

SISTEMA POLÍTICO Y SOCIEDADES COMPLEJAS: ESTABILIDAD Y CAMBIO

MANUEL HERRERA GÓMEZ
ANTONIO M. JAIME CASTILLO

SUMARIO

1. POLÍTICA, SOCIEDAD Y CIENCIAS SOCIALES.—2. PODER, AUTORIDAD, LEGITIMACIÓN.
3. LA POLÍTICA COMO SUBSISTEMA DE LA SOCIEDAD.—4. CULTURA Y ESTRUCTURA POLÍTICA.—5. DEMOCRACIA Y BUROCRACIA.—6. ÉLITES DE PODER Y ESTADO INTERVENCIONISTA.—7. LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: MOVIMIENTOS Y PARTIDOS.
8. CONCLUSIONES.—9. BIBLIOGRAFÍA.

1. POLÍTICA, SOCIEDAD Y CIENCIAS SOCIALES

Lo que solemos llamar «política» pertenece a la elemental experiencia de la vida asociativa de los sujetos humanos y nos remite directamente a la cuestión del orden social. Es decir, acerca de los factores que explican por qué los individuos se asocian en una forma de organización política concreta, de forma que las relaciones sociales quedan mediadas por una serie de normas e instituciones colectivas a las que debe someterse la voluntad individual. Ahora bien, la política tan sólo representa uno de los aspectos prácticos de la vida social, y éste no puede ser considerado global. De forma casi intuitiva, el término política alude a una actividad desarrollada por individuos interesados en «gobernar», o bien conquistar un cierto «poder» mediante el control de específicas asociaciones políticas (grupos, movimientos, partidos) o de puestos clave en las singulares instituciones políticas (gobiernos, parlamentos, administraciones centrales, regionales y locales, cargos públicos, etc.).

Sin embargo, desde un punto de vista analítico, la dimensión política de las relaciones humanas posee un carácter más difuso, en cuanto que tiene

que ver con aquel particular medio comunicativo y relacional que es el «poder», entendido, según la clásica definición de Weber (1992), como la posibilidad de hacer valer la propia voluntad sobre otros (individuos o acontecimientos) a pesar de su resistencia. Allí donde se instauran relaciones de «poder» o de «autoridad» nace una relación que podemos definir «política», que, en su forma más constrictiva coincide con una situación de dominio y en su forma más consensual coincide con una relación útil para conseguir objetivos compartidos.

En el origen de las relaciones y de las instituciones políticas existe una situación de poder —más o menos estable— entre singulares individuos o entre grupos sociales que se consolida y delimita mediante reglas aceptadas por vía de hecho y de derecho por las partes. En el nivel de las relaciones que circulan entre sujetos en interacción directa, cada uno es consciente del grado de «poder» que dispone y que puede hacer valer. Sin embargo, cuando las relaciones son más indirectas, impersonales y complejas, es más difícil entender el propio radio de influencia. El motivo es bien sencillo: la complejidad, frecuentemente transformada en opacidad, derivada de las interdependencias múltiples, no todas visibles y predecibles, en las que se forma parte. Las relaciones sociales se instauran con sujetos que desempeñan roles desde normas «externas» y «constrictivas» para los singulares sujetos. Estos últimos no pueden modificarlas según sus caprichos, y si lo hacen corren el riesgo de provocar disfunciones y dar lugar a sanciones.

En los escenarios marcados por relaciones y situaciones complejas es evidente la existencia de: *a)* vínculos ejercidos por el ambiente sobre los sistemas o sobre los actores sociales; *b)* un limitado radio de influencia sobre otros; *c)* relaciones asimétricas, es decir, no paritarias, entre individuos, entre grupos, entre roles funcionalmente diferenciados e integrados. Es ante la creciente extensión y complejidad de las relaciones primarias y secundarias, próximas y lejanas, directas y mediadas, voluntarias y obligatorias, como el problema del poder se impone con mayor evidencia y nace la exigencia de establecer roles de mando, ceremonias de investidura y de legitimación, formas legítimas de competición política.

No es necesario abrazar una visión pesimista de la naturaleza humana para estar plenamente de acuerdo con la antigua observación de Tucídides. Para el ateniense los hombres «dominan por doquiera pueden», y participan de forma ambivalente en su constitutiva inclinación a extender el propio dominio sobre las cosas, sobre los animales y sobre otros seres humanos. Por tanto, el problema del poder y de la política consiste en la doble necesidad de garantizar las condiciones para el eficaz ejercicio de los roles de mando, por una parte, y de los sólidos límites a la prepotencia siempre en acecho en las confrontaciones de los más débiles.

En la estela de las argumentaciones apenas esbozadas es posible comprender intuitivamente por qué razón la reflexión sobre la vida en sociedad de los sujetos humanos ha sido reconducida, en el ámbito de la filosofía antigua y clásica, a la naturaleza «política» del hombre y a los problemas conectados al gobierno de la «polis» (ciudad), lugar concreto y al mismo tiempo simbólico del encuentro entre hombres «libres e iguales» que desean participar en las decisiones que les afectan como singulares y como colectividad. La «cosa pública» (*res publica*), de la que la política debe específicamente ocuparse, puede, en consecuencia, ser definida como el conjunto de las partes comunes de la casa en que se habita y vive. Antes incluso de que fuese elaborada la figura idealizada del *homo oeconomicus* y del *homo sociologicus*, el pensamiento filosófico e ideológico había elaborado la figura del *homo politicus*, considerado durante varios siglos como el símbolo de la connatural vocación social de los seres humanos.

Si del nivel de la experiencia cotidiana pasamos a la consideración de las relaciones entre roles, grupos, asociaciones, organizaciones e instituciones sociales, resulta evidente, por una parte, la dificultad para alcanzar un sistema de regulación de las relaciones recíprocas capaz de tener en cuenta el conjunto de las identidades, de los valores, de los intereses que se ubican en mutua relación. Por otra, como señalan Bovone y Rovati (1996), el ingenio con que los diferentes actores sociales (individuales o colectivos, simples o complejos, informales o institucionales) han sabido elaborar soluciones —más o menos estables y satisfactorias— al problema no siempre obvio del «vivir en sociedad».

Introducimos y observar el problema del poder desde un punto de vista macrosocial inevitablemente nos conduce a trabajar con sistemas de relaciones regulados por normas e instituciones específicamente encaminadas a la producción de las necesarias decisiones para toda la colectividad. En tal caso se deben examinar las instituciones propiamente políticas como los gobiernos, los parlamentos, los tribunales, los estados nacionales, las organizaciones supranacionales e internacionales.

Al igual que otros temas y argumentos abordados por las Ciencias Sociales, el tratamiento de la política no sólo se resiente del influjo de las preferencias ideológicas, teóricas y metodológicas de los especialistas (como es obvio), también del «espíritu del tiempo» y de los desafíos propios de una época. Ambos se imponen, por así decir, a la atención de todos, y todos deben comprometerse en comprender, explicar y posiblemente resolver.

En el transcurso de la Edad Moderna (desde el siglo XVI en adelante), los principales desafíos para la reflexión política proceden de los procesos de época conectados al tránsito del sistema feudal-imperial a la formación de los Estados nacionales, del absolutismo al constitucionalismo, de las monar-

quias hereditarias a las repúblicas electivas, de los sistemas parlamentarios burgueses, con representación restringida, a los parlamentos democráticos elegidos por sufragio universal masculino y femenino. A lo largo del siglo XX la reflexión teórica ha tenido que encarar la emergencia de los totalitarismos ideológicos y políticos de matriz nazi-fascista y comunista, con el holocausto de millones de inocentes, con la descolonización, con el crecimiento del rol intervencionista del Estado en la esfera económica y civil, con el nacimiento y desarrollo de los sistemas de *welfare state* orientados a prolongar y extender los derechos de participación y de ciudadanía, con la unificación económica y política de los Estados nacionales europeos, con el proceso de globalización encaminado al incremento exponencial de las interdependencias comunicativas (determinadas por los media), económicas (determinadas por los mercados), culturales (determinadas por los pueblos). El lugar la retórica sobre el cosmopolitismo de los llamados «ciudadanos del mundo», está siendo ocupado por la conciencia de que la interdependencia traslada a un inédito encuentro entre los pueblos y las culturas, o que las singulares identidades no se anulan, sino que están incitadas a dialogar recíprocamente y a recíprocamente legitimarse.

A los desafíos contemporáneos que interpelan tanto al obrar político, como a la reflexión teórica sobre la política, también se añade el atardecer de las visiones ideológicas que habían asignado a la política una «misión» palingénica y el objetivo de realizar el mejor de los mundos posibles. La crisis de la confianza propiamente moderna en la suprema función sintética de la política, unida a la confianza de poder elaborar visiones y proyectos omnicomprensivos del devenir histórico, han cambiado profundamente el comportamiento de los expertos y de los singulares ciudadanos. A la visión de la política como actividad y como conjunto de instituciones en situación de operar la «síntesis» más conveniente para interés general se ha añadido una visión más pragmática, desencantada, secularizada. Esta última considera las construcciones políticas como instrumentos limitados y no exclusivos para la finalidad de la integración sistémica.

La idea de la política que marca a la «modernidad» encuentra una emblemática expresión en la tradición marxiana. Para ésta la política es, en última instancia, una forma profana de religión. Aquí está la raíz del ascetismo personal del revolucionario de profesión y de la dimensión mesiánica de la revolución. En sus múltiples formas, el pensamiento «moderno» comparte una visión totalizadora de la política, asignándole —como documentan claramente las doctrinas de la soberanía nacional— el objetivo de llevar a cabo una «reductio ad unum» de la sociedad, y la función proyectiva y programadora por excelencia. En este sentido la política es concebida como un típico campo de aplicación tanto de la racionalidad instrumental, como de la racio-

nalidad respecto a los valores. De esta idea racional y universalista de la política es parte integrante el esquema interpretativo que clasifica como premoderno, tradicional y familiarista todo comportamiento que subraya los aspectos de intercambio particular, trueque y ligamen personal insertados en las relaciones políticas.

Este planteamiento, que en el ámbito de las Ciencias Sociales ha sido consagrado tanto por la perspectiva estructural-funcionalista como la conflictiva, experimenta un interesante revisión por parte de las perspectivas fenomenológicas. En su ámbito se da importancia y prioridad, como han señalado Schutz (1972) y Giddens (1983), al conocimiento de sentido común en general y al conocimiento implícito de las tipificaciones propias de la vida cotidiana. Al mismo tiempo han permitido la introducción de un planteamiento que a priori no excluye las representaciones de la política que, en palabras de Maffesoli (1990), acentúan el carácter pragmático, particularista, emocional y tribal, reconociéndoles una elevada dosis de realismo.

Por el singular juego de las partes y el cambio del clima cultural y de los paradigmas teórico-analíticos, los comportamientos que hace algún tiempo se consideraban premodernos han entrado, en el curso de los años 80, a formar parte de una visión más desencantada y menos ideológica de las reglas de funcionamiento de la política. Especialmente indicativo es el debate que, a mitad de los 70, ha tenido lugar sobre el neocorporativismo democrático. Expresa el esbozo de una conciencia crítica: los temas de las teorías pluralistas-universalistas contienen una elevada dosis de idealización, por no decir de ficción. En la atribución de estos juicios ha jugado un importante papel un hecho: la visión «moderna» ha sido sostenida por élites intelectuales y políticas que desde la consecución de su diseño ideal e ideológico pensaban extraer ventajas seguras en términos de hegemonía cultural y de gobernabilidad del proceso de modernización (Herrera, 2002).

La mutada sensibilidad contemporánea abre nuevas perspectivas al ya consolidado valor analítico de las investigaciones de imagen, favoreciendo, en concreto, la atención por los símbolos de las relaciones micro y macro políticas. Concretamente, mientras que los sondeos sobre la cultura política tradicionalmente habían concretado su atención sobre la información, el interés y la participación, la auto-posición ideológica, las expectativas hacia las instituciones y las prestaciones del sistema político-administrativo —es decir, los aspectos más determinantes para estimar el consenso en las confrontaciones del sistema institucional y de las ideologías políticas activadas por los singulares partidos—, en la presente fase se añade el particular interés por explorar las nuevas representaciones colectivas de la política en su dimensión «ideal» y «real». En este filón analítico, como ha señalado Sartori (1997), se insertan incluso los nuevos intereses para la comunicación políti-

ca en una etapa del desarrollo tecnológico que hace posible tanto formas inéditas de «democracia directa» mediada por los soportes informáticos, como formas de «videocracia».

Al estudio de las relaciones políticas prestan atención, desde múltiples perspectivas y variados métodos, los diferentes ámbitos disciplinares de las Ciencias Sociales como la Antropología, la Psicología Social, el Derecho, la Economía, la Ciencia Política. Sin embargo, la «mirada sociológica» permite revelar específicas relaciones entre las instituciones políticas y el sistema social que se escapan al resto de ámbitos disciplinares. La sociología se abre camino de forma sistemática tras la Revolución Francesa y la Revolución Industrial. A partir de esos momentos deberá de medirse con los profundos cambios que ambas desencadenan en los niveles político, económico, social y cultural. Tanto la Revolución Francesa como la Revolución Industrial llevarán a sus extremas consecuencias lo que durante siglos se estaba preparando con el tránsito de una economía agrario-feudal a una industrial-capitalista y con la definitiva victoria de la burguesía sobre la aristocracia.

Pasando por las aportaciones de Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Saint Simon y Tocqueville (Jonas, 1989), entre otros, desde un punto de vista cultural, tales acontecimientos contribuyen de forma decisiva a la maduración de aquel tipo de reflexión que, desde un terreno filosófico y jurídico, se desplaza hacia el específico terreno de las Ciencias Sociales. El núcleo de la que más tarde será denominada Sociología Política se va especificando desde los inicios de los estudios sociológicos y asume un rol de particular importancia en el interior de toda investigación global de los fenómenos sociales, ya sea en las investigaciones de tipo microsociológico, ya sea en las de tipo macrosociológico. La secular polémica respecto a la relación entre sociedad y Estado, entre hombre y ciudadano, progresivamente se va enriqueciendo. Primero inconscientemente y, posteriormente, de forma siempre más lúcida, como parte del estudio sobre el conflicto y el consenso en el interior de las formaciones sociales organizadas, y sobre la forma con que estos dos polos de tensión modelan la convivencia respecto a las instituciones que la organizan.

Aunque Duverger (1983) no llegase a afirmar que Sociología Política y Ciencia Política son sinónimos, es legítimo y oportuno mantener una distinción entre dos disciplinas que mantienen numerosos e importantes puntos de contacto y encuentro. La Sociología Política concentra su atención no sólo en las instituciones políticas en sentido estricto, también en todo lo relacionado con el «fenómeno político» o, como diría Dahl (1976), en las manifestaciones de relaciones de mando o de autoridad implicadas en el interior de relaciones humanas duraderas. Desde Heródoto hasta que, a fines del siglo

pasado, la Sociología asume una propia autonomía, la catálisis del interés por los fenómenos políticos ha sido el problema del «mejor de los sistemas posibles». Pensemos, por ejemplo, en el problema de la justa dimensión de la polis, tal y como trató de definirla Aristóteles, o en la investigación de formas legislativas e institucionales en situación de garantizar a la burguesía desde el poder absoluto del rey, o en las polémicas respecto al parlamentarismo.

Sin embargo, la Sociología abandona (sin distanciarse totalmente) este planteamiento filosófico e ideológico, y centrará su atención en los desarrollos de facto y tipológicos de las concretas sociedades industriales. No resulta arriesgado decir que los cultivadores de la ciencia de la política asumen como variables independientes de sus investigaciones lo que los sociólogos asumen como variables dependientes. Los primeros están más interesados en explorar las influencias del sistema político institucional en la sociedad y los problemas de ingeniería constitucional, mientras que los segundos se encaminan a comprender la influencia de las relaciones sociales en la formación y el funcionamiento de los aparatos políticos (Bottomore, 1979; Sola, 1997).

Ocupando un lugar privilegiado, uno de los telones de fondo que compromete y divide a los estudiosos de la política es la determinación de los niveles de autonomía y de dependencia del subsistema político respecto al sistema social en su conjunto. Tal controversia surge, paradójicamente, de la compartida distinción entre Estado y sociedad civil elaborada en la etapa ilustrada. Respecto a este debate se pueden distinguir dos tradiciones de pensamiento que están ligadas e impregnan a las diferentes formas de entender y realizar la Sociología Política.

La primera tradición tiene como figura clave a Marx, y considera al sistema político organizado (en la práctica, el Estado) como superestructura que refleja las relaciones económico-sociales. Tal sistema se presenta privado de una autónoma capacidad de orientación hacia la sociedad civil. A esta posición se debe tanto la posibilidad teórica de prever la extinción del Estado como sistema de dominio, una vez eliminada la propiedad privada de los medios de producción, como la minusvaloración del análisis de los mecanismos propiamente institucionales.

Dos son los grandes vacíos que se pueden detectar en este esquema teórico-analítico. Por una parte, la imposibilidad de dar cuenta de la permanente desigualdad social y política en los «socialismos reales». Por otra, la dificultad para captar la específica función de regulación asumida por el Estado en los países capitalistas avanzados. Todo ello ha provocado, en el mismo campo marxista, un replanteamiento crítico de la teoría del Estado. Dicho replanteamiento ha llevado a algunos autores —buenos ejemplos son Offe

(1985) y Poulantzas (1968)— al reconocimiento de la autonomía relativa del sistema político respecto a las meras relaciones de clase.

Sin embargo, la segunda tradición politológica, cuyo eje central es Weber, sostiene programáticamente la idea de la relativa independencia del sistema político. A pesar de que algunos exponentes radicales de esta orientación, como los elitistas Mosca (1953), Pareto (1964) y Michels (1996), incurren en el límite opuesto al planteamiento marxiano, tiene el mérito de evidenciar la incidencia del aspecto institucional y organizativo en el obrar político, al que está conectado una congénita tendencia oligárquica. Más allá de sus intenciones, la perspectiva weberiana nos pone en guardia ante la ilusión de poder eliminar la asimetría propia de las relaciones de poder actuando sobre los mecanismos estructurales de la sociedad, y revela la sempiterna dialéctica entre la lógica de la emancipación democrática y la lógica del dominio.

2. PODER, AUTORIDAD, LEGITIMACIÓN

En un ensayo dedicado a la «Política como profesión», ensayo que es considerado por buena parte de los especialistas como un clásico del pensamiento sociológico y politológico (Lamo de Espinosa, 2001), Max Weber (2001) traza un amplio análisis conceptual e histórico-comparativo de los elementos esenciales que marcan a la dimensión política de las relaciones sociales. Las actividades que definimos como «políticas» tienen que ver con el poder, pero éste es multiforme y ubicuo, es decir, se introduce en una multiplicidad de relaciones y de situaciones. Por tanto, no tiene un carácter inmediato lo que se debe entender con la palabra «política».

Desde el punto de vista del sentido común, el término política inmediatamente traslada a un conjunto de actores individuales (los políticos) y colectivos (los partidos, los gobiernos, los Estados, las instituciones supranacionales) que se ocupan profesional e institucionalmente del arte de gobernar una colectividad, ya sea de grandes o pequeñas dimensiones. En términos generales se puede decir que la política comprende «toda suerte de actividad directiva autónoma» (Weber, 2001: 47) y, más concretamente, aquella «actividad que influye en la dirección de una asociación política» entre las que se encuentra el «Estado». Quien hace política aspira a participar y a obtener el poder «o como medio de servicio para otros fines —ideales o egoístas— o por el poder en sí mismo» (Weber, 2001: 49).

Debido a estas complejas motivaciones la política siempre se mezcla con concepciones religiosas, filosóficas, antropológicas, ideológicas y utópicas. Todas ellas elaboran el sistema de los fines ideales a perseguir mediante la

acción práctica; a la connatural distancia que siempre circula entre estos últimos y las primeras a menudo se añade el deliberado propósito de esconder, tras nobles fines ideales, la consecución del beneficio inmediato. De esta forma se entra en aquella ambivalencia inextirpable de la ideología que, al mismo tiempo, oculta y revela los fines intencionales del obrar.

La visión weberiana de la política está insertada en la tradición del «realismo político», tradición inaugurada por algunos proto-científicos de la política como Maquiavelo y Hobbes. En tal visión la esencia de la política coincide con la lucha por el poder y éste tiene como rasgo distintivo el ejercicio de un dominio sobre otros que pueden ser aliados o contrarios. En este último caso, sin embargo, son incapaces de oponerse eficazmente al más fuerte. La observación de la fenomenología política, unida a una última resistencia respecto a una perspectiva cínica, conducen a Weber a remarcar que ningún poder (individual o colectivo) puede tener una estable duración si no puede confiar en la convencida (y previsible) obediencia de la parte de sociedad «que cuenta», que no necesariamente coincide con la mayoría. En cuanto que representa la sedimentación de expectativas y de objetivos compartidos por los sujetos individuales y colectivos más influyentes, ninguna institución política puede basarse sólo en el miedo de la amenaza, más bien requiere la aceptación de una justificación plausible, es decir, una fuente de legitimación que le proporciona la legitimidad de obrar.

Sobre esta base se apoya la distinción introducida por Weber entre las situaciones de puro poder, basadas en la imposición de hecho de un dominio, y las situaciones de autoridad, donde las órdenes recibidas son aceptadas y justificadas por quien obedece. A la antigua tripartición aristotélica de las formas de gobierno y de los regímenes políticos a partir del número de quien manda (monarquía, aristocracia, democracia) se añade, con Weber, una clasificación ideal típica de las formas de poder basada, en primer lugar, en las dotes extraordinarias del jefe que producen en los seguidores dedicación y fe absolutas, dando vida a la «autoridad carismática»; en segundo lugar sobre la autoridad del «eterno ayer», o bien sobre la «autoridad tradicional» como la de los patriarcas y la de los antiguos reyes; por último la dominación ejercida a partir de la confianza en las reglas y en los procedimientos legales, a la que corresponde la autoridad «racional-legal» característica del Estado de derecho moderno.

Por vía de las dinámicas que se instauran entre los que mandan y los que obedecen, el principio de legitimidad influye de forma sustancial en la estructura y el sentido de la dominación; también determina un diferente perfil de los auxiliares y de los profesionales de la política que dan actuación física al poder. Los actores políticos que compiten en la conquista y en la repartición del poder son muchos, más tras el advenimiento de los sistemas demo-

crático-parlamentario-representativos que han abierto inéditas posibilidades de participación para las «masas», lo que equivale a decir a la generalidad de los individuos adultos pertenecientes a una delimitada porción de territorio.

En el ejercicio de su derecho de voto activo todo ciudadano se transforma en «político de ocasión» en relación temporalmente delimitada con el proceso político. A este primer tipo de actores se añaden los «políticos aficionados», que generalmente asumen un compromiso decisivo en la elaboración de consensos (organizando asociaciones, movimientos, movilizaciones, etcétera) sin llegar a convertir esta actividad en preponderante, y menos desde el perfil económico y temporal. Los «aficionados» no hacen depender de la política toda su vida, aunque no desdeñan obtener de ella algún beneficio. A esta burbuja de colaboradores pueden reconducirse en la práctica los «activistas» de los movimientos y de los partidos, que a lo sumo dan su colaboración gratuitamente, es decir, sin expectativas de recompensas monetarias, sin renunciar al simbolismo de «sentirse» útil e importante.

La última categoría de actores coincide con los verdaderos y propios «políticos de profesión» que establemente actúan en el terreno político e introducen en él no sólo las propias pasiones, los propios intereses y los propios valores, también sus rasgos psicológicos, los propios conocimientos y habilidades, los propios talentos y carismas. En esta perspectiva también se inserta la reflexión sobre la relación entre «ética» y «política» ya que en la concepción weberiana toda profesión tiene un «ethos» que en primer lugar está plasmado por el sentimiento de desarrollar una «vocación-misión» y en segundo lugar se convierte en un hábito mental y operativo.

Retomando un problema ya anunciado por Maquiavelo, es preciso señalar que los gobernantes tienen que combatir entre seguir «la ética de la convicción» y la «ética de la conveniencia», que Weber prefiere llamar «ética de las responsabilidades» hacia la razón de Estado. Entre los profesionales de la política se pueden distinguir dos figuras ideal típicas (que en los hechos pueden converger en la misma persona): los políticos que «viven para la política», es decir, que hacen de ella una razón interior de vida y a lo sumo se sienten al servicio de una «causa», y aquellos que «viven de la política», esto es, que hacen de ella una fuente duradera de ganancias. La distinción no implica directamente que los primeros sean moralmente mejores que los segundos o más desinteresados, ya que también intentan maximizar los beneficios y privilegios. Más bien indica la modalidad de intervención en la vida política que es posible, en parte, por los planteamientos personales y, en parte, por las condiciones sociales y económicas de pertenencia.

Toda forma de ejercicio del poder político requiere la capacidad de compensar a los propios ayudantes mediante instrumentos y modos de retribución material y simbólica. Cuando el soberano, el príncipe o el jefe de go-

bierno tienen el control monopolista de las recompensas, más elevado es su poder. Sin embargo, cuando deben confiar en los recursos que controlan sus ayudantes (feudatarios, aristocráticos, jefes de partido), están más obligados a establecer pactos que implican el propio reparto del poder. A su vez, los ligámenes con los miembros de la máquina política pueden ser de naturaleza personal directa, como en el sistema feudal y aristocrático, o institucional-impersonal, como en el caso de las relaciones con los aparatos burocrático-administrativos del Estado de derecho.

A diferencia de cuanto sucedía en el ámbito del Estado de tipo patrimonial —donde los medios a administrar eran propiedad privada de los administradores—, en el ámbito del Estado moderno se realiza al máximo el proceso de concentración de poderes en un único centro, formalmente coincidente con el Estado, pero de hecho compuesto por un conjunto de poderes soberanos (parlamento, gobierno, magistratura), de instituciones burocrático-administrativas (centrales y periféricas), de asociaciones políticas organizadas (partidos y movimientos). Tanto las asociaciones políticas como el Estado pueden definirse no sólo a partir del contenido de sus acciones, también en función de algunas características analíticas que establecen la tipicidad y (posiblemente) la univocidad. En el caso del Estado tal tipicidad consiste en el «control monopolista de la fuerza física legítima», es decir, en el hecho de ser la única fuente del «derecho» a usar la fuerza hacia los ciudadanos. «El Estado, al igual que las asociaciones políticas que lo han precedido históricamente, consiste en una relación de dominación de algunos hombres sobre otros, se apoya en el medio de la fuerza legítima» (Weber, 2001: 49). La escasa confianza de Weber en la democracia pluralista y en sus valores de libertad e igualdad, le hace ubicar en un segundo plano los cambios introducidos en la etapa reformista, bajo el influjo no sólo de las doctrinas socialistas y liberales, también de aquellas que se han inspirado en la doctrina social cristiana.

3. LA POLÍTICA COMO SUBSISTEMA DE LA SOCIEDAD

Respecto al problema de la política, la perspectiva sociológica encuentra en el siglo pasado un imprescindible punto de referencia en el ámbito de la teoría estructural-funcionalista de T. Parsons. Desde el principio el sociólogo americano ha tenido la ambición de llevar a cabo una síntesis no sólo entre acción y sistema, también entre las diferentes disciplinas que configuran el corpus de las Ciencias Sociales.

En la perspectiva parsonsiana la política ocupa una posición central, unida a la economía, el derecho, la antropología cultural y la psicología social.

Siguiendo la tradición inaugurada por Weber, Parsons pretende alcanzar una síntesis sistemática de las relaciones que circulan entre las diferentes partes del sistema social, valiéndose para ello de su esquema analítico-interpretativo AGIL (Parsons, 1951, 1999).

Para poderse desarrollar y sobrevivir, todo sistema, desde el más simple al más complejo, debe responder positivamente a cuatro «problemas» o «imperativos funcionales»: *a*) adaptación (A), que corresponde a la necesidad de asegurarse recursos suficientes en el ambiente circundante; *b*) la consecución de los fines, que consiste en el saber movilizar los propios recursos para obtener los objetivos que se han fijado (G); *c*) la integración (I), que permite coordinar, regular y controlar las relaciones entre las diferentes partes del sistema; *d*) el mantenimiento de la estructura latente (L), basado en un sistema de valores y de motivaciones que permiten la cohesión societaria. A cada uno de estos cuatro requisitos funcionales corresponden, en todo sistema social concreto, otros subsistemas (económico, político, legal, educativo) que actúan mediante específicas instituciones y específicos medios de intercambio (figura 1).

FIGURA 1. *Paradigma de las cuatro funciones y subsistemas sociales*

<p>A Adaptación</p> <p>ECONOMÍA</p>	<p>G Consecución de los fines</p> <p>POLÍTICA</p>
<p>L Mantenimiento de la estructura latente</p> <p>CULTURA</p>	<p>I Integración</p> <p>DERECHO</p>

En el ámbito de este paradigma de cuatro funciones, Parsons hace coincidir el trato constitutivo de la política (y de sus instituciones) con el requisito funcional de la consecución de los fines por parte de una colectividad social o, en un nivel más general y abstracto, del sistema social. A diferencia de Weber, que acentúa el carácter asimétrico del poder, Parsons insiste en el carácter funcional y eficiente; no hace falta recordar que Parsons instaura

frecuentemente un paralelismo entre las categorías explicativas de la política y de la economía. Ordinariamente los sujetos de la actividad política son las organizaciones orientadas al desarrollo de específicas prestaciones funcionales para la colectividad societaria (Parsons, 1969: 318-319). Como cualquier otra actividad funcional, la política debe estar regulada a partir de valores-guía socialmente compartidos, entre los que figura en primer lugar la eficacia, que según Parsons tiene un peso equivalente al requisito de la utilidad en el ámbito de la acción económica. El proceso político no sólo tiene que ver con la adopción de decisiones, también con el compromiso de desarrollar los valores de la colectividad de una forma adecuada a las exigencias de la situación (Parsons, 1969: 320).

Una aportación innovadora en el ámbito de la teoría social es la definición parsonsiana del poder como «medio simbólico que circula en el sistema al igual que el dinero». El poder representa para la política un recurso equivalente a lo que es la moneda para la economía o la influencia y la lealtad en el ámbito de las instituciones legales y educativas. También para Parsons el poder implica la «capacidad de obligar a los actores de una sociedad a satisfacer las obligaciones que les son impuestas por obligaciones colectivas, de forma que puedan movilizar los recursos de la sociedad para la consecución de los fines planteados» (Parsons, 1969: 323). La confiada respuesta de Parsons en las capacidades integradoras y funcionales de los sistemas sociales, le lleva a olvidar la existencia de tensiones y conflictos capaces de alterar al mismo sistema. El poder no aparece, por tanto, como algo estable, más bien es un bien relacional que se intercambia en el interior de situaciones, organizaciones, instituciones que pueden asumir significados diferentes (Herrera, Pagés, 2002).

En un ensayo dedicado al estudio sistemático del concepto de «poder político» Parsons (1969: 352-404) identifica, preliminarmente, tres temas de fondo que, en su opinión, no han sido satisfactoriamente definidos y resueltos:

- El primero alude a la escasa atención prestada a las fuentes de legitimación para tomar decisiones o imponer obligaciones.
- El segundo contempla la relación que circula entre los aspectos coercitivos y consensuales del poder, como si fuesen entre sí intercambiables.
- El tercero observa la idea —derivada de la teoría de los juegos y adoptada entre otros autores por Lasswell (1965) y C. Wright Mills (1993)— de que el poder es, de forma generalizada, un fenómeno de suma cero, es decir, presente con una cantidad prefijada, de tal forma que la cuota poseída por algunos es inevitablemente recortada de otros.

Parsons considera haber encontrado una solución adecuada al antiguo dilema coerción-consenso, sosteniendo que está entre ambos ya que integra

una pluralidad de factores y de resultados, aunque no puede ser identificado con ninguno de ellos. También retiene que ha dado luz a la cuestión de la suma cero, que no considera constitutiva del poder en general. Desde el punto de vista analítico, el poder es concebido por Parsons como un recurso que circula en el interior no sólo del subsistema político, también en el interior de cada uno de los subsistemas funcionales que componen el sistema social: económico, integrador y de los valores. Igual que el dinero es el medio generalizado del proceso económico, el poder representa el medio generalizado típico del proceso político. Análogamente se puede decir que si en la esfera económica los principales factores productivos son la tierra, el trabajo, el capital y la organización, en la esfera política los recursos equivalentes están representados por la eficacia, la productividad de decisiones, las demandas estructurales y la legitimación. En el ámbito político los deseos no están orientados hacia el consumo, sino a la solución de los contrastes de intereses en el interior del sistema. El paralelismo entre dinero y poder representa uno de los rasgos distintivos del planteamiento parsonsiano respecto a la dimensión política de los sistemas sociales y elabora una clave de lectura dotada de gran abstracción y generalidad. Su punto de vista posee elementos de originalidad y elabora un esquema de referencia sucesivamente utilizado por algunos politólogos.

Tanto en el ámbito de las relaciones económicas como en el de las políticas se crean diferentes jerarquías; algunos poseen (dinero y poder) más que otros. Pero, mientras que es fácil establecer las diferencias económicas, resulta mucho más difícil reconocer las jerarquías del poder. En su forma legítima el poder de un sujeto sobre otro consiste en el derecho del primero a tomar decisiones que tienen precedencia sobre las del segundo; en esto consiste lo que tradicionalmente se denomina autoridad. La primera función de una autoridad superior es la de definir la situación para los niveles inferiores de la colectividad. Sin embargo, en el ámbito de las democracias occidentales modernas las autoridades superiores no son libres de decidir sin vínculos ya que deben atenerse a la observancia de un orden normativo superior que se asienta en leyes fundamentales como son, por ejemplo, las constituciones.

La referencia al concepto de sistema (y de subsistema) para examinar el lugar de la política en la vida social, tiene el mérito de subrayar la existencia de un conjunto de partes (relativamente simples o complejas) entre sí interdependientes, que compiten para formar una totalidad tendencialmente integrada —como sostienen los teóricos funcionalistas clásicos (Durkheim, Malinowski, Radcliffe-Brown, Parsons, Merton— o, por el contrario —como sostienen los teóricos del planteamiento sistémico-cibernético (Weiner, Von Bertalanffy, Luhmann)— tienen entre sí una relación constantemente inestable y dinámica, que alcanza estados de equilibrio provisionales mediante

procesos de adaptación sistema-ambiente regulados por mecanismos de *feedback* positivos o negativos.

Mientras que Parsons ha atribuido una relevante importancia al subsistema cultural, de los valores, normativo, en otras escuelas de pensamiento sistémico este interés pasa a un segundo plano o es ignorado. En este sentido, emblemático es el alejamiento del pensamiento parsoniano realizado por N. Luhmann (1990) mediante su teoría de los sistemas sociales complejos regulados por la dialéctica entre sistemas progresivamente especializados y auto-referenciales y ambientes cada vez más complejos, impredecibles e indescifrables. De los originarios imperativos funcionales tan sólo sobrevive el primero, coincidente con la capacidad de adaptación. Al punto de vista organicista-integrador se opone en la práctica una perspectiva fuertemente influenciada por la percepción de una creciente diferenciación de las relaciones sociales y políticas que ubica en primer plano la complejidad sistémica frente a la síntesis normativa (Donati, 1996).

Una interesante contribución científica ha sido llevada a cabo por la teoría sistémica de Easton (1965). En ella se analiza el sistema político en términos de intercambio o transacción entre el ambiente intra-social —compuesto por el conjunto de subsistemas que configuran la sociedad global— y el ambiente extrasocial —representado por los desafíos (ambientales, geo-políticos, internacionales) externos al sistema de referencia—. El sistema político constantemente debe relacionarse con cuatro problemas específicos:

- La expresión de las exigencias.
- La reducción de las exigencias y la producción de las decisiones.
- La promoción del consenso.
- La adaptación.

Para mantener el equilibrio el sistema político debe saber reducir la sobrecarga cuantitativa y cualitativa de las exigencias que le son impuestas, actuando sobre el igualamiento de las demandas expresadas por los diversos grupos de presión, lo que equivale a decir el conjunto de los sujetos organizados (asociaciones, movimientos, partidos) que tratan de influenciar la vida política. Al igual que los partidos, también para los grupos de presión se pueden analizar los tipos, las finalidades, la estructura, los medios de acción. No todas las exigencias advertidas por los singulares y por los grupos organizados se transforman en demandas públicas, tan sólo aquellas que se filtran (y son recibidas) mediante los canales institucionalmente previstos, como, por ejemplo, los partidos, los sindicatos, los líderes de opinión, los aparatos político-administrativos y judiciales, etc.

Junto a las formas de regulación estructural de la conversión de las necesidades en exigencias políticas, también operan las formas de regulación

cultural. Ejercen una reducción de la sobrecarga de las demandas mediante la prescripción de lo que es «lícito», «legítimo», «correcto», es decir, conforme a la ideología y la cultura dominante en la colectividad de referencia. En síntesis, las diversas formas de regulación dependen tanto de la cultura, como de la estructura política y social. La producción de decisiones políticas vinculantes para todos implica la elección de las prioridades y, al mismo tiempo, la capacidad de realizar una síntesis (real aunque provisional) de las diferentes y constantes exigencias en juego.

Al requisito funcional de la reducción de las exigencias contribuyen de forma ordinaria los singulares partidos políticos, ya sea mediante sus programas electorales, ya sea a través de la representación de los intereses y de las orientaciones ideológicas del electorado, ya sea a través de sus *leaders*. También son instrumentos de síntesis y de reducción de la complejidad las asambleas electivas-representativas (parlamentos, consejos regionales y municipales) y los mismos gobiernos. Cuanto más acuerdo existe entre los partidos y los *leaders* que sostienen los gobiernos, más agradable resulta la definición de las decisiones. En todo caso, son determinantes el sistema de partidos, el sistema electoral, las formas de gobierno, los poderes de los parlamentos, etcétera, lo que equivale a decir las complejas características del sistema institucional político.

Ningún sistema político puede sobrevivir si no puede contar con «fuentes de apoyo» (religiosas, filosóficas, ideológicas, materiales) en situación de contrarrestar eficazmente las tendencias centrífugas, los disensos y los conflictos que pueden nacer. Ya que los sistemas políticos moderno-contemporáneos son muy complejos es necesario que el consenso esté asegurado por todas las partes del sistema, desde las básicas, que comprenden la comunidad nacional, étnica, religiosa hasta los valores políticos fundamentales codificados en las cartas constitucionales, a los ligados a las formas de Estado (monárquico, republicano, nacional, federal) y de gobierno, es decir, los aspectos constitutivos del llamado «régimen político», hasta la confianza en las confrontaciones de las singulares autoridades (*leaders* políticos, jefes de gobierno, jefes de Estado) que ocupan puestos de representación y mando. El escaso consenso hacia los componentes de la clase política, hacia algunas instituciones o hacia algunos aspectos del output político (las decisiones) no mina, sin embargo, la confianza en el régimen democrático o en la colectividad nacional. Ahora bien, la situación puede hacerse crítica cuando los disensos y los conflictos se concentran contemporáneamente sobre más líneas de fractura, ya que se podría verificar una crisis generalizada de apoyo al sistema político, como típicamente sucedió en el tránsito del Antiguo Régimen al Régimen Republicano y posteriormente napoleónico en Francia o, más recientemente, en el tránsito del sistema soviético al sistema neopluralista del

Este Europeo, simbólicamente representado por la caída del muro de Berlín, acontecido doscientos años después de la Revolución Francesa.

En la línea de las explicaciones funcionales elaboradas por Merton (1995) más que por Parsons, y por ello más atento a las correspondencia entre dato empírico y teoría, Almond (1972) examina las funciones que el sistema político puede asumir, identificándolas entre diferentes categorías según el nivel de análisis. En primer lugar están las «capacidades del sistema», que contemplan las relaciones entre el sistema político y su ambiente. Las funciones de conversión política de los *inputs* y de los *outputs*, sin embargo, comprenden la expresión y la reducción de las peticiones. Son definidas como las funciones de conservación y adaptación del sistema.

El interés de Almond es medir el grado de eficiencia de cada sistema político considerando las «capacidades de extracción», es decir, las capacidades de movilizar los recursos del ambiente interno o externo teniendo en cuenta el compromiso solicitado a los diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional), el apoyo político asegurado a los aparatos político-administrativos y el quantum de medios coercitivos o consensuales utilizados. Un segundo conjunto de elementos contempla la «capacidad de regulación» o bien el control del comportamiento de los individuos y de los grupos. Posteriormente son consideradas la «capacidad de redistribución» de bienes, servicios, ingresos a los individuos y a los grupos sociales y la «capacidad reactiva» mediante la que se mide la sensibilidad del sistema político a las peticiones avanzadas en sus confrontaciones. Por lo que respecta a las funciones de conversión política se retoman las características esenciales de los *inputs* y de los *output* del sistema político enumeradas por Easton, pero también las clásicas prestaciones realizadas por las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales del Estado democrático moderno. A diferencia de Easton, Almond atribuye un rol relevante y autónomo a la comunicación política, entendida como recurso de la clase política en el gobierno.

Para que un sistema político dure es necesario que sepa desarrollar «funciones de conservación y de adaptación» respecto al ambiente externo. Tal objetivo puede alcanzarse mediante una diferenciación estructural (creando nuevas estructuras políticas, nuevas reglas constitucionales y electorales, etc.), o bien reclutando nuevo personal político con mecanismos de circulación y recambio de las «élites» ya examinadas por los clásicos (Mosca, Pareto, Michels). El reclutamiento del personal político depende de la estructura de clases, de los procesos de movilidad social, del grado de apertura-cierre de las clases dirigentes, pero también, en un sistema pluralista y abierto, del tipo de socialización y cultura política difundido entre la población o entre sus potenciales dirigentes. Un precio impagable de los planteamientos estructural-funcionalistas y sistémicos revisados está en mostrar la estable co-

nexión entre el sistema político y la sociedad global. Y también en la posibilidad de ofrecer esquemas para el análisis comparado de los sistemas políticos.

4. CULTURA Y ESTRUCTURA POLÍTICA

En la línea de la tradición estructural-funcionalista, pero con pretensiones más empírico-interpretativas, el sistema político ha sido analizado como un conjunto de estructuras y de procesos directamente observables. Las estructuras políticas pueden clasificarse a partir del nivel de diferenciación y especialización de sus roles políticos. Concebida de esta forma, de la estructura política forman parte, por ejemplo, los sistemas de gobierno, los sistemas electorales, los aparatos burocráticos, y el conjunto de las instituciones conectadas a cada uno de estos subsistemas. Junto a la diferenciación funcional existente entre las partes del sistema político también es importante analizar las relaciones de dependencia entre los singulares subsistemas y, específicamente, entre el cultural, el normativo y el político.

Concretamente, un importante filón de estudios ha concentrado la atención sobre el rol sistémico de la «cultura política», que comprende el conjunto de los conocimientos, de las valoraciones y de las reacciones emocionales que tienen un impacto directo sobre el comportamiento y los planteamientos políticos en la determinación del concreto funcionamiento del sistema político. En el origen de tal perspectiva está la aportación teórica y metodológica de la investigación comparada sobre los fundamentos culturales de la democracia en cinco países llevada a cabo por Almond y Verba entre 1958 y 1963 (Almond y Verba, 1970). El punto de partida de la investigación es la constatación de la sustancial fragilidad, incluso en los países occidentales, de la democracia parlamentario-representativa, así como la dificultad de implantar regímenes democráticos en países de reciente independencia. Para desarrollar un sistema democrático de carácter pluralista y participativo no basta con implementar mecanismos institucionales (división de poderes, parlamentos, pluralidad de partidos, técnicas de decisión, etc.), también es necesario, por una parte, desarrollar entre la población planteamientos, comportamientos, conocimientos y políticas congruentes con el sistema ideal, y, por otra, las concretas condiciones estructurales de la sociedad de referencia.

Si en el nivel intuitivo, por cultura política se entiende el conjunto de los planteamientos y de las orientaciones en referencia al sistema político y, más concretamente, hacia las autoridades políticas, las instituciones y los órga-

nos de información, bajo el perfil sistemático, también en la cultura política es necesario distinguir:

- Una dimensión cognitiva, que comprende el conjunto de los conocimientos acumulados sobre el sistema político.
- Una dimensión afectiva, correspondiente a la esfera de los sentimientos simpatía-antipatía, atracción-rechazo hacia los singulares acontecimientos, valores y sujetos.
- Una dimensión valorativa, que comprende los juicios de valor sobre los fenómenos políticos.

A partir de estos elementos analíticos, que corresponden en el nivel empírico a específicos indicadores, los dos estudiosos estadounidenses identifican tres modelos de cultura política:

- Cultura parroquial: particularista y sustancialmente apática.
- Cultura de la dependencia: pasiva y orientada a la delegación a-crítica.
- Cultura de la participación: abierta, activa, motivada.

También establecen un paralelismo entre los tipos de cultura y los tipos de estructura política: a la cultura parroquial le corresponde una política tradicional y descentralizada; a la cultura de la subordinación una política propiamente democrática. Cuando la congruencia entre los dos términos es elevada, el sistema político es sustancialmente estable y viceversa. No está de más recordar que en la vida real los tipos puros representan una excepción más que la norma, y que las orientaciones de todo singular individuo, como las de todo concreto sistema político, son complejas, es decir, participan contemporáneamente de más configuraciones ideal típicas.

En consonancia con una antigua tradición de pensamiento, representada entre otros por el protosociólogo Montesquieu, se puede decir que Almond y Verba buscan en qué medida están presentes entre la población en edad de votar las «virtudes» típicas de la cultura política democrática, que pueden encontrarse en el espíritu participativo, en la conciencia de los propios derechos de ciudadanía, en el deseo de ser y estar informados sobre las decisiones políticas (generales, colectivas y públicas). La cultura cívica ideal debería poseer, según Almond y Verba, un conjunto compuesto de virtudes y nacería de un mix equilibrado de cada uno de los elementos indicados. Si un exceso de parroquialismo o de dependencia impiden la presencia de estímulos vitales para el sistema político, un exceso de participación podría conducir a procesos de decisión no concluyentes y complicados.

Entre los componentes de la cultura cívica, estos científicos sociales tratan de medir en primer lugar el nivel de los conocimientos políticos (incidencia de las acciones gubernamentales en la vida cotidiana, información política, interés por la política); el grado de tolerancia hacia los adversarios políticos; la propensión subjetiva a la movilización política en formas con-

vencionales (votaciones, peticiones, etc.) y no convencionales (acciones demostrativas colectivas, adhesión a huelgas, etc.); la valoración de los *inputs* y de los *output* del sistema político; la confianza en las instituciones cardinales de la sociedad civil y política (familia, iglesia, policía, parlamento, etc.) de la que se extrae cuál es la propia colectividad de pertenencia.

La cultura política ejerce sobre el funcionamiento del sistema político una influencia aún más determinante que las propias instituciones y estructuras políticas, en cuanto que confiere a estas últimas los significados efectivos y determina sus concretas modalidades de acción. Ésta es la razón principal por la que no se puede pensar que sea suficiente exportar a cualquier situación un modelo organizativo e institucional para que produzca los efectos esperados. En todos estos casos, como enseña la experiencia, la sociedad y la cultura del lugar toman la revancha y elaboran soluciones en buena medida no queridas o no previstas. Los ejemplos más impactantes proceden de los países africanos y asiáticos con estructuras culturales o sociales tradicionales, de tipo parental y tribal, donde se han trasplantado los sistemas occidentales, con la ilusión de que podrían de por sí transformar las relaciones políticas pre-existentes. Almond subraya la complejidad de las relaciones entre diferenciación estructural y modernización, especialmente donde se refiere a tradiciones culturales no occidentales.

Muy ligado al problema de la cultura política está el tema de la socialización política, que implica a diferentes agentes y no presenta necesariamente resultados integradores y estabilizadores para el sistema político. Los grupos generacionales que en los años sesenta y setenta participaron activamente en la protesta estudiantil contrastaron con su precedente socialización y organizaron movimientos contraculturales orientados a la rebelión más que a la innovación. La socialización política también es considerada por los gobernantes como un objetivo estratégico a perseguir y es asumida en intentos explícitamente propagandistas y manipuladores. La socialización política cambia en relación a los ambientes sociales de pertenencia, a las preferencias ideológicas de los agentes de socialización primaria y secundaria, a las re-elaboraciones críticas realizadas por cada singular individuo a partir de las propias convicciones subjetivas y de los grupos de referencia.

Mientras que en el interior de las interpretaciones funcionalistas de la sociedad, la socialización posee funciones integradoras, de conservación y de reproducción del orden social y político, en las perspectivas del conflicto la socialización forma parte de la crítica a la ideología y al falso conocimiento. Por otra parte, el nacimiento de formas de disenso y de contracultura implican la realización con éxito de un proceso de re-socialización de los individuos en nuevos valores, metas e intereses. También en el ámbito del proceso

de (re) socialización política se han identificado diversas etapas que —según la propuesta de Easton— pueden reconducirse a:

- La politización: sensibilización respecto a los problemas políticos.
- La personalización: aceptación de modelos de referencia.
- La idealización de la autoridad.
- La adhesión generalizada a los símbolos de autoridad legítima y a sus representantes.

La cultura política tiene un componente de estabilidad importante a lo largo del tiempo. Como demostraron los primeros estudios sobre socialización política, las principales normas y valores políticos, incluyendo las actitudes básicas de afinidad o aversión hacia los principales actores del proceso político, se aprenden a edades muy tempranas, de manera que la socialización política más importante tiene lugar en los primeros estadios del proceso de socialización (Jaime, 2000). Ahora bien, la cultura política cambia y evoluciona a lo largo del tiempo, a medida que las condiciones de socialización cambian de una generación a la siguiente. Éste es el argumento central desarrollado por Inglehart (1977, 1991) en sus estudios comparativos sobre el cambio de valores en las sociedades industriales avanzadas. La emergencia y difusión de nuevos valores políticos está directamente vinculado con el proceso de reemplazo generacional.

Partiendo del supuesto de que la cultura política es la base de legitimación de las instituciones políticas y del sistema de gobierno en su conjunto, los cambios en la cultura política afectan de manera determinante a la estructura y funcionamiento del sistema. Aquí se da una relación dialéctica o un problema de ajuste entre los ritmos de evolución de las pautas culturales y los cambios que se producen en las instituciones políticas. La evidencia histórica y empírica sugiere que los procesos de adaptación entre cultura e instituciones son complejos y dilatados a lo largo del tiempo. Esto es tanto más importante en la situación actual, en donde los ritmos acelerados de cambio social y el carácter fragmentado de las sociedades contemporáneas producen importantes presiones sobre el sistema político.

Este equilibrio inestable entre cultura e instituciones políticas ha llevado en el último tercio del siglo xx a un fenómeno ampliamente difundido en las democracias occidentales de alineación política o alejamiento de los individuos con respecto a las instituciones políticas. Las manifestaciones más evidentes de este fenómeno se reflejan en el desinterés por los asuntos públicos, en la erosión de formas importantes de participación socio-política que ligaban tradicionalmente al individuo con su comunidad política y en la aparición y difusión de una *maladie politique* que provoca una erosión importante de la confianza en las instituciones políticas y en los cargos de autoridad (Jaime, 2003).

Los principales síntomas de esta *maladie politique* son varios: pérdida de confianza en el Estado y en las instituciones políticas en general (Pharr y Putnam, 2000), caída en los indicadores de eficacia política externa (Montero, Gunther y Torcal, 1997), debilitamiento de las lealtades partidistas, tanto en su dimensión afectiva (grado de proximidad a los partidos políticos), como en su dimensión comportamental (pérdida de influencia de estas lealtades partidistas en la determinación de la decisión de voto) y cognitiva (erosión de la capacidad de los partidos para generar y orientar estados de opinión), incremento de la volatilidad electoral (López Pintor, 1997), insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, pérdida de confianza en el futuro (Yankelovich, 1994), etc.

Este clima de malestar se encuentra relacionado con una serie de cambios que han tenido lugar en estas sociedades en las últimas décadas en diversos ámbitos: cultural, económico y político. La legitimidad del orden social democrático, en cualquier caso, parece fuera de discusión. La adhesión a la democracia como forma de gobierno ideal sigue en niveles altos y no existen movimientos sociológicamente relevantes en el seno de nuestras sociedades que planteen un modelo alternativo de convivencia (Jaime, 2003). Crozier, Huntington y Watanuki (1975) han descrito esta situación como un «consenso sin objetivos», que se traduce en una «democracia anómica». En el pasado, la religión, la ideología o la clase social proporcionaban objetivos a la gente. No obstante, con el declinar de los grandes sistemas de pensamiento de la modernidad, ninguna de estas fuerzas parece tener el suficiente impulso para la acción colectiva.

Los gobiernos totalitarios establecen objetivos globales para la sociedad, tales como el desarrollo del espíritu nacional o la construcción del socialismo. Sin embargo, en un sistema democrático, los objetivos no pueden ser impuestos desde arriba. Éstos deben ser producto de la percepción de grupos significativos dentro de la sociedad de un gran desafío que amenace el bienestar colectivo y de la percepción de que este desafío amenaza a todos por igual. Así, por ejemplo, ha sucedido en épocas de confrontación bélica o en períodos de reconstrucción nacional (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Sin embargo, en la actualidad, conforme la vida se ha ido haciendo menos insegura en términos materiales, estos desafíos han desaparecido del horizonte temporal en nuestras sociedades.

A grandes rasgos podrían identificarse dos tipos de tendencias que se correlacionan con este fenómeno del descontento político. Por una parte, en el corto plazo, los indicadores de coyuntura económica guardan una relación muy consistente con las medidas de evaluación de la situación económica personal y nacional, de la situación política del país y con la valoración de la actuación cotidiana de los poderes públicos. Se trata de indicadores coyuntu-

rales que muestran una alta variabilidad en el corto plazo, puesto que hacen referencia a estados de opinión sobre aspectos coyunturales en un momento dado. No obstante, la variabilidad de estos indicadores no viene completamente explicada por las fluctuaciones del ciclo económico a corto plazo. Sobre ellos influyen también otros estados de opinión que se desarrollan en respuesta a determinados eventos ocasionales, pero cuya influencia sigue operando en el corto plazo. Los estados de opinión se suceden con relativa rapidez, en lo que Rafael López Pintor (1997) denomina «síndrome ciclotímico de la opinión pública».

Por otra parte están los indicadores más estables del descontento político. Son los que se refieren a la evaluación de la eficacia del sistema político o la capacidad del sistema para enfrentarse a los problemas importantes del país, la percepción de la accountability del sistema político o la confianza política en general. Estos indicadores guardan también relación con la evolución de la situación económica. Los dos valles en los niveles de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Europa se producen a final de la década de los setenta y a principios de la década de los noventa. Sin embargo, describen tendencias que son más persistentes en el tiempo, más allá de las variaciones cíclicas que puedan deberse al efecto de los factores del ciclo económico. Así, por ejemplo, la confianza política muestra una tendencia a la baja desde la década de los sesenta hasta la de los noventa en la mayoría de países occidentales, más allá de las grandes caídas que se han producido durante las recesiones económicas y las recuperaciones relativas en tiempos de crecimiento económico.

Así pues, para entender el descontento político hemos de tener presente que estamos analizando tendencias dispares que recogen aspectos distintos de la percepción del público occidental. Y cada una de estas tendencias operan con una longitud de onda distinta. Esta evidencia empírica se ve apoyada por la distinción clásica de Rokeach entre valores, actitudes y opiniones. Las actitudes evolucionan con una periodización temporal amplia, mientras que las opiniones exhiben una alta volatilidad, amplificada por la forma de presentar la información en los medios de comunicación, un tema al que habría que prestarle alguna atención.

Si los factores explicativos de las tendencias de opiniones hay que buscarlas en el corto plazo, los factores que expliquen los ciclos más dilatados de las actitudes hacia el sistema político habrá que buscarlo en el devenir histórico más amplio de las transformaciones que tienen lugar en las sociedades avanzadas de Occidente en la segunda mitad de este siglo. Estas transformaciones han tenido lugar en diversos ámbitos: cultural, económico y político. En el ámbito cultural, a más largo plazo, se pueden identificar una serie de tendencias, entre las que habría que destacar el proceso de indivi-

dualización y la erosión de la autoridad tradicional. El proceso de individualización, ha hecho a los ciudadanos occidentales sentirse más dueños de su propio destino personal, pero también más aislados y más desconfiados de las instituciones.

A largo plazo, la evolución de la confianza en las instituciones políticas parece estar estrechamente relacionada con variables culturales. La hipótesis más plausible es que el progreso del individualismo está estrechamente relacionado con la desconfianza en las instituciones públicas. La experiencia de las burocracias impersonalizadas de la modernidad parece haber provocado un retraimiento hacia espacios privados de relación social, donde predominan las interacciones cara a cara y no existen relaciones verticales de autoridad. La evidencia sugiere que estamos en un proceso de transición y adaptación a un nuevo marco de relaciones entre los ciudadanos y Estado.

Las instituciones políticas tradicionales, excesivamente burocratizadas, no tienen la capacidad para adaptarse a ese nuevo marco de relaciones. Algunos estudios electorales sugieren que la distancia entre los partidos políticos y los ciudadanos en distintas áreas de la vida social se ha incrementado en la última década. La difusión de los valores posmaterialistas provoca un cambio en la agenda política tradicional (Inglehart, 1998), en la que entran nuevas cuestiones como la preocupación por los temas medioambientales, desplazando a los antiguos *cleavages* políticos sobre el que se vertebraba el sistema de partidos en las sociedades políticas de la modernidad.

El cambio de valores que tiene lugar en las últimas décadas en las sociedades industriales avanzadas es un proceso de profundo calado histórico. Dos de sus manifestaciones resultan de particular interés para el objetivo de este trabajo: la emergencia de un nuevo tipo de valores, a menudo denominados posmaterialistas y la progresiva tendencia a la erosión de las fuentes de autoridad tradicional, con la correlativa primacía de la autonomía personal. Estas transformaciones han alterado radicalmente la configuración de los ámbitos público y privado. Según la conocida tesis de Ronald Inglehart, la segunda mitad del siglo XX ha sido el escenario de la emergencia de un nuevo tipo de valores denominados posmaterialistas, que pasan a sustituir a los antiguos valores materialistas y que reflejan un cambio cualitativo en las metas y aspiraciones de los individuos en las sociedades industriales avanzadas. Dos hipótesis fundamentalmente explican esta transición en el ámbito cultural (Inglehart, 1991).

De acuerdo con la hipótesis de la escasez, la prosperidad económica tiene una utilidad marginal decreciente porque más allá de cierto umbral, cuando las necesidades básicas están cubiertas para la mayoría de la población, las preocupaciones tradicionales por la supervivencia van siendo sustituidas por intereses de tipo intelectual o artístico. De acuerdo con la hipótesis de la

socialización, las cohortes que se socializan en un contexto de abundancia económica tienden sistemáticamente a desarrollar valores posmaterialistas. Por otra parte, el movimiento hacia la individualización de los valores implica una relajación de los antiguos controles sociales y un debilitamiento de los vínculos que unen a los individuos con las instituciones tradicionales. En términos operativos, «individualización designa al proceso histórico en que los valores, creencias, actitudes y comportamientos tienden a fundarse en la elección personal y no a depender en último término de la tradición y de las instituciones sociales y su control social» (Halman y Moor, 1994: 30).

La evidencia empírica sugiere una amplia difusión de los valores individualistas en las últimas décadas en las sociedades industriales avanzadas, y aun incluso en varias sociedades en vías de desarrollo. Tal como señala Yankelevich (1994), la experiencia de la libertad es un camino sin vuelta atrás. Las sociedades actuales no están dispuestas a renunciar a amplios márgenes de libertad y permisividad moral. La única excepción en perspectiva comparada parece ser Dinamarca, una sociedad con altos niveles de permisividad moral a principios de los ochenta, que experimenta un retroceso importante de los valores individualistas en las dos últimas décadas. Curiosamente, es uno de los pocos países en los que la confianza en instituciones tradicionales se incrementa correlativamente en este periodo.

La situación actual de crisis en las relaciones entre individuos y comunidad política se plantea en términos de contradicciones. Por una parte, el papel del Estado está en permanente redefinición. La crisis del Estado de bienestar, que permanece instalada en la práctica y los discursos políticos desde principios de los años setenta, hace que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil estén en permanente indefinición. Reincidiendo en la tesis de Ladd (1993) se desconfía del Estado porque se sabe que funciona mal pero tampoco se tiene una idea clara de cómo podría funcionar mejor.

Se buscan soluciones dentro del propio Estado para los problemas de funcionamiento de las burocracias estatales. Es a primera vista contradictorio el hecho empíricamente demostrado de que cuanto menor es el nivel de satisfacción con el funcionamiento de las instituciones políticas, se pida un mayor crecimiento de las responsabilidades del Estado, del presupuesto público y de los servicios públicos. Y todo ello compatible con una visión fuertemente crítica de la gestión pública. La conclusión que se puede plantear es que los ciudadanos occidentales, especialmente los europeos, siguen pidiendo al Estado que resuelva los problemas sociales fundamentales. La opinión pública es crítica con la forma en que el Estado gestiona, pero no existe hoy por hoy una alternativa de gestión claramente definida. Se produce una frustración de las expectativas porque el Estado es de todo punto incapaz de sa-

tisfacer todas las demandas que se le plantean. Y esto genera insatisfacción con el funcionamiento de la democracia.

Se percibe claramente un enorme lag entre las expectativas depositadas en el Estado y la capacidad de éste para hacerles frente. El ajuste entre realidad y expectativas habrá de ser, por fuerza, un proceso largo y complejo. La responsabilidad recae básicamente del lado del Estado, cuyos mecanismos institucionales deberán adaptarse a un marco de relaciones más igualitarias entre los individuos y las instituciones. El cambio de valores ha hecho que nuevos ciudadanos evalúen las instituciones públicas no tanto en términos de la autoridad legal-racional, como en términos de satisfacción de demandas.

La crisis actual de confianza en las instituciones públicas se dirige contra el modo de gestión de tales instituciones y no contra la propia legitimidad de las instituciones democráticas (Jaime, 2003). El motivo es la falta de congruencia entre los viejos estilos de la burocracia y las instituciones políticas y los nuevos valores dominantes de la libertad personal. Lo que está en cuestión es el valor de la autoridad y su ejercicio por parte de las instituciones tradicionales. Por este motivo, la participación política se desplaza a ámbitos fuera de la política tradicional de partidos, como el Tercer Sector en el que surgen movimientos que reciben una adhesión ciudadana creciente. La confianza en estas instituciones crece al tiempo que descende la confianza en las instituciones políticas tradicionales. A partir de los nuevos actores que entran en el universo político se construyen nuevas formas de participación política, apoyadas por las nuevas tecnologías de la información que abren perspectivas a una nueva configuración de los espacios políticos.

En la cultura política de las sociedades industriales avanzadas se está decantando un «cleavage» o fractura política que enfrenta dos formas de entender las instituciones públicas: la de los «institucionalistas integrados» y la de los «demócratas libertarios» (Jaime, 2003). Los primeros evalúan de manera positiva el funcionamiento de las instituciones políticas tales cuales y están satisfechos con la forma en que se gestiona la democracia en el país. Los segundos son críticos con las instituciones, piensan que éstas son poco receptivas a las demandas de la ciudadanía en general y están insatisfechos con el funcionamiento general de la democracia.

En términos de los valores que defienden, los «demócratas libertarios» pueden ser identificados como posmaterialistas, mientras que los «institucionalistas integrados» defienden valores materialistas. En el grupo de los «demócratas libertarios», la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia se traduce en desconfianza hacia las instituciones políticas tradicionales y una visión insatisfactoria de la forma en que el sistema político responde a las demandas de la sociedad. El compromiso democrático es ele-

vado y, por ello, el interés por las cuestiones políticas también es alto. Y esto lleva, en última instancia, al desarrollo de formas de acción política no convencional, por oposición a las formas de participación política tradicionales.

En términos de activismo político, los «institucionalistas integrados» están alienados de la política. Tienen menos grado de interés por las cuestiones políticas generales, menor nivel de compromiso político y están menos predispuestos a participar en formas de acción política no convencional. Están políticamente satisfechos y esa satisfacción con la forma en que funciona el sistema político lleva a la apatía. El interés por la política es bajo porque se parte de que el funcionamiento normal de las instituciones es el correcto. Las instituciones de autoridad cumplen con su función de garantizar la estabilidad del orden político y social y el bienestar económico.

La evolución futura de las actitudes hacia las instituciones públicas va a depender de dos factores últimos. Por una parte de la evolución del cambio de valores o de la fractura materialismo-posmaterialismo. Y por otra parte, de la capacidad de las instituciones para adaptarse a los nuevos escenarios políticos y de la emergencia de nuevos actores políticos potenciales, como respuesta a los procesos de cambio. Respecto de la primera cuestión, el giro posmaterialista parece que se consolida en los países industriales avanzados a la vista de las series temporales desde los años setenta hasta nuestros días. Sociológicamente, los valores posmaterialistas se identifican con los sectores más dinámicos de la sociedad: jóvenes, hábitats urbanos, altos niveles educativos y una buena situación ocupacional. Son los más informados e implicados en cuestiones políticas, aunque sean los más críticos con las instituciones.

Parece previsible que en el futuro la fractura materialismo-posmaterialismo se va a mantener, y que el grupo emergente tomará un mayor protagonismo en la esfera política. Las demandas de profundización democrática dirigidas a las instituciones públicas y de nuevos mecanismos de participación se van a mantener o a incrementarse. En tal caso, las presiones sobre el sistema político pueden ser aún más intensas, si los demás elementos permanecen constantes. Si las demandas no se van a atemperar previsiblemente, la evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y la confianza en las instituciones políticas va a depender fundamentalmente de la performance de éstas y de su capacidad para adaptarse y gestionar el cambio. Se pueden identificar una serie de áreas sensibles en las que el Estado y las instituciones político-administrativas van a jugar su crédito en los tiempos venideros.

El primero de estos ámbitos es el de la gestión pública. Como se ha demostrado empíricamente la economía es una cuestión fundamental. Los Estados deberán ser capaces de gestionar los efectos de las crisis económicas

y de reducir de manera sostenida los niveles de desempleo, que afectan de manera dramática a los niveles de confianza. Pero a diferencia de otras épocas, habrán de contener al mismo tiempo los déficits públicos y la presión fiscal, que parece haber tocado un umbral máximo en las sociedades industriales avanzadas, a tenor de la demoscopia fiscal.

Del mismo modo, la gestión de los sistemas de bienestar habrá de estar orientada fundamentalmente por los principios de eficiencia y transparencia. En ningún caso parece aceptable para la opinión pública una rebaja sustantiva de los niveles actuales de prestaciones públicas. Pero igualmente se reclama una mayor eficiencia en la gestión del dinero público porque las actuaciones públicas no se evalúan ya según principios ideológicos sino pragmáticos. Y también una completa transparencia que permita una fiscalización continua de los poderes públicos por la ciudadanía.

El segundo ámbito es el de la participación política. Los mecanismos tradicionales de participación en la democracia representativa parece que están siendo desbordados por las nuevas demandas de participación que se plantean. Hemos comprobado igualmente que los Estados que cuentan con mecanismos de toma de decisiones más participativos y representativos están mejor equipados para hacer frente a la crisis. La misión de las instituciones públicas no es tanto la de acallar el descontento como la de canalizarlo dentro de los límites del funcionamiento normal del sistema para dar expresión a las demandas que se plantean y, a partir de ahí, generar soluciones constructivas, que cuenten con el consenso de los actores implicados.

5. DEMOCRACIA Y BUROCRACIA

La extensión de los sistemas políticos basados en el principio de la soberanía popular, unido a la difusión de los sistemas de administración estatales basados en aparatos burocráticos profesionales, representan dos procesos en parte antitéticos y, también en parte, complementarios respecto a la relación Estado-ciudadanos, elegidos-electores, representantes-representados. Por otra parte, el proceso de democratización no alude, en primer lugar al nivel político-administrativo, sino al profundo cambio de las relaciones entre las clases y los grupos conectados al advenimiento de una sociedad burguesa-capitalista más abierta y dinámica que la precedente sociedad aristocrático-feudal. Este cambio debería —según algunos— plantear las premisas para una más radical revolución económico-social guiada por el proletariado o para un más amplio despliegue de las libertades y de las autonomías sociales ante Estados cada vez más inclinados al despotismo. La dialéctica entre estos puntos de vista queda bien ejemplificada en la confrontación entre el

planteamiento de Marx y de Tocqueville respecto a los problemas de la democracia, del conflicto y del consenso político.

Para Marx, una sociedad compleja puede estar caracterizada o por un constante conflicto —incluso si es reprimido— o por un consenso, pero no por una combinación de ambos. La célebre afirmación contenida en el Manifiesto Comunista (1997) por la que «la historia de toda sociedad es la historia de una lucha de clases» no deja espacio a soluciones intermedias: entre el comunismo primitivo y el éxito de una revolución proletaria que habría debido conducir al consenso, a la armonía y a la integración del futuro hombre comunista, Marx solamente ve una serie continua de conflictos. Tal concepción le lleva a admirar una sociedad comunista sustancialmente anárquica, en la que el fin de la división del trabajo determinará la desaparición de las instituciones represivas (propiedad privada y Estado), instrumentos del dominio de una clase sobre la otra.

Excluyendo toda posibilidad de consenso en la sociedad clasista, Marx analiza la sociedad que le es contemporánea prestando atención sólo a las relaciones antagónicas estructurales, sin considerar los mecanismos culturales y psicológicos a través de los que las clases sociales se integran cooperativamente entre sí. Marx olvida la necesidad de la sociedad de conservar las instituciones y los valores que permiten la estabilidad y la cohesión. Concretamente, la preocupación central de Lenin será formular una solución práctica y teórica, no contradictoria con las asunciones marxianas, de estos problemas que se presentan en toda su concreción en las fases sucesivas a la revolución rusa.

El problema del conflicto no es esquivado por A. de Tocqueville (1990), que, sin embargo, centra su atención en aquellos aspectos de las unidades sociales que pueden contemporáneamente asegurar la lucha y el consenso político. A pesar de reconocer estos dos polos dialécticos, Tocqueville se esfuerza, mediante un análisis de su interactuar, de individuar la posibilidad de su equilibrio, con la convicción de que ambos son necesarios para una convivencia democrática en la sociedad moderna. La industrialización, la burocracia y el nacionalismo tienden a concentrar el poder en las manos del Estado y Tocqueville retiene que este proceso puede desembocar en una situación de ausencia de competición política en la que el individuo, dejado sólo sin ya pertenecer a una unidad social políticamente significativa, perdería todo estímulo e interés para ocuparse de la vida política. Su estudio sobre *La democracia en América*, que considera la organización institucional de los Estados Unidos, contempla e identifica los instrumentos que deberían evitar tales peligros. Tocqueville revisa en las instituciones del gobierno local y de las asociaciones voluntarias una posibilidad de estabilidad y vitalidad de los sistemas democráticos.

El problema de la involución centralista y burocrática, a la que alude Tocqueville, ha sido desarrollado de forma sistemática por M. Weber (1992) y R. Michels (1996), que consideran la burocracia como uno de los temas cruciales de la moderna sociología política. La diferencia de intereses entre Marx y Tocqueville, por un lado, y Weber y Michels por otro, es significativa por el cambio del contexto social y de la reflexión activada sobre él. Mientras que en los inicios de la Revolución Industrial el interés de los estudiosos estaba centrado en el problema del cambio de la sociedad, debido a la incierta perspectiva del orden social activado por la competición económica, en los inicios del siglo xx es central el problema del control social dentro de la sociedad burocratizada. La política moderna, según Weber, no tiene como centro el debate sobre la alternativa entre capitalismo y socialismo, sino la relación entre burocracia y democracia. La burocratización es presentada como una inevitable característica de las sociedades modernas, tanto de las capitalistas como de la socialistas. Para Weber es la fuente de disolución de las formas de cohesión social existentes. Weber identificó incluso los aspectos integradores de la burocratización de una sociedad democrática, como la transferencia a toda la sociedad de los principios burocráticos de la igualdad ante la ley y la autoridad. El control efectivo sobre la autoridad administrativa, o bien el control sobre la ejecución de las leyes, es la cuestión fundamental de la relación entre sociedad y poder político, y los efectos finales de la burocratización, según las hipótesis de Weber, no están asegurados por la libertad y la democracia. Weber redescubre el problema, ya planteado por Tocqueville, del desarrollo totalizante del Estado tanto bajo la bandera del socialismo, como bajo la bandera del capitalismo, pero, a diferencia del primero, no intenta avanzar propuestas resolutivas.

La contribución de Michels (1996) pone el acento en el fomento de la oligarquía en las organizaciones, es decir, de la concentración del poder en las manos de un grupo restringido de personas. De esta forma se ubica a caballo entre los estudios sobre la burocracia y el análisis de las élites políticas. Al estudiar el partido social-democrático alemán y los sindicatos, revela los elementos que vanaglorian el ejercicio del control efectivo por parte de los individuos adheridos. La degeneración oligárquica de las grandes organizaciones partidistas se presenta como difusa e inevitable. Como Tocqueville, también Michels observa el peligro de la apatía de las masas y de su incapacidad para gestionar formaciones sociales complejas. Tal fenómeno, sin embargo, se presenta como consecuencia del adueñamiento, por parte de los partidos, del gobierno efectivo de la sociedad. La formación de cuerpos profesionales en el interior de las organizaciones políticas, con un conjunto de jefes estables e inamovibles, ciertamente implica ventajas para el control de

las organizaciones por parte de sus dirigentes, pero también hace que «la masa sea soberana tan sólo de forma abstracta».

6. ÉLITES DE PODER Y ESTADO INTERVENCIONISTA

La dialéctica entre democracia, burocracia, oligarquía y el problema de la organización interna de los movimientos y los partidos tiene muchos puntos de contacto con el debate sobre las élites, un debate que posee una larga tradición. Las iniciales teorías elitistas tienen su punto de partida en G. Mosca (1953), V. Pareto (1964) y R. Michels (1996). Según estos autores, últimamente restringidas aristocracias determinan el juego político e imponen su propia leadership en nombre de la mayoría. En la elaboración de Pareto la «teoría minoritaria» refleja una verdadera y propia concepción de la dinámica histórica según la afirmación de que «la historia es un cementerio de aristocracias». De mayor utilidad analítica es su teoría de la «circulación de las élites» que afronta el fundamental problema del reclutamiento y del recambio de las «clases dirigentes». Con un significado bien diverso, el concepto de élites ha sido utilizado por C. Wright Mills (1993), que denota una pura situación de hecho determinada no por cualidades naturales, sino por las oportunidades culturales y económicas conectadas a la estratificación social. Al concepto de élite se liga el de clase política que, en la clásica elaboración de Mosca, indica el conjunto de individuos que ejercen el poder sin ser efectivamente controlados por parte de la mayoría. Esta condición privilegiada puede tener lugar en la medida en que una clase política está en situación de mantener el consenso de la mayoría mediante una ideología legitimadora ampliamente compartida, y en la medida en que sabe garantizar el propio recambio mediante el enrolamiento de las energías más frescas y representativas.

Fenómenos de este tipo son característicos de la clase dirigente en el interior de todo partido político. La estructura organizativa de los partidos se presenta esencialmente oligárquica, independientemente de la ideología profesada por el partido; con frecuencia los jefes son nominados y captados del núcleo duro, aunque la apariencia pueda indicar lo contrario. Tales procedimientos tienden necesariamente a formar una clase dirigente aislada de la base de los militantes y sustancialmente cerrada en sí misma; nace de esta forma el riesgo de la esclerotización y la necesidad de un drástico recambio como alternativa a la decadencia. Un fenómeno similar también se ha observado para otros tipos de asociaciones voluntarias, por ejemplo los sindicatos, notando como una estructura oligárquica permite a aquellas organizaciones tramitar mejor su función de lucha con otros grupos en el ámbito del más

amplio conflicto social. Cuanto mayor es el compromiso al que está llamada la organización, mayor es la tendencia de reforzamiento del consenso interno, independientemente de la estructura organizativa, en virtud de la inevitable radicalización de posiciones en que se toman las elecciones.

Según los defensores de las teorías minoritarias o elitistas, la existencia de oligarquías es inevitable a toda asociación política, sin embargo esto no excluye, como subrayaba Tocqueville, la posibilidad de una sociedad democrática, que de hecho viene garantizada por la presencia de una pluralidad de asociaciones y de movimientos aunque estén organizados sobre bases oligárquicas. Estas formaciones sociales, en posición intermedia entre el individuo y el Estado, están en situación de estimular y canalizar contemporáneamente elementos de conflicto y de consenso, a fin de mantener un satisfactorio equilibrio en la convivencia civil.

A las tesis de los teóricos clásicos del «elitismo» y a las de los defensores del «modelo de élite dominante» (Wright Mills, 1993), ambas basadas en la idea de la concentración del poder en manos de un grupo restringido y autoconsciente, se oponen numerosos estudios que han defendido el carácter disperso del poder, determinado y ostentado por una «pluralidad de élites» (Dahl, 1976) no unificadas y competidoras entre sí. El contraste entre la orientación «elitista» y «pluralista» es evidente en el nivel de los estudios de comunidad; aunque, sin embargo, las tesis pluralistas atribuyen un rol central a las élites políticas y les reconocen una elevada autonomía de decisión en las confrontaciones de la sociedad en su conjunto. En este sentido es emblemática la difundida concepción procedimental de la democracia que, a partir de la tesis de Schumpeter (1984), consistiría en un método de selección de las élites en competición entre sí para obtener el voto popular. Este método debería, por una parte, crear las condiciones de un gobierno fuerte. A la fase de la movilización para el consenso debería, por otra, suceder una amplia delegación a la clase política con un cierta despolitización de la sociedad civil. A pesar de la diversidad de perspectivas, la idea de la independencia relativa de la política constituye una presuposición calificadora de todas estas teorías, de tal forma que el juicio sobre su grado de validez está ligado, preliminarmente, al juicio sobre el grado de confirmación que tal idea encuentra en la realidad.

La cuestión de la autonomía de la esfera política ha emergido recientemente en el ámbito de la abundante reflexión teórica sobre el rol del Estado en los sistemas tardocapitalistas o posreformistas a florada en los años setenta. Tal interés cognitivo ha ido paralelo con la evolución del sistema estatal reformista de tipo keynesiano —instaurado tras la Gran Crisis del 29 y sucesivamente consolidado en los países de más antigua tradición industrial— y, en concreto, con la manifestación de una progresiva crisis de gobernabilidad

de este modelo, bajo la presión de múltiples causas económicas, políticas y sociales (Ardigò, 1980). Este debate científico ha afectado preferentemente a autores de orientación marxista, ya sea por su tradicional interés por la comprensión de las leyes de desarrollo de los sistemas capitalistas en relación con su «crisis», ya sea por la difundida exigencia de renovación de la tradicional teoría marxista del Estado, considerada frágil en el plano explicativo y previsor.

Desde diferentes perspectivas y soluciones, estos autores se han medido en términos hasta ahora innovadores con el problema de la articulación y de la autonomía del sistema político (Estado y grupos dirigentes) respecto a la estructura económica típica de la sociedad civil. Las nuevas relaciones que se instauran entre la esfera política y la esfera de las relaciones de producción en los Estados tardo-capitalistas es sobre todo evidenciada por las originales contribuciones de Habermas (1977) y de Offe (1994). Según tales autores, en las sociedades del «capitalismo maduro», el Estado y la esfera política no pueden ser configuradas como externas a la estructura productiva, sino que tienen una función de intervención cada vez más directa en la programación y el control del desarrollo económico. En el «capitalismo regulado estatalmente» el «sistema de dominio político» no tiene un rol meramente subsidiario, sino que tiene un carácter de estabilización permanente del sistema social mediante la regulación política del ciclo productivo. Por tanto, existen modificaciones estructurales que asignan al Estado un rol muy diferente del que aparecía en las sociedades liberales y en el mismo sistema reformista aun basado en el compromiso entre Estado y mercado.

La regulación política compleja de la sociedad altera sobre todo la estructura de las relaciones de clase modificando la naturaleza de los conflictos industriales y su composición negociadora, y difumina (tendencialmente) el límite entre sociedad política y sociedad civil. Es decir, se llega a una indiferenciación entre esfera económica y esfera política de resultados ambiguos y contradictorios. Sobre este tema, Ardigò (1980) señala que «el Estado asistencial penetra tendencialmente en el subsistema económico de mercado y, viceversa, las lógicas del mercado penetran en el Estado asistencial», en esta conmixtión reside una de las aporías del problema de la legitimación del estado posreformista.

Si, por una parte, en la sociedad posreformista, no existen ya, como en el sistema liberal, las condiciones para la persistencia de una «clase dominante», que fundamente su poder sobre el contemporáneo monopolio de los recursos económicos y políticos, por otra, la estable gestión de la intermediación económica y política llevada a cabo por *power elites*, puede crear las condiciones de una consolidación con resultados similares —aunque provisionales— a los producidos por una única «élite del poder». Por otro lado, la

urgencia de poner remedio a la crisis fiscal del Estado y de conseguir en todo campo el imperativo de la eficiencia empuja a toda la clase política a soluciones técnicas casi obligadas que pueden recortar espacio al debate público respecto a elecciones alternativas. De esta forma se podrían crear las premisas para el ejercicio «tecnocrático» del poder político.

El debate sobre la tecnocracia, retomado desde las tesis provocadoras de J. Burnham (1962), ha revelado el escaso fundamento de la idea de un grupo dominante formado por técnicos que concentraría en sus manos todos los poderes y las decisiones estratégicas. Desmentida, o por lo menos redimensionada la tesis de esta profecía (Meynard, 1966), el problema de la tecnocracia se ha ido aclarando. Recordando las tesis de Bell y de Touraine, Giddens (1983) observa muy oportunamente que la tecnocracia no sólo consiste en aplicar métodos técnicos a la solución de problemas definidos, sino que es un *ethos* que invade todo y que se transforma en omnicompreensivo en las sociedades posindustriales. Ante la ausencia de movimientos colectivos que elaboren nuevas metas y planteen nuevos desafíos a las clases políticas, las naturales inclinaciones oligárquicas y burocráticas de todo *establishment* pueden asentarse. Sin embargo, se puede sostener que las grandes transformaciones originadas por el proceso de globalización, por una parte, y la emergencia de viejos y nuevos localismos, por otra, no dejarán mucho espacio a clases políticas estáticas y privadas de creatividad.

7. LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: MOVIMIENTOS Y PARTIDOS

Entre los protagonistas de la participación política, que, como hemos visto, representan un valor distintivo de las democracias pluralistas, están incluidos los movimientos colectivos y los partidos políticos. A continuación intentaremos dar cuenta de sus recursos y sus modalidades de acción. En líneas generales, lo que diferencia a un movimiento político de un partido es el grado de estructuración organizativa. El movimiento tiene un carácter más magmático, espontáneo, informal, el partido posee roles, procedimientos, regulaciones más definidas que, si, por una parte, le confieren mayor estabilidad, por otra, lo hacen potencialmente más rígido, favoreciendo una cierta burocratización. Lo que en ambos casos es determinante son la vitalidad de la *leadership* y la disponibilidad de los adheridos (militantes, inscritos, simpatizantes) para movilizarse en la consecución de los objetivos establecidos.

Todo movimiento parte de un pequeño núcleo cuya principal actividad es la reflexión y la puesta a punto de la propia identidad política (que se especifica a través de la ideología, el programa, la estructura organizativa). Posteriormente prosigue, experimentalmente, con la puesta a prueba de sí mismo,

mediante cualquier acción demostrativa (basada en desafíos contraculturales y reivindicaciones operativas), hasta llegar a consolidar la propia estrategia y la propia organización. Cada movimiento tiende a producir una identidad colectiva, se pre-establecen adaptativamente las metas que está en situación de afrontar, lanza desafíos propios a la cultura y al poder «dominante». A la que podemos denominar «fase constitutiva», suceden una «fase emergente» y una «fase de consolidación-institucionalización» (si el movimiento triunfa) o una fase de «crisis-decadencia» (si el movimiento fracasa). Teniendo en cuenta los rasgos analíticamente más relevantes presentes en todo movimiento colectivo, es posible, en la práctica, elaborar una tabla de análisis suficientemente general que pueda aplicarse a fenómenos ideológico y socialmente diferentes.

Entre los factores que concurren tanto en la formación como en la consolidación de un movimiento ocupan un lugar privilegiado las características de la ideología, de la *leadership*, de la organización. Cada uno de estos elementos facilita la cohesión interna del movimiento y de los singulares grupos que los componen, y permite la consecución de los objetivos que se ha prefijado en un momento determinado.

Especialmente en las fases iniciales, la ideología no siempre permanece idéntica, cambia con la historia del movimiento debido a progresivas «adaptaciones» que algunos pueden llegar incluso a considerar «traiciones». La ideología se construye reflexivamente sobre la praxis del movimiento y sobre los desafíos del contexto. Marca una determinada fase de la experiencia del grupo, por tanto, no debe extrañar que pueda modificarse sensiblemente en el tiempo. Junto a la *leadership* y la organización, la ideología es un recurso estratégico, en cuanto que permite incrementar la participación de los adheridos y de los militantes, y extender el área de los simpatizantes; elaborando motivaciones y justificaciones, permite alcanzar un equilibrio aceptable entre los costes y los beneficios de la acción (Melucci, 1976). Un posterior aspecto constitutivo de la ideología es la definición del «enemigo», es decir, de aquello que contradice o simplemente amenaza la identidad del grupo. Si desde el perfil funcional la ideología posee un rol estabilizador e integrador del movimiento, no está excluido que desencadene conflictos en el ámbito del mismo movimiento, por ejemplo, entre los defensores de la «ortodoxia» y de la «innovación», y, en consecuencia, se convierta en causa de escisiones y expulsiones.

Se ha debatido mucho sobre el rol de la *leadership* respecto al origen de un movimiento (Alberoni, 1976), ahora bien, muy pocos son los que rechazan su importancia funcional para la consecución de los objetivos del movimiento, para su cohesión interna, para la reactivación de los motivos del obrar. Sin embargo, la simple contestación que toda *leadership* efectiva da

como respuesta a las necesidades del movimiento no ayuda mucho para comprender ni la naturaleza del movimiento, ni la naturaleza de los *leadership*, ni el tipo de relación recíproca; queda como discriminante la presencia de una *leadership* carismática-burocrática, autoritaria-democrática, instrumental-expresiva. El tipo de relación que se instaura entre *leaders* y séquito no es, en otros términos, irrelevante para comprender los rasgos distintivos de la ideología y de la organización del movimiento.

Una consolidada tradición de estudios sobre la relación entre movimientos y organizaciones ha subrayado las tendencias involutivas que están presentes en tal proceso debido a:

- La formación de un núcleo restringido de dirigentes que inevitablemente tenderían a convertirse en una oligarquía que se autoperpetúa.
- El enfriamiento de la inicial espontaneidad debido a reglas formales que minan el espíritu originario, lo reformulan y lo desvían (Douglas, 1990).

Sin embargo, la morfología de la organización no es independiente de la identidad, al contrario, contribuye a desvelar (mediante confirmación o no confirmación) los caracteres manifiestos y latentes de todos estos aspectos. Incluso las reglas organizativas son el resultado de una negociación entre el ambiente interno y el ambiente externo, y generalmente expresan el resultado de la lucha política endógena y exógena. La eventual rigidez y cierre de la organización puede depender de un equivalente cierre del adversario político; incluso, más allá de las originarias intenciones del actor, puede depender de los desafíos prioritarios a afrontar. En las fases iniciales de un movimiento la organización normalmente sirve para reforzar la acción colectiva y se adapta con cierta flexibilidad a las exigencias tácticas y estratégicas del momento. Cuanto más se amplía o se consolida y se da una arquitectura estable (con jerarquías predeterminadas, funcionarios, comités, etc.) el movimiento, es más probable que emerja la conocida tendencia al «ultraconformismo», o bien a la inversión de los medios con los fines.

De por sí, el proceso de organización no implica una inevitable burocratización, pudiéndose dar fórmulas operativas alternativas. Los procedimientos que se adoptan, en buena medida, dependen de la cultura del grupo o de la *leadership*, de la relación que se intenta instaurar entre la base y el vértice del movimiento, o bien entre las partes que lo componen, ya sea en sentido vertical (simpatizantes, inscritos, militantes, jefes), ya sea en sentido horizontal (entre las diferentes áreas territoriales, por ejemplo). De gran importancia es la previsión de los procedimientos de reforma de la organización. Por tanto, el ciclo de vida de la organización es un espejo fiel del ciclo de la ideología para comprender el camino/destino del movimiento y permite prever las posibles contradicciones que se perfilarán.

Entre los elementos más significativos para el análisis de un movimiento también figuran el tipo de reivindicaciones, formas de acción y las eventuales incongruencias o contradicciones internas. Cada uno de estos elementos asume valencias prácticas y simbólicas que plasman dinámicamente la identidad compleja del movimiento. El nexo entre las orientaciones ideológicas de un movimiento y sus reivindicaciones generalmente es reducido, pero no se ha dicho que exista plena congruencia, especialmente en las fases de desarrollo más «maduras», que coinciden con una mayor institucionalización y diferenciación interna. La envoltura ideológica puede sobrevivir incluso cuando la praxis efectiva sigue desde hace algún tiempo otros criterios. Incluso puede suceder que la imposibilidad de alcanzar algunas metas lleve a revisar las construcciones ideológicas, como ha sucedido en los partidos comunistas de los países occidentales antes de la caída del sistema soviético. En todo caso, los contenidos y los métodos de las singulares reivindicaciones representan un indicador de la identidad política más importante que los simples enunciados teóricos.

En el análisis del comportamiento político generalmente se ha distinguido entre «acciones legales convencionales» (típica es la participación electoral), «acciones legales no convencionales» (manifestaciones autorizadas, peticiones, leyes fruto de la iniciativa popular, promoción de plebiscitos), «acciones ilegales» más o menos violentas (manifestaciones no autorizadas, huelgas salvajes, ocupaciones, desobediencia civil, rechazo del pago de los impuestos). Para indicar las acciones colectivas organizadas que implican cualquier forma de resistencia o de trasgresión ilegales, también se utiliza el término «acción directa». Paradójicamente, la emergencia de las contradicciones internas en un movimiento pueden derivar tanto en la incertidumbre de su identidad, como en su definición demasiado rígida, que hace muy difícil la adaptación a circunstancias no previstas o no deseadas. Por ejemplo, una visión marcadamente localista de los problemas políticos y económicos puede conducir al «parroquialismo», con la consiguiente disolución de la unidad del movimiento. Más frecuentemente, las contradicciones internas dependen de los conflictos entre leaders y entre facciones por divergencias ideológico-políticas, o por más banales ambiciones de mando. Los efectos de tales conflictos son, por otra parte, más fuertes cuando faltan instrumentos organizativos de mediación, como por ejemplo, los procedimientos de consulta democrática. El epílogo más probable en estos casos es la escisión entre las partes o la expulsión de la parte más débil.

Al predisponer los objetivos descriptivos y comparativos en un marco sintético de análisis de las características de un movimiento político también es útil considerar algunos indicadores que «midan» la fuerza del movimiento o precisamente el número y la cantidad de los grupos organizados, la «capa-

cidad de aceptar los retos» y los resultados electorales que, de cualquier manera, acumulan los efectos de los dos primeros. Conviene señalar que la capacidad de aceptar los retos es estrechamente dependiente tanto de las «ambiciones» del movimiento y de sus leaders, como de la «capacidad de respuesta» ante tales retos. En el nivel de las ambiciones, el reto puede estar idealmente insertado en todo el orden social —como en el caso de los movimientos revolucionarios o de contestación global—, en la clase política que gobierna en el nivel nacional —como normalmente tiene lugar para los partidos de oposición— o, más sencillamente, en la clase política que gobierna en un determinado nivel local (ayuntamiento, provincia, región). Este último tipo de reto normalmente forma parte de la fase de ensayo de un movimiento político, por tanto es propedéutica a la consecución de metas más ambiciosas.

Al igual que para los movimientos, también para los partidos políticos se han elaborado esquemas analíticos, comprensivos de los diferentes aspectos que dan consistencia a una estable formación política o social: la ideología, la extracción social de los adheridos, el planteamiento en las confrontaciones del sistema político vigente, la organización interna, las condiciones económicas que determinan la fisonomía. Sobre la base de estos elementos los partidos pueden ser clasificados como democráticos o autoritarios, reformistas o revolucionarios, de gobierno o de oposición, de opinión o de masas, de clase o interclasistas, confesionales o laicos. En su clásico estudio sobre los partidos políticos, el politólogo francés Duverger (1994) ha diferenciado el análisis de la estructura de los partidos del análisis del sistema de los partidos. Desde el punto de vista de la estructura, en primer lugar es considerado el proceso asignado a los diferentes tipos de sostenedores, que van desde el grupo más amplio de los electores, al más restringido de los simpatizantes (dispuestos a gastarse en cualquier medida por el partido), de los inscritos (llamados a decidir sobre las cargas internas) y de los militantes-activistas (que forman el núcleo más activo y más estable desde el que son seleccionados los grupos dirigentes y centrales), en fin, los *leaders* (que representan al partido en las sedes parlamentarias o de gobierno). Especialmente en los partidos de masas tradicionales (partidos comunistas, partidos socialdemócratas, partidos demócrata-cristianos, etc.) los militantes y simpatizantes cubren el importante rol de bisagra entre el partido y los electores, concretamente en las situaciones en que es fuerte el voto de pertenencia (motivado ideológicamente y estable). Sin embargo, para los partidos de opinión —con un aparato flexible, que se moviliza principalmente para las citas electorales— es prioritaria la propaganda y la comunicación política basada en los mass media (nacionales y locales) y en los testimonios excepcionales.

Los estudios sobre partidos mayoritariamente se han centrado en los movimientos extremistas y de reforma más que en los partidos convencionales y conservadores. Por tanto, el acento se ha puesto más en el posible problema del cambio más que en la estabilidad. Este último aspecto en buena medida también está ligado a las leyes que regulan la competición electoral. Los sistemas electorales proporcionales y los mayoritarios con doble vuelta crean condiciones favorables para la multiplicación de los partidos; por su parte, los sistemas mayoritarios de una sola vuelta favorecen el proceso inverso. La experiencia italiana de los años noventa del pasado siglo, sin embargo, redimensiona notablemente estas hipótesis ideal típicas. El tránsito del proporcional al mayoritario (corregido por una cuota proporcional del 25 por 100 para el Congreso de los Diputados) no ha reducido el número de partidos y tampoco ha simplificado la representación y la formación de los gobiernos. Por tanto, la relación causal entre el número de partidos y sistema electoral es algo más que unívoca, y el problema de la estabilidad no puede solucionarse sólo a nivel institucional, dependiendo en buena medida de las relaciones existentes entre las clases sociales, los grupos de interés, las élites (Panebianco, 1984; Sartori, 1987).

El comportamiento electoral es uno de los procesos sociales y políticos más debatidos y se liga inmediatamente al control de los electores de las decisiones de la clase política y a los fenómenos de lucha o consenso. En democracia el voto es el mecanismo clave del consenso; sin embargo, puede ser analizado también como forma de institucionalización de la lucha política, que permite a los diferentes grupos políticos y sociales expresarse abiertamente y legitimarse. Mientras que este tipo de perspectiva refleja una interpretación clásica del fenómeno, el análisis del voto desde el punto de vista del consenso es relativamente más reciente y densa. El análisis de los partidos conservadores ha mostrado como consiguen ganar consensos incluso entre clases con ingresos bajos, y como el reclutamiento de los representantes políticos desde ambientes sociales diferentes sirve para demostrar simbólicamente su capacidad de interpretar correctamente los intereses de los más diversos estratos locales.

En un régimen pluralista, toda formación política va a la búsqueda de consensos en un mercado competitivo, es decir, caracterizado por electores y simpatizantes que pueden escoger entre propuestas alternativas. Esta potencial fluctuación de los consensos es más acentuada cuanto más los singulares partidos en competición tienen propuestas ideológicas y programáticas «reivindicativas», ocupan un espacio político (de izquierda, de centro, de derecha) contiguo, se dirigen a un electorado incierto, desilusionado, resentido. La crisis de los tradicionales partidos ideológicos y la erosión del voto de pertenencia a favor de los de opinión (por definición, más volátil) acentúan

la necesidad de los partidos de convencer a los electores y plantean sobre nuevas bases el antiguo y tradicional problema de la «propaganda» política que, con un término reciente, es progresivamente sustituida por una más amplia estrategia de «comunicación política». La constante presencia de los medios televisivos y su superior eficacia persuasiva ante el amplio público solicitan y requieren nuevos géneros comunicativos, con mensajes correspondientes a la naturaleza del instrumento.

La comunicación política puede ser definida como «la transmisión de informaciones políticamente relevantes desde una parte del sistema político a otra, y entre los sistemas político y social», entendiéndose con «informaciones relevantes» no sólo argumentos concretos relativos a sucesos, también a ideas, valores, planteamientos. En concreto, el ámbito de la comunicación política puede ser definido en referencia a «quién dice algo, mediante que canales, en las confrontaciones de quién y con que efectos» (Lasswell, 1965). Por tanto, asume rasgos diversos si se desarrolla en el interior de las singulares organizaciones políticas, en el interior del sistema político o entre sujetos políticos y ciudadanos: diferentes audiencias, diferentes canales y códigos (Marletti, 1989).

Actualmente el modelo de comunicación política ha adoptado el recurso a técnicas de *marketing* y se ha construido sobre la falsilla de la publicidad antes que sobre la propaganda (Mazzoleni, 1998). El deslizamiento de la propaganda electoral a la publicidad electoral es posible en cuanto que ambas son formas de persuasión en que juegan un rol clave los medios de masas. Ambas entran en la tipología de la «comunicación persuasiva» que, como sostenía Lasswell, se funda tanto en la «admiración» (los símbolos a los que se adhiere de forma emocional), como en la «creencia» (lo que se cree racionalmente). La propaganda es una forma de comunicación que pretende obtener una respuesta consecuente con las pretensiones del propagandista, mientras que la publicidad se plantea satisfacer tanto las exigencias del persuasor como de quien debe ser persuadido. La propaganda presupone la adhesión incondicionada a un fin superior, mientras que la publicidad quiere estimular una acción de consumo. La propaganda tiene un sustrato ideológico, la publicidad se inserta en un régimen de competencia. La primera tiene como referencia la entera población, la segunda targets específicos. Basta con observar como las metodologías y los estilos de la comunicación política deben cambiar según el tipo de competiciones electorales: locales, regionales, nacionales. Mientras que en este último caso los medios de masas tienen un rol y una eficacia preponderante, en los niveles locales las relaciones cara a cara conservan un insustituible appeal. La comunicación «puerta a puerta», sin embargo, requiere recursos humanos más que tecnológicos, necesita

de aquella militancia política voluntaria y motivada que hoy parece ser un recurso más bien escaso.

Todos estos cambios en la configuración del espacio político, de los actores que intervienen en él y de las estrategias con la que se desenvuelven vienen marcados por el cambio que se produce en las bases sociales de la participación política y electoral. Es un hecho evidente en la práctica totalidad de las democracias occidentales que los anclajes tradicionales del comportamiento electoral se han erosionado progresivamente. En el panorama teórico que dominaba la Sociología Electoral de los años cincuenta y sesenta, se asumía que los determinantes del voto eran básicamente estables y de naturaleza colectiva. Tanto la identificación partidaria como los «cleavages» sociales eran factores explicativos de largo plazo, que se decantaban a lo largo de la experiencia generacional o del tracto histórico de los conflictos que dividían a la sociedad. Era un esquema interpretativo válido para una época de relativa estabilidad electoral. Sin embargo, desde los años setenta en adelante, momento en que España accede a la democracia, una serie de factores van a alterar radicalmente el contexto político de las sociedades industriales avanzadas (Jaime y Sáez, 2001).

La transformación de las agendas políticas, con la aparición de nuevos *issues*, la proliferación de nuevas identidades colectivas al margen de los patrones tradicionales de clase, la emergencia de nuevos valores no ligados a la supervivencia material, el proceso de individualización o la progresiva incorporación al debate político de colectivos como las mujeres, las minorías étnicas, etc., además de las amplias transformaciones económicas y tecnológicas, van a tener un vasto efecto sobre el proceso electoral: aumento de la volatilidad electoral, difusión del descontento político, emergencia de «nuevos partidos» que cuestionan el *establishment* político tradicional con éxito variable (verdes en la izquierda, xenófobos en la derecha o el atípico Partido Progresista noruego).

Clark y Lipset han puesto de manifiesto que, en las sociedades avanzadas, los mayores niveles de riqueza de que disfruta la población cambian la naturaleza de los «issues» políticos. De forma paralela al incremento de la riqueza, la gente empieza a dar por garantizadas las necesidades básicas y emergen preocupaciones por el estilo de vida o el ocio. En nuestras sociedades, más opulentas y menos jerárquicas, los más jóvenes y los más educados tienden a abandonar las tradicionales fracturas de clase de la política (Clark y Lipset, 1990). Es por este motivo que «la identificación automática de determinados partidos con determinados estratos sociales se ha ido haciendo cada vez más problemática» (López Pintor, 1990).

En la línea del argumento de Clark y Lipset también se sitúa Inglehart (1998), para quien la emergencia de los valores posmaterialistas ha provoca-

do una profunda transformación en la política tradicional. La agenda política actual incluye cada vez más temas posmaterialistas, tales como el medio ambiente o las nuevas tecnologías, en detrimento de los *issues* materialistas, ante los cuales se podían contraponer unos evidentes intereses de clase (Jaime, 2003). Los nuevos *issues* no implican intereses contrapuestos de clase, sino cuestiones de valores. Kriesi (1998) va probablemente más lejos que el propio Inglehart, al afirmar que el antiguo *cleavage* de clase está siendo sustituido por el *cleavage* materialismo-posmaterialismo. Por otra parte, según la tesis defendida por Ignazi (1996), el desinterés por la política tradicional ha posibilitado el éxito relativo de ciertos partidos extremistas en algunos electorados bien integrados tradicionalmente, como Alemania o Austria.

Es un hecho constatado empíricamente que las lealtades hacia los partidos políticos han decaído de manera sustancial en todas las democracias occidentales en las últimas décadas. Este fenómeno comenzó en la década de los años sesenta en Estados Unidos. La actual crisis de confianza en las instituciones políticas abarca también a otras esferas externas al propio Estado, pero que están en el centro del sistema político democrático. Los partidos políticos han sido el actor central en la arena política en la teoría democrática clásica. Desde su formulación más temprana, el cometido de los partidos ha sido la articulación de la sociedad civil, cumpliendo para ello otro tipo de fines conexos.

Cuando Angus Campbell y sus colaboradores (1960) publicaban *American Voter*, hallaron que las afinidades ideológicas hacia los partidos políticos eran las fuerzas principales que determinaban la decisión de voto del elector estadounidense. La conclusión no parecía errónea a la altura de las décadas de los cincuenta y sesenta, que conocieron un periodo de gran estabilidad electoral. De hecho, las lealtades partidistas cumplen otras funciones, además de dirigir el comportamiento electoral: forman y articulan corrientes de opinión en la sociedad civil, fomentan la implicación política y contribuyen a la estabilidad del sistema político, puesto que evitan la emergencia de partidos extremistas (Abramson, 1983).

Sin embargo, poco más tarde de una década, a mediados de los setenta Nie, Verba y Petrocik (1976) mostraban que las cosas estaban cambiando radicalmente. El grado de afinidad con los partidos políticos había descendido considerablemente en este lapso de tiempo. Por otro lado, la afinidad partidaria ya no era un indicio tan sólido del comportamiento electoral. Y otras cuestiones estaban tomando una mayor relevancia en la determinación del voto, especialmente las referidas a los candidatos y a los *issues* de la campaña electoral. No es exagerado afirmar que la tendencia desde las afinidades partidarias o los *cleavages* sociopolíticos hacia el *issue-voting* puede ser la muestra de un alejamiento entre los ciudadanos y los partidos políticos.

Un alejamiento que podría ser motivado por los mayores niveles de competencia individual en la toma de decisiones políticas (así lo relevalaba el estudio de Nie, Verba y Petrocik). Esta tendencia también se ha dado en la mayoría de sociedades occidentales. El grado de afinidad con los partidos ha descendido de forma generalizada y la correlación entre la afinidad y la decisión de voto es ahora más débil. Los años setenta y, de nuevo, los noventa, han conocido episodios de volatilidad electoral bastante elevada. Si a ello unimos el hecho de que la clase social ha perdido importancia como factor explicativo del comportamiento electoral (*inter alia*, Clarke y Lipset, 1991; Inglehart, 1998), se entenderá mejor que hoy, más que nunca, es extraordinariamente fácil que los pronósticos electorales fracasen estrepitosamente.

El incremento de la volatilidad electoral, o el aumento tendencial de la abstención electoral en algunos países occidentales, son también reflejo de esa inestabilidad en las afinidades partidarias. Esto está provocando que otros factores afecten de manera decisiva a las decisiones de voto. Numerosos estudios empíricos en las últimas décadas en los países occidentales muestran cómo la influencia de la coyuntura económica condiciona cada vez más los resultados electorales. Las decisiones de voto no son ya tanto reflejo de unas afinidades claramente decantadas a través de los procesos de socialización política como la respuesta a la performance del sistema político en la gestión de las políticas económicas y sociales.

La evidencia empírica sugiere igualmente, que la comunicación política, a través de las campañas electorales, con la utilización intensiva de sofisticadas herramientas del *marketing* político, ganan un enorme protagonismo en esta nueva configuración de las relaciones entre los ciudadanos y los actores políticos. Dado que la evaluación de la performance del sistema político es difícil de evaluar por el ciudadano medio, debido a la complejidad de las variables a analizar y el volumen de información ingente, el arte de la persuasión por parte de los partidos políticos cobra toda su importancia. Como parecen apuntar los estudios más fiables no es tanto el estado de la economía lo que condiciona el voto, sino la propia percepción de la situación económica. Aplicando el viejo apotegma de Thomas, «si un individuo cree una situación como real actuará como si esta fuera real». La labor de los partidos, por lo tanto, se dirige fundamentalmente a la labor de convencer a los electores de un determinado estado de cosas. En este sentido, factores puramente «estéticos» de la política, como el liderazgo de los partidos o las campañas electorales juegan un papel cada vez más determinante en la determinación de los resultados electorales.

8. CONCLUSIONES

Toda organización política es contingente a la sociedad en la que se desarrolla y es, por tanto, evidente que los sistemas políticos cambian y evolucionan como respuestas a los cambios que se producen en los diferentes ámbitos del sistema social. En las sociedades contemporáneas, los procesos de cambio social, económico y cultural de la segunda mitad del siglo xx y principios de este nuevo siglo xxi están provocando una redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y esa particular forma de organización política que hemos venido en llamar Estado. Como se ha puesto de manifiesto, se produce una tensión importante entre los ritmos de cambio de la sociedad civil y las instituciones políticas, sometidas a la inercia y a una capacidad de adaptación limitada.

El momento actual es un momento de cambio y de necesaria adaptación de unas instituciones políticas, que surgieron con la democracia liberal, al contexto de sociedades cada vez más complejas y heterogéneas. Este proceso de adaptación es lógicamente costoso. Parece claro que está produciendo situaciones de frustración y que las actitudes de los ciudadanos hacia el sistema político se han vuelto notablemente más críticas. No obstante, también es necesario remarcar algunos puntos importantes, que a veces se pasan por alto en este debate. La legitimidad del orden democrático como forma de gobierno parece incuestionable. Existe una adhesión clara tanto a la democracia como forma ideal-típica como a las normas y valores que la sustentan. De otro lado, la crítica es un elemento consustancial al propio funcionamiento de la democracia y ciertas dosis de crítica tienen una energía creativa importante como fuerza motora del cambio y la innovación.

Con el declinar de las grandes ideologías de la modernidad, y la pérdida de su capacidad de movilización política, se ha abierto un espacio de indefinición que aún no ha sido llenado. A diferencia de los actores políticos de la modernidad, que encarnaban proyectos políticos globales, los nuevos movimientos sociales tienen su razón de ser en metas políticas específicas, precisamente como una respuesta frente a las ideologías globales, en el intento de afirmar identidades de grupo o valores políticos distintivos que aparecen y se desarrollan en la nueva complejidad social. Parece claro que, a pesar del debate suscitado, los nuevos actores políticos no están en condiciones de sustituir o suplantarse a los actores políticos tradicionales. Pero es igualmente claro, que la dinámica de funcionamiento del sistema político habrá de tener cada vez más en cuenta las múltiples y heterogéneas realidades que estos nuevos movimientos sociales representan.

Los cambios en la percepción de las instituciones políticas por parte de los ciudadanos no representan necesariamente una amenaza para la viabilidad democrática, sino una oportunidad de profundizar en el desarrollo democrático.

A diferencia de los planteamientos habituales, la situación actual puede ser vista como una posibilidad antes que como un problema. La cuestión clave está en que los mecanismos de funcionamiento del sistema político tienen que adaptarse a estas nuevas circunstancias para permitir que el cambio cultural y social tenga un reflejo en el cambio de las instituciones políticas. Lo que piden quienes desconfían de las instituciones es mayor democracia no un abandono de los mecanismos democráticos. Demandan instituciones con un funcionamiento más democrático que hagan posibles nuevas formas de participación y la superación de la rigidez burocrática tradicional. Es evidente que la crítica se dirige contra el funcionamiento concreto y cotidiano de las instituciones, pero no contra la democracia como forma de gobierno.

La democracia como forma de gobierno ha demostrado históricamente una gran flexibilidad. Aquí probablemente reside gran parte de su éxito y de su problema. Hace posible y facilita la integración de intereses y grupos sociales en conflicto, lo cual está en la esencia de los problemas de gobernabilidad de las sociedades complejas. El coste a pagar es una neutralidad valorativa sobre los intereses en pugna que lleva un énfasis en la democracia como sistema procedimental, anteponiéndose a su dimensión ética y normativa. En última instancia esto se traduce en la falta de un proyecto colectivo a nivel de la sociedad, que sólo puede ser encarnado por los particulares actores políticos que en cada momento ocupan las posiciones de gobierno en el sistema político.

En momentos como el actual en el que existe una cierta redefinición y recomposición de los actores políticos, se ve limitada la capacidad para impulsar un proyecto colectivo en sociedades heterogéneas, cultural, étnica o socialmente. Y así, esa ausencia de proyecto colectivo puede llevar a una cierta apatía y desidia respecto del proceso político. Las consecuencias potenciales de esta situación, sin embargo, son potencialmente negativas y no pueden dejar de ser tenidas en cuenta. Como conclusión de este excursus merece la pena aludir a la función del intelectual en la vida política (Mannheim, 1997), concretamente por lo que respecta a sus relaciones con las élites y los grupos de poder. Los intelectuales desempeñan un rol fundamental en la definición y en la proposición de las metas culturales a la opinión pública. Las orientaciones de valores elaboradas por los intelectuales representan un recurso político de primera importancia que posteriormente pueden transformarse en consenso para la clase política dominante, o en una ideología capaz de movilizarse contra ella. La experiencia histórica enseña que los intelectuales desempeñan un rol ambivalente respecto al poder, bien justificando una verdadera hegemonía ideológica y social de los partidos totalitarios (nazi-fascistas y comunistas), bien manteniendo intacta una permanente posición crítica hacia las pretensiones totalizantes de la política, incluso a costa del exilio o de la impopularidad.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMSON, P.: *Political Attitudes in America. Formation and Change*, W. H. Freeman and Company, 1983.
- ALBERONI, F.: *Movimento e istituzione*, Il Mulino, Bolonia, 1976.
- ALMOND, G. y J. COLEMAN: *The politics of the developing*, Princeton University Press, Princeton, 1960.
- ALMOND, G. y G. B. POWELL: *Política comparada: una concepción evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- ALMOND, G. y G. VERBA: *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euramérica, Madrid, 1970.
- ARDIGÒ, A.: *Crisi de governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bolonia, 1980.
- BOTTOMORE, T.: *Political sociology*, Hutchinson, Londres, 1979.
- BOVONE, L. y G. ROVATI (comps.): *Vivere in società*, Liguori, Nápoles, 1986.
- BURNHAM, J.: *La revolución de los directores*, Huemul, Buenos Aires, 1962.
- CAMPBELL, A., P. E. CONVERSE, W. E. MILLER y D. E. STOKES: *The American voter*, University of Chicago Press, 1960.
- CLARK, T. N. y S. M. LIPSET: «Are social classes dying?», en *International Sociology*, vol. 6, 1990.
- CROZIER, M., S. HUNTINGTON y J. WATANUKI: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.
- DAHL, R.: *Modern political analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1976.
- DONATI, P.: *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma, 1993.
- DONATI, P.: *Teoria relazionale della società*, Angeli, Milán, 1996.
- DOUGLAS, M.: *Come pensano le istituzioni*, Il Mulino, Bolonia, 1990.
- DUVERGER, M.: *Introducción a la política*, Ariel, Barcelona, 1983.
- DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- EASTON, D.: *A systems analysis of political life*, Wiley, Nueva York, 1965.
- EASTON, D.: *A framework for political analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1965a.
- EDLUND, J.: «Trust in government and welfare regimes: Attitudes to redistribution and financial cheating in the USA and Norway», en *European Journal of Political Research*, vol. 35, 1999.
- GIDDENS, A.: *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, Madrid, 1983.
- GILAS, M.: *La nuova classe*, Il Mulino, Bolonia, 1971.
- GUBERT, R. (comp.): *Persistenza e mutamento dei valori degli italiani*, Reverdito, Trento, 1992.
- HABERMAS, J.: *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Etas libri, Milán, 1977.
- HALMAN, L. y R. MOOR: «Individualización y cambio de valores en Europa y Norteamérica», en J. DIEZ NICOLÁS y R. INGLEHART (eds.): *Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos*, Fundesco, 1994.

- HERRERA GÓMEZ, M.: «Élites y ciudadanía societaria: una teoría relacional del pluralismo posmoderno», en *Papers, Revista de Sociología*, núm. 68, 2002, págs. 169-190.
- HERRERA GÓMEZ, M. y S. PAGÈS LUIS: «Libertad y orden en la acción social: una relectura de las aportaciones de Parsons», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, 2002, págs. 145-166.
- IGNAZI, P.: *New Challenges: Post Materialism and the Extreme Right*, Fundación Juan March, 1996.
- INGLEHART, R.: «The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies», en *American Political Science Review*, vol. 65, 1971.
- INGLEHART, R.: *The silent revolution: changing values and political styles among western publics*, Princeton University Press, Princeton, 1977.
- INGLEHART, R.: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, 1991.
- INGLEHART, R.: *Modernización y postmodernización*, CIS, 1998.
- JAIME CASTILLO, A. M.: «Familia y socialización política. La transmisión de orientaciones ideológicas en el seno de la familia española», en *Revista de Investigaciones Sociológicas*, núm. 92, 2000, págs. 125-157.
- JAIME CASTILLO, A. M.: «La cultura política en España. Entre el materialismo y el postmaterialismo», en E. BERICAT ALASTUEY (dir.): *El conflicto cultural en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2003, págs. 204-267.
- JAIME CASTILLO, A. M. y J. L. SÁEZ LOZANO: *El comportamiento electoral en la democracia española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2001.
- JONAS, F.: *Storia della sociologia*, Laterza, Bari, 1989.
- KRIESI, H.: «The Transformation of Cleavage Politics. The 1997 Stein Rokkan Lecture», en *European Journal of Political Research*, vol. 33, 1998.
- LADD, E. C.: «Why are so many people so pessimistic in so many different countries?», en *The Public Perspective*, 1993.
- LAMO DE ESPINOSA, E.: «La sociología del siglo XX», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 96, 2001, págs. 21-49.
- LASSWELL, H. D.: *Power and society: a framework for political inquiry*, Yale University Press, New Haven, 1965.
- LÓPEZ PINTOR, R.: «Descontento Político y Tendencias Electorales en Europa», en J. F. TEZANOS, J. M. MONTERO y J. A. DÍAZ (eds.): *Tendencias de Futuro en la Sociedad Española. Primer Foro sobre Tendencias Sociales*, Sistema, 1997.
- LUHMANN, N.: *Political theory in the welfare state*, Walter de Gruyter, Nueva York, 1990.
- MAFFESOLI, M.: *El tiempo de las tribus*, Icaria, Barcelona, 1990.
- MANNHEIM, K.: *Ideología y utopía: introducción a la sociología del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1997.
- MARLETTI, C.: *Media e potere*, Angeli, Milán, 1989.
- MARX, K.: *Manifiesto comunista*, El Viejo Topo, Barcelona, 1997.
- MAZZOLENI, G.: *Comunicazione politica*, Il Mulino, Bolonia, 1998.

- MELUCCI, A. (comp.): *Movimenti di rivolta. Teorie e forme dell'azione collectiva*, Etas libri, Milán.
- MERTON, R. K.: *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- MEYHAUD, J.: *La tecnocracia tra mito e realta*, Laterza, Bari, 1966.
- MICHELS, R.: *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1996.
- MONTERO, J. R., R. GUNTHER y M. TORCAL: *Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Disaffection*, Fundación Juan March, 1997.
- MOSCA, G.: *Lineamenti di scienza política*, Laterza, Bari, 1953.
- NIE, N. H., S. VERBA y J. R. PETROCIK: *The changing American voter*, Harvard University Press, 1976.
- NYE, J. S., P. D. ZELIKOW y D. C. KING (ed.): *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, 1997.
- OFFE, C.: *Capitalismo y Estado*, Revolución, Madrid, 1985.
- OFFE, C.: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1994.
- PANEBIANCO, A.: *Sistemi di partito*, Il Mulino, Bolonia, 1984.
- PARETO, V.: *Trattato di sociologia generale*, Comunità, Bolonia, 1964.
- PARSONS, T.: *Toward a general theory of action*, Harvard University Press, Cambridge, 1951.
- PARSONS, T.: *Politics and social structure*, The Free Press, Nueva York, 1969.
- PARSONS, T.: *El sistema social*, Alianza, Madrid, 1999.
- PIARR, S. J. y R. D. PUTNAM (eds.): *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, 2000.
- POULANTZAS, N.: *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1968.
- SARTORI, G.: *Elementi di teoria política*, Il Mulino, Bolonia, 1987.
- SARTORI, G.: *Homo videns. TV e post-pensiero*, Laterza, Bari, 1997.
- SCHUMPETER, J.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984.
- SCHUTZ, A.: *Fenomenología del mundo social: introducción a la sociología comprensiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- SOIA, G.: *Storia della scienza política*, NIS, Florencia, 1997.
- STOETZEL, J.: *¿Qué pensamos los europeos?*, Mapfre, Madrid, 1983.
- STOETZEL, J.: *I valori difficili*, SEI, Milán, 1984.
- TOCQUEVILLE, A. DE: *La democracia en América*, Aguilar, Madrid, 1990.
- WEBER, M.: *Economía y sociedad: esbozo de la sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- WEBER, M.: *La política como profesión*, Espasa Calpe, Madrid, 2001.
- WRIGHT MILLS, C.: *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- YANKELOVICH, D.: «How Changes in the Economy are reshaping American Values», en H. J. AARON, T. E. MANN y T. TAYLOR: *Values and Public Policy*, The Brookings Institution, 1994.