

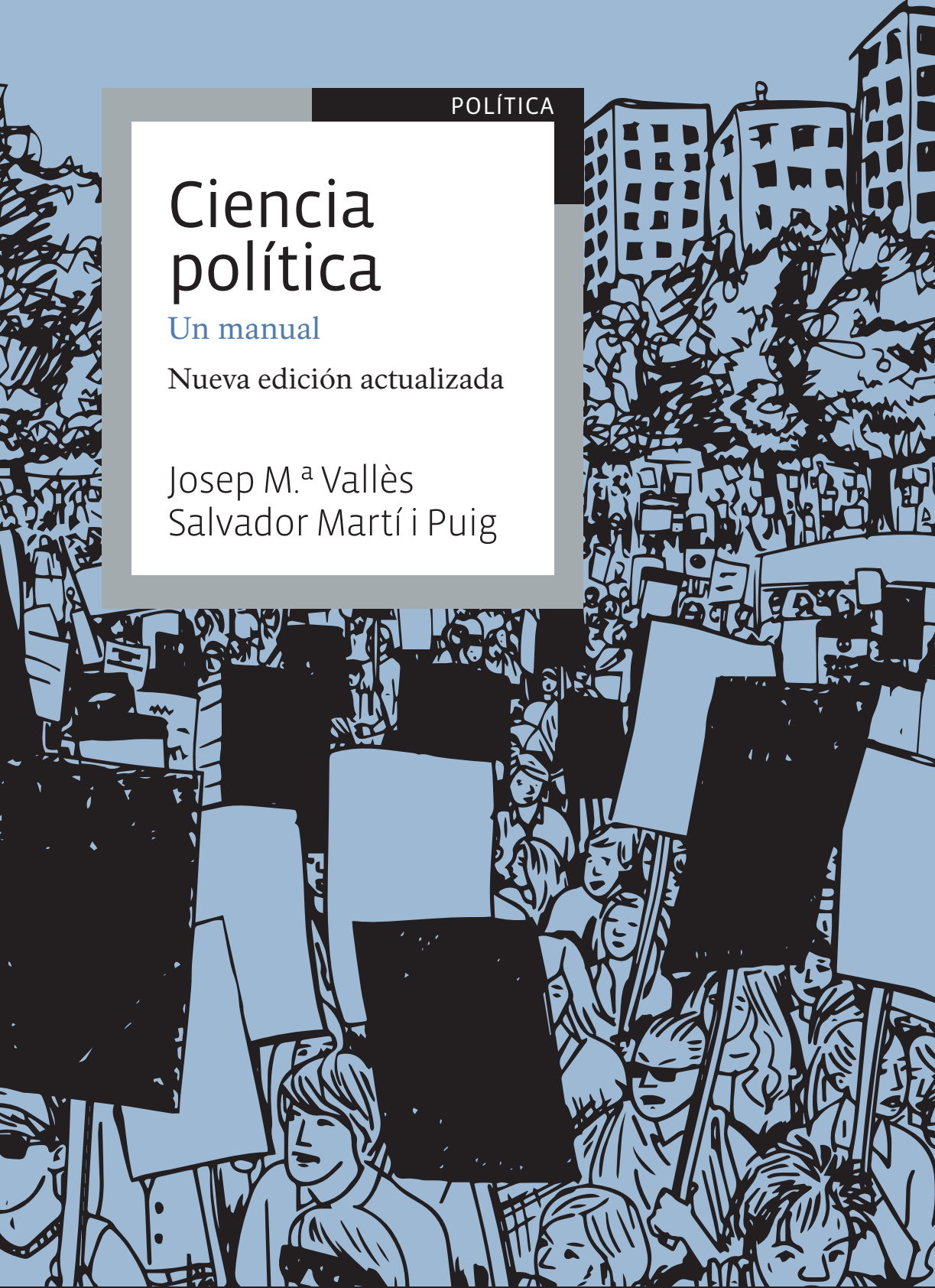
POLÍTICA

# Ciencia política

Un manual

Nueva edición actualizada

Josep M.<sup>a</sup> Vallès  
Salvador Martí i Puig



POLÍTICA

# CIENCIA POLÍTICA. UN MANUAL

Nueva edición actualizada

Josep M.<sup>a</sup> Vallès

Salvador Martí i Puig

Edición actualizada: junio de 2020  
*Ediciones anteriores: 2000, 2006, 2015*

© 2000, 2006 y 2015: Josep M. Vallès y Salvador Martí i Puig

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

© 2000, 2006, 2015 y 2020: Editorial Planeta, S. A.  
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona  
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.  
[www.ariel.es](http://www.ariel.es)

ISBN: 978-84-344-3275-8

Depósito legal: B. 8.950-2020

Impreso en España por Huertas Industrias Gráficas

El papel utilizado para la impresión de este libro está calificado  
como papel ecológico y procede de bosques gestionados de manera sostenible.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema  
informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico,  
mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.  
La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual  
(Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos)  
si necesita reproducir algún fragmento de esta obra.

Puede contactar con CEDRO a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com)  
o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

## ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO A LA 10. <sup>a</sup> EDICIÓN .....	7
PRÓLOGO A LA 9. <sup>a</sup> EDICIÓN .....	9
PREFACIO A LA PRIMERA EDICIÓN. <b>Lo que se pretende con este texto</b> .....	11
<b>Cómo hacer uso del texto</b> .....	13

### PARTE PRIMERA

#### SOCIEDAD, POLÍTICA, PODER

CAPÍTULO 1. <b>¿Qué es política?</b> .....	17
Política: un término familiar y controvertido .....	17
La política como gestión del conflicto social .....	18
En la raíz del conflicto social .....	22
Las fronteras variables de la política .....	25
Las etapas de la politización .....	26
¿Sociedades sin política? .....	28
Economía y política .....	30
CAPÍTULO 2. <b>¿Qué es poder político?</b> .....	31
Política y poder: dos perspectivas .....	31
Coacción, influencia, autoridad .....	34
¿Cómo se manifiesta el poder político? .....	37
La otra cara del poder: la legitimidad .....	40
De dónde nace la legitimidad .....	41
Legitimidad, legalidad y constitución .....	43
CAPÍTULO 3. <b>Las tres dimensiones de la política</b> .....	45
La política: estructura, proceso, resultado .....	45
La política como estructura: ¿máquina, organismo, mercado? .....	47
El sistema político .....	48
Los elementos del sistema: entorno, <i>inputs</i> , <i>outputs</i> , retroalimentación ..	49
¿Por qué es útil la noción de sistema político? .....	51
CAPÍTULO 4. <b>¿Cómo podemos entender la política?</b> .....	53
Ordenar nuestros conocimientos sobre la política .....	53
¿Cómo se ha desarrollado el conocimiento sobre la política? .....	54
La institucionalización de la ciencia política: dos momentos cruciales ..	56
¿Con qué elementos se elabora el conocimiento sobre la política? .....	58

¿Ciencia de la política? .....	61
La ciencia política y sus campos temáticos .....	65
ANEXO A LA PARTE PRIMERA .....	67
<i>Conceptos fundamentales</i> .....	67
<i>Ejercicios</i> .....	67
<i>Bibliografía recomendada</i> .....	68

## PARTE SEGUNDA

## LA POLÍTICA COMO ESTRUCTURA

<b>CAPÍTULO 5. La política antes del estado</b> .....	73
Diez mil años de organización política .....	73
¿Por qué cambian las estructuras políticas? .....	74
Autonomía de la política y concentración de la coacción: dos criterios para la clasificación .....	75
Una tipología ideal .....	77
<b>CAPÍTULO 6. El estado como organización política</b> .....	85
Los rasgos esenciales del Estado .....	85
¿Cuándo nace el estado? .....	87
La legitimación del estado .....	89
La evolución del estado: una biografía .....	91
El estado absoluto o el soberano sin límites .....	92
El estado liberal: la aparición del ciudadano .....	93
La política de masas y la crisis del estado liberal .....	96
<b>CAPÍTULO 7. Estado, monocracia y democracia: (1) Dictaduras</b> .....	99
La regla y la excepción .....	99
De la propuesta de los clásicos a una tipología actual: cómo gestionar el conflicto. ....	100
Las características comunes de las dictaduras .....	103
Variantes entre las dictaduras .....	105
Los regímenes «híbridos» y su evolución .....	106
Sistemas totalitarios y sistemas autoritarios .....	107
El estado soviético: de la dictadura del proletariado al partido-estado ...	108
El estado nazi-fascista: la sumisión de la nación al líder. ....	111
<b>CAPÍTULO 8. Estado, monocracia y democracia: (2) Poliarquías</b> .....	113
De la democracia de los clásicos a las poliarquías contemporáneas .....	113
Medios y fines en la democracia .....	115
El mapa de las poliarquías contemporáneas: el estado liberal-democrático	117
Hacia el declive del estado liberal-democrático .....	122
La gran crisis de 2007-2008 y sus consecuencias .....	124
La respuesta contemporánea a las exigencias democráticas .....	124
Avances y retrocesos de la democracia .....	125
<b>CAPÍTULO 9. El agotamiento del estado: ¿política después del estado?</b> ...	129
La exportación del estado: una aclimatación desigual .....	129
Demasiado grande y demasiado pequeño: las dos caras del estado .....	131

Globalización: un cambio de perspectiva sobre el papel del estado . . . . .	134
Entre un estado mundial y la política de la sociedad-red . . . . .	135
¿Hay lugar para la democracia más allá del estado? . . . . .	137

PARTE TERCERA

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

<b>CAPÍTULO 10. Los elementos constitutivos del estado: población, territorio, soberanía</b> . . . . .	145
Permanencia y cambio en la arquitectura estatal. . . . .	145
Una población (presuntamente) identificada . . . . .	145
Construyendo naciones y fabricando estados . . . . .	147
El difícil ajuste entre estados y naciones . . . . .	151
¿Estados nacionales o estados «laicos»? . . . . .	154
Un espacio (más o menos) delimitado . . . . .	155
La capacidad de coacción: el principio de la soberanía . . . . .	159
<b>CAPÍTULO 11. Las reglas del juego: instituciones y constituciones</b> . . . . .	163
De la acción a la institución . . . . .	163
Las ventajas de la institucionalización . . . . .	163
¿Qué ventajas ofrece la institucionalización de la práctica política estatal? . . . . .	164
Las reglas del juego: las constituciones . . . . .	165
La dinámica política y las reformas constitucionales . . . . .	168
<b>CAPÍTULO 12. La distribución territorial del poder: estados unitarios y estados compuestos</b> . . . . .	173
Los estados unitarios . . . . .	173
Los estados compuestos: federación y autonomía . . . . .	174
Las confederaciones . . . . .	180
Hacia una distribución multinivel del poder . . . . .	181
<b>CAPÍTULO 13. La distribución funcional del poder: (1) ejecutivos y administraciones</b> . . . . .	185
Funciones e instituciones . . . . .	185
El ejecutivo, centro impulsor de la política . . . . .	187
Los ejecutivos duales: (1) el gobierno . . . . .	188
Los ejecutivos duales: (2) la jefatura del estado . . . . .	189
Los ejecutivos monistas . . . . .	190
El peso creciente del ejecutivo . . . . .	192
Las administraciones públicas: la crisis del ideal . . . . .	194
Las funciones actuales de la administración pública. . . . .	196
¿Es posible controlar la actuación de las administraciones públicas? . . . . .	197
Hacia una administración posburocrática: la nueva gestión pública . . . . .	199
Las administraciones armadas: ejércitos y policía . . . . .	202
<b>CAPÍTULO 14. La distribución funcional del poder: (2) parlamentos</b> . . . . .	207
Un gran escenario público . . . . .	207
Un órgano colegiado y electivo . . . . .	208
Grandes funciones: ¿influencia decreciente? . . . . .	214

Decadencia y justificación de los parlamentos .....	219
<b>CAPÍTULO 15. La distribución funcional del poder: (3) tribunales y jueces</b> .....	223
Los árbitros del proceso político .....	223
Cómo se forman y cómo se organizan .....	224
Imparcialidad, independencia y responsabilidad de los tribunales .....	226
Judicialización de la política y activismo judicial .....	227
Los tribunales y el control de la constitucionalidad .....	230
<b>CAPÍTULO 16. Las relaciones entre instituciones y las formas de gobierno</b> .....	233
¿Poderes separados o instituciones diferenciadas? .....	233
Formas de gobierno: los modelos clásicos .....	235
Formas de gobierno: la realidad actual .....	238
<b>ANEXO A LAS PARTES SEGUNDA Y TERCERA</b> .....	243
<i>Conceptos fundamentales</i> .....	243
<i>Ejercicios</i> .....	243
<i>Bibliografía recomendada</i> .....	247

#### PARTE CUARTA

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

<b>CAPÍTULO 17. Las actitudes y las culturas políticas</b> .....	253
Hacer política sin saberlo .....	253
Para explicar la acción política: ¿cálculo o prejuicio? .....	255
Un filtro de predisposiciones .....	257
Una tipología de actitudes .....	259
¿Cómo se forman y por qué cambian las actitudes políticas? .....	261
Culturas políticas: compartir un mismo sistema de actitudes. ....	264
Culturas y subculturas: ¿de dónde proceden? .....	266
Culturas políticas y sistemas políticos .....	267
Cultura política, capital social, confianza interpersonal, igualdad económica. ....	270
<b>CAPÍTULO 18. Los valores y las ideologías</b> .....	273
Valores y sistemas de valores .....	273
Transformaciones históricas y cambios de valores .....	275
Diversidad de valores y conflictos políticos .....	277
Ideologías: los sistemas de valores como instrumento para la acción ...	280
¿De qué está hecha una ideología? .....	281
¿Cómo se forman y cómo evolucionan las ideologías? .....	283
Las grandes ideologías contemporáneas: los principales «ismos» .....	285
¿El fin de las ideologías? .....	288
<b>CAPÍTULO 19. La socialización política</b> .....	291
El sujeto político y su circunstancia .....	291
Las etapas de la socialización política .....	293
Los agentes de la socialización .....	295
Un cruce complejo de influencias .....	299

<b>CAPÍTULO 20. La comunicación política y la opinión pública</b> .....	301
Política y comunicación: una relación inevitable .....	301
El proceso de comunicación y sus componentes .....	302
Comunicación individual y comunicación de masas .....	304
Medios digitales y comunicación en red .....	306
Los efectos de la comunicación de masas .....	307
Opinión y opinión pública .....	309
Encuestas y sondeos: ¿qué aportan al conocimiento de la opinión pública? .....	310
¿Qué importancia tiene la opinión pública para el sistema político? ....	312

PARTE QUINTA

LA POLÍTICA COMO PROCESO: (2) LOS ACTORES

<b>CAPÍTULO 21. La acción política individual: el perfil de los actores y las formas de intervención</b> .....	317
La diversidad de la acción política .....	317
Intensidad y especialización en la acción política .....	318
Los rasgos del actor político .....	321
Las distintas formas de hacer política .....	324
Las formas convencionales de la política .....	325
El voto como acción política .....	327
Otras formas convencionales de acción política .....	331
Las formas no convencionales de la acción política .....	332
Entre lo convencional y lo no convencional: una elección táctica .....	333
¿Aumenta o disminuye la actividad política de los ciudadanos? .....	336
<b>CAPÍTULO 22. La acción colectiva: (1) los grupos de interés y los movimientos sociales</b> .....	341
Los actores políticos colectivos como protagonistas .....	341
Una tipología .....	343
Los grupos de interés: influir y presionar .....	344
Las formas de acción, los métodos y los recursos de los grupos de interés	346
<i>Lobbies</i> , agencias, empresas de servicios y administraciones .....	349
Los movimientos sociales: una realidad dinámica .....	351
¿Cómo se organizan y de qué modo actúan? .....	353
¿Qué impacto tiene la acción de los movimientos sociales? .....	356
¿Cuál es la legitimidad de los actores políticos colectivos? .....	357
<b>CAPÍTULO 23. La acción colectiva: (2) los partidos políticos</b> .....	359
Protagonistas controvertidos .....	359
La evolución de los partidos .....	360
Las tensiones de una estructura compleja .....	363
La financiación de los partidos .....	365
¿Qué funciones desempeñan los partidos políticos? .....	368
¿Hay alternativa a los partidos? .....	370
Los sistemas de partidos .....	372
<b>CAPÍTULO 24. La acción colectiva: (3) los medios de comunicación</b> .....	379
¿Instrumentos o actores? .....	379



El medio y el mensaje: ¿qué transmiten los medios de comunicación? . . .	380
Medios de comunicación y poder político: de la imprenta a internet. . . . .	382
Monocracia, democracia y medios de comunicación: viejos y nuevos problemas . . . . .	384
Ciudadanos y poderes públicos ante la comunicación digital. . . . .	385

## PARTE SEXTA

## LA POLÍTICA COMO RESULTADO

<b>CAPÍTULO 25. Las políticas públicas</b> . . . . .	391
Entre la política y las políticas . . . . .	391
Políticas públicas y coerción . . . . .	393
El proceso: la formación de la agenda . . . . .	394
La elaboración y selección de políticas . . . . .	397
Los actores del proceso: líneas, triángulos, redes. . . . .	399
La implantación de las políticas . . . . .	402
La evaluación y la sucesión de las políticas . . . . .	403
¿Influye la política sobre las políticas? Ideologías y <i>policy styles</i> . . . . .	406
Políticas estatales y globalización . . . . .	408
<b>CAPÍTULO 26. La dinámica política: continuidad y cambio</b> . . . . .	409
Conservar o transformar . . . . .	409
Los diversos planos del cambio . . . . .	410
¿Cómo se desencadena el cambio político? . . . . .	413
Revoluciones y reformas . . . . .	415
El sentido del cambio . . . . .	418
<b>CAPÍTULO 27. Gobernabilidad y gobernanza</b> . . . . .	423
Cómo medir el rendimiento de la política . . . . .	423
Cuándo nace el concepto de gobernabilidad: la «sobrecarga» del sistema político . . . . .	424
De la gobernabilidad a la gobernanza. . . . .	425
La tesis de la gobernanza: diagnóstico e ideología . . . . .	426
¿Gobernar sin política? . . . . .	430
Gobernanza y política democrática . . . . .	431
<b>Epílogo e invitación</b> . . . . .	435
«El final de la política?»: un anuncio prematuro . . . . .	435
Una apuesta democrática . . . . .	439
<b>ANEXO A LAS PARTES CUARTA, QUINTA Y SEXTA</b> . . . . .	443
<i>Conceptos fundamentales</i> . . . . .	443
<i>Ejercicios</i> . . . . .	444
<i>Bibliografía recomendada</i> . . . . .	447
<b>Índice temático</b> . . . . .	451

## CAPÍTULO 1

### ¿QUÉ ES POLÍTICA?

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

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

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

---

#### UN INTENTO DE DEFINICIÓN PERSONAL

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

será provechoso repetir este ejercicio una vez que haya avanzado en la lectura y en el estudio de la materia para poder comprobar si se mantiene fiel a su primera intuición o la ha revisado como resultado de sus reflexiones ulteriores sobre la cuestión.

---

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

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

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

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

- El punto de partida de nuestro concepto de política es la existencia de conflictos sociales y de los intentos para sofocarlos o para regularlos. La especie humana se presenta como una de las físicamente más desvalidas —¿la más desvalida?— entre los animales. En todas las etapas de su vida

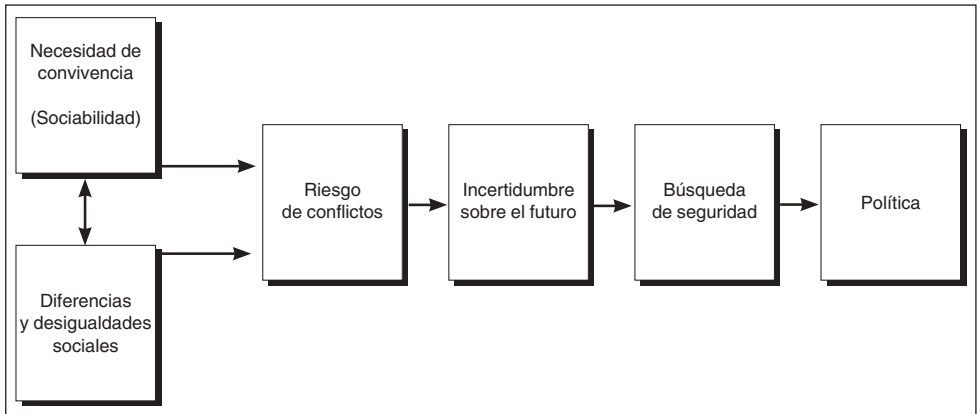


FIG. I.1.1. *La política como garantía de integración social.*

necesita de la comunidad para subsistir y desarrollarse. Con todo, estas mismas comunidades en las que se sitúa encierran discordias y antagonismos. Los titulares informativos nos hablan todos los días de desacuerdos y tensiones. Tienen alcance colectivo porque implican a grupos humanos numerosos, identificados por posiciones comunes. Las discrepancias pueden afectar, según los casos, al control de recursos materiales, al disfrute de beneficios y de derechos o a la defensa de ideas y valores. En más de una ocasión, la tensión o el antagonismo puede afectar simultáneamente a bienes materiales, a derechos legales o a creencias religiosas o filosóficas.

- ¿Qué explica esta presencia constante de desacuerdos sociales? ¿Por qué razón la armonía social aparece como una situación excepcional o utópica, cuando la vida en sociedad es una necesidad humana ineludible? El origen de los conflictos se sitúa en la existencia de diferencias sociales que se convierten a menudo en desigualdades. La distribución de recursos y oportunidades coloca a individuos y grupos en situaciones asimétricas. No todos los miembros de la comunidad tienen un acceso razonablemente equilibrado a la riqueza material, a la instrucción, a la capacidad de difusión de sus ideas, etc. No todos comparten de manera sensiblemente equitativa las obligaciones y las cargas: familiares, productivas, asistenciales, fiscales, etc. Tales desequilibrios entre individuos y grupos generan una diversidad de reacciones. Quienes creen disfrutar de situaciones más ventajosas se esfuerzan generalmente por asegurarlas y luchan por no perderlas. Por su parte, quienes se sienten más perjudicados aspiran por hacer realidad sus expectativas de mejora. O simplemente pugnan por sobrevivir en su misma condición de inferioridad, sin ser totalmente marginados o aniquilados. Junto a unos y otros, también los hay que se empeñan en mantener o modificar las condiciones existentes, movidos por principios y valores y no por lo que personalmente se juegan en el asunto. Esta combinación de resistencias, expectativas, reivindicaciones y proyec-

tos genera sentimientos de incertidumbre, de incomodidad o de peligro. De aquí la tensión que está presente en nuestras sociedades: afecta a muchas áreas de relación social y se expresa en versiones de diferente intensidad.

- En este marco de incertidumbre, la política aparece como una respuesta colectiva al desacuerdo. Se confía a la política la regulación de la tensión social porque no parecen suficientemente eficaces otras posibilidades de tratarla, como podrían ser la fidelidad familiar, la cooperación amistosa o la transacción mercantil. Estos mecanismos de regulación social —ya sea para mantener el *statu quo*, ya sea para lograr un cierto cambio en la redistribución de posiciones y recursos— se basan, respectivamente, en los vínculos de sangre, la ayuda mutua o el intercambio económico. Cuando estos mecanismos no funcionan de manera satisfactoria para alguno de los actores empieza el ámbito de la política. ¿Qué distingue, pues, a la política respecto de otras vías de regulación del conflicto social? Lo que caracteriza a la política es el intento de resolver las diferencias mediante una decisión que obligará a todos los miembros de la comunidad. Es este carácter vinculante o forzoso de la decisión adoptada lo que distingue a la política de otros acuerdos que se adoptan en función de una relación de familia, de una amistad o de un intercambio económico.
- Esta decisión vinculante se ajusta a un conjunto de reglas o pautas. La combinación entre reglas y decisiones obligatorias aproxima la práctica política a determinadas formas de juego o de competición. Cuando en una partida de naipes, un encuentro deportivo o un concurso literario se producen momentos de desacuerdo, los participantes aceptan la aplicación obligatoria de un reglamento que han admitido de antemano. Sólo de este modo puede llegarse a un resultado previsiblemente acatado por todos, aunque sólo unos se hagan con la victoria. Es cierto que pueden darse —y de hecho se dan— disputas sobre la misma elaboración del reglamento, sobre su interpretación y sobre los propios resultados de la competición. Pero nadie negará que sin decisiones de obligado cumplimiento nacidas de unas reglas y sin algún tipo de árbitro que pueda resolver las disputas, no hay siquiera posibilidad de iniciar la partida o de llevarla a buen término.

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

- Nos hemos referido a la «regulación» o «gestión» del conflicto: hemos evitado aludir a «la solución» del conflicto. ¿Por qué razón? El término solución evoca la idea de una salida satisfactoria para todos los implicados en la competición. Y parece claro que —incluso en las condiciones más favorables— es muy difícil conseguir esta satisfacción universal. De la acción

política puede derivarse una alteración profunda de la situación anterior, lo cual no dejará muy convencidos a quienes antes disfrutaban de las mejores condiciones. En otras ocasiones, la política reequilibrará las posiciones con modificaciones que contarán con la aceptación —resignada o entusiasta, según los casos— de los diferentes afectados. Pero esta acción política puede desembocar también en una ratificación del *statu quo* anterior, dejando inalteradas —y, a veces, agudizadas— las sensaciones de agravio o de amenaza. En cierto modo el conflicto no desaparece, sino que —al igual que la energía— se transforma.

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

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

---

**LA POLÍTICA: ENTRE LA VIDA Y LA LIBERTAD**

---

¿Cuál es el objetivo último de la política: asegurar la libertad o garantizar la vida? La teoría política se ha planteado a menudo este dilema. Si se entiende que le corresponde asegurar la libertad, no podrá hablarse de la existencia de política en sociedades sometidas al despotismo de un tirano antiguo o de un dictador contemporáneo: el despotismo no sería compatible con la política si se admite que su dominio se funda en la eliminación de las libertades. En cambio, si se acepta que toda comunidad pretende darse las condiciones mínimas para evitar su desintegración —y, con ello, salvaguardar su existencia—, la política se da tanto en sistemas autoritarios como en regímenes democráticos. Ésta es la opción que se adopta en esta obra.

---

**En la raíz del conflicto social**

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

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

- Tales diferencias de situación marcan unas fracturas —*cleavages* o escisiones, dirán algunos autores— entre grupos, cada uno de los cuales comparte unas determinadas condiciones: sociales, de género, culturales, económicas, etc. De las relaciones asimétricas entre estos grupos nacen constantemente tensiones que pueden requerir un tratamiento político. Existen diferencias de situación o de convicción entre asalariados y empresarios, entre generaciones de diferente edad, entre diferentes grupos religiosos, entre distintas comunidades nacionales, entre los dos géneros, entre agricultores y ganaderos, entre países pobres y países ricos, entre grandes empresas y pequeñas empresas, etc.
- No importa sólo que las diferencias tengan un fundamento objetivo o cuantificable, que pueda medirse en términos monetarios: por ejemplo, la desigualdad entre patrimonios o rentas. También importa la percepción social de la diferencia. Es decir, que la sociedad atribuya valor o prestigio a determinadas situaciones, mientras que otras sean vistas como negativas o de menor valor: por ejemplo, el prestigio que la pertenencia a una u otra casta conlleva en una sociedad como la india. El valor o el desvalor —el prestigio o el desprestigio— que la sociedad imputa a cada situación originan discrepancias y enfrentamientos porque quienes ocupan posiciones no valoradas no suelen conformarse con ellas, y quienes disfrutan de posiciones de prestigio no quieren perderlas. Desde esta perspectiva, el origen de la política puede atribuirse también a una desigual distribución de valores en una determinada sociedad y a los intentos de corregirla (Easton).
- Entre las diferencias señaladas, ¿hay alguna que pueda considerarse como central, de la que dependen todas las demás? Algunas teorías sociales han optado a veces por seleccionar como primordial una de dichas diferencias: la división en clases sociales, la diferencia de géneros o la distinción élite-masa sería —según diferentes interpretaciones— la divisoria o fractura clave, a partir de la cual se generarían todas las demás. Con todo, hay que admitir que la explicación que puede ser válida en un contexto histórico puede dejar de serlo cuando dicho contexto se modifica: es posible que diferencias o fracturas de gran importancia en un momento dado se vean sustituidas por otras, siguiendo la evolución de las condiciones sociales y culturales.

---

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

Completando las dos tablas que siguen, se comprobarán las diferencias existentes, tanto internas —dentro de una misma comunidad— como externas —entre comunidades—. La comparación entre un país avanzado —como España— y un país en vías de desarrollo —como Sierra Leona— nos revela todo tipo de desigualdades (cfr. tabla I.1.1). Por su parte, las diferencias de renta en el interior de un mismo país expresan desigualdades en el acceso a recursos de todo tipo: educación, salud, cultura, calidad de la vivienda, etc. Para obtener los datos, se sugiere recurrir a:



- [www.datos.bancomundial.org](http://www.datos.bancomundial.org)
- [www.hdrundp.org/es/data](http://www.hdrundp.org/es/data)

¿Qué sugieren los datos obtenidos cuando se relacionan con la situación política de cada país?

TABLA I.1.1. *Desigualdades sociales entre países*

	<i>España</i>	<i>Marruecos</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Sierra Leona</i>
Esperanza de vida (hombres)				
Población analfabeta (%)				
Población rural (%)				
Habitantes por médico				
Ejemplares de prensa diaria por 1.000 habitantes				
PNB <i>per capita</i> (\$)				
Líneas móviles por cada 100 habitantes				
Consumo de calorías diarias <i>per capita</i>				

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

	<i>Participación de la población en la renta nacional (%)</i>		
	<i>El 10 % más rico recibe (A)</i>	<i>El 10 % más pobre recibe (B)</i>	<i>Relación entre lo recibido por A y B</i>
Noruega			
Suecia			
Bangladesh			
Alemania			
India			
España			
Vietnam			
Marruecos			
Turquía			
Reino Unido			
Camerún			
Estados Unidos			
Irán			
Sudáfrica			
Chile			
México			
Argentina			
Brasil			

## Las fronteras variables de la política

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

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

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

Estos ejemplos muestran que las fronteras del espacio de la política evolucionan al tratar la regulación de conflictos producidos por diferencias humanas: de género, de raza, de condición laboral, de creencia, de cultura, de valores, etc. El ámbito de la política tiene, pues, contornos variables. Cambios en las tecnologías de la comunicación o de la reproducción humana plantean, por ejemplo, nuevas diferencias y nuevas tensiones sobre lo que debe y lo que no debe ser regulado políticamente: ¿hay que proteger la privacidad personal en las redes sociales?, ¿qué hacer con el pornotráfico en internet?, ¿cómo tratar la situación de las «madres de alquiler»? ¿conviene regular políticamente estas situaciones o hay que dejarlas al acuerdo privado de las partes implicadas?

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

Puede decirse, por tanto, que las fronteras de la política se van alteran-

do a lo largo de la historia de los pueblos. Y que esta alteración dependerá tanto de cambios técnicos y culturales como de la capacidad de los actores para someter —o para sustraer— sus disputas a esta gestión de carácter vinculante.

### **Las etapas de la politización**

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

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

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

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

Pero también pueden identificarse casos de politización o despolitización a escala menor o «micro». Por ejemplo, la politización de conflictos locales, cuando un grupo de vecinos toma conciencia sobre un déficit en los equipamientos de su pueblo o de su barrio en comparación con otros. O cuando los agricultores especializados en algún tipo de cultivo reivindican un tra-

tamiento que les ponga en condiciones semejantes a las de sus competidores y los proteja frente al riesgo que estos competidores representan. O cuando los usuarios de autopistas de peaje trasladan a la escena pública su conciencia de desigualdad respecto de los usuarios de vías de libre circulación.

Por el contrario, la despenalización del adulterio, la privatización de la seguridad social y de determinados servicios públicos o una eventual aceptación del libre tráfico y consumo de drogas significan una reducción del ámbito de intervención de lo político.

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

---

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

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

- ¿Deben ponerse condiciones legales a la procreación asistida?
- ¿Deben prohibirse las «madres de alquiler»?
- ¿Tiene derecho un fumador a un trasplante gratuito de corazón?
- ¿Puede un empresario despedir libremente a sus trabajadores?
- ¿Debe estar abierta la universidad a todos los que desean acceder a ella?
- ¿Hay que subvencionar con fondos públicos la actividad de los agricultores?
- ¿Debe fijarse por ley la paridad de género —entre hombres y mujeres— en las candidaturas electorales de los partidos?
- ¿Hay que impedir la producción y el comercio de alimentos genéticamente modificados?
- ¿Debe impedirse la fusión de grandes empresas transnacionales de comunicación?
- ¿Debe prohibirse la descarga gratuita de los contenidos disponibles en internet?

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

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

## ¿Sociedades sin política?

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

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

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

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

¿Es previsible el retorno a una «sociedad sin política»? Tal vez pueda darse en el futuro una comunidad donde se hayan eliminado determinadas diferencias, consideradas como la raíz de las tensiones. Si tales diferencias desaparecieran, los conflictos se irían atenuando, el riesgo social disminuiría y la política se iría haciendo cada vez menos necesaria, hasta su completa «evaporación». Así lo han sostenido algunos autores, de los que se han derivado propuestas —políticas, ciertamente— orientadas a este fin. Otros,

en cambio, entienden que no es previsible una comunidad sin diferencias, sean las que hemos conocido hasta el momento presente, sean nuevas diferencias todavía por aparecer. Para éstos, por tanto, persistirán las tensiones que hacen necesario el recurso a la política, aunque con formas y expresiones diversas de las que hemos conocido hasta hoy.

---

#### PROPIEDAD PRIVADA Y PODER POLÍTICO

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

---

#### ALGUNAS DEFINICIONES DE LA POLÍTICA

En la abundancia de definiciones de la política es posible distinguir algunos elementos centrales que las caracterizan.

- La política como control sobre personas y recursos. Sería político todo fenómeno vinculado a formas de poder o de dominio sobre los demás (Maquiavelo, Lasswell, Dahl), imponiéndoles conductas que no serían espontáneamente adoptadas.
- La política como actividad desarrollada a través de un sistema de instituciones públicas. Sería política toda actividad inserta en instituciones estables —básicamente, el estado—, autorizadas para ejercer una coacción sobre la comunidad (Weber).
- La política como actividad dirigida por valores de orden y equilibrio social. Sería política toda actividad encaminada al fomento del bien común o del interés general, mediante la redistribución de valores (Aristóteles, Tomás de Aquino, Locke, Parsons, Arendt, Easton).
- La política como atribución de bienes públicos. Correspondería a la política la provisión de bienes que no son divisibles y que, por tanto, no pueden ser confiados a una distribución por el mercado económico. Por ejemplo, la seguridad nacional, la capa de ozono, la vista de un paisaje,

etc. (Hobbes, Hume, Smith, Buchanan, Olson). La cuestión es determinar quién o desde dónde se establece la lista de bienes públicos: ¿lo son la cultura, la salud, la fauna salvaje, el *software* básico, etc.?

- La política como actividad vinculada a la defensa de la comunidad contra una amenaza exterior. La preparación para la guerra y la organización militar —con sus exigencias de jerarquía, disciplina, recursos fiscales y coacción— estarían en el origen de la actividad política (Spencer, Gumpłowicz). Este punto de vista ha influido también en una concepción de la política interna como una lucha permanente «nosotros-ellos», basada en la distinción «amigo-enemigo» (Schmitt).

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

---

## **Economía y política**

¿Es posible tratar de la economía sin referirse a la política? Para algunos, la economía como actividad productiva es un mundo aparte y separado de la política. Desde la perspectiva del liberalismo radical, la creación de riqueza y su distribución debe mantenerse lo más lejos posible de las interferencias de la política porque basta el intercambio entre intereses individuales para que se dé el resultado más favorable al conjunto de la comunidad. Sin embargo, hay más argumentos para sostener que la estructura económica de una comunidad depende de sus instituciones sociopolíticas. Porque son estas instituciones —la protección de la propiedad privada, la seguridad en el comercio, el cumplimiento de los contratos— las que dan lugar a la aparición histórica de la economía capitalista y las que garantizan su continuidad. Pero también porque la dinámica inherente a una economía de mercado que tiende a convertirlo todo —la naturaleza, el trabajo humano, la seguridad— en objeto comerciable acaba poniendo en peligro la misma cohesión social cuando no está sometida a alguna regulación política. Tanto la actividad económica como el intento de explicarla tienen que contar, por tanto, con la política.