

SOCIOLOGÍA POLÍTICA II

TEMA 1: LA GLOBALIZACIÓN

(GLOBALIDAD Y GLOBALIZACIÓN).

Ulrich Beck: *¿Qué es la globalización?*. Paidós. Barcelona 1997.

1.- Globalidad y Globalización según Beck.

La globalidad.

Es una condición impostergable: vivimos en un mundo globalizado. La globalidad es la sociedad en el ámbito mundial. Es una realidad en la que los hombres estamos metidos; y esta realidad replantea los fundamentos económicos, políticos, jurídicos, culturales de la modernidad (s. XIX y XX).

De la Sociología Moderna (de la primera modernidad) a la Sociología de la Globalización (de la segunda modernidad).

Sociología Moderna (centrando la definición en el campo de la Sociología Política) es aquella que se centra en una definición de la territorialidad y el modelo del estado nacional.

Hay que abandonar este tipo de Sociología y pasar a una Sociología de la Globalización que apunta a *espacios sociales transnacionales* y el *espacio transfronterizo del Sistema Mundial Capitalista*; Existen dos mundos en la política mundial, por un lado el Estado y gobiernos estatales y, por otro lado, el mundo de los nuevos actores mundiales, por ejemplo, los movimientos feministas.

Se definiría como una sociedad de riesgo mundial.

El esto y el eso de la cultura, en contraposición al esto o al eso de la cultura (Sociedad Multicultural, apertura a nuevos valores).

Modelo Sociopolítico Mundial: La sociedad mundial sin Estado Mundial y con nuevos actores.

Algunos conceptos básicos.

La Globalidad es una condición impostergable e irreversible, las razones de esto serían:

- El ensanchamiento del campo geográfico, en el cual se da una creciente intensidad del intercambio internacional de la red de mercados financieros y del poder de las multinacionales.
- La evolución de la informática y en la comunicación.
- La exigencia de los Derechos Humanos.
- Las corrientes icónicas de la industria global de la cultura (por ejemplo, las películas norteamericanas en toda Europa)

(Falta lo que Itziar le ha dejado a Unai).

La Globalización es un proceso singular y específico al que estamos asistiendo en estos momentos. La singularidad de este proceso es la creación, ramificación, densificación, estabilización de redes de relaciones regionales globales empíricamente verificables y por la autodefinición de los medios de comunicación así

como de los espacios sociales y de las corrientes icónicas, culturales, económicas, políticas y militares.

En definitiva, la globalización es un proceso hacia una sociedad mundial sin estado mundial y sin gobierno mundial.

En este proceso de globalización hay también una cierta dialéctica entre los espacios transnacionales y una revalorización de las culturas locales a la presencia de terceras culturas.

De algún modo, esta tensión se expresa con un concepto que es el de glocalización. La glocalización supone en este proceso una tensión entre lo global y lo local, la reivindicación de identidades personales o grupales ante este proceso de globalización.

El cuarto concepto del que habla Beck es el globalismo que se entiende como una ideología neoliberal del mercado mundial. Según esto todo es mercado y no hay otras dimensiones. Es un tipo de ideología neoliberal que versa sobre el dominio del mercado a nivel mundial.

El Motor de la Globalización.

En este proceso hacia que es la globalización algunos autores destacan un solo factor como motor de la globalización, otros sin embargo defienden que este es un proceso muy complejo y destacan una pluralidad de factores.

Los factores que han sido mayormente destacados como motor de este proceso son:

- El factor financiero económicos. La globalización favorece que las finanzas se deslocalicen.
- Factores de tipo científico y tecnológico.
- Politólogos ven en la política, en el poder internacional mundial (EEUU) el motor de este proceso.
- El reto ecológico. La conciencia de que todos los seres humanos estamos embarcados en un mismo mundo.
- La tensión y las desigualdades. En este caso sería difícil determinar si se trata de un factor o se trata en realidad de una consecuencia.
- Otro de los factores más destacados sería el multiculturalismo. Los seres humanos del s. XXI no vivimos en culturas cerradas.

CASTELLS, Manuel: *La era de la información: economía sociedad y cultura*. Alianza editorial. Madrid. 1997-1998. (3 vols: 1- La Sociedad Red; 2- El poder de la Identidad; 3- Fin de Milenio.)

2.- La Globalización según Castells.

Cambio del Paisaje Social de la vida humana.

Los cambios sociales que estamos viviendo: la condición de la mujer, conciencia medioambiental, movimientos sociales, identidades primarias, crisis de los sistemas políticos..., son tan espectaculares e importantes como los cambios tecnológicos y económicos.

Castells sostiene que *todas estas tendencias de cambio están emparentadas y podemos sacar sentido a su interrelación.*

Surgimiento de una nueva estructura social.

Según Castells la estructura social tiene tres dimensiones:

- Producción: Es la acción de la humanidad sobre la materia.
- Experiencia: Es la acción de los sujetos humanos sobre sí mismos.
- Poder: Es la relación entre los sujetos humanos que basándose en la producción y la experiencia impone el deseo de algunos sujetos sobre los otros mediante el uso potencial o real de la violencia física o simbólica.

Este cambio de la estructura social asociado con un nuevo modo de desarrollo: el informacionalismo.

Lo específico en este modo de desarrollo es la acción del conocimiento sobre sí mismo como principal fuente de producción.

Nueva morfología social y lógica de enlace: Las redes.

Está surgiendo una sociedad red.

Entendemos red como el conjunto de modos interconectados. El nodo es el punto en que una curva se intersecta a sí misma (en modo depende del tipo de redes a que nos estamos refiriendo).

Los conmutadores que conectan las redes, son los instrumentos privilegiados del poder.

La red y el yo.

La red plantea un enorme reto al yo y a la Sociedad primaria. Se plantea el tema de las identidades. Fundamentalmente distingue tres tipos de identidades que no son excluyentes:

- La identidad legitimadora: Genera una sociedad civil básicamente legitimada.
- La identidad para la resistencia: Conduce a la formación de comunas o comunidades distintas de la sociedad civil.
- Las identidades del proyecto: Producen sujetos dinámicos que buscan las realizaciones.

JAUREGUI, Gurutz: *La democracia planetaria*. Nobel. Oviedo.2000.

3.- La globalización vista por Jaúregui.

Globalidad y globalización.

Por globalidad se entiende la existencia de una sociedad mundial, multidimensional, policéntrica, contingente y política. Jaúregui considera que existen algunos obstáculos para la globalidad:

- Ausencia de una cultura universal.
- Ausencia de un núcleo de normas y valores asumidos por la inmensa mayoría.
- La progresiva diversificación regional.
- La congelación de las fronteras internacionales sobre la base de la aplicación rígida del principio de soberanía.
- La doctrina de la no-intervención.
- Las profundas diferencias económicas y sociales existentes a nivel mundial.
- La primacía de la soberanía estatal con ausencia de una normativa verdaderamente cosmopolita.

Por globalización Jaúregui entiende un *fenómeno multidimensional que se extiende e interrelaciona a todos los ámbitos de la vida humana*. De este fenómeno destaca tres aspectos:

- La modificación de la naturaleza y capacidad de acción de los estados soberanos nacionales.

- La globalización supone realmente un cuestionamiento del Estado nacional mediante los movimientos nacionalistas y regionalistas.
- La globalización replantea la relación entre las estructuras políticas y la sociedad civil.

En definitiva, la globalización supone, sobre todo, complejización y nuevas relaciones de unificación y de fragmentación.

El retorno a la política (o a otro tipo de política).

En una aproximación clásica por política se entendía el principio organizador de la vida de los seres humanos en sociedad.

Hoy en día la política aparece como una actividad secundaria y artificial, lo que realmente está provocando una separación entre, por un lado, las nuevas realidades tecnológicas universales y las entidades culturales cada vez más segmentadas.

Jaúregui presenta el concepto de parapolítica que se refiere fundamentalmente a los valores, la acción y el poder, el control del mundo por parte de las corporaciones transnacionales.

El tercer concepto que menciona el autor es el de subpolítica que sería el florecimiento de nuevas formas de contestación política surgidas desde abajo, desde la propia sociedad civil y que podríamos definir como subpolítica.

La subpolítica podría reemplazar a la vieja política siempre que se cumplan dos condiciones:

- La disidencia e implicación de los ciudadanos para la aplicación efectiva de los derechos fundamentales.
- La reconstrucción de un sistema político e institucional capaz de procesar las demandas de los ciudadanos y de controlar la actividad y el poder de los protagonistas de la nueva economía mundial.

Un nuevo orden internacional.

Jaúregui dice que el orden internacional vigente es todavía tribal donde los valores y las normas de la tribu están por encima de los de entidades mayores. Nuestras lealtades siguen siendo estatonacionales.

Jaúregui sugiere que:

- Las relaciones internacionales están cambiando continuamente y los ámbitos son cada vez mayores (no sólo político, sino también económico, medioambiental...)
- Resulta necesaria una readecuación del derecho internacional.
- El orden de la democracia en el ámbito internacional.

TEMA 2: CLASES SOCIALES.

1.- Democracia y clases sociales en los siglos XIX, XX y XXI.

En el siglo XIX los temas fundamentales de la Sociología Política (sobre todo en su primera mitad) son el tema de la democracia y el tema de las clases sociales que responde también a la realidad de la industrialización en la Europa occidental.

En la segunda mitad del siglo a estos dos grandes temas se les va a añadir el tema del nacionalismo.

En el siglo XX, realmente no desaparecen estos tres grandes temas pero hay nuevos estilos y autores

sociopolíticos. Existe el tema de las elites, de los movimientos sociales, de los movimientos regionales y nacionalistas y los movimientos supranacionales.

Esto no quiere decir que en el siglo XX el tema de las clases desaparezca pero realmente es mucho menos predominante y además profundamente modificador.

De cara al siglo XXI (MENDRAS, Henry: *Sociología de Europa occidental*. Alianza Editorial. Madrid.1999) las clases sociales en sentido estricto se puede decir que han desaparecido en Europa occidental en el siglo XX en cuanto estructuras sociales. Sin embargo, las clases sobreviven en la ideología y siguen proporcionando modelos de costumbres y sistemas de valores a las diferentes categorías sociales.

Los estudios sobre las edades, la aparición de la juventud y la tercera edad, los estudios de sexo (o género)... El interrogante está surgiendo incluso entre nosotros: desempleo, inmigración, pobreza, en fin, un nuevo subproletariado. Está también, por otro lado, el tema de las elites estratégicas.

Nuestra sociedad se está dualizando incluso a nivel de ciudades, comunidades autónomas o a nivel mundial.

Lo que a nosotros nos interesa es como repercute este asunto en el orden social y político, nacional o internacional. La desigualdad deshace el pacto social explícito o implícito en virtud del cual se establece y se mantiene el orden cívico nacional e internacional.

2.- Primera aproximación al concepto de Clase Social.

Una primera aproximación sociopolítica sería la siguiente: *las clases sociales se refieren a desigualdades colectivas que interfieren con la jerarquía de poderes*. Muchos grupos de individuos están repartidos desigualmente en la estructura social lo que interfiere con la jerarquía de poderes. La jerarquía de poderes quiere decir que unos imponen y otros están subordinados a ellos.

3.- Desigualdades y jerarquías colectivas de derecho.

Por desigualdades y jerarquías colectivas de derecho nos referimos a conjuntos humanos que ocupan posiciones distintas en la estructura societal percibidas y vividas como tales, con cierta permanencia y generan relaciones de supraordenación y de subordinación.

Lo típico de estas desigualdades y jerarquías de derecho es que están basadas en estatutos jurídicos escritos o consuetudinarios y se suelen mencionar, en primer lugar, las castas que tienen un fundamento religioso basado en lo puro y lo impuro y esto repercute en la sociedad y en la política.

Los órdenes o estados, categoría europea medieval, aristocracia, clero, tercer estado con distintos privilegios por nacimiento.

Los linajes y clanes se basan fundamentalmente en lo biológico, la mayor o menor proximidad de parentesco a ese clan o linaje que tiene derecho a gobernar.

4.- Desigualdades y jerarquías colectivas de hecho: Las Clases Sociales.

Se dan fundamentalmente en el contexto europeo occidental. Se trata de desigualdades sociales y desigualdades políticas, en sociedades que jurídicamente son igualitarias.

Giddens señala cuatro diferencias con relación a las anteriores:

- Las clases no se basan en provisiones jurídicas o religiosas sino que son sistemas mucho más fluidos.

- La clase de un individuo es, al menos en parte, adquirida y no recibida por nacimiento y existe una posibilidad de movilidad y de cambio a lo largo de la vida del individuo.
- Las clases dependen de diferencias económicas, de las desigualdades en la posesión y el control de los recursos materiales.
- Los sistemas de clases operan principalmente mediante conexiones impersonales a gran escala.

En base a esto Giddens, en su libro Sociología (pp. 240–241), dice que por clase social se entiende un agrupamiento de personas a gran escala que disponen de recursos económicos similares los cuales influyen frecuentemente sobre el estilo de vida que son capaces de llevar.

Para Giddens las bases fundamentales de las diferencias de clase son:

- La propiedad de la riqueza.
- La ocupación.

Carabaña y Francisco sostienen que el concepto de clase es un concepto básicamente clasificatorio que intenta agrupar a distintos individuos a partir de un conjunto de rasgos comunes. Tiene una cierta potencialidad unificadora de las individualidades.

El concepto de estructura de clase está constituido por diferentes grupos separados según criterios de diferenciación. En este sentido, cuando hacemos análisis de clase, por un lado, hay que ver qué es lo que unifica a una clase y, por otro, hay que intentar formular qué es lo que la diferencia de las otras clases.

5.- El problema teórico del número de clases sociales.

Marx en El Manifiesto Comunista distingue dos clases y en relación antagónica. Se considera que las dos clases en relación antagónica de Marx fueron simplificadas para dar vigor a la lucha social.

Marx, en otras obras como El Capital distingue más de dos clases, por ejemplo los poseedores de la fuerza de trabajo, que la venden por un salario, los poseedores del capital, que lo dan contra un beneficio y los poseedores de la tierra, que perciben una renta por el arrendamiento de la tierra.

Los marxistas de la segunda mitad del siglo XX han elaborado con mucho detalle y con nuevas categorías intelectuales.

Max Weber se basa fundamentalmente en el mercado a la hora de abordar este problema. Para Weber existen tantas clases como recompensas diferenciales en el mercado (que generan diferentes estilos de vida).

Duverger dice que a las clases sociales, incluso si se les define por la propiedad o no de los medios de producción, hay que añadirles toda una serie de categorías sociales generadas por las condiciones técnicas del trabajo y los diversos modos de producción que generan.

6.- La conciencia de clase.

Añade un elemento subjetivo en el análisis y la teoría de clase. Por conciencia de clase entendemos el sentimiento de pertenencia a una clase determinada y de exterioridad respecto a las siguientes.

La consciencia de clase se refiere a la comprensión por parte de los actores de sus intereses de clase.

7.- Clases sociales y organizaciones sociopolíticas.

¿Debajo de los actores sociales y políticos existe realmente una realidad de clase?

8.- Otras nociones de clase.

Hay diferentes concepciones respecto a las clases sociales. Hay tres elementos por los cuales se pueden diferenciar (Briand y Chapoulie):

- El tipo de fenómenos al que se otorga la mayor importancia y que sirven para diferenciar unas clases de otras: División social del trabajo/ Situación económica, riqueza, nivel de vida/ los géneros de vida y comportamientos culturales/ el poder/ el prestigio social/...
- La importancia concedida a los hechos de clase en la estructura societal y en la dinámica social, mientras que para algunos autores es lo más relevante, para otros es lo menos relevante.
- La importancia asignada a las clases en tanto grupos sociales o realmente se asume en el sentido de conflicto.

Estos autores concluyen diciendo que la explicación en términos de clase es pertinente para todos los ámbitos de la vida social, sin embargo, este principio explicativo no es el único pertinente y, en segundo lugar, dicen que no hay que confundir pertinencia de los principios de análisis con la atribución de propiedades universales a clases sociales bien definidas.

9.- Las clases sociales en la sociedad moderna.

Giddens, en Sociología (p. 246 y siguientes) dice que la influencia de las clases sociales en la sociedad moderna puede ser menor que la que supuso Marx pero también es cierto que hay pocas esferas de la vida social que no hayan sido afectadas por las diferencias de clase.

El estudio de las clases sociales que propone Giddens es el que tiene en cuenta la riqueza y la renta. Por riqueza nos referimos a todos los activos que poseen los individuos (acciones, participaciones, ahorros, propiedades...). La información sobre la riqueza no es fácil de obtener, lo que parece claro es que la riqueza se concentra en muy pocas manos.

Por renta entendemos las pagas y los salarios provenientes de ocupaciones pagadas o asalariadas más el dinero derivado de inversiones, normalmente intereses o dividendos.

En el siglo pasado hubo un crecimiento de la renta real de la población trabajadora. Fundamentalmente el factor más importante para el crecimiento de la renta ha sido el crecimiento de la productividad. Sin embargo, la distribución de renta es todavía muy desigual aunque menos que la de riqueza.

En base a esto Giddens hace las siguientes clases y categorías sociales.

Clase alta (más o menos el 1% de los más ricos)

- Dinero viejo.
- Dinero nuevo.
- (Las divisiones están basadas en términos de status y de poder).

Clase media (la mayoría)

- Vieja clase media.
- Clase media alta.
- Clase media baja.

Clase obrera

- Clase obrera alta.
- Clase obrera baja.

Infraclase

- Desempleados a largo plazo.
- Enfermos.
- Algunas etnias.
- Inmigrantes.

Según Giddens para estudiar la conciencia de clase se han hecho encuestas y distingue tres tipos de estrategias:

- El método de la reputación de posiciones. Se cuestiona a los entrevistados en que clase colocarían a otras personas. Este método sólo se puede aplicar en pequeñas comunidades y tiene también la limitación de que en estos estudios no aparece suficientemente clara la diferencia conceptual entre lo que es la clase y lo que es la conciencia de clase.
- El método subjetivo. Consiste en preguntar a los entrevistados a qué clase creen pertenecer ellos mismos. La fiabilidad de estos estudios es cuestionable en el sentido que las respuestas varían en función de la formulación de las preguntas. Estudios más recientes tienen una mayor fiabilidad. La mayoría podría ubicarse en cinco categorías: pobres, clase obrera, clase media, clase media alta, clase alta.
- El tercer método o estrategia es la que se llama de imágenes de la estructura de clase. Se pregunta a la gente sobre lo que piensa acerca de la naturaleza y raíces de la desigualdad social y se deduce de las respuestas que se puede inferir la posición de clase de esa persona. Entre la clase alta se suele considerar que no hay clases, sin embargo las personas pertenecientes a clases bajas sí tienen una mentalidad más basada en nosotros y ellos y creen que hay una profunda separación entre unos y otros.

Castells en el tercer volumen de La era de la información (pág, 378 y siguientes) dedica unas páginas a las relaciones de clase en las que mantiene que estas relaciones tienen diferentes significados hoy en día:

- Desigualdad social en cuanto a renta y posición social de acuerdo con la teoría de la estratificación. Castells piensa que esta desigualdad tiende a aumentar en la era de la información lo que obedece a tres factores: a) a la diferenciación fundamental entre el trabajo autoprogramable y altamente productivo por un lado, y el trabajo genérico prescindible, por otro; b) La individualización del trabajo que socava la organización colectiva; c) La desaparición gradual del Estado de Bienestar. Todas estas no son tendencias inexorables y, en principio, podrían ser contrarrestadas por ciertas políticas públicas.
- La exclusión social. Por exclusión social entendemos la desvinculación entre los individuos como tales y los individuos como trabajadores consumidores. No quiere decir eso que la mayoría de la gente vaya a ir al paro y, en ese sentido, importe poco como trabajador o consumidor. La pregunta es: qué tipo de trabajo, para qué tipo de salario y en qué condiciones.
- En la tradición marxista se refiere a quienes son los productores y quién se apropia del producto de su trabajo. En la era informacional los productores clave son los productores informacionales. Estos, que son un grupo muy amplio de ejecutivos, profesionales y técnicos, que pueden llegar a ser un tercio de la Población Activa en los países modernos y que constituyen un trabajador colectivo, es decir, una unidad de producción. De una parte de su trabajo se apropian sus empleadores, sin embargo, los mecanismos de apropiación de la plusvalía se han hecho mucho más complejos y, en definitiva, es a través de los mercados financieros globales.

Para concluir Castells dice que las divisiones sociales verdaderamente importantes en la era de la

información son:

- La fragmentación interna de la mano de obra entre productores informacionales y trabajadores genéricos reemplazables.
- La exclusión social de un segmento significativo de la sociedad compuesto por individuos desechados cuyo valor como trabajadores consumidores se ha agotado y de cuya importancia como personas se prescinde.
- La separación entre la lógica de mercado de las redes globales de los flujos de capital y la experiencia humana de las vidas de los trabajadores.

TEMA 3: ELITE Y GRUPOS (PLURALISMO).

1.- MODELO DE ELITE. Introducción.

La corriente de las elites es importante en Ciencia Política y en Sociología Política y, con frecuencia, polémicamente opuesta a la de las clases sociales.

Algunos teóricos clásicos de las elites son Maquiavelo (como antecedente), siglos después está el elitismo clásico con autores como Michells, Pareto y Mosca. Otra tradición, el elitismo democrático donde destacan Weber, Schumpeter...

Una corriente más nueva es la de los elitistas críticos quienes constatan que el elitismo es importante en nuestra sociedad, entre ellos estarían Burnham, Mills, Dahl, Aaron y más recientemente Schmitter, quién denuncia el neocorporatismo.

2.- Concepción subyacente.

Lo que subyace al tema de las elites es una visión de relaciones desigualitarias entre, por un lado, la elite y, por otro lado, el resto de la sociedad. Por elite suele entenderse el grupo de la capa superior de la estructura societal.

La elite es la minoría que detenta el poder.

Algunos autores enfatizan mucho el aspecto de la elite que, en definitiva, la elite es una. Puede existir una contraelite que es con la que se disputan el poder, una subelite (gente joven)...

Otros autores, en cambio, prefieren hablar de las elites en plural. Burton en su libro *Elites and democratic consolidation* (pág. 8) dice *definimos las elites como personas capaces, en virtud de sus posiciones estratégicas, en organizaciones poderosas, de afectar los resultados políticos nacionales regular y sustancialmente. Las elites son los decisores principales en las más amplias o ricas en recursos organizaciones políticas, económicas, militares, profesionales, comunicativas y culturales, y en los movimientos de una sociedad...*

Esto significa que las elites están constituidas por gentes que tienen actitudes ampliamente variadas hacia el orden social, económico, político, etc.

Burton distingue tres tipos de elites:

- Una elite desunida.
- Una elite unificada consensualmente.
- Una elite ideológicamente unida.

Por otro lado, está lo que suelen llamar el resto de la sociedad, la mayoría de los gobernados, lo que los autores elitistas, con una cierta connotación peyorativa, llaman masas. No enfatiza la dominación por la fuerza, sino la manipulación, la introyección de valores, modelos culturales, etc.

3.- Características de la Teoría de la Elite.

La primera característica sería la acumulatividad de los recursos de poder. Los distintos recursos de poder social y político (económicos, culturales, sociales, políticos,...) son acumulativos y potencialmente transferibles entre sí.

La segunda característica se refiere a la cohesión de la elite, a las relaciones en el interior de la elite. Estas se apoyan en una cierta educación común, en instituciones y organizaciones, un cierto sentimiento de superioridad. Se suele hablar de un cierto carácter de cuerpo de la elite, una cierta conciencia de pertenencia. Normalmente este tipo de apoyos genera ciertos valores e intereses comunes y eso se traduce en preferencias políticas relativamente similares.

En tercer lugar, la elite controla el acceso a la elite. La elite tiene considerables poderes para determinar el acceso a posiciones de elite. Pareto formuló la teoría sobre la circulación de las elites, que se refiere a que, por un lado, la elite controla el acceso a las alturas, pero en un mundo en cambio, es necesario que las elites se releven porque si una elite es cerrada, hay nuevos retos que pueden superarlas.

La cuarta característica es la valoración u opinión pobre de la elite sobre la condición humana especialmente de las masas. Desde la elite se percibe a las masas como pasivas, es decir, carecen de proyecto, desean ser conducidas, son inconsistentes, desorganizadas, etc. Sin embargo, son también percibidas como potencialmente capaces de tener un proyecto, una movilización y, en ese sentido, se trata de manipularlas habilidosamente.

El punto quinto es que las preferencias de la elite determinan asignaciones políticas y económicas aceptadas por las masas probablemente a través de mecanismos culturales. En este sentido se plantea la creación de un modelo social de elite.

4.- Sustanciación empírica.

Hay una serie de estudios que se refieren al origen social de los que adoptan las decisiones. Esos estudios se refieren por un lado a comprobar la existencia de sectores privilegiados de reclutamiento de las elites y, por otro lado, apuntan al establecimiento o no de un modelo de dominación elitista en la sociedad.

Hay muchos datos según los cuales algunos sectores sociales (origen económico – social, educación, trabajo, prestigio social, riqueza...) gozan de especiales ventajas en cuanto al reclutamiento para posiciones de influencia.

En segundo lugar, el método consiste en aislar una serie de posiciones importantes en la sociedad y, a continuación, ver que personas las ocupan y cuales son sus orígenes sociales.

En tercer lugar, se supone que el origen, la base social y la formación de una persona condicionan, determinan el enfoque, las reacciones, las elecciones políticas de las personas. De ahí se deduce la posibilidad de que esas personas marquen el tono de la sociedad y, en ese sentido, puedan acabar estableciendo un modelo de dominio de elite. Aquí subyace una especie de razonamiento lógico abstracto no demostrado empíricamente según el cual lo pueden hacer porque tienen poder, además es racional que lo hagan, luego lo hacen.

Otro tipo de estudios se refieren a la poca capacidad organizativa de las masas. Normalmente enfatizan dos factores:

- Por un lado, un factor de tipo psicológico que es la falta de voluntad de las personas masa.
- Por otro, un aspecto de tipo técnico que es la dificultad de organizar a multitudes amplias.

Sin embargo, no hay muchos estudios empíricos, hay más una teoría de la sociedad de masa que estudios empíricos sobre el tema.

(GINER, Salvador: Sociedad masa: Crítica del pensamiento conservador, Península, Barcelona, 1979; MONZÓN ARRIBAS, Cándido: La opinión pública. Teorías, concepto y métodos, Tecnos, Madrid, 1987 pág. 74-79)

Habría que preguntarse si la ampliación e internalización actual de valores y cultura democráticos ha cambiado esto. Esto mismo queda cuestionado por los movimientos sociales, si esta visión tradicional de las masas, si de algún modo no es cuestionado por los movimientos sociales que están dándose en la segunda mitad del siglo XX. También habría que preguntarse si, tras la caída del muro de Berlín y otros acontecimientos de Europa occidental y central no cuestionan esta teoría. Habría que trabajar también el tema de movilidad social y sociedad de masas.

Una tercera aproximación se refiere a interconexiones institucionales y cohesión de la elite. Aquí se parte de las instituciones más poderosas o representativas de la sociedad y, de algún modo, se trata de ver los vínculos entre estas instituciones, tanto formales como legales.

Por otro lado, en esos estudios, se ve el carácter intercambiable del personal superior y de estos lazos formales – legales entre las grandes instituciones y los informales, se concluye que existe un grupo reducido, bastante coherente y que goza de un enorme poder, es decir, de una elite.

Dowse y Huges sostienen que los estudios empíricos sobre las elites tienen por objeto mostrar:

- Que la elite se recluta a partir de un sector social más o menos limitado o restringido.
- Que ocupa los altos puestos de una red de instituciones importantes.
- Que estas instituciones están interconexionadas por títulos legales, formales y personales informales.
- Que esta organización tiene como función la defensa de los intereses de la elite.
- Que la elite puede hacer concesiones y emprender reformas.
- Que no afecten a las principales configuraciones institucionales.

5.- Insuficiencias de la Teoría de la Elite.

- Dificultad de demostrar el acuerdo de la elite en decisiones cruciales.
- Dificultad de demostrar la manipulación de la sociedad por la elite. Se afirma que pueden y les conviene, luego lo hacen, que dispone de la posibilidad y de la oportunidad así como de la racionalidad (entendida como la defensa de sus propios intereses), luego manipula. Pero la cuestión de importancia fundamental es si la elite, de hecho, determina o no y hasta que punto el contenido cultural de la sociedad. Se dice que si no lo determinase estarían arriba pero no serían una elite. Sin embargo, hay casos en que parece demostrarse que los valores y cultura de la masa son inducidos y además son en interés de la elite.
- Deficiencias del modelo de la elite señaladas por los pluralistas. Los pluralistas achacan a los elitistas: a) su carácter autosuficiente; B) Su sociologismo ingenuo y poco riguroso: Muchos de los trabajos elitistas extraen y mezclan pruebas de tiempos, lugares, culturas, condiciones sociales o períodos históricos muy diferentes; c) La incapacidad de definir claramente cuales son decisiones cruciales; d)

Los elitistas, con frecuencia, observan una decisión política concreta, a continuación ven que previa a esa decisión existen intereses de un grupo particular que tienen cierta semejanza con esa decisión; e) El temor fundamental en Sociología Política no es que existan desigualdades, sino cómo las desigualdades afectan a las decisiones.

Se concluye que, a pesar de todas estas objetivaciones, parece ser verdad que en todos los países hay un cierto grupo restringido que tiene ventajas para llegar a posiciones donde se toman decisiones que afectan a toda la sociedad.

EL MODELO PLURALISTA.

El pluralismo como teoría constituye un enigma porque, a pesar de ser la dominante en la ciencia política, es considerablemente deficitaria en términos teóricos. En consecuencia existen muchas interpretaciones diferentes del pluralismo que es, al mismo tiempo, normativo, preceptivo y descriptivo:

- Normativo porque se le considera la mejor forma de gobierno.
- Preceptivo porque ofrece un modelo ideal de gobierno.
- Descriptivo por su análisis del mismo.

A menudo ha intentado definirse al pluralismo como la creencia de un Estado neutral en el que todos los grupos sociales son, potencialmente iguales en cuanto a su influencia y en el que el acceso al sistema político es abierto. Sin embargo, tal como señala Hirst *el pluralismo no significa que todos los ciudadanos estén dentro del proceso político. Dalh pone de manifiesto y recalca el hecho de que muchos ciudadanos permanecen inactivos, que los ingresos, la riqueza y los recursos políticos no están distribuidos de forma equitativa.*

1.- Características del pluralismo político.

En primer lugar, en el modelo pluralista subyace la idea de que en el Estado no hay ningún grupo, organización o clase que tenga el poder suficiente para dominar al resto de la sociedad. El pluralismo ve una separación entre el Estado y la sociedad civil, una diferencia entre el poder político y el económico y una variedad entre los intereses que logran afianzarse en áreas de políticas diferentes. El poder no es acumulativo y está disperso, de ahí que el papel del Estado sea regular los conflictos en la sociedad más que dominarla para alcanzar intereses particulares.

Su noción de Estado representa un conjunto de instituciones diferentes a la sociedad civil. A través de los actos mediante los que ésta ejerce su soberanía es a través de donde el gobierno ve reflejadas las demandas de la sociedad y se ve constreñido por su poder compensador.

Con frecuencia, los pluralistas consideran al Estado como el lugar de conflicto entre departamentos que representan a un abanico de grupos de interés. La autoridad está dispersa incluso dentro del propio gobierno y, de ahí, que ningún interés, por sí solo, pueda dominar el Estado. Así el proceso de formulación de las políticas dentro del Estado constituye un intento de mediación entre varios intereses opuestos. La política es un proceso de negociación constante que garantiza que los conflictos se resuelvan pacíficamente.

En cuanto a los intereses económicos, tal como señala Finer, *hay que lograr su cooperación, más que pedir sus servicios. No dirigen pero pueden vetar.*

Sin embargo, los grupos económicos se ven constreñidos de formas muy diversas:

- Sólo les interesa un número limitado de políticas por los que no intentan influir en la mayoría de las

políticas.

- No tienen intereses comunes y es igualmente probable el conflicto entre unos y otros que la coalición para derrotar al grupo de menor poder económico.
- Es posible que la existencia de un grupo poderoso suscite el desarrollo de otro que lo compense y que suponga un constreñimiento para el primero.
- Aunque Dahl reconocía la existencia de desigualdad en la distribución de recursos con los que influir en los resultados políticos, también se daba cuenta de que se disponía de un abanico de recursos para influir en los funcionarios y que los individuos que están muy bien situados para acceder a unos recursos suelen ser los peor situados para acceder a otros muchos. En otras palabras, si un grupo tiene buenos recursos financieros, es probable que sean limitados en cuanto a votos.
- Truman afirma que el Gobierno tiene en cuenta los intereses de grupos desorganizados o potenciales y que, por lo tanto, éstos no necesitan *expresarse de forma organizada a menos que sus necesidades sufran un flagrante menoscabo*. El Gobierno está dispuesto a considerar a los grupos que no están organizados ya sea para asegurarse de que no se organizan o porque la necesidad de ganar unas elecciones le motiva mucho. Por lo tanto, los políticos se mueven más por el interés del electorado que por el de los grupos organizados.

Los pluralistas, a pesar de tener en cuenta que el conflicto entre grupos es endémico en las democracias liberales, creen que este conflicto no acostumbra a amenazar con socavar la estabilidad política. El sistema se mantiene por un consenso que define los límites de las acciones políticas y el marco de los resultados que producen las políticas.

La importancia dada al consenso es el respaldo de la idea de poder pluralista. Poder que Polsby entiende como *la capacidad que tiene un actor de hacer algo que influya en otro, de forma que varíe el modelo probable de acontecimientos establecidos para el futuro o, tal como señala Dahl: A tiene poder sobre B en la medida en que puede hacer que B haga algo que, si no fuera por este poder, no haría.*

2.- Potencialidades analíticas del modelo pluralista.

Las preguntas claves del modelo pluralistas son: ¿Quién participa en el proceso decisorio y quién logra que se acepten sus preferencias como decisiones? ¿A quién puede verse influyendo en los resultados?

La concepción pluralista del poder dicta una metodología propia en la que se examinan los comportamientos y resultados observables.

Los pluralistas se centran en quién hace qué y quién logra alcanzar sus objetivos. Las ventajas de este enfoque son:

- No hay presuposiciones sobre la distribución del poder.
- Es posible determinar empíricamente quién tiene o no poder. Al omitir conceptos como los de falsa conciencia, ideología dominante y hegemonía, los pluralistas desarrollan una teoría del poder que se puede comprobar empíricamente.
- Al desarrollar una noción de la sociedad contemporánea y de su sistema de gobierno que considera que ambos están fragmentados y que son diversos y democráticos, su descripción de la distribución del poder es más exacta que las del marxismo o las teorías elitistas, que tienen un carácter monolítico.

3.- Insuficiencias del modelo pluralista.

Hemos visto que desde este paradigma se considera que el poder está muy disperso y que no es acumulativo, o sea, que el éxito en un área determinada de políticas no aumenta el poder en otras. También sostiene que no hay conexión entre el poder político y el económico. Se trata de una idea benevolente lo que hace que sobrevalore el fácil acceso al proceso de elaboración de políticas.

Los pluralistas señalan que si los grupos no acceden a dicho proceso es porque no han insistido con diligencia o porque sus intereses no se han visto lo suficientemente amenazados, y tampoco admiten que sea posible excluir a los grupos durante mucho tiempo. Sin embargo, hay diversos estudios empíricos que demuestran que ha habido exclusión de ciertos grupos en el sector agrícola, la política nuclear o la reforma de prisiones.

Los pluralistas no se ocupan adecuadamente de los mecanismos que existen dentro del proceso de elaboración de las políticas para excluir a los grupos no deseados.

También existen problemas respecto a la metodología que se utiliza en este modelo. A los pluralistas les interesa el comportamiento observable y consideran un indicador de acceso y por tanto de influencia, el que haya datos sobre la celebración de consultas. Al centrarse en lo observable, los pluralistas pueden no ver las auténticas razones de la política ya que no analizan el contexto ideológico y estructural en el que ésta se formula.

La influencia de los grupos de presión no procede únicamente de sus recursos, también se basa en el contexto institucional, histórico e ideológico en el que se decide, el cual introduce un sesgo en el proceso decisorio, de forma que se privilegian más unos intereses que otros. Del mismo modo, es más probable que logren acceso los grupos que tienen la misma ideología que los actores dominantes. Para captar la influencia de los grupos es importante valorar el desarrollo histórico de un área de políticas, analizar de qué modo los grupos de presión entraron a formar parte de ella, cuáles fueron excluidos y qué instituciones decisorias surgieron.

Los pluralistas, al concentrarse en el comportamiento observable son incapaces de evaluar hasta qué punto la ideología puede determinar las acciones de aquellos que formulan las políticas. No comprender la ideología les lleva a presuponer que la sociedad se apoya en un consenso respecto a los valores que, además, consideran políticamente neutral y fruto de intereses compartidos. Sin embargo, el grado de consenso es, en sí mismo, cuestionable e incluso donde existe no es neutral sino que sirve a un determinado conjunto de intereses.

Resulta dudoso que los grupos potenciales ejerzan gran influencia en los decisores. Los ministerios no representan sus intereses, porque principalmente debe ser difícil identificarlos. Además no es probable que estos grupos representen una amenaza electoral importante ya que no suele darse el caso de que un único problema cambie la orientación de un gran número de votos y, posiblemente, los grupos potenciales defiendan intereses encontrados. Por otra parte, también es cierto que a la mayoría de los grupos potenciales les resulta difícil organizarse y, para que lo hagan, la amenaza de sus intereses debe ser extremadamente grande.

En realidad, el concepto de grupo potencial es cuestionable porque presupone la existencia de una identidad grupal previa que, sin embargo, se desarrolla cuando el grupo se está formando.

Quizá el problema clave del pluralismo sea su tendencia a considerar al empresariado como un grupo más con la particularidad de que se haya mejor provisto de recursos. Es evidente que los grupos empresariales gozan de ventajas que otros grupos no tienen:

- Disponen de organizaciones ya establecidas, como las empresas subsidiarias, que impiden que tengan que enfrentarse a problemas de acción colectiva de otros intereses.
- El empresariado, al tener un papel preponderante en la economía, disfruta de una serie de recursos de los que no disfrutaban otros grupos. Los gobiernos, para su propia supervivencia, necesitan economías prósperas y, por lo tanto, son inevitablemente sensibles a los intereses empresariales.
- Tienen acceso a recursos financieros mucho mayores que cualquier otro grupo.
- Al ser dueños de los medios de comunicación pueden acceder mejor que nadie a las fuentes de

información.

- Operan dentro de un marco ideológico favorable: de forma más o menos automática se considera que los grupos empresariales defienden intereses legítimos respetando las reglas del juego.

Hay que considerar que esta teoría nació en un contexto estadounidense, país en el que no existe la idea de un gobierno central fuerte y donde existen importantes poderes federales y locales. Esto supone que los actores públicos se benefician de que los grupos de interés entren en el proceso de elaboración de políticas para que cooperen en su desarrollo e implantación y para que aporten apoyo político en caso de conflictos internos. Además, la debilidad de los partidos y el fracaso de las organizaciones de trabajadores, junto a la existencia de divisiones de tipo regional, étnico y económico, hacen que la gente, para encontrar una representación a sus intereses, suela volverse más hacia los grupos de interés que hacia los partidos. Los EEUU tienen un sistema político más sensible a la presión de los grupos que representan un importante papel en la elaboración de políticas. Puede que una tradición teórica desarrollada en el sistema abierto de los EEUU no sea aplicable, por ejemplo, al elitista y cerrado Estado británico donde predomina la idea de soberanía parlamentaria y el secretismo.

TEMA 4: GOBIERNO Y BUROCRACIA.

ORGANIZACIONES FORMALES.

Para una primera aproximación a lo que se entiende genéricamente por organización podemos utilizar a Blau y Scott quienes dan una serie de rasgos que creen todas las organizaciones tienen en común:

- Un cierto número de personas que se han organizado en una unidad social.
- Establecida con el propósito explícito de alcanzar ciertas metas.
- Que formulan los procedimientos que gobiernan las relaciones entre sí y los deberes que deben cumplir cada uno de ellos.
- Las organizaciones, por su parte, una vez establecidas, tienden a asumir una identidad propia.
- Que les hace independientes de las personas que las fundaron o son sus miembros en la actualidad.

Siempre que las personas se juntan, aunque no hayan planeado una organización formal, surge una organización social, es decir, que sus formas de actuar, de pensar y, en especial, de interactuar entre sí, llegan a asumir reglamentaciones distintivas.

Las condiciones sociales que influyen en la conducta de las personas pueden ser divididas en dos grupos principales que constituyen los aspectos básicos de las organizaciones sociales:

- La estructura de las relaciones en un grupo de personas.
- Las creencias y orientaciones compartidas que unen a los miembros y guían su conducta y que constituyen un sistema de creencias y orientaciones compartidas, que sirven como normas para la conducta humana.

Existen organizaciones que son establecidas deliberadamente con ciertos propósitos: las metas por alcanzar, los reglamentos que se espera acaten los miembros de la organización y la estructura de posiciones que define las relaciones entre ellos, no han surgido espontáneamente en el curso de la interacción social, sino que han sido diseñadas conscientemente y con anticipación para prever y guiar las interacciones y las actividades. En este caso, se emplea el término organización formal para designarlas.

1.- La Ley de Bronce de la oligarquía.

Toda organización está constituida según un modelo más o menos jerárquico. El poder se ejerce de

hecho en el seno de las organizaciones pues es uno de sus elementos: la distinción entre quienes ordenan y son ordenados se diversifica en las organizaciones según un organigrama, en que muchos son a la vez gobernantes en relación con los grados inferiores, gobernados en relación con los grados superiores e iguales en el plano de conexiones horizontales.

Los jefes pueden ser escogidos mediante una gran variedad de procedimientos.

Tras estudiar a fondo el funcionamiento y la evolución de los partidos políticos democráticos, Robert Michells, llega a dos conclusiones no poco sorprendentes:

- El término partido presupone que entre los componentes individuales de éste debe existir una dirección armónica de voluntades hacia objetivos y metas prácticas idénticas. Si falta esto, el partido se transforma en una mera organización.
- La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandados, de los delegados sobre los delegadores. Quién dice organización, dice oligarquía.

Esta organización inevitable entre organización y oligarquía es fruto, insiste Michells, de una evolución histórica que se burla de todas las medidas profilácticas adoptadas para prevenir la oligarquía. Si hubiera leyes sancionadas para fiscalizar el dominio de los líderes, serían las leyes las que se debilitarían paulatinamente, y no los líderes. Esto significa que este fenómeno oligárquico proviene de las transformaciones psíquicas de sus personalidades directoras pero depende, en mayor medida aún, de la psicología propia de la organización, es decir, de las necesidades tácticas y técnicas que resultan de la consolidación de todo conglomerado disciplinado. Los mecanismos de esta evolución son descritos por Michells, a través del ejemplo de los partidos políticos, en los siguientes términos:

- Por ley social universal, todo órgano de la colectividad crea para sí mismo, tan pronto se consolida, intereses que le son peculiares.
- Supone un conflicto forzoso con los intereses de la colectividad. En este órgano (partido) no es fácil que los intereses de las masas que se han combinado para constituirlo coincidan con los intereses de la burocracia que les representa.
- Los estratos sociales que desempeñan funciones peculiares tienden a aislarse, a producir órganos aptos para la defensa de sus propios intereses que, a la larga, tienden a transformarse en clases diferenciadas.
- El órgano fue creado como un medio para lograr un fin, pero, por haberse transformado en un fin en sí mismo con metas e intereses propios, experimenta un distanciamiento de la clase que representa desde un punto de vista teleológico.
- Los intereses del organismo de empleados son siempre conservadores y en una situación política dada estos intereses pueden dictar una política defensiva y aún reaccionaria cuando los intereses de la clase trabajadora reclaman una política audaz y agresiva; en otros casos, aunque raros, los papeles pueden estar cambiados.
- El liderazgo es un fenómeno necesario en toda forma de vida social, pero todo sistema de liderazgo es incompatible con los postulados más esenciales de la democracia.
- La oligarquía que comenzó como consecuencia de la diferenciación de funciones dentro del partido se completa con un complejo de cualidades adquiridas por los líderes al desprenderse de la masa.
- En un principio, los líderes surgen espontáneamente. Pronto, sin embargo, se hacen líderes profesionales y, en esta segunda etapa del desarrollo, son estables e inamovibles.

2.- Organización y estructuras aparentes.

El organigrama corresponde a la estructura oficial de una organización, que nunca es exactamente conforme a la realidad. Se sitúa, más bien, a un nivel relativamente superficial tras el que se desarrollan estructuras latentes más profundas y particularmente diferentes.

El organigrama que posee una organización no es separable de elementos culturales y particularmente de la ideología. Así, la cohesión, la fuerza y la influencia marxista forman un elemento esencial de los partidos comunistas que refuerza su estructura y que es, al mismo tiempo, reforzado por ella. Igualmente, la cohesión de la iglesia católica, a pesar de la dispersión del poder en más de tres mil obispos, se funda esencialmente en la adhesión de todos al mismo conjunto de dogmas religiosos fundamentales.

3.- Las estructuras latentes.

El estudio de este tipo de estructuras tiene su problemática esencial en determinar los factores que han engendrado una decisión y están detrás de la estructura oficial.

EL GOBIERNO, NÚCLEO CENTRAL DE LA POLÍTICA.

(COTTA, M: Los Gobiernos, en PASQUINO, G (comp.): Manual de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid, 1988)

La escena política contemporánea presenta una gama de variaciones extremadamente extensa en cuanto a las estructuras de las que se compone el sistema político y las modalidades funcionales según las cuales éstas se relacionan entre sí. Aún así, puede aislarse un elemento constante: el gobierno, presencia constante apoyada en una variedad de formas concretas relevantes.

Este hecho es de fácil explicación ya que, dado que el gobierno constituye el eje central del sistema político, el concepto de gobierno está próximo al núcleo central de la propia experiencia política.

El ejercicio de las funciones de aquello que llamamos actividad política se encuentra tan próximo a lo que conocemos como gobierno que, sin él, parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político. No es difícil hallar definiciones de la política y el gobierno de las cuales se desprende esta estrecha relación.

Puede decirse que el gobierno representa, en principio, el elemento constante en la variada fenomenología de la política y que en cuanto tal está extremadamente cerca de los elementos definitorios de la propia política.

Por último, señalar que normalmente utilizamos el término de gobierno para referirnos a dos dimensiones distintas de la realidad:

- La presencia de una institución explícitamente definida como el Gobierno aparece históricamente delimitada y se asocia con determinados niveles de diferenciación estructural del sistema político.
- Su expresión funcional (gobernantes).

1.- La función de gobierno.

El recurso a una aproximación realista a lo que es la función de gobierno que vincula los fenómenos políticos como puro resultado de las relaciones de fuerza y en particular al gobierno como expresión más significativa de las formas de dominación, nos llevaría a pensar que las funciones del gobierno no serían sino instrumentos ideológicos de encubrimiento de la realidad de la fuerza.

Indudablemente, es típico del gobierno en todas sus formas el control de los instrumentos de coerción, de la fuerza interna o de la fuerza externa, tanto que, en ausencia de este control, se habla de anarquía, de ausencia de gobierno. Por lo tanto, orígenes, características y modos de organización de este recurso proporcionan elementos importantes para comprender el desarrollo del fenómeno gobierno.

Sin embargo, desde esta perspectiva se corre el riesgo de olvidar un elemento crucial de la realidad: entre la fuerza pura y el poder político del gobierno existe siempre una desviación significativa. El poder político muestra un excedente respecto a la fuerza, se interprete ésta como fuerza militar o como fuerza económica.

Las denominadas fuerzas de dominio se transforman en formas de gobierno político solo en la medida en que reciben esta función y se adecuan a ella.

Sobre esta compleja relación entre fuerza y dominio por un lado y legitimación funcional por otro, tan crucial para la esfera del gobierno de la comunidad política, se inserta un proceso de extrema importancia para la historia occidental como es la reglamentación jurídica del poder del gobierno, y que en su culminación da lugar a los regímenes políticos constitucionales. Junto a los demás aspectos, este proceso comporta precisamente una definición en términos funcionales del poder de gobierno con la doble intención de legitimarlo y delimitarlo.

En este contexto debe establecerse una diferenciación entre los términos gobierno y ejecutivo que tiene un potencial semántico diferente que no debería olvidarse precisamente porque permite aclarar algunos aspectos importantes del contenido de la dimensión de la política que aquí se examina. El concepto de ejecutivo se sitúa a un nivel inferior al de gobierno ya que sugiere un modelo específico de gobierno en el que los elementos de hecho y los elementos normativos se asocian estrechamente y el rasgo central es la subordinación del Gobierno a la ley (Estado de Derecho).

La ubicación del gobierno aquí es uno de los dogmas de la cultura política occidental, sin embargo, es problemática su aceptación como una representación fiel de la realidad ya que, en primer lugar, hay actividades que se escapan a la idea de ejecución de la ley (la política exterior). Pero incluso donde se puede establecer una relación entre ley y ejecución de la misma, el papel del gobierno no se limita, por lo general, a la segunda fase. En la mayor parte de los casos, de hecho, el gobierno es precisamente el iniciador de las leyes y gracias a su papel de guía en el interior de las propias asambleas legislativas, acaba siendo también, en parte, incluso el artífice. Por otra parte, la ley, en sentido formal, carece con frecuencia de aquellas características de generalidad requeridas por el modelo, hasta el punto de confundirse con disposiciones de naturaleza ejecutiva. Sería más realista que un modelo que identifica gobierno con función ejecutiva un modelo que entiende esta función como delimitada o reglamentada por la ley.

Establecida ya la distinción entre gobierno y ejecutivo y pretendiendo llegar a una valoración analítica de los contenidos de la función de gobierno, un primer instrumento para orientarse en el campo extremadamente amplio de variación de las expresiones concretas y específicas de tales funciones es el proporcionado por el binomio conceptual dirección política/administración. Se trata de dos modalidades de acción que pueden ser contrapuestas en forma típico ideal, convirtiéndolas en dicotomías como las de innovación/rutina, o bien elección/actuación.

El polo de la dirección política se caracteriza por su alcance innovada de la administración aparece, por el contrario, definido por la repetición como modalidad, por la normalidad como situación dentro de la que se desarrolla, por la ejecución de elecciones ya adoptadas como contenido. Así, la distinción de estas dos esferas podría corresponder a la distinción entre la esfera de la política y la esfera del derecho.

Sin embargo, debe señalarse que si el gobernante parece tener el papel de la dirección política, en la realidad el segundo aspecto (la administración) tiende a asociarse estrechamente con el primero, en cuanto representa la condición necesaria para que éste tenga un desarrollo concreto.

Todo intento de precisión en términos sustanciales de la función de gobierno choca contra la extrema variedad de las manifestaciones que ésta asume en momentos y en países distintos. Es tan difícil

encontrar alguna actividad que en cualquier país o en cualquier momento histórico no haya sido considerada como perteneciente legítimamente al ámbito de la responsabilidad del gobierno como encontrar alguna cuyo desarrollo no haya estado confiado a entidades privadas.

Aún así, pueden encontrarse (por lo menos) dos elementos constantes significativos:

- La tutela de la comunidad política frente al exterior.
- El mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior.

Estas funciones no solo se cumplen utilizando medios coercitivos. Es más, las exigencias de la salvaguarda de la paz interna, del mantenimiento de un orden asociativo de la contención de las tendencias de desagregación, están en la base de una gama muy variada de contenidos específicos de la actividad de gobierno, que se distribuyen ante el polo negativo de las acciones de policía y el polo positivo de la previsión y provisión del moderno Estado de Bienestar.

Desde una perspectiva histórica y comparada es necesario observar que la ejecución de estas dos responsabilidades tiene una incidencia particularmente significativa sobre la legitimación del régimen político y de la autoridad del gobierno en concreto. A ello se une una dimensión funcional de legitimación diferenciada de la genética referida al título originario de los gobernantes para gobernar, esta dimensión comporta exigencias de rendimiento de los gobernantes según los casos y las épocas.

2.- Desarrollo de sus contenidos: Cualitativo y cuantitativo.

En cuanto a estos estudios se centran en dos dimensiones:

- Una dimensión diacrónica de variación.
- Una dimensión sincrónica transnacional.

En el estudio del desarrollo de los contenidos de los gobiernos se puede distinguir fundamentalmente entre una perspectiva cuantitativa y otra cualitativa. Buscar si varía el quantum del gobierno o bien si cambian los contenidos de la función del gobierno.

El instrumento de medida de la extensión del gobierno en la época moderna es, obviamente, el presupuesto estatal que no es otra cosa que la traducción en términos de recursos monetarios de la acción de gobierno y, de este modo, el principal espía de la intervención de la política sobre la sociedad y sobre la economía, en sus dos aspectos de la extracción y de la distribución de recursos.

El índice de uso más general se basa en la relación entre el presupuesto estatal y la renta nacional y expresa, de este modo, la relación entre recursos del gobierno y recursos de la sociedad en su conjunto. La utilización de medidas de este tipo impone límites a una extrapolación del análisis hacia el pasado.

La medición de la función del gobierno mediante la utilización de este método también debe aclarar varios aspectos:

- La relación entre las finanzas centrales y las finanzas locales y, en particular, la cuestión del grado de dependencia de la segunda con respecto de la primera.
- El problema de qué partes de la intervención pública se escapan al control del presupuesto y que, sobre todo, en determinados períodos ha tenido un peso relevante.
- La acción del gobierno no puede reducirse únicamente a su dimensión monetaria.

Para valorar el crecimiento del gobierno han sido utilizados también otros indicadores como puede ser el número de funcionarios públicos medidos en valores absolutos o, mejor todavía, en valores relativos

con relación a la totalidad de la población activa. La elección de uno u otro indicador dependerá obviamente del tipo de problema que se quiera analizar.

El desarrollo de la función del gobierno puede medirse también en términos cualitativos como puede ser la composición de la función del gobierno. El primer problema que aquí se plantea es distinguir los componentes fundamentales de la misma. Las clasificaciones recurrentes en la literatura, aunque con algunas diferencias vinculadas también a la elección de un nivel distinto de desagregación son, en conjunto, bastante concordantes: defensa, orden público, promoción de la economía, instrucción, servicios sociales, son las categorías que surgen con mayor frecuencia.

Sobre un análisis de este tipo de la composición del gasto público pueden distinguirse tres tipos o estadios de gobierno:

- El Estado mínimo: Caracterizado por la preeminencia de la actividad tradicional del gobierno (defensa y orden interno).
- El Estado productor: En el cual la intervención económica y los servicios sociales sumados se convierten en predominantes.
- El Estado social: En el que los servicios sociales, ellos solos, superan a la actividad tradicional.

Para explicar la andadura cuantitativa, pero incluso la cualitativa, de la función de gobierno desde una perspectiva secular de tiempo se han propuesto modelos fundamentalmente económicos o bien fundamentalmente político – institucionales. Los primeros sitúan en el centro de la atención, como factor explicativo, el proceso de industrialización y el despegue de la economía moderna con las exigencias de función pública que se han desarrollado en sus distintas fases. Por el contrario, los segundos se ven en los procesos políticos de creación de la nación y del Estado de la época moderna y en las exigencias estructurales y funcionales conexas a éstos los factores principales de la transformación de la función de gobierno. Los primeros tienden a considerar a las variables políticas dependientes de las económicas, adoptando una perspectiva reduccionista de la política cuya aceptabilidad es bastante dudosa. Los otros parten de un presupuesto de autonomía (relativa) de los procesos políticos y atribuyen a la variable económica más bien un papel de variable interviniente.

La adopción de esta segunda óptica induce a atribuir un papel explicativo central para el desarrollo de la función de gobierno a dos momentos críticos de los procesos de formación y consolidación de los estados nacionales modernos: por un lado, el problema de su afirmación en la escena internacional como unidades políticas autónomas (acento en las exigencias de la era militar), y, por otro, el de su legitimación interna, es decir, del logro y el mantenimiento del monopolio de la autoridad (acento en dimensiones explicativas de carácter más permanente – estudios sobre la gobernabilidad e ingobernabilidad).

3.- Niveles de Gobierno.

El análisis del gobierno atrae la atención sobre el centro de la política, desde sus aspectos simbólicos hasta los más puramente materiales, el gobierno, ya sea en términos funcionales o estructurales, es el componente del sistema político que más se aproxima al concepto de centralidad, lugar desde el que irradian mensajes hacia todos los puntos del sistema y al cual retornan desde todos los puntos. Sin embargo, el gran proceso de centralización que ha caracterizado al desarrollo del Estado moderno, no ha eliminado nunca del todo un sistema de poderes locales, por lo que todo sistema político está caracterizado por una pluralidad de niveles.

La existencia de una pluralidad de niveles políticos suscita naturalmente toda una serie de problemas acerca de los fundamentos de legitimidad de cada uno de los niveles, su esfera de competencia, así como sus relaciones recíprocas.

El análisis de los niveles de política requiere, en primer lugar, una operación de exposición de la compleja geografía que éstos pueden crear. Es necesario comprobar las características de al menos dos redes de poderes territoriales descentralizadas y sus relaciones mutuas:

- Por un lado, la red de los entes locales autónomos con legitimación democrática, es decir, dirigidos por autoridades electivas.
- Por el otro, la red de las estructuras descentralizadas de la administración estatal central.

Los lazos entre las dos redes suelen asumir en casi todos los casos estas formas:

- La de control ejercido por estructuras descentralizadas de la administración central sobre las entidades locales.
- El de la delegación de funciones de la administración central en las entidades locales por lo que respecta a los estadios de actuación.

Las dos formas, aunque conceptualmente diferentes y no totalmente superponibles, tienen naturalmente estrechas relaciones: la delegación de funciones tiene por lo general como correlativo el ejercicio de una cierta forma de control por parte de la autoridad que delega sobre la cualidad de la ejecución; viceversa, el control se justifica mejor sobre la base del principio de delegación. En sentido amplio se podría decir además que puesto que todas las funciones de las entidades locales se conciben como derivadas del gobierno central al que se reconoce un grado más elevado de legitimidad política, existen las bases para una pretensión general del poder central de ejercer un control difuso sobre cualquier clase de autoridades locales.

Para valorar el grado de centralización/descentralización de la articulación territorial de la política un instrumento de primera aproximación es el medir el grado de control de los diferentes niveles de gobierno sobre los principales recursos.

Es la comprensión de las relaciones entre los distintos niveles del gobierno, además de las divisiones de esferas y de las contraposiciones de intereses, es necesario también tener presentes factores significativos de reconciliación y comunidad de intereses. Para este fin puede ser particularmente útil tomar en consideración el papel de la clase política. La pertenencia común a las organizaciones partidistas de los políticos locales y de las nacionales crea una ulterior red de comunicaciones entre los diversos niveles de gobierno y, sobre todo, genera intereses comunes. A ello se añade el hecho de que, en muchos países, los cargos electivos locales son un escalón muy importante en la carrera política nacional y, en algunos casos, incluso si se mantienen junto al cargo nacional. Finalmente, no hay que olvidarse de que también los políticos nacionales son elegidos localmente, es decir, en circunscripciones subnacionales y, por lo tanto, tienen algunos intereses comunes con los de los políticos locales y deben establecer alianzas con estos para reforzar sus propias bases electorales.

4.- Gobierno y elaboración política.

El tema de la estabilidad ha llamado la atención sobre un aspecto preliminar en la discusión acerca de la funcionalidad de las estructuras de gobierno: el de su subsistencia y las condiciones que están asociadas a esta. A partir de aquí el discurso se enfrenta a un campo extremadamente amplio del desarrollo concreto de las funciones de gobierno: el de la elaboración política en sus modalidades de realización y en sus contenidos sustanciales.

En primer lugar hablaremos brevemente de los estudios de políticas concretas. En contra de la aproximación tradicional que reducía las políticas concretas a puras variables dependientes, interpretándolas únicamente como el resultado de procesos de toma de decisiones determinadas por la estructura político – institucional, se han considerado a las políticas concretas como la variable

independiente. Las características de éstas, por lo tanto, se han utilizado como factor explicativo de los procesos de toma de decisiones.

Este punto de vista ha contribuido a clasificar algunos factores cruciales que intervienen en los procesos de elaboración política. Aunque esta perspectiva tiene una dificultad que es que no se puede determinar fácilmente quienes son los actores que toman las decisiones y cómo se determinan los demás elementos esenciales de sus funciones de utilidad si no se recurre a una perspectiva estructural.

Entre los aspectos de mayor relevancia para definir el contexto institucional y los sujetos de la elaboración política aquí se examinará el tema de las relaciones entre la estructura de gobierno y el subsistema representativo y el problema de las relaciones entre la estructura del gobierno y el subsistema burocrático.

Relaciones entre gobierno y estructura parlamentaria. En los regímenes democráticos la estructura parlamentaria constituye, si no el único canal de representación sí ciertamente su principal garantía institucional. No hay que olvidar que en los regímenes democráticos una parte extremadamente significativa de las disposiciones políticas debe asumir la forma de la ley, es decir, de una decisión tomada según procedimientos rígidamente predeterminados en el seno de la sede institucional parlamentaria.

La relación gobierno/parlamento va a significar esencialmente dos tipos distintos de relaciones:

- Relaciones entre los partidos del gobierno y los partidos de la oposición.
- Relaciones entre el liderazgo partidista con responsabilidad de gobierno y los estratos más amplios del personal políticos de los mismos partidos que están presentes en el parlamento.

Según los contenidos de estas dos categorías de relaciones, el significado de la coestión política sufre variaciones importantes que se expresan en términos de mayor o menor poder del parlamento respecto al gobierno. Que este poder sea mayor o menor depende de dos factores:

- Factores de naturaleza institucional y procedimental.
- Factores que afectan más bien a la estructura interna de los sujetos políticos en juego, es decir, principalmente los partidos que componen el gobierno y los que están presentes en el parlamento.

Relaciones entre el gobierno y los aparatos administrativos. La primera observación que se debe hacer es que estas relaciones son muy estrechas, existe un vínculo indestructible: no es fácil pensar hoy en un gobierno sin el brazo armado de complejos aparatos burocráticos y viceversa, en poder pensar en estos aparatos sin la guía política de un gobierno. Cada uno de los sujetos es para el otro un recurso político fundamental, la administración es un recurso operativo para el gobierno y éste un recurso de legitimación de la administración.

Existe un aspecto problemático en esta relación que es que el gobierno, nacido históricamente como el vértice de los aparatos administrativos del Estado moderno y expresión en términos de composición personal de los estratos elevados del estamento administrativo, ha sido progresivamente conquistado a causa del desarrollo de las instituciones democráticas por la clase política de los representantes.

Otro aspecto problemático radica en que debido al enorme crecimiento que han sufrido a lo largo del último siglo, las administraciones son sujetos de intereses de primera importancia que, en cierta medida, son capaces de autorrepresentarse directamente ante el gobierno saltándose los circuitos representativos normales. Por lo tanto, no funcionan sólo como canales descendentes de mensajes políticos, sino también como canales ascendentes.

LA BUROCRACIA.

1.- Burocracia: Diversas aproximaciones al término.

Originariamente esta palabra aparece en el siglo XVIII en Francia y significa poder o gobierno de las oficinas. Más específicamente se refiere a organizaciones estatales formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados que dependen de una autoridad central todopoderosa.

Posteriormente, burocracia se refiere a un modelo de organización aplicable a organizaciones públicas y privadas cuyas características son:

- Jerarquización.
- Impersonalidad de la autoridad.
- Rutinización de tareas y procedimientos.

Otra acepción (peyorativa) es burocracia como burocratización. En este sentido tiene esa connotación de complicación, de inhumanidad, de lentitud, de frustración, etc.

En este sentido se han formulado algunas leyes como la Ley de Parkinson: El principio de Peters (*En la burocracia cada uno llega hasta el nivel de su incompetencia*).

Una cuarta acepción es la de Ruiz Olabuénaga que la considera como un modelo organizativo que *constituye, sin duda alguna, el modelo paradigmático de nuestra sociedad*.

Se puede afrontar desde varias aproximaciones.

2.- Características de la burocracia según Marx y según Weber.

(Mirar libro de Olabuénaga páginas 156 y siguientes)

Marx.

- Marx encuadra la burocracia dentro del análisis de la lucha de clases.
- La burocracia es hija del capitalismo industrial.
- Se trata de una clase parásita que se alía con la clase dominante en alianzas muy complicadas.
- Desaparición inevitable en la visión del marxismo que apunta al comunismo.

Weber.

- Weber encuadra la burocracia en el sistema de legitimación del poder político.
- La burocracia es resultado histórico de la modernización industrial y, tal vez, el fenómeno social más significativo de los tiempos modernos.
- Es vista como una amenaza al liberalismo individualista pero, por otro lado, como indispensable para la sociedad moderna.
- Max Weber defiende la autoperpetuación burocrática.

Hay que tener en cuenta que la burocracia en Weber tiene dos significados parcialmente diferentes. Existe un primer significado general, burocracia significa administración por parte de los funcionarios y, en ese sentido, la burocracia no es un fenómeno exclusivamente moderno y tampoco se refiere al poder racional – legal.

La otra acepción es el significado típico ideal de burocracia, la burocracia en el sentido de aparato

administrativo racional legal exclusivo de los tiempos modernos.

En este segundo sentido señala Weber algunas características de la burocracia:

- El carácter no patrimonial de los recursos materiales de los poderes y de las funciones (No hay propiedad y no son hereditarios). Se trabaja con los medios que te da el Estado.
- Carácter impersonal de esos poderes y funciones.
- Jerarquía de roles o de grados. Los grados superiores ordenan y controlan a los inferiores. El ejemplo más ilustre es la burocracia militar.
- Especialización técnica, la profesionalización. Se trata de asalariados a tiempo completo y, en principio, rige el principio meritocrático.
- Carreras reglamentadas minuciosamente.

3.- Noción de burocracia.

Según Olabuénaga, quien sigue la tradición weberiana, hay tres aproximaciones a la noción de burocracia:

- Sistema de administración sobre una base permanente de profesionales. Aproximación de la Sociología de las Organizaciones. Es el sentido más primigenio de la concepción de Weber y, en este sentido, la burocracia tendría las características antes expresadas.
- Aproximación de la administración pública contrapuesta a la administración privada. Se enfatiza la distinción entre lo público y lo privado y se señalan algunas características valoradas positivamente de lo público: a) Se trata de una jerarquía administrativa independiente del mercado; b) Existe una esfera de actuación específica que es lo público, al margen del mercado, que se refiere al interés general de la ciudadanía; c) Existe también un modo de actuación de comportamiento específico; d) Un cuerpo administrativo que se entiende más como un servicio que como una propiedad o gerencia.
- Desde la economía política, por un lado, está la categoría de mercado visto como una estructura de coordinación libre regulada básicamente por la oferta y la demanda. Jerarquía en el sentido de coordinación vertical basada en una intervención compulsiva.

Panbianco da una definición sencilla de burocracia tomando elementos de la Sociología de las organizaciones y de la administración pública.

Para él, burocracia es administración por parte de funcionarios asalariados. Esta definición indica los principios organizativos y tiene la ventaja de que permite estudios comparativos, al ser relativamente sencilla y amplia.

En tercer lugar, dice Panbianco, se refiere al modelo burocrático por antonomasia que es el de la dominación legal – racional elaborado por Weber.

4.- Burocracia como eficiencia administrativa (crítica).

(Leer Olabuénaga pág. 163 y siguientes).

Weber decía que la burocracia era el sistema más eficaz y era una condición de eficiencia. A este punto de partida positivo weberiano se le han multiplicado las críticas.

Merton señaló la insuficiente flexibilidad de la burocracia ante ambientes modificados.

La Ley de Parkinson dice que en la burocracia todo trabajo se dilata indefinidamente hasta llegar a ocupar la totalidad del tiempo disponible, que es lo mismo que pasa con el número de burócratas.

La crítica que Peters hace con su famoso principio según el cual en las organizaciones jerárquicas *cada uno llega al nivel de su incompetencia*.

Hay también críticas a la burocracia desde la Sociología de las Organizaciones. Se han hecho cuatro críticas fundamentalmente:

- La primera se refiere a las relaciones humanas, creen que Weber habló de las relaciones técnicas pero que se olvidó de las relaciones humanas.
- La segunda crítica es la del modelo cibernético que se refiere a la comunicación entre las personas.
- La tercera, al modelo asociativo de expertos. La idea es que, en la visión weberiana se enfatiza la competencia profesional de los funcionarios y el ascenso meritocrático. La crítica dice que muchas veces en niveles inferiores hay mayor competencia y conocimiento y también fuera de la burocracia hoy hay mucho conocimiento experto.
- Esta crítica se llama modelo de adaptación al entorno y dice que es muy distinta una organización retada por un entorno sometido a cambio rápido o cuando está en un entorno relativamente estable o tranquilo.

Desde la economía política se critica que la burocracia es un modelo ineficaz, ineficiente y caro de organización al no estar sometido al mercado.

Desde la administración pública lo que se dice es que hay un universo específico que es el de lo público diferenciado de lo privado donde lo eficiente no es lo menos costoso sino lo que satisface mejor al interés público.

5.- Administración y política.

(MAYNTZ, Renate: Sociología de la administración pública)

Planteamiento del problema: Por política nos referimos a la orientación y dirección general de una colectividad, al establecimiento de metas, a la formación de la voluntad colectiva. Por administración entendemos la ejecución o cumplimiento de esa orientación, de esas metas, de esa voluntad.

El ejercicio continuado del poder político exige un instrumento para el ejercicio de esa dominación política y exige un instrumento para el ejercicio de esa dominación política a la vez que un instrumento para la realización de los objetivos propuestos por ella. Ese instrumento es la administración que, sin embargo, puede perseguir intereses propios, tender a obviar su carácter instrumental, tender a sustraerse a esa dependencia política.

Weber, en un libro llamado *¿Qué es la burocracia?* dice que *toda burocracia intenta acrecentar la superioridad de los profesionalmente informados conservando en secreto su conocimiento*. Posibilidad de que la administración olvide su carácter instrumental y tienda a buscar sus intereses propios.

Hipótesis: *Si (y bajo que condiciones) la administración conserva el carácter de un instrumento, de un medio de ejecución o si por el contrario no tiende más bien a desprenderse de su condición de medio a sustraerse al manejo de las instituciones competentes y a independizarse como centro de poder propio* (pág. 72).

Tendencias a la independización de la administración. Para cumplir sus tareas una administración moderna necesita conocimiento especializado, información real, medios adecuados (a veces muy poderosos), un cierto margen de maniobra, un cierto grado de autonomía y el problema radica en que *esta autosuficiencia funcionalmente necesaria* encierre el peligro de sustraerse al legítimo control político y busque sus propios intereses.

La importancia de esto es que cuestiona la legitimidad democrática. En los sistemas democráticos occidentales el pueblo soberano articula su voluntad eligiendo en elecciones un partido político encargado de formar gobierno al cual le entrega el poder de decisión y le confía la realización de un programa. La administración puede boicotear la realización de ese programa de gobierno. Puede hacer totalmente ineficiente al gobierno.

Esto tiene relación con el tema de la neutralidad de la administración. En teoría la administración es neutral y leal.

Hasta qué punto y en qué condiciones puede darse esta autonomización de la administración. Mayntz da los siguientes posibles casos y variables.

Características de la propia Administración Pública.	
– Personal	• Procedencia social. • Status social. • Independencia personal de los funcionarios • Orientación o ethos de los funcionarios.
– Características estructurales	• Magnitud de esa administración pública. • Cohesión social. • Centralización
– Tipo de tareas	• Subordinadas. • De planificación y de configuración.

Dirección y control políticos sobre la administración:

- **Centrales:** Los controles legislativo (parlamento), ejecutivo (gobierno) y Jurisdiccionales (tribunales de cuentas).
- **Externos:** Por una jerarquía paralela. Esta situación es típica de regímenes políticos autoritarios de partido único o totalmente hegemónico (ej. PRI). Supone una intromisión excesiva en la administración rompiendo el procedimiento administrativo y las normas de la administración y rompe la autonomía administrativa relativa. Referente empírico de ello pueden ser los países satélites de la URSS. Desde el partido se controla la ortodoxia, se controla al gobierno y a la administración.
- **Pluralistas:** Es típico de Estados federales, regionales o de autoadministración local, todas ellas modalidades de sistemas multiniveles. Hay descentralización política y descentralización administrativa: a) Descentralización política: Delegación del poder de decisión a las partes de un sistema o a los niveles inferiores de una estructura administrativa; b) Descentralización administrativa: Se delega la ejecución de tareas determinadas.

Cuando en el caso de dirección y control pluralistas sobre la administración, la administración tiene implicaciones políticas en sus distintos niveles. Existen distintos niveles de creación de voluntad política y de control de la acción administrativa. Desde los distintos niveles de gobierno se interviene en los distintos niveles de administración.

5.– El personal de la administración pública.

Status y estructura de la función pública. Diferenciación estructural y diferenciación funcional. En estos sistemas políticos occidentales actuales altamente complejos la administración pública está estructuralmente diferenciada como una subestructura o un subsistema específico. Esto se expresa en

un estatuto y un status especial. El estatuto y el status de los funcionarios consiste en una serie de derechos, privilegios y obligaciones específicos.

La pregunta es si de ese estatuto y de ese status especial surge un ethos, surge una percepción especial. Se suele decir que el estatuto y el status de la función pública vienen justificado por el ejercicio de funciones de supremacía que inciden en la vida privada y en la libertad de las personas.

Otras preguntas de interés sociológico respecto al estatuto y al status de los funcionarios se refieren a los intereses del personal de la administración como grupo. La relación de este grupo con otros grupos sociales y relación de este grupo con sus clientes (ciudadanía).

En cuanto a la diferenciación funcional o por cualificación hay que tener en cuenta que para la administración pública trabajan no sólo funcionarios sino que hay también contratados administrativos u otro tipo de personal laboral pero que no sólo son funcionarios. Dentro de los funcionarios hay una dimensión y división funcional que se refiere al nivel de capacitación.

Hay también una dimensión horizontal que se refiere a los diversos grupos profesionales.

El reclutamiento para la función pública.

Respecto al reclutamiento hay también un criterio funcional que se refiere a la capacidad y calidad del personal administrativo. En general, históricamente en occidente ha habido una tendencia creciente a insistir en la cualificación profesional para el reclutamiento del personal.

Junto al criterio funcional está el criterio político que se refiere a la igualdad o discriminación respecto a determinados grupos sociales para el acceso a la función pública. Hay numerosas investigaciones empíricas sobre el tema que muestran que se da una amplia selectividad social en este reclutamiento. Esa selectividad no se refiere al origen social para el ingreso sino que se refiere a la estratificación dentro de la Administración Pública.

Prácticamente en casi todas las Administraciones Públicas se refiere al escalafón en el sentido en que en casi todos los grados altos y superiores son ocupados por individuos pertenecientes a su vez a las clases medias y altas.

En esos estratos están subrepresentados los hijos de trabajadores manuales.

Es notable la alta proporción en los grados altos y superiores de hijos de funcionarios. Respecto a esto se señalan dos puntos:

- Esto refleja la estructura de educación general.
- Hay un fenómeno que es lo que se llama las tendencias autoselectivas que se refieren a que hay una serie de variables o condicionantes que propician que algunas personas tiendan a la administración pública y otras no. Hay variables personales o psicológicas (seguridad estabilidad,...), políticas, económicas, culturales...

Movilidad interna de la administración pública. Nos referimos a los diversos movimientos en el interior del subsistema, de la subestructura de la administración.

En primer lugar, se puede dar un movimiento dentro de un órgano. Hay también movimientos entre órganos y cambios de posición vertical u horizontal manteniendo la categoría.

También nos encontramos con cambios geográficos o de actividad en algunos casos.

Cuando estos movimientos se consideran desde la perspectiva del individuo es la carrera profesional del mismo. Desde el punto de vista de la administración hay dos aspectos o aproximaciones:

- La aproximación o aspecto político que relaciona movilidad administrativa con el control político de la administración y se suelen formular algunas hipótesis: *A mayor movilidad administrativa interna mayor peso de la dirección política sobre la administración pública o a menor movilidad administrativa interna menor peso de la dirección política sobre la administración pública.*
- La aproximación o aspecto vinculado a lo funcional, por este aspecto nos referimos a la relación entre las exigencias requeridas para desempeñar una actividad y las cualificaciones profesionales reales de los individuos: ¿Hasta qué punto los criterios de aptitud o capacidad profesional son decisivos para el ascenso jerárquico? Función estimuladora del ascenso: si realmente se asciende a los mejores o por lealtades. Si el ascenso es considerado como un acontecimiento dependiente del propio cumplimiento o no.

Autopercepción y actitudes del personal. Aquí la categoría se habla de un ethos profesional que es en parte una autopercepción a la que los individuos vinculan unas ciertas normas que modulan el comportamiento de un individuo.

Ethos profesional sería una determinada autopercepción funcional en torno a la cual se aglutinan normas que regulan especialmente la interacción con asociados importantes, con aquellos a quienes se les presta el servicio.

Tradicionalmente la autopercepción del funcionario ha sido la de servidor del Estado, la norma ha sido la de la lealtad absoluta a su patrono estatal y en cuanto a la relación con el ciudadano los criterios han sido los de la juridicidad de la acción del funcionario: igualdad de trato, en la neutralidad emocional en sus relaciones con el público y en la reserva. Este ethos funcionarial está cambiando, en los últimos veinticinco años del siglo se están dando cambios lo que se pone de manifiesto al comparar las actitudes del personal más joven con el de más edad. Hacia el exterior hay un desplazamiento en la acción del funcionario de servidor del Estado hacia abogado del ciudadano y eso, de algún modo, se manifiesta en la importancia de las tareas de planificación y en las tareas de prestación de servicios. Hacia dentro el funcionario va incrementando su conciencia de asalariado.

TEMA 5: LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.- Perspectivas desde la historia, desde la Ciencia Política y desde la Sociología Política.

Desde la historia se toma conciencia de que en algún sentido en la sociedad siempre ha habido partes, divisiones, intereses e incluso ideas distintas. Sin embargo, según se va enfatizando una cierta elaboración ideológica y una cierta organización, y, de algún modo, la posibilidad de dirimir el conflicto no por la violencia física, van naciendo los partidos políticos.

Se suele fijar en concreto que, en sentido moderno, los partidos políticos nacen en Inglaterra a finales del siglo XVI y comienzos del siglo XVII ligados al parlamentarismo como sistema para dirimir las diferencias entre los diferentes grupos.

En el continente se suele vincular a los clubes ilustrados franceses previos a la caída del Antiguo Régimen.

El auge de los partidos políticos se va a dar en el siglo XIX y a lo largo del XX. A lo largo de estos dos siglos se suelen distinguir cuatro etapas en la evolución de los partidos políticos:

- Fracciones en torno a un notable: Son los primeros pasos del Estado liberal y lo que hay es, en torno

a un notable o a un jefe político se crea una minoría dirigente.

- Los honoratarios. Los partidos de notables de los más honorables. Se amplía un poco de las facciones en torno a un jefe a las honoratarios. Supone que, de algún modo, los partidos se van ampliando un poco. Se incrementa la elaboración ideológica.
- Los partidos de cuadros. Se sigue atendiendo más a la calidad que a la cantidad. Corresponden al conflicto entre aristocracia y burguesía, se extienden los procedimientos electorales que salen del parlamento y hay algunos comités electorales.
- En el siglo XX, en su primera mitad, aparecen los partidos de masas que atienden más a la cantidad que a la calidad, se basan en las cuotas de muchos, en concreto, el primer partido que llegó a tener un millón de afiliados fue el Partido Socialdemócrata Alemán en torno a 1910. Su poder consistía en las pequeñas aportaciones de los afiliados, la educación de las masas, la extensión de la democracia y del sufragio. Como ejemplo de esto pueden señalarse los partidos socialistas, los socialdemócratas, los demócratacristianos, los comunistas y fascistas fundamentalmente después de la Primera Guerra Mundial y otros fascismos que hay en Europa y en España.

Historia del estudio de los partidos. En la primera mitad del siglo XIX los pocos estudios que hay de partidos políticos hacen especial referencia a la ideología y la división es, sobre todo, entre conservadores, vinculados al Antiguo Régimen y los liberales vinculados a la burguesía y la monarquía constitucional. En la segunda mitad del siglo, con Marx (y posteriormente con Lenin) se va a enfatizar la infraestructura económico social, el capitalismo con sus dos grandes clases: la burguesía que se articula en torno a los partidos conservadores y liberales y frente a ella el proletariado que se asocia en partidos socialistas y comunistas.

En el siglo XX hay algunos autores ilustres (OSTROGORSKI: Sobre la politocracia en 1903; MICHELLS: Partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna en 1911; autores norteamericanos de los años 20; DUVERGER, Maurice: Los partidos políticos en 1951) que, sobre todo, estudian la estructura del partido, el partido como organización, como aparato, como maquinaria...

En la segunda mitad del siglo XX hay también una serie de estudios que se fijan mucho en las decisiones, las tendencias intrapartidistas, la financiación de los partidos, los sistemas de partidos (SARTORI: Partidos y sistemas de partidos).

Según nos acercamos al siglo XXI hay una crisis respecto al sistema de partidos y del tipo de democracia del siglo XIX y el XX. Castells habla de la desafección de los ciudadanos hacia los partidos, los políticos y la política profesional. Apunta a tres procesos:

- Crisis de la democracia.
- Crisis de la legitimidad del Estado nacional.
- Crisis de la credibilidad del sistema político.

La gente lo sabe y lo siente pero también sabe en su memoria colectiva que debe evitar que los tiranos ocupen ese espacio evanescente de la política democrática. Los ciudadanos todavía son ciudadanos pero dudan de qué ciudad y de quién es la ciudad.

Perspectivas de la Sociología Política y de la Ciencia Política. La Ciencia Política se aproxima al estudio de los partidos interesándose sobre todo por la organización. Predomina un enfoque institucional, son instituciones dentro de instituciones mayores. Enfatiza la organización interna del partido como esta institución dentro del sistema político.

La Sociología Política se ve interesada por las relaciones de los partidos políticos con otros fenómenos sociales y sociopolíticos. Por ejemplo, partidos políticos con otros fenómenos sociales y sociopolíticos,

partidos políticos e ideología, partidos políticos y participación social y política, partidos políticos y movimientos sociales, partidos políticos y globalización, partidos políticos y los nuevos espacios de la democracia o partidos políticos y elecciones.

2.- Diversas definiciones de partido político. Algunos elementos definitorios.

Existe una diversidad espacio temporal en cuanto a las aproximaciones sobre lo que es el concepto de partido político.

Una primera aproximación puede ser de tipo ideológico político a este fenómeno de los partidos políticos se va a destacar la ideología, los programas y su realización desde el poder.

Un ejemplo de aproximación ideológico política podría ser la siguiente definición (LUCAS VERDÚ) *agrupación organizada, estable que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado.*

Una segunda aproximación es la aproximación funcionalista (LA PALOMBARA/ WEINER) que caracteriza a los partidos políticos por las funciones que cumplen:

- Organización de la opinión pública.
- Comunicación de las demandas sociales.
- Articulación del concepto y significado de comunidad política.
- Reclutamiento político.
- ...

Una tercera aproximación al concepto de partido político es una aproximación en términos de definición mínima (RIGGS/SARTORI). Sartori dice lo siguiente: *un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar, mediante elecciones, a sus candidatos en cargos públicos.* Una definición mínima sirve para delimitar lo que está dentro del concepto de lo que está fuera. No se refiere a lo que está dentro.

Si intentamos extraer algunos elementos definitorios:

- Se trata de un grupo organizado estable.
- Que pretende la consecución del poder.
- Mediante la presentación de candidatos para su elección.
- Para...

Sobre el primer punto, los partidos occidentales normalmente tienen una dirección, una base (militantes o afiliados) y simpatizantes.

La dirección suele tener, por un lado, un cuerpo administrativo y también unos consejeros técnicos. Tanto unos como otros constituyen lo que se conoce como la burocracia del partido.

La dirección del partido:

- Fija los objetivos electorales y gubernamentales.
- Designa a los candidatos.
- Escoge a los miembros del partido para cubrir los puestos del Estado tras una victoria total o parcial del partido.

La base del partido tiene un papel más o menos activo según el partido que se analice.

La segunda característica es la conquista o participación en el poder político. Ese es un elemento definitorio en el momento que distingue al partido político de los grupos de presión que no pretenden conseguir el poder sino influir sobre él, o de los movimientos sociales, en principio, críticos de la política institucionalizada.

Por conquista del poder político se entiende el acceso a ese nivel en el que se toman las decisiones generales que afectan a la sociedad en general.

El punto tres es la presentación de candidatos para su elección. Las elecciones como expresión de la voluntad del pueblo soberano y de elección de sus gobernantes es esencial en el sistema de partidos en regímenes liberaldemocráticos.

La cuarta característica es para.... Normalmente un partido político por medio de elecciones intenta conseguir el poder para algo. En general para presentar proyectos de carácter más o menos general para toda la colectividad.

Cotarello dice que a la vista de tan prudente relativismo, el acuerdo menor alcanzaría a definir como partido político a toda asociación voluntaria, perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto que canaliza determinados intereses sectoriales (la idea del partido de todo el pueblo sólo puede ser una falacia o una distracción) y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él, mediante su participación reiterada en los procesos electorales, si bien este último rasgo no tiene que ser inexcusable (pág. 14).

3.- Contexto político del desarrollo de los partidos políticos y origen en las crisis.

(FLORA, Peter (ed.): State formation, nation – building, an Mass politics in Europe the theory of Stein Rokkan, Oxford University Press)

Los partidos políticos se desarrollan sobre todo en el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. En estos 150 años (1800 hasta la Segunda Guerra Mundial) hay que señalar tres aspectos:

- La quiebra de la sociedad tradicional y del Antiguo Régimen. Ruptura del monocratismo y paso progresivo al pluralismo.
- La complejización del sistema político. Este incremento de la complejidad del sistema político apunta al desarrollo del gobierno representativo en el que los gobernantes representan la voluntad del pueblo soberano. También a la expansión del sufragio, se va pasando al sufragio universal igualitario desde el sufragio censitario lo que contribuye al desarrollo de los partidos políticos.
- La parlamentarización. Incremento del poder del parlamento, ese lugar donde se parlamenta, se legisla y se controla al ejecutivo.

Respecto al origen en las crisis se refiere a que han ido surgiendo (y siguen surgiendo) los partidos políticos en contextos vinculados a tres crisis:

- Crisis de legitimidad del régimen. El régimen político tiene tres componentes: a) una ideología; b) la clase gobernante; c) Las instituciones. El ejemplo más clásico de esto es la crisis el Antiguo Régimen también en los países coloniales en lo que ha sido uno de los fenómenos más importantes de la segunda mitad del siglo XX: su independencia.
- Crisis de participación. Se refiere a que bien una parte existente de esa sociedad o gente nueva que se incorpora se siente excluida. Ejemplos de esto son los partidos socialistas de finales del siglo XIX, los partidos demócratacristianos del siglo XX, movimientos nacionalistas en algunos países (sobre todo de África y de Asia),...
- Crisis de integración. Se refiere al problema de la integridad territorial o la integración o división en

comunidades étnicas que son las que dan origen a partidos nacionalistas, regionalistas, separatistas, étnicos...

4.- Clasificaciones y tipologías de los partidos políticos.

(COTARELLO, págs. 266–267; SOSPEDRA, págs. 178–183)

Una clasificación es una ordenación según un criterio mientras que una tipología es una ordenación sobre la base de más de un criterio.

Una tipología es una ordenación en base a más de un criterio. Respecto a los partidos políticos se han hecho una serie de tipologías, la mejor es la de Stein Rokkan. Las tipologías no dan criterios mutuamente excluyentes.

La tipología de Rokkan tiene una aproximación doble y diacrónica y también sincrónica. Por otro lado, se va a fijar en el proceso de construcción de la nación en el que se dan algunas rupturas o escisiones (cleavages).

En tercer lugar, Rokkan señala como punto de partida para este proceso de construcción de naciones, la acción revolucionaria de la burguesía en un doble aspecto:

- De revolución nacional.
- De revolución industrial.

Va a señalar cuatro grandes rupturas que van a dar lugar a diferentes tipos de partidos:

Ruptura entre el centro y la periferia	• Partidos centralistas a nivel del Estado nación. • Partidos regionalistas, nacionalistas separatistas	
Ruptura entre confesionalidad y aconfesionalidad	• Partidos religiosos • Partidos laicos	
Ruptura entre ciudad y campo	• Partidos urbanos • Partidos agrarios	
Ruptura entre capital y trabajo	• Partidos de clase	• Partidos burgueses • Partidos proletarios

Sospedra dice que esta tipología no está exenta de problemas:

- La ubicación o no ubicación de los partidos fascistas.
- Los partidos de un solo tema, en concreto los ecologistas.
- El adjetivo obrero en los partidos socialistas. Qué significado tiene hoy y que significado tenía antes.
- La cuestión del postmaterialismo.

5.- Funciones.

Sartori: Porqué (causa eficiente) y para qué (causa final) de los partidos políticos. Dice Sartori que, con frecuencia, los académicos se preguntan por la causa eficiente y la causa final (anticipaciones que su inteligencia permite a los seres humanos).

Al preguntarse Sartori por la causa eficiente del surgimiento de los partidos políticos llega a la conclusión de que por que surgieron diferencias y divisiones políticas que se institucionalizan en un momento dado y plantean un problema que es que la parte no ponga en peligro a la unidad, al todo.

La causa final es dirigir ese todo pluralistas.

Por lo tanto este autor dice: *En resumen, los partidos son partes, son instrumentos para dirigir un todo pluralista: presuponen la diversidad e institucionalizan el disenso.*

Cotarello dice que cuando nos preguntamos sobre las funciones de los partidos debemos tener en cuenta el régimen político en el que se ubican y en el que juegan los partidos. Dentro de los regímenes pluralistas liberales los partidos son ante todo vínculos entre la sociedad y el Estado y de aquí se derivan sus funciones concretas:

- Una serie de funciones más claramente sociales: a) la socialización política (cultura política); b) La organización y movilización de la opinión pública; c) La representación y articulación de intereses plurales; d) La legitimación de la totalidad del sistema político.
- Funciones institucionales: a) Reclutamiento y selección de las elites; b) Organización y realización de elecciones; c) Organización y funcionamiento del parlamento; d) Composición y funcionamiento del gobierno.

5.- Partidos y sistemas de partidos.

Por sistema de partidos nos referimos al marco general en el que se desenvuelven los partidos y su actividad. En concreto, ese marco general está constituido por los propios partidos, por las interrelaciones entre los partidos y por las relaciones de los partidos con la sociedad civil y con las instituciones del gobierno y del Estado.

Se suele distinguir un sistema de partidos competitivo y no competitivo.

Sistemas de partidos competitivos. En estos sistemas hay una pluralidad de partidos de iure y de facto. Estos partidos compiten en elecciones libres. Esa es la vía para el acceso al gobierno y también eventualmente para la pérdida del gobierno.

Sistemas de partidos no competitivos. En estos sistemas falta alguno de estos elementos, no hay una pluralidad real de partidos o las elecciones realmente no son auténticas elecciones libres con suficientes garantías o no es esta la vía para acceder al poder o participar en él.

Bases de los sistemas de partidos. Se suelen indicar, por un lado, factores económicos sociales que se refieren al proceso de desarrollo de esa colectividad. El sistema de partidos debe ubicarse en el sistema societal.

También, sin embargo, este proceso de desarrollo tampoco explica sin más todo el sistema de partidos y, sobre todo, no explica el número concreto de partidos.

Además de esa explicación hay que añadir un factor técnico político que, sobre todo, parece aportar algo al análisis del número concreto de partidos.

El aporte clásico es el de Duverger que formuló tres leyes en 1946:

- El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo.
- La representación proporcional tiende al multipartidismo.

- El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por las alianzas.

Respecto al factor técnico en los sistemas no competitivos con frecuencia hay disposiciones legales que realmente impiden el multipartidismo y de facto aseguran el poder a un partido.

Estructuras y procesos de los partidos en los sistemas competitivos. Los partidos políticos tienen una finalidad, son para algo, pero tienen un fin anterior al último o inmediato que es la consecución del poder mediante elecciones. De estos rasgos fundamentales se derivan tres rasgos procesales:

- La orientación hacia una clientela. La moneda para comprar el poder es ganar las elecciones lo que se hace por número de votos y en nuestros sistemas cada ciudadano tiene un voto. Los partidos siempre están ávidos de recabar el mayor número posible de votos, siempre están orientados a una clientela (catch – all party). Esto tiene como consecuencia que el factor ideológico de algún modo va pesando menos. En el interior del partido entonces habrá una gran diversidad de corrientes.
- Los agrupamientos de intereses socioeconómicos. Se trata de que los partidos se convierten en su interior en un conjunto de coaliciones, de subestructuras, de distintos intereses.
- Se refiere al sistema político. Hay que tener en cuenta la cantidad y el grado de competencia política entre los partidos. Por la cantidad entendemos el número de autoridades que está sometido a elección. También hay que tener en cuenta el grado de competencia política hay veces en que las elecciones pueden ser más técnicas (la heterogeneidad de los partidos es menor) o si se trata de cuestiones más fundamentales y también las consecuencias en el sentido que, en algunos casos, las consecuencias de las elecciones afectaría la pura clase política.

71

71

Sociología Política II.

Sociología Política II.