

4
F12S - 31
Recopio

MIQUEL CAMINAL BADIA
(Coordinador)

MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA

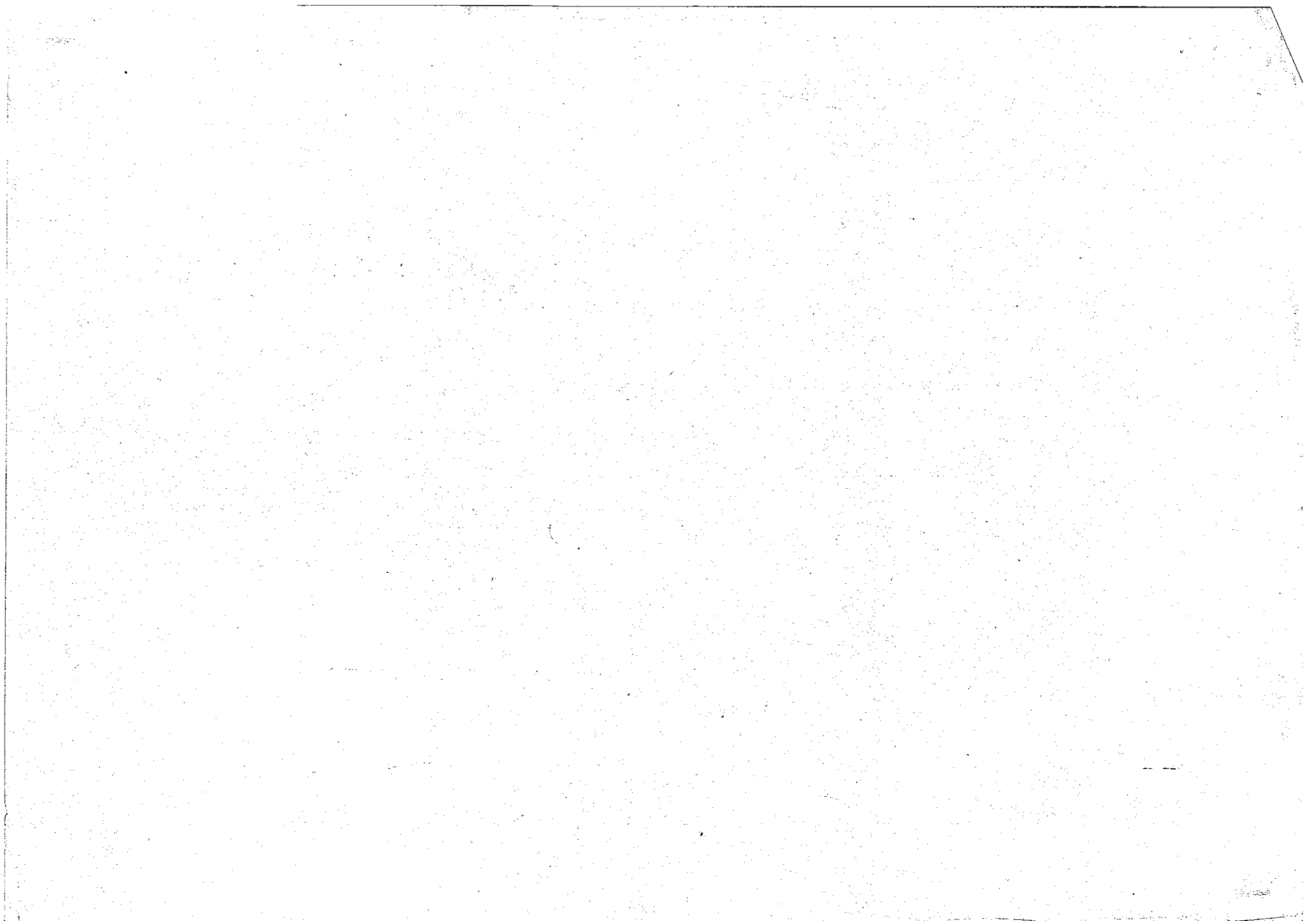
Prólogo de
JORDI CAPO GIOL

Autores

CESÁREO R. AGUILERA DE PRAT, JOAN ANTÓN,
LUIS BOUZA-BREY, MIQUEL CAMINAL,
ANTONI FERNÁNDEZ, ANDRÉS DE FRANCISCO,
EDUARD GONZALO, JORDI GUIU, JACINT JORDANA,
JOAQUIM LLEIXÀ, JAUME MAGRE, ENRIC MARTÍNEZ,
JORDI MATAS, JAIME PASTOR, AMADEU RECASENS,
FERRAN REQUEJO, RAFAEL RIBÓ, JORDI SÁNCHEZ,
ANA SANZ, XAVIER TORRENS, PERE VILANOVA

GUSTAVO E. MEDINA

tecnoS



culturales y decisiones. Ha internacionalizado y globalizado la economía, al crear mercados mundiales que transmiten instantáneamente cambios de productividad, innovaciones tecnológicas, imágenes de productos y decisiones financieras. Ha transformado radicalmente la estructura social, haciendo obsoletos gran parte de los roles y ocupaciones de la industrialización anterior, creando paro estructural y marginación, cambiando la distribución de tiempo de trabajo y de ocio y haciendo emerger nuevos grupos técnicos y profesionales ascendentes. Ha cambiado las relaciones internacionales, desplazando el poder hacia el Pacífico y sustituyendo la anterior dialéctica entre bloques por un nuevo mundo multipolar, que revitaliza el papel de las instituciones internacionales y mundiales.

En esta nueva situación, el conflicto principal posiblemente sea un conflicto entre civilizaciones (Huntington, 1993), que de momento se concreta en el enfrentamiento Norte-Sur del mundo desarrollado con el fundamentalismo. Y, finalmente, ha hecho entrar en crisis, después de cuatro siglos, al propio Estado, que resulta incapaz de gobernar la sociedad. Esta crisis afecta a la propia estructura del poder, que comienza a cambiar de sede y a depositarse en las instituciones mundiales, así como a la cultura política, cuyas dimensiones nacionales, valores e ideologías aparecen cada vez más como inadecuadas para comprender y orientar la vida política y social.

IV. EL PODER POLÍTICO ACTUAL

El poder político actual, por consiguiente, es todavía y predominantemente un poder estatal. En transición, no obstante, debido al desbordamiento de los marcos nacionales por la mayor parte de los procesos socioculturales y políticos emergentes. Esta nueva situación provoca la aparición de nuevos problemas y demandas que ya no pueden ser resueltos en el marco del Estado. Problemas medioambientales y demográficos, tales como el efecto invernadero y la necesidad de diseñar un desarrollo sostenible, la explosión demográfica y las migraciones masivas, o el aumento de la distancia entre los países desarrollados y subdesarrollados no pueden ser tratados desde el Estado nacional, sino desde instancias supranacionales o mundiales.

Y tampoco se puede continuar en la situación de vacío ideológico actual, pues la crisis de las viejas ideologías está fomentando la xenofobia, el fundamentalismo, el nacionalismo excluyente y la intolerancia.

Del estudio sumario que hemos hecho en los apartados anteriores sobre las formas del poder se puede extraer una proposición aproximativa acerca del desarrollo del poder político. Se puede decir que existe una correlación positiva entre un cambio en el sistema de estratificación y un cambio en las características y funciones del poder: cuando la diferenciación social es escasa y la estratificación adscriptiva y particularista, no existe un poder político diferenciado, sino que está inmerso en los grupos sociales. En ellos reside la dirección y el control del comportamiento social, y la resultante global para el conjunto de la sociedad se deriva de la interacción no mediada entre los grupos.

La política, en este caso, es necesario interpretarla utilizando modelos de interacción y equilibrio particularista, al igual que sucede en la actualidad con la política internacional.

Por el contrario, en el momento en que por razones de desarrollo económico, o de cambios ecológicos, tecnológicos o políticos (expansión y conquista, por ejemplo), se liberan recursos —humanos y materiales— de la vinculación adscriptiva previa, o aparecen recursos nuevos, surge un poder político diferenciado, con nuevas funciones de dirección e integración social.

La aparición del Estado implica una transformación de la política, en el sentido estructural y cultural. Con él aparecen roles especializados de dirección y sistemas de legitimación seculares, distintos de los tradicionales de carácter tribal y religioso. A partir de entonces, la política tiene que ser interpretada por medio de modelos organísmicos o cibernéticos. Es decir, modelos en los que existe un centro autónomo de dirección y articulación del conjunto del sistema, con objetivos y estructuras propios y que incluso puede llegar a adquirir la capacidad de autotransformarse.

La enumeración clásica de los rasgos típicos del poder estatal como un poder territorial y soberano, que monopoliza la coerción y la sanción del derecho, corresponde a una definición descriptiva y menos teórica de este proceso de la diferenciación estructural en que consiste la aparición del Estado.

De la observación de la situación política actual puede inferirse la hipótesis de que la revolución de la tercera ola, que produce la aparición de nuevos «recursos libres flotantes» que sobrepasan los marcos nacionales y modifican el sistema de estratificación actual, hará aparecer nuevas formas políticas, más amplias y menos burocráticas de dirección, integración y control (Bell, 1976; Toffler, 1984, 1990).

V. EL PODER POLÍTICO COMO SISTEMA

En el análisis del poder estatal, desde los primeros momentos de su aparición, se ha intentado definir diversas funciones o modos recurrentes de actividad típicos del poder político. Desde la clásica teoría de la división de poderes de Montesquieu (1772) hasta la neoclásica de Almond y Coleman (1970), cada autor ha intentado tipificar y clasificar las actividades del poder político.

Estas clasificaciones tienden generalmente a identificar diversas funciones desempeñadas por estructuras especializadas, partiendo del presupuesto de que las funciones son las mismas en todos los Estados, aunque las estructuras puedan variar. De este modo, la identificación de unas funciones universales sirve para el análisis comparativo de los diversos sistemas y para la evaluación de la mayor funcionalidad o disfuncionalidad política de las diversas estructuras concretas.

Sin embargo, lo que no se precisa con claridad en muchas ocasiones es si el concepto de función se refiere a la función del poder político para la sociedad o a la de una estructura concreta para el conjunto del sistema político —concepto, este último, también impreciso en muchas ocasiones—.

Como ya he apuntado páginas atrás, en el tratamiento de este tema parto del postulado de que la política es la actividad de dirección, ordenación e integración de las situaciones sociales; actividad sin la cual las situaciones no existen. El poder político, por consiguiente, realiza estas funciones para la sociedad, y cuando no las realiza, o la sociedad desaparece y el poder político se derrumba, o el poder político es sustituido por otro para evitar la descomposición social.

A partir de esta tesis de las funciones del poder político, no obstante, conviene precisar más, identificando lo que podríamos denominar como operaciones típicas del poder o procesos de gobierno de la sociedad¹⁶. Considero que éstas son las siguientes:

1. Una actividad de dirección suprema de la sociedad, consistente en:

La determinación de la orientación política, que se concreta en la definición de la situación, el establecimiento de los grandes objetivos societales y la determinación de las estrategias y tácticas pertinentes.

La defensa exterior e interior.

La normación, o establecimiento de las normas generales y superiores de la sociedad.

2. Una actividad de ordenación e integración de la sociedad, que se subdivide a su vez en:

La actividad administrativa, mediante la cual se ejecutan las normas y decisiones generales, se proporcionan servicios públicos a la población, y se extraen los recursos materiales y humanos necesarios para el funcionamiento del poder político.

La actividad judicial, mediante la cual se adjudica el derecho preferente a los intereses conflictivos en los casos concretos.

La actividad político-partidista, mediante la cual los diversos grupos determinan sus proyectos, estrategias y tácticas políticas, movilizan apoyos para los mismos y atienden al reclutamiento de los titulares de los cargos públicos y a su sucesión en el poder político (ver el cuadro número 1).

CUADRO N.º 1

Procesos de gobierno de la sociedad

DIRECCIÓN SUPREMA	ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN
Orientación política Defensa exterior e interior Normación	Actividad administrativa Actividad judicial Actividad político-partidista

La realización de cada una de estas operaciones o procesos de gobierno es compartida, generalmente, por varias estructuras o instituciones. Así, por ejemplo, la determinación de la orientación política la realizan fundamentalmente los órganos de dirección de los partidos, los medios de comunicación social, los gobiernos y, en

¹⁶ Véase, para este tema, FRIEDRICH (1968, Cuarta parte); WISEMAN (1971); EISENSTADT (1966). En la elaboración de este esquema de los procesos de gobierno, sigo en alguna medida la clasificación de Eisenstadt.

su caso, los electores. La normación la realizan los parlamentos, los gobiernos y determinados órganos de la administración, etc.

La realización de esta actividad de gobierno por parte del poder político es una respuesta a proyectos, problemas y demandas sociales, y la adopción de decisiones y ejecución de acciones en que consiste esta acción de gobierno produce unos resultados en la sociedad que redundan en un cambio la situación social y en una transformación de los proyectos, problemas y demandas iniciales.

Por eso, la actividad política de una sociedad puede considerarse como un flujo constante y cambiante de información y coerción entre diversas unidades estructurales interdependientes, que mantienen unas relaciones relativamente estables entre sí. Esta interdependencia permanente entre unidades relativamente estables da lugar a un sistema, es decir, a una realidad nueva con sus propias pautas de comportamiento y variación.

VI. LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS EN LA CIENCIA POLÍTICA

La elaboración metódica de la concepción del poder político como sistema comenzó a producirse en Norteamérica a partir de la Segunda Guerra Mundial, por influencia de la «teoría de los sistemas generales» desarrollada por Bertalanffy. Desde aquella época y hasta la actualidad, la teoría de los sistemas impregna, como un nuevo paradigma, los diversos enfoques de ciencia política y, en general, de las diversas ciencias sociales.

Como afirmaba ya entonces Ackoff (1959),

[...] La tendencia a estudiar los sistemas como entidades, más que como conglomerados de elementos, es coherente con aquella otra, propia de la ciencia contemporánea, a dejar de aislar los fenómenos en contextos estrechamente limitados, y a examinar preferentemente la interacción, en el marco de porciones cada vez más amplias de la naturaleza. Bajo el rótulo «investigación de sistemas» y sus muchos sinónimos hemos sido testigos de la convergencia contemporánea de muy diversos desarrollos científicos especializados [...]. Estos diversos programas de investigación, y muchos otros, se encuentran entrelazados en un esfuerzo de investigación cooperativo que abarca un espectro constantemente creciente de disciplinas científicas y técnicas. Estamos participando en lo que probablemente sea el esfuerzo más omnicompreensivo que se haya hecho hasta ahora por alcanzar una síntesis del conocimiento científico.

El concepto de sistema es el de un conjunto cohesivo e interdependiente de elementos que interactúan entre sí y con el ambiente, pero que no puede ser descrito ni entendido como la mera suma de sus partes. Estas, en efecto, actúan de modo distinto que si estuvieran aisladas, ya que su comportamiento depende del de las demás y de la lógica global del conjunto del sistema¹⁷.

¹⁷ Para BERTALANFFY (1973, p. 17), por ejemplo, un sistema «... consiste en partes en interacción... Un sistema, o "complejidad organizada" puede definirse por la existencia de "interacciones fuertes", o interacciones que no son triviales, es decir, no lineales». Ver, también, del mismo autor, «Perspectivas en la teoría general de sistemas» (1979), «Tendencias en la teoría general de sistemas» (1973).

Por lo que se refiere a los sistemas sociales, es clásica la definición de PARSONS (1982, p. 17), según la cual «[...] un sistema social —reducido a los términos más simples— consiste, pues, en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a "obtener un óptimo de

A lo largo de su evolución en las ciencias sociales, la teoría de los sistemas ha elaborado diversos modelos analíticos con el fin de describir el comportamiento de aquéllos:

a) En primer lugar, el modelo estructural-funcional, derivado de una cierta concepción de los organismos vivos y muy utilizado en antropología y sociología¹⁸.

Para el estructural-funcionalismo, los sistemas vivos son «sistemas abiertos», es decir, que mantienen un flujo continuo de intercambio con su ambiente. A pesar de lo cual, se mantienen en un «estado constante». Cada una de sus partes o subsistemas ocupa una posición estable, formando en conjunto una estructura. Estos subsistemas desempeñan una serie de funciones que contribuyen a la continuidad estructural y a la supervivencia del sistema.

De acuerdo con Merton (1957, p. 49), este enfoque sigue los siguientes pasos metodológicos:

En primer término, se establecen ciertos requisitos funcionales de los organismos, que tienen que satisfacerse para que estos sobrevivan o funcionen con algún grado de eficacia. En segundo lugar, se realiza una descripción concreta y detallada de los dispositivos (estructuras y procesos) mediante los cuales se satisfacen típicamente esos requisitos en casos «normales». En tercer lugar, si se destruyen algunos de los mecanismos típicos que satisfacen tales requisitos, o se encuentra que funcionan de manera inadecuada, el observador se sensibiliza para la necesidad de descubrir mecanismos compensatorios (si los hay) que cumplan la función necesaria. En cuarto lugar, e implícita en todo lo anterior, hay una exposición detallada de la estructura para la cual valen los requisitos funcionales, así como de los dispositivos mediante los cuales se cumple la función.

El énfasis principal del enfoque estructural-funcional es el equilibrio, el mantenimiento del sistema, mediante mecanismos homeostáticos. Carece, por el contrario, de una percepción de la heterostasis, es decir, del cambio, la producción de estados improbables, la creatividad, la emergencia de nuevos sistemas, etc.

En el ámbito de la ciencia política, el más típico representante del estructural-funcionalismo es Almond, con su modelo de las funciones del sistema político¹⁹.

Para él,

el análisis de las estructuras políticas y de su relación con las funciones permite describir y comparar sistemas muy diferentes. Nosotros hemos definido el concepto de sistema, y la tipología de las funciones; de manera que implican que todos ellos deben desempeñar dichas funciones. De este modo, podemos comparar los sistemas observando qué estructuras políticas desempeñan las diversas funciones. La gran ventaja de un enfoque estructural-funcional como éste reside en que nos permite evitar la confusión entre los fines formales de las estructuras y las funciones políticas que de hecho desempeñan [Almond, 1966, p. 33].

gratificación" y cuyas relaciones con sus situaciones —incluyendo a los demás actores— están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos.»

¹⁸ Ver MERTON (1957, Rev. Ed.); PARSONS (1951, 1960).

¹⁹ Ver ALMOND y COLEMAN (1960); ALMOND y POWELL (1966). Ver también la edición revisada de esta misma obra, de 1978.

b) En segundo lugar, el otro modelo más significativo desarrollado por la teoría de los sistemas es el modelo cibernético. En él, se concibe al sistema, en su estructura y funcionamiento, como análogo a los servomecanismos. Es decir, como un sistema abierto, pero además dotado de mecanismos de retroalimentación o «feedback», que le permiten un comportamiento intencional. Este comportamiento intencional incluye además la posibilidad de una reestructuración total del sistema, como consecuencia de su potencialidad para el cambio de metas derivada de su capacidad de aprendizaje.

Los autores más significativos de este enfoque, en el ámbito de la ciencia política, son Easton y Deutsch²⁰.

Easton (1969, p. 48) expone brillantemente su concepción de la teoría de los sistemas de la manera siguiente:

[...] Tal como yo lo concibo, el análisis sistemático arranca en general de la concepción de la vida política como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, y a cuya influencia está constantemente expuesto. En tal sentido, resulta útil interpretar los fenómenos políticos como constitutivos de un sistema abierto que debe abordar los problemas generados por su exposición a las influencias procedentes de estos sistemas ambientales. Para que subsista es preciso que consiga retroalimentarse en grado suficiente de sus realizaciones pasadas y que pueda tomar medidas para regular su conducta futura. Dicha regulación exigirá tal vez la adaptación simple a un medio cambiante, según las metas fijadas, pero también modificar metas antiguas o transformarlas por entero. Quizá no baste la adaptación simple y sea necesario que el sistema cuente con la capacidad de transformar su propia estructura y procesos internos.

Para Easton, en concreto, el sistema político puede considerarse, desde diversos puntos de vista, como:

- a') Una serie de interacciones por medio de la cual se asignan de manera autorizada las cosas valiosas de la sociedad.
- b') Un medio para resolver diferencias.
- c') Una serie de interacciones por medio de las cuales las demandas son procesadas y transformadas en productos.
- d') El medio a través del cual se movilizan y orientan los recursos y energías de la sociedad hacia la consecución de objetivos.

[...] Esto no quiere decir que cualquiera de estas interpretaciones alternativas pueda ser considerada correcta y las demás falsas. Cada una enfoca las funciones del sistema político de un modo ligeramente diferente [Easton, 1963b, p. 153].

Para Easton, el sistema político actúa mediante la realización de un proceso de conversión de demandas y apoyos en decisiones y acciones. Si el sistema se ve incapacitado para adoptar decisiones, o éstas no son aceptadas por la sociedad, no podrá persistir, siendo sustituido por otro.

Por otra parte, es característico del sistema político que sus decisiones, y acciones retroactúan sobre el nivel de apoyo y demandas sociales, afectando de este modo,

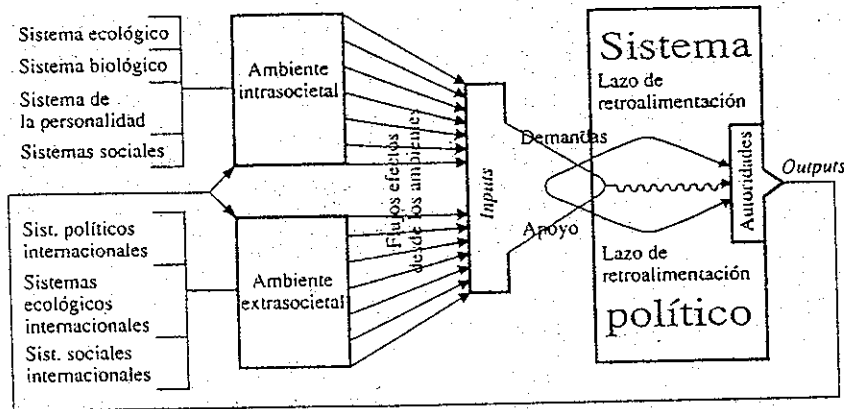
²⁰ Ver DEUTSCH (1969); EASTON [1965a (está editado en castellano, con el título de «Esquema para el análisis político», 1969) 1965b].

las consecuencias de su acción, a sus propias variables esenciales. Y, puesto que, mediante los mecanismos de retroalimentación o *feedback*, las autoridades del sistema pueden conocer los efectos de sus decisiones y acciones, y el estado del sistema y su ambiente, se posibilita de este modo una acción de gobierno intencional y coherente, y no guiada por el azar.

En el cuadro número 2 podemos ver una representación gráfica del modelo de sistema político de Easton (Easton, 1965b, p. 30).

CUADRO N.º 2

Modelo del sistema político de Easton



Lazo de retroalimentación

En el marco del enfoque de Easton se pueden distinguir cuatro especies diferentes de cambio político:

1. *Un cambio de estado del sistema*, consistente en cambios de las variables esenciales del sistema que no afectan el modo característico de funcionamiento del mismo. Por ejemplo, pueden cambiar el contenido, frecuencia o número de las demandas, o el nivel de apoyo (difuso o específico), o las autoridades, sin que el sistema cambie en su pauta característica de funcionamiento.

2. *Un cambio de régimen (o tipo de sistema)*, consistente en modificaciones del modo característico de actuación del sistema a través de su proceso de conversión de demandas en productos. En este caso, se producen alteraciones fundamentales en los valores, objetivos y estructuras de autoridad del sistema. Como por ejemplo, cuando se pasa de un sistema autoritario a otro democrático, o viceversa. En estos casos, generalmente también se produce un cambio en las autoridades políticas, siendo sustituidas las antiguas por otras nuevas que son las que instauran el nuevo sistema político.

3. *Un cambio de la comunidad política*, cuando ésta se rompe, siendo sustituida por dos o más comunidades nuevas, como consecuencia del triunfo de movimientos secesionistas.

4. *Una destrucción o fallo en la persistencia del sistema*, cuando éste es incapaz de tomar decisiones o éstas no son aceptadas por la mayor parte de los miembros de la sociedad. En este supuesto, la sociedad se descompone en una guerra de todos contra todos que puede conducir a la emergencia posterior de uno o varios sistemas políticos nuevos, o a la absorción de la antigua sociedad por otra. El caso más típico de esta situación podría ser el Líbano de estos últimos años (Easton, 1973).

En definitiva, podemos concluir este rápido balance de la teoría de los sistemas en la ciencia política, afirmando su utilidad como enfoque teórico para el análisis del poder, principalmente en lo que se refiere al modelo cibernético. Éste ha sabido superar el defecto principal del estructural-funcionalismo, su parcialidad, mediante una adecuada percepción del cambio político.

Por otra parte, la teoría de los sistemas sigue vigente en la actualidad, e incluso podríamos decir que como paradigma, dado que desde mediados de los años sesenta, en que se elaboraron los grandes modelos teóricos de la ciencia política actual, ésta ha seguido su curso mediante teorías de rango medio, como la referente a las políticas públicas o las de la «elección racional» y análisis concretos de diversos países o aspectos, pero siempre en el marco de la teoría general de los sistemas²¹.

No obstante, las aproximaciones pioneras de Easton y Deutsch fueron desarrolladas posteriormente por diversos autores, mediante una elaboración más detallada del modelo de sistema político. En las páginas siguientes intentaré describir más detenidamente la estructura y funcionamiento del sistema a través de un modelo propio²².

VII. LOS LÍMITES Y COMPONENTES DEL SISTEMA POLÍTICO

Como habíamos dicho, el sistema político es una totalidad, compuesta de elementos y relaciones, entre ellos y con el ambiente. La determinación de las unidades componentes del sistema, así como de sus límites, constituye el principal motivo de discrepancia entre los autores en el momento de elaborar un modelo.

El primer problema que surge con respecto a la noción del sistema político es precisamente el de su definición, el de sus límites. Ante él cabe adoptar diversas posiciones que varían entre dos polos extremos, uno restrictivo y otro extensivo.

La posición más restrictiva considera como elementos del sistema político únicamente las instituciones estatales y las autoridades que las integran, y como a su-

²¹ Para un estudio más pormenorizado de la teoría de los sistemas, véanse MEEHAN (1968) y WISEMAN (1966); YOUNG (1968).

²² Para ello, tomaré como base las ideas de David APTER, a mi juicio, uno de los autores más originales y creativos en el tratamiento de esta cuestión. Ver D. APTER (1965, 1970, 1971).

tos políticos solamente aquellos tratados mediante decisiones o acciones institucionales, de carácter directivo, normativo o administrativo.

El inconveniente teórico y práctico de esta posición es que restringe el ámbito de lo político, sus sujetos, y problemas, obstaculizando la percepción de dimensiones esenciales para la comprensión de los procesos políticos, tales como las relaciones de poder e influencia entre las autoridades y los grupos sociales, los procesos de socialización y creación de opinión, los efectos del cambio social sobre la vida política, o las propias causas y dimensiones del cambio político.

Desde este punto de vista, por ejemplo, solamente se podría entender un tipo de cambio político, el emprendido por las autoridades, mediante la vía de la reforma, pero sin percibir su sentido global, y sus causas extrainstitucionales. Y, por ende, se bloquearía la comprensión de las crisis globales de los sistemas, de su derrumbe debido a procesos revolucionarios o de desintegración política.

- 2) La concepción más extensiva identifica como político todo el ámbito de la sociedad, pero, ante el riesgo de quedarse sin objeto debido a la ausencia de límites del mismo, inmediatamente matiza esta definición, añadiendo como rasgo definitorio de lo político el conflicto, o la coerción. Con ello, se vuelve a reducir indebidamente el ámbito de lo político al poder coercitivo —por tanto, el estatal— o a las situaciones conflictivas, perdiendo de vista el poder no coercitivo y las situaciones de cooperación o conciliación.

En mi opinión, es preciso buscar un punto de aproximación teórico que trascienda los límites institucionales de definición de lo político, haciendo coextensivo el sistema político con el conjunto de la sociedad, pero incluyendo en él solamente algunos aspectos de la misma: aquellos problemas, demandas, expresiones de descontento o violencia, o apoyos, que requieren decisiones o acciones colectivas de gobierno. Es decir, que exigen acciones de dirección, ordenación o integración de la vida social.

Este enfoque aproximativo exige tener en cuenta todas las dimensiones de la vida social que son sometidas a la actividad política y todos los sujetos que ejercen poder o influencia sobre las decisiones y acciones de gobierno.

Pero para poder alcanzar un mínimo de precisión en la definición de los límites del sistema existe un problema teórico previo, que es el de determinar sus *unidades constitutivas*.

De acuerdo con el modelo que estoy desarrollando, los sistemas políticos están constituidos por tres unidades: la sociedad, la elite política y el gobierno. Su orden de enunciación designa también una secuencia descendente de generalidad y abstracción.

El gobierno, en concreto, es la unidad mínima del sistema, constituida por aquel conjunto de personas que, en cada país, asume la responsabilidad ejecutiva última con respecto a la dirección y control de la sociedad.

Por ejemplo, en un sistema democrático parlamentario, el gobierno corresponde al «gobierno» como órgano, mientras que en un sistema comunista corresponde al Presidium del Soviet Supremo y al Buró Político del Comité Central del Partido Comunista.

La sociedad es el agrupamiento social más amplio, de base territorial, sobre el que se ejerce el poder político. Desde el punto de vista de la construcción de un modelo, se puede considerar que está compuesta por elementos estructurales y culturales:

Los elementos estructurales consisten en agrupamientos y grupos, diferenciados por su menor o mayor grado de organización y acción colectiva (desde las etnias, clases o categorías de estratificación, a los grupos de presión). Sea cual sea su grado de organización constituyen, no obstante, el marco estructural básico de identificación, posicionamiento y acción de los individuos.

Los elementos culturales consisten en el conjunto de valores, ideologías, creencias e intereses que motivan el comportamiento de los agrupamientos, grupos e individuos.

Ambos elementos, estructurales y culturales, constituyen las variables del modelo de sistema político en el nivel de la sociedad, a partir de las cuales se origina la acción política.

La elite política está constituida por un grupo reducido de individuos que se caracteriza por su posibilidad de acceso al gobierno y su función mediadora entre aquél y la sociedad, traduciendo las aspiraciones y deseos sociales en demandas y proyectos y ejecutando las decisiones de gobierno. Transformándolas en acciones políticas de dirección, ordenación e integración social.

Desde mi punto de vista, la resolución del problema de los límites del sistema político depende de la concepción que se tenga de la elite política. Y, de acuerdo con lo dicho anteriormente, parece más productivo teóricamente mantener una concepción amplia de la misma. Pero eso exige estratificar sus diversos componentes, según el quantum de poder e influencia con que cuentan en esta actividad de mediación entre el gobierno y la sociedad.

La elite política se define por su acceso al gobierno, mediante su ocupación, o su influencia o control sobre el mismo. El acceso al gobierno es la resultante del poder que cada individuo o grupo posee, ya sea éste estrictamente político, como en el caso de los partidos, o bien de otro tipo, como sucede con los grupos de interés y presión o los grupos institucionales.

La elite política actúa en el marco de diversas estructuras, que se pueden clasificar en primarias, secundarias o terciarias según su mayor o menor proximidad al gobierno (Apter, 1971, p. 133).

— Las estructuras primarias son las legislaturas, administraciones públicas y judicaturas. A través de ellas se efectúan las actividades de adopción y ejecución de decisiones de gobierno. Constituyen los instrumentos oficiales de dirección, ordenación e integración.

— Las estructuras secundarias están constituidas por los movimientos y partidos políticos, grupos religiosos y étnicos, medios de comunicación y centros de investigación y estudios. Es decir, por todos aquellos grupos que conforman la opinión pública.

— Las estructuras terciarias están constituidas por los diversos grupos de interés y presión, tales como sindicatos, y organizaciones y grupos empresariales, profesionales y culturales.

La estructura de la elite política varía según el tipo del sistema, según cada sistema concreto, y según cada fase y momento de desarrollo del mismo. Así, por ejemplo, no es la misma la composición de la elite política de un sistema autoritario que la de un sistema democrático: ni la estructura de la elite política inglesa y norteamericana, ni tampoco es la misma la composición y estructura de la elite política del franquismo durante la fase de instauración y la postguerra que durante la fase del desarrollismo de los años sesenta.

Los cambios en la composición de la elite política, si se producen sin un cambio del tipo de sistema, pueden significar un mero relevo de las autoridades gubernamentales, o bien cambios más significativos con respecto al funcionamiento y evolución del sistema político.

Además de la elite política, este enfoque exige tener presente la posible presencia de una *contraelite*, sin acceso al gobierno, que forme parte del sistema político sin estar integrada en él, y que podría canalizar el descontento y la violencia política dirigiéndolos hacia un cambio de sistema.

El gobierno es la unidad estratégica del sistema político. Según el tipo de sistema, el gobierno se relaciona de diversos modos con la sociedad y la elite política.

En sus relaciones con la sociedad, el gobierno puede asumir diversos tipos de valores u objetivos centrales, según el sistema del que formen parte:

Para los *sistemas comunistas*, por ejemplo, el objetivo central es la *revolución social*, la realización de una transformación radical igualitaria de la sociedad a la que subordinan todos los demás objetivos.

Para los *sistemas autoritarios conservadores*, por ejemplo, el objetivo central es la *salvación nacional*, el mantenimiento de la unidad y el orden de la sociedad, impidiendo su destrucción o transformación.

Para los *sistemas democráticos*, por ejemplo, el objetivo central es la realización de la *voluntad popular*, sin definir cuál sea ésta. Asumiendo como objetivo central, por tanto, únicamente el *mantenimiento de la apertura del sistema* a la que resulte ser la voluntad mayoritaria del pueblo en cada momento.

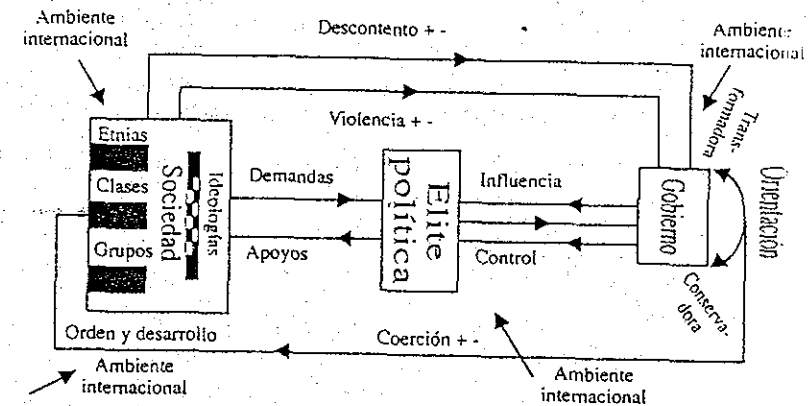
Por otra parte, en el contexto del tipo de autoridad existente que, como veremos, puede ser jerárquica o participativa, se configuran diversas estructuras de relación entre el gobierno y la elite política:

1. En primer lugar, la *estructura de adopción de decisiones* puede encontrarse más o menos centralizada o descentralizada; personalizada o institucionalizada.
2. Por otra parte, la *estructura de influencia y control* estratifica a la elite política en diversos grupos, según sus grados de influencia y control sobre el gobierno.

Estas son, por consiguiente, las unidades del sistema político. Las relaciones entre ellas y con el ambiente pueden analizarse a través de un modelo, que desarrollaré seguidamente, y cuya representación gráfica puede verse en el cuadro número 3:

CUADRO N.º 3

Un modelo de sistema político



VIII. LA ESTRUCTURA, EL PROCESO Y LOS TIPOS DE SISTEMAS POLÍTICOS

Desde el punto de vista estático, cada sistema político tiene una *estructura determinada*, según cómo se articulen las relaciones entre la sociedad, la elite política y el gobierno. Estas relaciones adquieren sentido por medio de unos principios de legitimación, finales o instrumentales, definidos por la cultura política y las ideologías del sistema. Según cuáles sean estas relaciones estructurales y los valores que las legitiman, se puede elaborar una clasificación de diversos tipos de sistemas, como veremos después.

Desde el punto de vista dinámico, el sistema político es un flujo constante de interacción entre sus tres unidades, un *proceso político*, mediante el cual se forman expectativas y demandas sociales, que pueden ser transmitidas y transformadas en proyectos, estrategias y tácticas por la elite y convertidas en decisiones y acciones por el gobierno y aquélla. Estas decisiones y acciones van dirigidas a la consecución del orden y desarrollo, según la concepción que se sostenga de estos objetivos en el marco de los objetivos centrales del sistema.

Este flujo de interacción entre las unidades del sistema es un flujo de información y coerción en el que cada secuencia influye en la siguiente por medio de los mecanismos de *feedback* o realimentación.

Por lo general, en el proceso político existe una relación inversa entre información y coerción, de manera que los gobiernos recurren a la coerción cuando no pueden atender a las demandas sociales. O institucionalizan la coerción, como sucede en los sistemas de autoridad jerárquica, a fin de no atender a aquella información incongruente con los objetivos centrales del sistema. La coerción anula las fuentes de información, por lo que puede dar lugar a incertidumbre, deslegitimación del si-

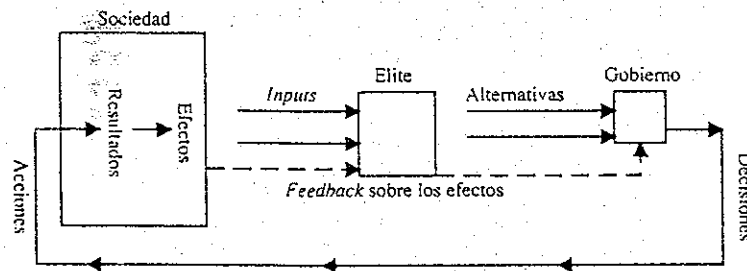
tema o aparición de descontento y violencia política contra la elite, el gobierno o el sistema.

El funcionamiento normal de los sistemas, a través del *proceso político*, sigue la secuencia siguiente (Ver cuadro número 4):

- 1) Expresión de *inputs* (demandas, apoyos, manifestaciones de descontento, violencia) por parte de los grupos sociales, a través de sus elites.
- 2) Formulación de *opciones* por parte de la elite política.
- 3) Adopción de *decisiones* por parte de las instituciones.
- 4) Realización de *acciones* por parte de la elite política y la Administración pública.
- 5) Producción de *resultados* en la vida social.
- 6) Producción de *efectos* sobre el estado del sistema, a través de cambios en el flujo de «inputs», e interpretación de los efectos, mediante mecanismos de *feedback* o *realimentación*, por parte de la elite política y el gobierno²³.

CUADRO N.º 4.

El proceso político



El proceso normal de funcionamiento del sistema político está orientado a la realización de los objetivos de orden y desarrollo, según la concepción que de los mismos tengan los gobernantes, de acuerdo con los rasgos centrales del sistema político.

Por otra parte, la *estructura del sistema político* se define por las relaciones entre sus componentes. Es decir, entre la sociedad, la elite y el gobierno. Según como se configuren estas relaciones, nos encontramos con diversos tipos de sistemas.

²³ El mecanismo del *feedback* ha sido definido por N. WIENER como «la capacidad de ajustar la conducta futura según los efectos de la acción pasada». Vid. WIENER (1954, revised ed., p. 33).

En las relaciones entre estos componentes del sistema político deben tenerse en cuenta dos clases de elementos, unos de carácter estructural y otros de carácter cultural:

En primer lugar, el *tipo de autoridad*, de carácter estructural, define el modo en que se constituye y funciona el poder político del gobierno en sus relaciones con la sociedad y la elite política.

Según esta dimensión, la autoridad puede ser *jerárquica o autocrática*, por un lado, o *participativa*, por el otro.

La *autoridad jerárquica* emana de la cúspide del poder, desciende de arriba abajo, mediante delegación, por lo que se articula en estructuras monocráticas u oligárquicas, para las que el pluralismo político de la elite o de la sociedad constituyen un factor de desorden, desintegración o inmovilismo y un riesgo de descomposición.

La concepción del orden operante en este tipo de autoridad es la de que la unidad política de la sociedad es fruto del poder incontestado que emana de la cúspide del gobierno.

La *autoridad participativa* se constituye y funciona de abajo arriba, mediante elección y representación, por lo que la unidad política de la sociedad, que el gobierno encarna, se deriva del pluralismo y la participación.

El poder es fruto de la representación del máximo posible de voluntades, y del acuerdo sobre un mínimo común de principios y procedimientos de gobierno.

Según exista uno u otro tipo de autoridad, se configuran de modo distinto dos estructuras de relación del gobierno con la elite política: la *estructura de influencia y control* de la elite política sobre el gobierno, y la *estructura de adopción de decisiones* de gobierno.

En el caso de la autoridad jerárquica, la elite es cooptada y escasamente plural, tiende a ser relativamente monolítica y las relaciones de control se producen de arriba a abajo. La estructura de adopción de decisiones de gobierno suele ser centralizada y el poder está concentrado en un solo órgano que actúa con total autoridad para adoptar las decisiones más importantes.

En el caso de la autoridad participativa, la elite es plural, surge autónomamente de los grupos sociales y se estratifica en diversos grados de influencia según el poder social de los grupos que representa. Existe un control de la elite política sobre el gobierno, que se ejerce desde las estructuras primarias de la elite (parlamentos y tribunales, principalmente), la estructura de adopción de decisiones no necesariamente es centralizada, y siempre se encuentra dividida, requiriéndose la participación de varios órganos para adoptar las decisiones más importantes.

Los elementos culturales del sistema político están constituidos por los valores o principios de legitimación, que pueden tener carácter sacro o secular y se dividen en últimos o finales, e inmediatos o instrumentales. Estos principios de legitimación justifican o dan sentido a las orientaciones hacia metas y a las relaciones estructurales entre los elementos del poder político.

Según estas dos dimensiones, valores y relaciones de autoridad, se pueden definir diversos tipos de sistemas políticos.

Antes de entrar en el desarrollo de esta cuestión, no obstante, conviene tener presente que existen bastantes discrepancias entre los politólogos en lo que se refiere a la tipología de los sistemas²⁴.

Si bien es cierto que se produce acuerdo con respecto a los rasgos de los sistemas democráticos, existe multitud de clasificaciones y entrecruzamientos por lo que se refiere a los diversos tipos de sistemas basados en formas de autoridad jerárquica.

Un primer problema lo constituye el de si la categoría de *totalitarismo* es utilizable como término de clasificación o si, por el contrario, resulta demasiado amplia, al abarcar sistemas como el comunista y el nazi, que tienen rasgos coincidentes pero también amplias divergencias en su estructura y funcionamiento.

Para Brzezinski (1962):

el totalitarismo es una nueva forma de gobierno incluida dentro de la clasificación más general de las dictaduras. Un sistema en el que instrumentos tecnológicamente avanzados de poder político son ejercidos sin control por el liderazgo centralizado de un movimiento de elite, con el objetivo de efectuar una revolución social total, incluido el condicionamiento del hombre en base a determinadas y arbitrarias presunciones ideológicas, proclamadas dentro de una atmósfera de unanimidad coercitiva del conjunto de la población.

Para Linz (1975, p. 191), por otra parte, existe un sistema totalitario cuando:

- [...] 1. Existe un centro de poder monista, aunque no monolítico, y cualquier pluralismo institucional o grupal que exista deriva su legitimidad de ese centro, está creado y mediatizado por él, en lugar de ser un producto del desarrollo de la sociedad preexistente.
2. Existe una ideología exclusiva, autónoma y más o menos intelectualmente elaborada, con la que se identifican el líder o el grupo dirigente y el partido que los sirve. Esta ideología es utilizada como base de las políticas o manipulada para legitimarlas, y está circundada por determinados límites más allá de los cuales se sanciona la heterodoxia. La ideología abarca algo más que un particular programa político o una definición de los límites de la acción política legítima, proporcionando además un sentido de la historia, algún significado último, y una interpretación de la realidad social.
3. Se estimula la participación popular y la movilización activa al servicio de tareas políticas y sociales colectivas, siendo exigida, canalizada y recompensada esta movilización por medio de un partido único y muchos grupos secundarios de carácter monopolístico. La obediencia pasiva y la apatía, el recogimiento en roles políticos «parroquiales» o «de súbdito», característicos de muchos regímenes autoritarios, no se considera deseable por parte de los dirigentes.

Desde mi punto de vista, y aunque con la reserva de definir subtipos dentro de la categoría de sistema totalitario, ésta puede resultar útil. Sin embargo, en la actualidad no existen ya casos empíricos de este tipo de sistema, debido a la desaparición de los regímenes nazi y fascista, y a la burocratización, evolución o derrumbe de los sistemas comunistas.

Cabría pensar, por otra parte, en añadir un tercer subtipo, teocrático o fundamentalista, dentro de esta categoría, aunque con la salvedad de que sus rasgos es-

²⁴ En el tema de la clasificación de los sistemas políticos existe una bibliografía bastante amplia. Para una revisión rápida, véase WISEMAN (1967). Véase también BLONDEL (1973, 1972); ALMONO y POWELL Jr. (1978); DAHL (1973).

tructurales son totalmente distintos, más descentralizados, al constituir la religión trascendente el fundamento del sistema y encontrarse ésta difundida en la sociedad.

Un segundo problema que plantea la clasificación de los sistemas basados en formas de autoridad jerárquica es el de que la categoría de *sistema autoritario* resulta igualmente demasiado amplia, incluyendo la mayor parte de los regímenes existentes en la actualidad y obligando a la determinación de múltiples subtipos a fin de abarcar toda la amplísima realidad a la que tiene que conceptualizar.

Utilizando los criterios de Linz, un sistema autoritario se caracteriza por tener una estructura de poder jerárquica, y un pluralismo político limitado, y por carecer de una ideología elaborada y de una movilización política extensa o intensa.

En efecto, para él (1970, p. 255), los sistemas autoritarios son

[...] sistemas políticos caracterizados por un pluralismo político limitado y no responsable, sin una ideología directora elaborada, pero en los que existen mentalidades distintivas, carencia de movilización política extensa o intensa excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en el cual un líder, u ocasionalmente un pequeño grupo, ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero de hecho bastante predecibles.

El problema, como decíamos líneas atrás, surge de que los principios de legitimación que sustentan a los sistemas autoritarios son bastante diversos, incluyendo objetivos tales como la construcción o la salvación nacional, la independencia de la metrópoli, o el desarrollo y la modernización. Por ello, se hace preciso diferenciar subtipos en función de estos distintos objetivos²⁵.

Desde mi punto de vista, dentro del sistema autoritario cabe diferenciar dos subtipos, el conservador y el populista; según que el objetivo central del sistema sea la salvación nacional o la modernización.

Un tercer problema que surge de la clasificación de los sistemas de autoridad jerárquica es el de los límites entre los sistemas totalitarios y autoritarios, ya que en muchas ocasiones la frontera entre ambos no resulta claramente determinada. Además de ello, el paso de un tipo a otro de sistema se efectúa en algunos casos sin solución de continuidad. O, en otras ocasiones, el autoritarismo es un totalitarismo «deficiente» o «frenado», en términos de Linz (1975, pp. 332 ss.). Es decir, un totalitarismo que es incapaz de imponerse debido al subdesarrollo o al pluralismo de la sociedad.

Resumiendo, por consiguiente, estas son las tres mayores dificultades de la clasificación de los sistemas de autoridad jerárquica:

1. Si la categoría del sistema totalitario es útil o no.
2. Si el tipo de sistema autoritario no debería desaparecer para ser sustituido por varios tipos que reflejaran mejor la enorme riqueza empírica existente.

²⁵ LINZ (1975), por ejemplo, distingue dentro de los *sistemas autoritarios* siete subtipos:

- a) Los regímenes burocrático-militares.
- b) Los regímenes basados en el estatismo orgánico.
- c) Los regímenes movilizados emergentes de sociedades postdemocráticas.
- d) Los regímenes movilizados surgidos de la independencia nacional.
- e) Las situaciones y regímenes políticos «pretotitarios» o «deficientes».
- f) Los regímenes autoritarios posttotalitarios.
- g) Las «democracias» raciales.

3. Si no se podría encontrar un criterio de clasificación que deslindara mejor los límites entre los sistemas totalitarios y autoritarios, dada su tenuidad en diversos casos empíricos.

Una vez planteadas estas dificultades de clasificación, vamos a continuar con nuestro punto de vista sobre el tema general de la *clasificación de los sistemas políticos*.

Como decíamos, además de por el tipo de autoridad, los sistemas se pueden definir por los *valores o principios de legitimación* que orientan su comportamiento. Éstos pueden tener *carácter sacro o secular*, y se dividen en *últimos o finales*, e *inmediatos o instrumentales*.

1) Los valores últimos de carácter sacro constituyen una «religión política», en la que se sacraliza la colectividad, a la cual se dota de finalidades propias y antagónicas de las de los individuos y grupos sociales. Estas, desde el punto de vista moral e histórico, son derivativas, secundarias y en muchos casos residuales, por lo que deben subordinarse a aquéllas.

Los valores últimos orientan la dirección de la vida social hacia el beneficio de la colectividad, tal como es definido desde el sistema político por el grupo dirigente. El conjunto de la vida social debe someterse a la disciplina derivada de la realización de dicho beneficio colectivo²⁶.

Lo que es característico de este tipo de valores es que prescinden del libre flujo de información entre gobierno y sociedad para definir las metas de la orientación del gobierno. Por el contrario, es la «religión política» —ya sea el nacionalismo, el comunismo o la religión hecha dogma político— la que define a aquéllas, configurando un modelo de sociedad futura que no debe ser «contaminado» por los intereses e ideologías corruptos o residuales que surgen de la sociedad actual. Ésta debe ser *movilizada* para llegar a aquélla, asumiendo el gobierno una posición de *confrontación* con los valores e intereses que representan el pasado. Al llegar al estadio final, los valores de la religión política habrán impregnado la sociedad, permitiendo entonces el libre flujo de información entre el gobierno y la sociedad, pues los intereses e ideologías del pasado habrán desaparecido. La desigualdad política y el poder jerárquico se harán innecesarios.

2) Los valores últimos de carácter secular definen a los individuos y grupos como sujetos de la racionalidad y capaces de conocer sus intereses reales. Los valores colectivos solamente pueden resultar de la suma de los valores e intereses de los individuos y grupos —o de la resta de algunos, en el caso de los sistemas autoritarios— De ahí que los objetivos últimos del sistema son los que surgen inmediatamente de la sociedad tal como es.

La actitud y el comportamiento políticos derivados del mantenimiento de este tipo de valores últimos es el escepticismo y el pragmatismo, la definición «día a día» de la orientación política del gobierno y la sociedad.

²⁶ Para una definición de estos tipos de valores o principios de legitimación, véase APTER (1965). Y también, T. PARSONS (1982, 1968).

APTER, concretamente, define dos tipos de modelos, el de la *colectividad sagrada*, y el *secular libertario*, que constituyen criterios valorativos alternativos para la constitución de los sistemas políticos.

Finalmente, los *valores o principios de legitimación instrumentales* determinan los principios concretos de sentido o justificación del tipo de autoridad existente, de las estructuras concretas de poder del sistema.

Así, por ejemplo, el principio de dictadura del proletariado, partido de vanguardia, centralismo democrático y doble dependencia; o el de caudillaje, elitismo y jerarquía; o el de pluralismo, división de poderes y soberanía popular, circundan las estructuras concretas de poder configuradas en función de los valores últimos del sistema político.

A partir de las variables mencionadas hemos elaborado una clasificación, que se puede enfocar desde dos puntos de vista, uno empírico inductivo, y otro deductivo o ideal-típico.

Desde el punto de vista empírico inductivo, la clasificación de los sistemas políticos resultante es la siguiente:

Tipos de sistemas:

1. Democrático.
2. Autocrático.
 - 1) Totalitario.
 - (1) Comunista
 - (2) Nacionalista.
 - (3) Fundamentalista.
 - 2) Autoritario.
 - (1) Conservador.
 - (2) Populista.
 - 3) Monarquías tradicionales²⁷.

Desde el punto de vista deductivo, la clasificación se representa gráficamente en el cuadro número 5:

CUADRO N.º 5

Tipos de sistemas

		Tipos de valores	
		SACROS	SEculares
TIPO DE AUTORIDAD	JERÁRQUICA	TOTALITARIO COMUNISTA NACIONALISTA FUNDAMENTALISTA	AUTORITARIO CONSERVADOR POPULISTA
	PARTICIPATIVA	COMUNITARIO	DEMOCRÁTICO

²⁷ Es ésta una categoría de sistemas que va extinguiéndose lentamente, constituyendo un tipo residual.

