prescindir de aquellas instituciones. Su papel principal no se limitará ahora a gestionar servicios o administrar prestaciones: su objetivo central será garantizar que la elección entre modelos alternativos de vida colectiva tiene lugar en una situación de máxima equiparación entre todos los grupos y sujetos de la comunidad. Ello supone favorecer activamente la existencia de condiciones equitativas de formación e información para todos los actores. Por este motivo, el sistema educativo y el sistema de medios de comunicación se convierten en mecanismos esenciales para una política democrática, que no pueden ser abandonados a la dinámica del beneficio económico.

Apostar por una política democrática para el siglo XXI exige, pues, una presencia activa de los ciudadanos en una variedad de escenarios. Y, al mismo tiempo, presupone la existencia de instituciones públicas que aseguren la igualdad de todos en el momento de deliberar sobre las alternativas posibles y en el momento de optar por una de ellas. Facilitar medios y escenarios adecuados para estos debates ciudadanos sobre las grandes cuestiones de interés común sigue siendo responsabilidad irrenunciable de la política, cuando se tiene la convicción de que estas cuestiones han de someterse a la consideración libre de la ciudadanía. Hay, pues, futuro para la política. Y si reconocemos que no están del todo definidos ni los medios ni los escenarios de esta nueva política, hay también razón para continuar la reflexión sobre ella. Esta reflexión es la que se propone la ciencia política, de la que estas páginas han pretendido presentar un balance introductorio. Si el lector que ha llegado hasta aquí se siente ahora motivado para continuar por su cuenta dicha reflexión, este texto habría conseguido su principal objetivo.



# ÍNDICE TEMÁTICO

- A**
- Abstención electoral, 331-332, 339
- Acción política
- convencional, 328 y ss., 334, 336-339
  - definición, tipos y evolución, 321, 327 y ss., 340
  - factores, ver Actor político individual
  - modelos explicativos, 255-256, 344
  - no convencional, 334 y ss.
  - formación y evolución, 260-264
  - noción, caracteres y tipos, 257-260
- Actor político colectivo: evolución y legitimidad, 358-359
- noción, caracteres y tipos, 343-346
- Actor político individual: especialización, 323 y ss.
- rasgos, 326-327
- Administración independiente, ver Agencia independiente
- Administración pública
- como grupo de interés, 352
  - control, 205-207
  - noción y funciones, 201-205
- Agencia independiente, 208
- Agenda política, 307
- Anarquismo, 285
- Aristocracia, 100
- Asamblea, ver Parlamento
- Autoritas, ver Autoridad
- Autonomía, ver Estado compuesto
- Autoridad, 36
- B**
- Barrera electoral, 217
- Bicameralismo, 219 y ss.
- Bipartidismo, ver Partidos, Sistema de Burocracia, 202-203
- C**
- Cambio político
- factores, 74 y ss.; 416 y ss.
  - noción y objeto, 414-416
  - orientación, 422-423
- Canciller, ver Jefe de gobierno
- Capital social, 269 y ss.
- Carisma, 42
- Ciencia política: campos temáticos, 65 y ss.
- como conocimiento científico, 61 y ss.
  - desarrollo histórico, 54-55
  - institucionalización, 56-58
- Ciudadanía, 93, 154
- Cleavage, ver Divisoria, Conflicto social
- Coacción, 20, 34, 75 y ss., 87
- Coacción: relación con soberanía, 166 y ss.
- Coalición parlamentaria, 225
- Comunicación política: efectos, 302 y ss.
- noción, componentes, funciones, 299 y ss.
- Confederación, 187 y ss.
- Confianza interpersonal, 269-270
- Conflicto social, 22 y ss.; 445 y ss.; ver Divisoria
- generador de riesgo, 23, 447
  - relación con sistema de partidos, 373 y ss.
- Conservadurismo, 284
- Constitución

—noción, elaboración y reforma, 43, 173 y ss.  
 —control de la constitucionalidad, 236 y ss.  
 Corrupción, 265  
 Cultura «parroquial», ver Cultura localista  
 Cultura cívica o participativa, 418; ver Cultura política: tipos ideales  
 Cultura de súbdito, ver Cultura política: tipos ideales  
 Cultura localista, ver Cultura política: tipos ideales  
 Cultura política  
 —noción y formación, 264 y ss.  
 —relación con sistema político, 267 y ss.  
 —relación con valores, 273, 275-276  
 —tipos ideales, 268-269

**D**

Democracia de consenso o consociativa, 245-246  
 Democracia mayoritaria, 245-246  
 Democracia  
 —crisis, 124 y ss.  
 —directa y representativa, 127-128, 225  
 —medios y fines, 116-117  
 —definición y caracteres, 102, 103 y ss.  
 —participativa, ver Democracia: directa  
 —relación con globalización, 139 y ss.  
 Derechos individuales, 94-95  
 Derechos sociales y económicos, 108, 118  
 Descentralización, 187  
 Desconcentración, 187  
 Dictadura, ver Monocracia  
 Dictadura: variantes contemporáneas, 105 y ss.  
 Distrito electoral, 216  
 División de poderes: noción, origen y evolución, 193 y ss.; 235 y ss.  
 Divisoria, 22 y ss., 338, 373-374, 400; ver Conflicto social

**E**

Ecologismo, 287, 353  
 Eficacia política, 260  
 Ejecutivo

—dual, 196-198  
 —monista, 198  
 —noción y evolución, 195-196, 200 y ss., 244  
 Ejército, 105, 107, 210 y ss., 352  
 Elecciones: competitivas y no competitivas, 218  
 Encuestas de opinión, 309 y ss.  
 Estado absoluto, 91 y ss.  
 Estado autonómico, 185  
 Estado compuesto, 182 y ss.  
 Estado de derecho, ver Estado liberal  
 Estado de partidos, 370  
 Estado del bienestar, 121; ver Estado liberaldemocrático  
 Estado federal, 183-185  
 Estado liberal, 93 y ss.  
 Estado liberal-democrático, 117 y ss.  
 Estado mundial, 137 y ss.; 431-433  
 Estado nazi-fascista, 111 y ss.  
 Estado neocorporativo, ver Neocorporativismo  
 Estado social, 121; ver Estado liberaldemocrático  
 Estado social: crisis, 127 y ss.  
 Estado soviético, 108 y ss.  
 Estado unitario, 188 y ss.  
 Estado  
 —crisis, 131 y ss.  
 —expansión del modelo, 131-132  
 —legitimación, 89  
 —noción y origen histórico, 85 y ss., 98  
 Evaluación de política pública, ver Política pública: proceso de elaboración y aplicación

**F**

Fascismo, 286; ver Estado nazi-fascista  
 Federación, ver Estado federal  
 Feed-back, ver Retroalimentación  
 Feminismo, 287, 356  
 Feudalismo, 81  
 Forma de organización política, 73 y ss.; ver Política como estructura  
 Forma de voto, ver Voto, Modalidad de  
 Formas de gobierno, 241 y ss.  
 Fórmula electoral, 217  
 Función ejecutiva, ver Ejecutivo, Gobierno

Función jurisdiccional, ver Tribunales  
 Función legislativa, ver Parlamento  
 Fundamentalismo, 286

**G**

Garbage can, ver Política pública: proceso de elaboración y aplicación  
 Gestión pública, 207  
 Globalización, 129-130, 133-136, 189-190  
 Gobernabilidad: noción e indicadores, 425 y ss.  
 Gobernanza  
 —como ideología, 432  
 —noción y factores, 429-430  
 —relación con política democrática, 435 y ss.  
 Gobierno, 196 y ss.; ver Ejecutivo  
 Gobierno local, 134, 138, 169, 182, 190, 431-433  
 Gobierno, Formas de, ver Forma de gobierno  
 Grupos de interés: noción y caracteres, 346-347  
 Grupos de interés: tipos, recursos y formas de acción, 347-349  
 Grupos de presión, ver Grupos de interés  
 Grupos de referencia, 296  
 Grupos primarios, 293  
 Grupos secundarios, 294

**I**

Ideología  
 —crisis, 287-288  
 —funciones, formación y evolución, 282  
 Ideología: noción y componentes, 279 y ss.  
 Imperio burocrático, 80  
 Imperio clientelar, 80  
 Incrementalismo, ver Política pública: proceso de elaboración y aplicación  
 Influencia, 35  
 Input, 49, 268  
 Institución, 171 y ss.; 193 y ss.  
 Institucionalización política, 172

Internet, 25, 139, 142, 227, 302, 305, 307, 384, 386-387, 436

**J**

Jefe de estado, 196-199  
 Jefe de gobierno, 197, 198-200  
 Judicialización de la política, 232 y ss.  
 Jueces, ver Tribunales

**L**

Legalidad, 42  
 Legitimidad  
 —fuentes, 40 y ss.  
 —noción, 39  
 Liberalismo, 284; ver Estado liberal  
 Lider de opinión, 304  
 Lobby, 350-351, 353

**M**

Mandato electoral, 218, 222  
 Mediocracia, 386  
 Medios de comunicación  
 —como agentes de socialización, 296  
 —funciones e influencia, 301, 379 y ss.  
 —relaciones con el poder, 383 y ss.  
 Ministro, ver Gobierno  
 Moción de censura, 225  
 Moción de confianza, 225  
 Modalidad de voto, ver Voto, Modalidad de  
 Modelo de asamblea, ver Formas de gobierno  
 Modelo de directorio, ver Formas de gobierno  
 Modelo parlamentario, ver Formas de gobierno  
 Modelo presidencial, ver Formas de gobierno  
 Modelo semipresidencial, ver Formas de gobierno  
 Modernización política, 423-424  
 Monarca, ver Jefe de estado  
 Monarquía, 101, ver Ejecutivo  
 Monarquía estamental, 82  
 Monocracia, 102 y ss.  
 Movilización cognitiva, 338

## Movimientos sociales

—noción y formación, 353-355, 448

—organización y tipos, 355-357

Muddling through, ver Política pública:

proceso

de elaboración y aplicación

## N

## Nación

—definiciones, 155 y ss.

—relación con el estado, 158 y ss.

Nacionalidad, 154, 161

Nacionalismo, 111, 155-156, 286

Neocorporatismo, 358

## O

Oligarquía, 101

Ombudsman, 209

Opinión pública

—noción, 308; ver Encuestas de opinión

—relación con el sistema político, 311-313

Outcome, 50, 407

Output, 50, 407

## P

Parlamentarismo, ver Modelo parlamentario

—crisis, 221-222, 226-227

—funciones, 223 y ss.

—noción y composición, 216, 220-221

Participación política, ver Acción política

Partido catch-all, 363

Partido de cuadros, 362

Partido de electores, 364-365

Partido de masas, 364-365

Partido de notables, ver Partido de cuadros

Partido dominante, ver Partidos, Sistema de

Partido hegemónico, ver Partidos, Sistema de

Partido político

—crisis, 371-372

—definición, evolución y tipos, 361 y ss.

—financiación, 367

—funciones, 369-371

—organización, 365-366

Partido único, ver Partidos, Sistema de Partido-empresa, 365

Partidos, Sistema de

—factores que lo configuran, 373-374

—noción, factores y tipos, 372, 374-377

Pluripartidismo, ver Partidos, Sistema de

Poder ejecutivo, ver Ejecutivo, Gobierno

Poder judicial, ver Tribunales

Poder legislativo, 223; ver Parlamento

Poder político

—componentes, 34 y ss.

—manifestaciones, 37 y ss.

—noción, 31 y ss.

Poliarquía, 113 y ss.

Policía, 211-212, 352

Polis, 78, 114

Politeia, 101

Política de masas, 96

Política pública

—actores y modelos de relación, 403-405

—definición, caracteres y tipos, 395-397

—estilos, 409-410

—proceso de elaboración y aplicación, 398 y ss.; 433

Política

—como actividad autónoma, 75-76

—como estructura, 45 y ss., 73 y ss.

—como proceso, 45, 253 y ss.

—como resultado, 46, 395 y ss.

—crisis actual y reaparición, 447-449

—noción, 18 y ss.; 29

Politización, 24 y ss.

Presidencialismo, ver Modelo presidencial

Primer ministro, ver Jefe de gobierno

## R

Racionalidad, ver Legitimidad

Referéndum, 227

Reforma política, 420-421

Resocialización, ver Socialización: etapas  
 Retroalimentación, 50  
 Revolución, 419 y ss.

**S**

Separación de poderes, ver División de poderes  
 Sindicatos, 350; ver Grupos de interés  
 Sistema electoral, 216 y ss.  
 Sistema político: noción y elementos, 48 y ss.  
 Soberanía «compartida», 169  
 Soberanía: noción y evolución, 166 y ss.  
 Socialdemocracia, ver Socialismo  
 Socialismo, 285; ver Estado liberal-democrático, Estado soviético  
 Socialización primaria, ver Socialización: etapas  
 Socialización secundaria, ver Socialización: etapas  
 Socialización  
 —agentes, 293 y ss.  
 —etapas, 290 y ss.  
 —noción, 289  
 Sondeos de opinión, ver Encuestas de opinión  
 Subcultura política, 267

**T**

Televisión, 297, 307, 364, 381-382  
 Territorio estatal, 162-164  
 Territorio estatal: relación con globalización, 164  
 Tiranía, 101

Terrorismo, 35  
 Totalitarismo, 106 y ss.  
 Transfuguismo, 222-223  
 Transición política, ver Reforma política  
 Tribunales  
 —activismo judicial, 233-235  
 —independencia, 231-232  
 —noción, funciones y composición, 229-231, 352  
 —Tribunal Constitucional, 236 y ss.  
 Tribus, 27-28, 77  
 Two-step flow, ver Líder de opinión

**U**

Unión Europea, 59, 129, 133, 136, 154, 162, 164-166, 173, 188, 190-191, 205, 219, 227, 241, 351, 395, 409, 430, 435, 444, 446

**V**

Valores materialistas y postmaterialistas, 276-229, 339  
 Valores, sistema de, 274  
 Valores  
 —diversidad y conflictos, 277-278  
 —noción y evolución, 273 y ss.; 279  
 —relación con ideologías, 279  
 Violencia, ver Coacción  
 Voto  
 —como acción política, 330 y ss.  
 —orientación y factores que la explican, 332-334  
 Voto preferencial, ver Voto, Modalidad de  
 Voto, Modalidad de, 217



# ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y TABLAS

CUADRO I.2.1.	Los componentes del poder político . . . . .	34
CUADRO I.2.2.	¿Cómo se manifiesta el poder político? . . . . .	39
CUADRO I.3.1.	Las tres dimensiones de la política como tarea colectiva . . . . .	46
CUADRO II.6.1.	¿Cuántos significados para un mismo término? . . . . .	98
CUADRO II.7.1.	Una versión de la tipología clásica de las formas políticas . . . . .	101
CUADRO II.7.2.	Las dictaduras contemporáneas: una tipología y algunos ejemplos . . . . .	107
CUADRO II.8.1.	Provisión de servicios y prestaciones sociales . . . . .	129
CUADRO III.12.1.	Una escala en la distribución territorial del poder . . . . .	188
CUADRO III.13.1.	El control sobre las administraciones públicas . . . . .	207
CUADRO IV.18.2.	El ritmo del cambio social . . . . .	279
CUADRO IV.19.1.	Socialización generacional en España (1910-2004) . . . . .	293
CUADRO V.21.1.	Una clasificación de actividades convencionales . . . . .	329
CUADRO V.21.2.	Participación electoral en algunos países (1970-1990) . . . . .	331
CUADRO V.21.3.	Una tipología de actores políticos industriales . . . . .	338
CUADRO V.22.1.	Una tipología ideal de actores colectivos . . . . .	346
CUADRO V.23.1.	Partido de masas y partido de electores: las principales diferencias . . . . .	364
CUADRO V.23.2.	Conflictos sociales y sistemas de partidos en Europa . . . . .	374
CUADRO VI.25.1.	Cuatro tipos de políticas públicas . . . . .	397
CUADRO VI.25.2.	Proceso de decisión según definición de objetivos y medios . . . . .	399
CUADRO VI.26.1.	Los diferentes planos del cambio político . . . . .	315
CUADRO VI.26.2.	Dos tipos ideales de cambio político . . . . .	322
FIGURA I.1.1.	La política como garantía de integración social . . . . .	19
FIGURA I.3.1.	Una representación simplificada del sistema político . . . . .	49
FIGURA II.5.1.	Una clasificación de las formas políticas históricas en dos dimensiones . . . . .	78
FIGURA III.16.1.	Las relaciones entre instituciones: los cuatro grandes modelos . . . . .	242
FIGURA IV.17.1.	Una explicación esquemática del comportamiento político . . . . .	257
FIGURA IV.18.1.	Valores, ideologías y actitudes: un esquema simple de relaciones . . . . .	275
FIGURA IV.18.2.	Valores «materialistas» y «posmaterialistas» . . . . .	277
FIGURA IV.20.1.	Un esquema simplificado del proceso de comunicación . . . . .	301
FIGURA VI.25.1.	Las políticas públicas: un proceso en cuatro etapas . . . . .	399
FIGURA VI.25.2.	Los actores y las políticas públicas . . . . .	404
FIGURA VI.25.3.	Los estilos en la elaboración de las políticas públicas . . . . .	411
TABLA I.1.1.	Desigualdades sociales entre países . . . . .	24
TABLA I.1.2.	Desigualdades sociales en el interior de un país . . . . .	24
TABLA I.2.1.	Los componentes del poder político . . . . .	34
TABLA III.12.1.	Distribución del poder político: gasto público según niveles territoriales de gobierno . . . . .	186
TABLA IV.17.1.	Confianza social en algunos países: una medición . . . . .	271
TABLA IV.17.2.	Capital social y asociacionismo . . . . .	271
TABLA IV.18.1.	Transformaciones sociales y cambio de valores . . . . .	279
TABLA V.21.1.	Participación media (% sobre censo) en elecciones parlamentarias de algunos países (1945-2003) . . . . .	331
TABLA V.22.1.	Evolución de la afiliación sindical . . . . .	350