

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 posteriores 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

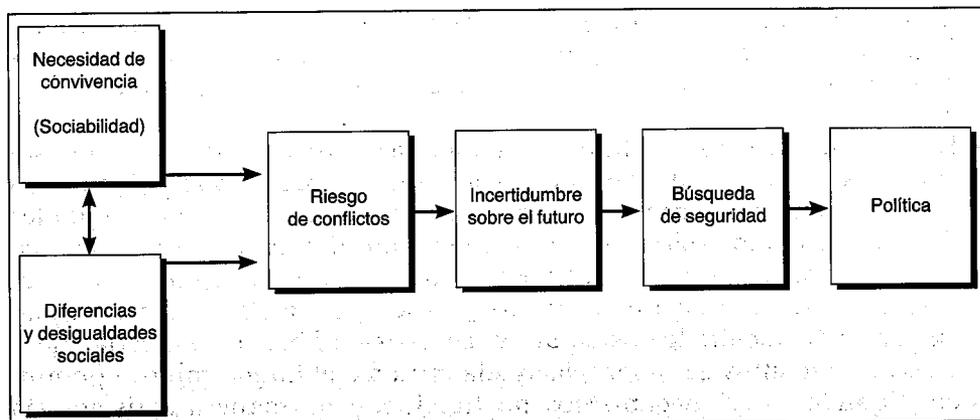


FIG. I.1.1. *La política como garantía de integración social.*

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
- 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*

	España	Marruecos	Bolivia	Sierra Leona
Esperanza de vida (hombres)				
Población analfabeta (%)				
Población rural (%)				
Habitantes por médico				
Ejemplares de prensa diaria por 1.000 habitantes				
PNB per capita (\$)				
Ordenadores personales por 1.000 habitantes				
Consumo de calorías diarias per capita				

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

	Participación de la población en la renta nacional (%)		
	El 10 % más rico recibe	El 10 % más pobre recibe	Reducción entre los recibidos por A y B
	(A)	(B)	por A y B
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.

CAPÍTULO 2

¿QUÉ ES PODER POLÍTICO?

Política y poder: dos perspectivas

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

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

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

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

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

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

En cualquier caso, no parece que nadie pueda atribuirse en exclusiva el control del poder. Su distribución es desigual, pero incluso quienes parecen desprovistos de algunas de sus manifestaciones institucionales pueden ejercer la resistencia al mismo utilizando estrategias de oposición y boicot. Por ejemplo, el uso de recursos expresivos —como la canción protesta o la propaganda anónima— o la organización armada clandestina —como los movimientos de resistencia a las dictaduras.

LOS RECURSOS DEL PODER

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

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

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

De esta manera, el poder ya no aparece como un instrumento que se aplica sobre otros para conseguir determinados efectos. Es visto, en cambio, como la probabilidad de que se produzcan ciertos resultados favorables para un determinado actor a partir de la relación que este actor mantiene con otros. Desde esta perspectiva, todos los actores aportan algo a la relación que acaba en poder de unos sobre otros. En esta relación se manifiestan no sólo la imposición o el predominio que ejercen los prime-

ros, sino también la aceptación o acatamiento que ofrecen los segundos. Volveremos más adelante sobre este aspecto al tratar de la legitimidad.

Cuando se adopta este punto de vista, la pregunta principal no es tanto saber quién tiene el poder, sino *qué posiciones facilitan el dominio de unos actores y el acatamiento de otros*. Conduce a las llamadas concepciones estratégicas o pluralistas, preocupadas por analizar qué estrategias colocan en situaciones de ventaja. Entre los clásicos —antiguos o contemporáneos— podrían situarse aquí a Maquiavelo, Tocqueville, Dahl o Foucault.

- En síntesis, puede decirse que la primera visión —el poder como recurso o como sustancia— subraya el elemento de imposición que va anejo a toda idea de poder. El poder se identifica especialmente con la capacidad de imponer límites y privaciones a la capacidad de decisión de los demás, obligándolos a conductas no queridas por ellos. En cambio, la segunda visión —el poder como resultado de una situación— descubre la relación de poder en el intercambio que mantienen diversos actores, sin perder de vista que la imposición de unos se acompaña de la aceptación de otros.

En realidad, este contraste entre los dos conceptos de poder no es tan claro como aquí se presenta. Recursos y situación están relacionados. Porque, de una u otra forma, es el control de determinados recursos o capacidades el que sitúa a algunos actores en situaciones estratégicamente más ventajosas que a otros y les confiere más poder. O, en sentido contrario, de una situación ventajosa se deduce un acceso más fácil a los recursos necesarios para reforzar la propia posición.

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

- Integrando esta doble perspectiva —recursos y situación—, una definición útil del poder político es la que lo equipara a la capacidad de intervenir en la regulación coactiva del conflicto social. Según la perspectiva que adoptemos, esta capacidad de intervención de cada actor se fundará en el control de determinados recursos o en la situación relativa que ocupa frente a los demás sujetos.
- Si el poder político equivale a esta aptitud para incidir en la regulación del conflicto podemos atribuir poder político al gobierno que toma decisiones. O al partido que, a su vez, controla al gobierno. O a una diputada que participa en un debate parlamentario y otorga su voto favorable a un proyecto de ley. Pero también a un medio de comunicación que es capaz de provocar la dimisión de un ministro, al denunciar un escándalo de corrupción. O a una asociación patronal que consigue que se adopte una política económica que le favorece. O a una organización religiosa que bloquea la aprobación de ciertas disposiciones legales mediante la movilización de sus afiliados. O a un grupo ecologista que obliga a cambiar el trazado de una carretera para evitar la destrucción del medio natural don-

de habita determinada especie animal. O a un funcionario que retrasa la aplicación de una disposición aprobada por el Gobierno.

- Desde este punto de vista, el poder no se ejerce solamente desde las instituciones públicas ni puede decirse que reside de forma exclusiva en el estado. La intervención en la regulación de conflictos sociales está abierta —como veremos— a un conjunto de actores diversos que se esfuerzan por orientar dicha regulación hacia el resultado que desean. Y, aunque no en la misma medida, todos estos actores disfrutan de una relativa capacidad de intervención en el proceso. Todos los actores citados intervienen en la regulación de algún conflicto y en las decisiones que exige esta regulación. Lo hacen por activa o por pasiva. Proponiendo e imponiendo. O resistiendo y bloqueando. Es esta capacidad de propuesta y de impulsión, de resistencia y de bloqueo la que revela la existencia de poder político en manos de unos determinados sujetos sociales.

Coacción, influencia, autoridad

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

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

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

- Hablamos de fuerza o de coacción cuando existe capacidad para negar o limitar a otros el acceso a determinados bienes u oportunidades: la vida, la integridad física, la libertad, el patrimonio, el trabajo. Así ocurre con las instituciones políticas cuando encarcelan, embargan o multan a algún ciudadano. O amenazan con hacerlo. Son acciones que privan a algunos de bienes que poseen o de oportunidades que pueden presentarse. Lo hacen los grupos terroristas cuando secuestran, matan o torturan con un objetivo político. Pero también lo hacen otros actores sociales cuando cortan una carretera, ocupan un local, paralizan un servicio público o se niegan a cumplir determinadas obligaciones legales. Hay también posibilidades de ejercitar esta fuerza de manera más sutil y menos aparatosa

cuando se impone a otros la privación de algunos bienes u oportunidades. Por ejemplo, cuando se controlan informaciones, difundíendolas, manipulándolas o reteniéndolas en función de determinados intereses. Así puede hacerlo tanto un gobierno que aplica formas directas o indirectas de censura como un grupo de comunicación que «administra» la emisión de noticias y opiniones en beneficio de unos sectores y en perjuicio de otros. Otra forma de coacción es ejercida por algunos actores cuando se sirven de su capacidad financiera para condicionar la libertad de acción de otros: por ejemplo, cuando la banca internacional o el FMI supeditan la concesión de créditos a un gobierno a condición de que éste adopte una determinada política social y económica. O cuando algunas empresas amenazan con la suspensión de su actividad si no obtienen contrapartidas de la administración, en forma de tratamiento favorable en materia fiscal, urbanística o medioambiental. Lo mismo ocurre a escala individual cuando un cacique o notable local amenaza con dejar sin trabajo a quienes no le presten su apoyo político o electoral.

VIOLENCIA POLÍTICA Y TERRORISMO

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

-
- Hablamos de influencia cuando el poder político se basa en la capacidad para persuadir a otros de que conviene adoptar o abandonar determinadas conductas. Esta aptitud para la persuasión depende del manejo y difusión de datos y argumentos, con los que se persigue modificar o reforzar las opiniones y las actitudes de los demás. Pero también se manifiesta en

la aptitud para despertar emociones respecto de las expectativas positivas y negativas de los individuos y de los grupos. Con la influencia se intenta convencer y, con ello, movilizar el apoyo del mayor número de ciudadanos para sostener o para resistir a determinadas propuestas. Se trata de obtener su cooperación eficaz en pro o en contra de alguna causa común. ¿Qué instrumentos sirven a la influencia? Pueden condensarse en dos: propaganda y organización. El ejercicio de la influencia se desarrolla mediante acciones de propaganda en su sentido más amplio: con ella se difunden las ideas y las propuestas de un grupo para captar apoyos basados en la convicción y en la emoción. La organización, por su parte, se funda en la cooperación voluntaria de un grupo que se moviliza de forma estable para alcanzar determinados objetivos de interés común. Una organización sólida constituye uno de los más eficaces instrumentos de persuasión para influir sobre sus propios miembros y sobre quienes están en contacto con la misma.

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

Tal como ocurre cuando analizamos otros conceptos, esta distinción entre componentes —fuerza, influencia, autoridad— del poder político es menos perceptible en la realidad que en el análisis teórico. La práctica efectiva del poder ha de recurrir con frecuencia a combinaciones que integran los tres elementos con el fin de que su intervención sea lo más eficaz posible. Incluso en los casos de aplicación directa de la fuerza se intentará contar también con el apoyo de la influencia o de la *auctoritas*. Es bien conocido,

por ejemplo, que no hay dictadura que renuncie a la propaganda. O, en sentido contrario, hay que admitir que no hay sistema democrático que pueda prescindir del uso de la coacción, por mesurada y regulada que sea. Quien aspira a intervenir en la gestión del conflicto —es decir, a ejercer algún tipo de poder político— pretenderá manejar estos tres componentes, en la medida en que estén a su alcance.

PODER, FUSILES Y BAYONETAS

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

STALIN Y EL PAPA POLACO

Durante la Segunda Guerra Mundial, los aliados occidentales llamaron la atención de Iósif Stalin (1879-1953) sobre la importancia política del Vaticano. El dirigente soviético replicó despectivamente: «¿Cuántas divisiones tiene el Papa?». Con ello daba a entender que el poder político del papado católico le parecía insignificante. En 1978, la elección de un papa polaco —el cardenal Karol Wojtyła (1920-2005), conocido como Juan Pablo II— y su disposición a utilizar su influencia política fueron factores muy efectivos en la crisis del régimen comunista de Polonia y, más indirectamente, en la desintegración de la URSS en 1989. ¿Qué lección puede extraerse de estos episodios para analizar la naturaleza del poder político?

¿Cómo se manifiesta el poder político?

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

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

- En un primer nivel, el poder se manifiesta abiertamente cuando los diferentes actores se esfuerzan por incidir —con todos los medios a su alcance— sobre el desenlace final del conflicto abierto por la implantación de aquella factoría. Para ello discutirán públicamente sobre la conveniencia —social, económica, técnica— o la no conveniencia de ubicar aquella instalación en una determinada localidad. Plantearán propuestas, debatirán sobre ellas y, finalmente, se adoptará una decisión: autorizar la apertura de la instalación bajo determinadas condiciones o denegarla. Todos los actores (administraciones competentes, asociaciones ecologistas, grupos de vecinos, medios de comunicación, sindicatos, etc.) intervendrán en el proceso, aplicando la autoridad, la influencia o la capacidad de coacción de que dispongan.
- En un segundo nivel, el poder político adopta formas menos visibles. Así ocurre cuando se dan actuaciones destinadas a evitar que un determinado conflicto se «polítice»: es decir, que sea incluido entre las cuestiones sometidas a una decisión vinculante para toda la comunidad. El poder aquí no busca una decisión, sino una no-decisión. En este caso, hay actores que prefieren —porque les beneficia— dejar el tratamiento de la cuestión al margen del debate político. Ejercen, pues, poder quienes son capaces de determinar qué es y qué no es objeto de la política, señalando el orden del día —la agenda— en la esfera pública. Por ello se ha llegado a definir la política como el arte de impedir que la gente participe en los asuntos que les conciernen. O, en sentido contrario, la capacidad de facilitar su intervención en dichos asuntos.

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

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

plantación habría de ser contemplada como un resultado lógico del desarrollo técnico y económico, admitiendo como naturales e inevitables los efectos negativos que pueda acarrear.

Se ejerce, pues, poder político cuando se consigue presentar como situaciones socialmente aceptables determinadas relaciones de desigualdad: entre hombres y mujeres, entre clases, castas u otros grupos sociales, étnicos o religiosos. La esclavitud, el trabajo de los niños, la situación de los disminuidos físicos y psíquicos, la aceptación por la mujer de un matrimonio decidido por otros o el monopolio de una determinada religión constituyen otros ejemplos. En tales casos, los actores con capacidad para ello sostienen que dichas situaciones son efecto inevitable de la naturaleza, la providencia divina, la tradición o el progreso. Son situaciones que no llegan todavía a convertirse en problema social y mucho menos en conflicto que requiera un tratamiento político. Gracias al poder que confiere el control de las ideas dominantes —una hegemonía ideológica (Gramsci)—, no sólo se consigue la no-decisión sobre un problema abierto: se obtiene también que la situación aparezca como un no-problema. Se trata de la construcción de un entorno que la opinión da por «natural» y al que los sociólogos denominan «el mundo tomado por descontado» (Berger).

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

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

UNA IDEA ALTERNATIVA SOBRE EL PODER

Cuando se ejerce poder político, cada individuo o grupo hace uso de los recursos que tiene a su alcance para conseguir una posición más ventajosa respecto a otros actores. Algunos aspiran a superar una situación desfavorable; otros apuntan a conservar o a incrementar la ventaja de que ya disfrutan. En estos conflictos producidos por la desigualdad de situación, el poder se expresa como una relación de competencia. El poder —desde esta perspectiva— es concebido como la diferencia de capacidades de todo orden que separan a unos de otros. Es una diferencia que se

aplica a limitar las posibilidades de los demás: *Power is the excess of the power of one above the power of another* (Hobbes). Estamos ante una visión que concibe el poder como un juego de suma cero: lo que unos ganan, otros lo pierden. ¿Es posible otra concepción del poder que no comporte esta limitación de las posibilidades de otros? En una sociedad sin desigualdades ni diferencias, la idea de poder se centraría en la capacidad de cada uno para desarrollar sus potencialidades, sin menoscabo de la situación de los demás. En esta capacidad de desarrollo personal —en todos los órdenes de la existencia— se manifestaría entonces una aptitud que no se ejercería a costa de nadie, sino en beneficio de todos: una realización personal más completa repercutiría positivamente sobre el conjunto social (Macpherson). No se trataría aquí, pues, de un juego de suma cero, sino de un juego de suma positiva: lo que unos ganarían, no restaría nada a los demás e incrementaría el beneficio de todos. ¿Hasta qué punto habría que seguir llamando «poder» a esta capacidad?

La otra cara del poder: la legitimidad

Podemos preguntarnos por qué se acatan generalmente los mandatos del poder, incluso cuando sus destinatarios están poco o nada conformes con aquellas decisiones. ¿Se debe sólo a la amenaza de una violencia física? La respuesta a esta pregunta es relevante porque quien ejerce poder impone ciertos límites a la voluntad de otros actores: así ocurre cuando el parlamento aprueba determinados tributos que los ciudadanos deberán asumir, cuando la mayoría de un partido elabora un programa del que la minoría discrepa o cuando la voluntad popular da la victoria electoral a unos candidatos y rechaza a otros.

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

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

Se entiende mejor esta necesidad de legitimidad si recordamos la no-

ción de política que hemos utilizado hasta aquí. Dijimos que la actividad política se esfuerza, en último término, por mantener un cierto grado de cohesión social y disminuir los riesgos de que la comunidad perezca como víctima de los antagonismos y diferencias que encierra. Tales riesgos disminuyen en la medida en que las decisiones adoptadas son decisiones ajustadas a los sistemas de creencias y valores que imperan en una determinada sociedad. Decisiones basadas exclusivamente en la fuerza bruta no son un fundamento sólido para la continuidad de una comunidad: el poder —que nunca renuncia a la coacción— ha de recurrir también a la magia, a la religión, a la ciencia o a la ideología para justificar sus intervenciones y asegurarse el asentimiento más amplio posible de los gobernados. De ahí el esfuerzo de quienes ejercen poder por recurrir siempre de un modo o de otro al mundo de los símbolos y de los valores. Promoviendo los que mejor pueden servir a sus pretensiones e intereses, aspiran a legitimar sus intervenciones. Así ocurre cuando el programa de un partido invoca razones de justicia social o de patriotismo para convencer a los ciudadanos de la validez de sus propuestas.

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

De dónde nace la legitimidad

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

Así, por ejemplo, las políticas segregacionistas que establecen una discriminación entre grupos étnicos han contado con legitimidad suficiente —y, por tanto, han sido relativamente fáciles de ejecutar— en épocas y so-

ciudades en que la ideología dominante ha admitido que hay superioridad de una raza o grupo étnico sobre otras. En cambio, han tenido mayores dificultades de aplicación a medida que se debilitaban tales ideas de superioridad racial; ello ha obligado a recurrir a más coacción y más violencia, porque aumentaban los sujetos y grupos que rechazaban la justificación ideológica de las políticas segregacionistas.

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

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

reforzada y los mensajes y órdenes que emite son bien recibidos. En cambio, su ineficiencia o su bajo rendimiento le hacen perder credibilidad. Es, pues, el éxito o el fracaso el que refuerza o erosiona, respectivamente, la aptitud para obtener el asentimiento a los mandatos y propuestas del poder.

CARISMA Y CAMBIO POLÍTICO

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

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

Legitimidad, legalidad y constitución

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

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

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

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

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

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