

# NOTAS

## UNA NOTA SOBRE EL CONCEPTO DE POLITICA \*

Por JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA

### SUMARIO

A) La realidad política: 1. La dificultad de la comprensión de la realidad política. 2. Diversos intentos definitorios de la política: etimológicos, tradicionales y funcionales. 3. La comprensión estatista y cratológica de la política: supuestos y limitaciones de estos enfoques. 4. Exposición y crítica de la visión eastoniana de la política.—B) La actividad política: 1. La política como actividad dirigida al bien común. 2. Política y poder: poder político y poder social. 3. La política como conflicto. 4. La política como acción de gobierno.—Notas bibliográficas.

### A) LA REALIDAD POLITICA

#### 1. *La dificultad de la comprensión de la realidad política*

El estudio de la política, de las relaciones políticas, de ese sector de la actividad social humana que llamamos política, comporta ciertas dificultades, sobre todo en relación a otros modelos de conocimiento y, en especial, el mundo de las ciencias exactas o científico-naturales, sobre las que conviene tomar conciencia.

Se refieren, en primer lugar, a *la inmediatez existente entre el sujeto y el objeto del conocimiento*. Se da, en efecto, una prolongación entre el protagonista y el objeto del conocimiento, que no se produce en el estudio de la realidad natural. El sujeto, como agente de relaciones sociales, se encuentra incluido, asimismo, en el campo de estudio. Al sujeto no le es ajeno el resultado del esfuerzo investigador, sino que éste le afecta vitalmente. La objeti-

---

(\*) Quiero dedicar estas páginas, de propósito fundamentalmente didáctico, a la memoria de don Antonio Perpiñá Rodríguez.

vidad, la imparcialidad, que en efecto son consideradas requisitos fundamentales de cualquier conocimiento científico, son, de este modo, muy difíciles de alcanzar en las ciencias sociales, y, específicamente en la política.

El investigador habrá de ponerse en guardia contra los valores personales, los factores subjetivos que tiendan a distorsionar su imagen de la realidad a estudiar.

En segundo lugar, es difícil *delimitar con claridad el objeto de estudio*. Así ha podido hablarse del carácter «proteico» de lo político. No acabamos de definir los contornos de la realidad, o el aspecto de la realidad que interesa al observador. Y mal puede alcanzarse un conocimiento científico de algo que no acabamos de identificar con precisión. La delimitación es, en efecto, condición de la precisión y el rigor, muy difíciles de lograr en el estudio de la política. Así todos hemos oído la expresión de que algo «ha acabado politizándose». No «era» política, pero acabó convirtiéndose en política.

¿Dónde terminan, podemos preguntar, las relaciones económicas, las sociales, las religiosas, y comienzan las verdaderamente políticas?

En tercer lugar, hemos de referirnos a *la dificultad derivada del carácter simultáneo de las definiciones en las ciencias sociales*. En las ciencias naturales cabe imaginar un progresivo escalamiento de la complejidad, a partir de conocimientos y conceptos anteriores. Por poner un ejemplo trivial, el concepto de triángulo se capta mediante la utilización de los de otros elementos más simples como son punto, línea, etc. Pero en la ciencia política los conceptos fundamentales se encuentran situados en el mismo plano, implicándose mutua y simultáneamente en sus definiciones. Así no cabe averiguar que sea el Estado, sin referencia al concepto de poder, pero tampoco seguramente, podemos alcanzar una cabal comprensión del concepto de poder sin utilizar el de Estado. De modo que las definiciones consisten en un reenvío recíproco de contenidos, que fuerzan su utilización simultánea y no se logran de modo gradual y ordenado, progresivamente.

La última dificultad a la que podemos aludir por ahora se refiere a la *de la carencia de un arsenal de términos precisos*. En efecto, la ciencia política sólo en una medida pequeña dispone de una terminología privativa y técnica. Utilizamos términos un tanto degradados, deformados y trivializados por el uso —y abuso— corrientes.

Ello tiene la ventaja de producir cierta impresión de familiaridad con los temas de la política. Pero supone el inconveniente de que en muchas ocasiones requiere de nosotros un doble esfuerzo: aprender el significado del término o concepto propuesto, y olvidar la acepción incorrecta del mismo a que estamos habituados.

2. *Diversos intentos definitorios de la política: etimológicos, tradicionales y funcionales*

El peso de estas dificultades en el estudio de la política se pone de manifiesto cuando dirigimos nuestra atención a un concepto cardinal de la ciencia política, el significado del término, como sustantivo-realidad o adjetivo-cualidad, de *política*.

Podemos proponer en efecto una definición de «política» basada en sus raíces etimológicas. Política serían las actividades referentes a la ciudad, o más concretamente el gobierno de la ciudad. Y aplicaríamos el calificativo de político, para designar aquella condición necesaria de los seres humanos que viven, como consecuencia de su propia naturaleza, en una forma específica de la sociedad humana, la ciudad. Sólo el hombre, recordará Aristóteles, es político, los dioses o los animales no necesitan de la ciudad. El hombre es, en efecto, *zoon politikon*.

Pero podemos elegir otras definiciones más tradicionales, como la que adopta el *Diccionario de la Real Academia*, según la cual la política es «la ciencia o el arte de gobernar y dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y seguridad públicas y conservar el orden y las buenas costumbres». O la que podría adoptarse desde una posición tomista, según la cual la política estaría relacionada con la actuación del gobernante para la consecución del bien común y la realización de la justicia.

En nuestro intento aproximatorio a una definición de la política podríamos traer a colación la de un prestigioso teórico, Bertrand de Jouvenel, para quien la política tendría que ver con toda actuación en el seno de un agregado o grupo tendente a construir, asegurar o preservar la estabilidad del mismo.

Pero todos estos intentos de definir la política constituirían a su vez ejemplo de la dificultad que, como hemos visto antes, implica el estudio de lo político, de la realidad política.

Las definiciones etimológicas son, en efecto, extraordinariamente amplias y resultan poco informativas. Las definiciones tradicionales —sean la liberal de la Real Academia o la del pensamiento tomista— tienen dos taras importantes: la primera es que se refieren exclusivamente a un aspecto de las relaciones políticas, al de los gobernantes, de ahí que circunscriban la política al estudio del gobierno, del buen gobierno; el segundo inconveniente es que en ellas se han colado de rondón referencias valorativas, que tienen de vaguedad y subjetividad (¿qué es el bien común?, ¿con arreglo a qué criterios se califican unas costumbres de buenas o malas?) el estudio de la realidad política.

La definición del profesor Jovenel constituye una ejemplificación evidente de la dificultad que ha de abordar la ciencia política de acotar exactamente el campo de estudio. Creemos que los propósitos de mantener la permanencia del conjunto pueden predicarse no sólo de los objetivos de grupos que actúan en política, sino de los que desenvuelven su actividad en otros campos: religioso, económico, etc.

### 3. *La concepción estatista y cratológica de la política: supuestos y limitaciones de estos enfoques*

Las dificultades con que se tropieza a la hora de alcanzar una noción de la política o de lo político no han desanimado a quienes persiguen delimitar el objeto de la ciencia política. Vamos a referirnos a continuación a tres grandes intentos que nos servirán, si no para alcanzar una idea de lo que «verdaderamente» sea la política, sí para familiarizarnos con los temas que habitualmente son objeto de consideración por los estudiosos de la ciencia política.

Para una corriente importante la política consiste en *toda actividad del Estado*: la ciencia política consiste en el estudio de toda actividad del Estado. «La ciencia política comienza y termina en el Estado.» Por ejemplo, el conocido politólogo Roger Soltau definió la ciencia política como «el estudio del Estado, de sus objetivos, de las instituciones que permiten su realización, de las relaciones del Estado con sus miembros individuales y con los demás Estados, así como de lo que los hombres han pensado, escrito y dicho sobre estas cuestiones». La postura que identifica política y Estado es muy común entre los politólogos, pues la mayoría y desde luego las modélicas relaciones o actividades políticas tienen lugar en el marco estatal y porque en el marco estatal actúan y operan la mayoría de los observadores. Por eso como digo, a pesar de sus aspectos *demodés* esta identificación sigue contando con sus defensores.

Su representante más significativo ha sido quizá Max Weber. Weber distingue dos acepciones del término política. En un sentido amplio política es toda actividad directiva autónoma de cualquier grupo o comunidad, diríamos que es la línea específica de su conducta: así puede hablarse de política de una empresa, política de un sindicato, etc. Con un mayor rigor y en un sentido más restrictivo se considera política sólo la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo de un Estado. Pero de este modo el problema de definir la política se ha convertido en el de definir el Estado. Ahora bien, al Estado no se le puede definir por el género de actividades que lleva a cabo, por el contenido de las

mismas, pues históricamente el Estado ha realizado todo tipo de actuaciones y tampoco puede pensarse en actividades exclusivas del mismo, esto es que sólo hayan sido realizadas por el Estado. De hecho sólo cabe alcanzar una definición instrumental del Estado. En realidad, el Estado sólo es definible por referencia a un medio específico que él posee en exclusiva: la violencia física. Para Weber, por tanto, el Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima.

La violencia no es naturalmente ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su «medio específico», pues en el mundo occidental, en la situación histórica en que vivimos, sólo el Estado se encuentra legitimado para utilizar la violencia. La violencia aparece concentrada —segregada— en manos del Estado; de modo que la utilización de la violencia por un grupo o persona no delegada del Estado, aparece como no legítima, esto es como no justificada, como arbitraria y criminal.

Esta toma de posición de Weber ha tenido una gran influencia en la ciencia política, que persiste en nuestros días. No obstante, fue sometida a una crítica aguda, aunque quizá no del todo convincente, de Heller.

Heller, en efecto, reprochó a Weber el carácter instrumental de su definición de la política. Lo que caracteriza a la actividad política no puede ser la utilización de determinados medios, sino la aspiración a determinados fines. La política, para Heller, es la actividad dirigida a la actuación y organización de la cooperación social en un territorio: la política está relacionada con la organización autónoma del modo de vida de una comunidad, del establecimiento de su *status vivendi*.

En segundo lugar, Heller reprocha a Weber identificar actividad política y actividad estatal. Pero hay actividades del Estado que no son políticas y hay actividades de grupos o actores no estatales que sí son políticas.

La actuación del Estado sólo es política si se refiere a la adopción de decisiones o al gobierno de la comunidad, pero no cuando se dedica a la ejecución o adjudicación de medidas generales. Sólo es política la actuación del Estado de legislación o gobierno, pero no la de ejecución (Administración) o de Justicia.

En realidad como decíamos esta crítica es algo efectista: La definición de Weber del Estado no es exclusivamente instrumental. No falta una referencia final o de contenido en la misma. La violencia que ejerce el Estado no es cualquier violencia, sino que debe ser legítima y la legitimidad sólo puede ser definida por la adecuación de la actividad a un determinado fin.

Además, en realidad el concepto de Heller está construido a partir de la actividad estatal. Pues es el Estado quien realiza de modo más eficiente la

cooperación social en un territorio. De hecho el Estado surge en un momento en que la complejidad de la vida social exige su regulación de modo cierto y permanente por una instancia superior. Por último, todo poder político aspira a convertirse en estatal, pues la disposición del Estado hace al poder político verdaderamente eficiente. Como señala Heller, dado que el Estado representa el óptimo político, es decir, la organización política normalmente más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política debe esforzarse, no ciertamente por conquistar el poder estatal en su totalidad, pero sí por tomar su parte en él.

Por supuesto esta identificación de la ciencia política y el estudio del Estado ha sufrido diversas críticas que podrían esquematizarse de este modo:

Se opera, como idea núcleo con un concepto muy vago como el de Estado, para el que caben significados, desde el propuesto por Hegel «encarnación del espíritu»; o Marx, «instrumento de explotación de la burguesía» a la concepción de Mac Iver como «asociación que mantiene el orden social a través de un gobierno que actúa por medio de la ley». Por otra parte, el concepto de Estado tiene más virtualidad emotiva que capacidad analítica. Efectivamente, el Estado ha sido un lema, un *catch-phrase*, con el que se ha intentado compensar lealtades feudales, vínculos religiosos e inclinaciones internacionales.

Además sólo abarca determinados fenómenos. En principio, el Estado no es sino una de las múltiples formas políticas que han existido en la historia. Relegar a la categoría de prepolítica a la vida llevada a cabo en su seno no sería una postura adecuada desde una perspectiva científica.

Por otra parte, la categoría Estado carece de alcance para integrar las relaciones internacionales en la ciencia política.

Por último, el concepto de Estado impone la concentración sobre aspectos institucionales, olvidando que el objeto de la política es también la actividad de los individuos y la interacción de los grupos. Esta concentración en los aspectos institucionales aleja la atención sobre el proceso político y tiende a reforzar el significado de cuestiones legalistas y abstractas, como la concentración en la idea de soberanía, etc.

Estas insuficiencias de la concepción estatista de la ciencia política han llevado a algunos autores a identificar la política con la actividad relacionada con la consecución y el ejercicio del poder y a considerar el estudio de este fenómeno el verdadero objeto de la ciencia política. Como ha escrito Robson: «La ciencia política consiste en estudiar la naturaleza, los fundamentos, el ejercicio, los objetivos y los efectos del poder en la sociedad.»

Las razones que están en la raíz de esta actitud no son exclusivamente intelectuales, esto es, las deficiencias del enfoque teórico estatista, sino que

tienen que ver con el contexto histórico-político en el que tiene lugar esta reacción.

En efecto, las crisis sociales y políticas de la primera posguerra mundial, que es la coyuntura en la que principalmente tiene lugar el enfoque cratológico en la ciencia política (Pareto, Mosca, Michels, en América, Laswell, Catlin, etc.), supusieron:

La llegada a la escena política de las masas, lo cual implicó una necesaria patentización —o publicidad— de los caracteres del proceso político; y colocó en un primer plano la actuación de las organizaciones políticas (partidos, sindicatos) con los consiguientes fenómenos de lucha por el poder en su seno.

La revelación de la insuficiencia del análisis institucional de la vida política. Los partidos fascistas que llegan al poder no necesitaron transformar el marco legal-institucional anterior para desarrollar su actividad política, de signo totalmente diferente a la llevada a cabo por los anteriores sujetos políticos que habían operado con el mismo marco. Desde esta perspectiva se muestran en efecto las carencias del análisis tradicional de la política. Los fenómenos relevantes de la misma, el verdadero proceso político, tienen lugar detrás y a pesar de la cobertura legal-institucional existente.

De otro lado, la nueva praxis política del totalitarismo se basaba además en nuevas técnicas, como las del liderazgo y manipulación de masas, que se remitían claramente a las cuestiones del poder.

Sin embargo, el nuevo enfoque también recibiría numerosas críticas:

— El mismo concepto nodal de la nueva perspectiva aparecía indefinido. Para unos (Russell), poder es la capacidad de producir los efectos buscados; para otros (Leibholz), su objetivo es imponer la voluntad propia, directa o indirectamente, a otros seres humanos.

— Pero aún aceptando una definición del poder, quedaba sin revelar la acotación de la parcela concreta del mismo, de las relaciones específicas a estudiar del mismo. Si se acepta la aspiración de Catlin a estudiar todo fenómeno de poder, la ciencia política parecería enfrentada a un objeto inmenso y variado, lo que supondría sacrificar la precisión y el rigor propios de una ciencia.

Para otros, como Laswell, el objeto a estudiar serían las distribuciones de valores y los móviles de quienes luchan por el poder. El objeto en cualquier caso, sigue siendo muy vago, y no se alcanza, como después señalara Easton, su componente específicamente político, pues es lo cierto que en todo grupo se producen distribuciones de valores y en su seno tiene lugar la lucha por la preeminencia.

— Quizá la crítica más importante sea la de otros autores que han mos-

trado la superfluidad del enfoque y su nula novedad respecto al anterior. No se concibe, si se miran bien las cosas, un estudio de la actividad del Estado que no considere el problema del poder en su seno. En realidad, deben identificarse el enfoque estatal y el cratológico; pues el verdadero objeto de la política es la búsqueda o el ejercicio del poder estatal.

Esta dirección se identifica con Weber, para quien la política tiene que ver con las actividades en torno a la distribución, la conservación o la transformación del poder. «Política significará la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados, o dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen...»

Se identifique con el enfoque estatista de la ciencia política o aparezca como una variedad del enfoque cratológico, la posición de quienes consideran el objeto de la ciencia política el estudio del *poder estatal*, tiene importancia por la reflexión que ha aportado sobre las características específicas del mismo: Se trata el poder estatal de un poder institucionalizado u organizado, esto es, no ocasional, sino ejercido a través de instrumentación adecuada de modo regular.

Se trata también de un poder comprensivo, o cuyos mandatos afectan a la generalidad de la comunidad, sin limitarse a un sector o grupo de la comunidad total.

Se trata, en fin, de un poder que frente a otros poderes, puede recurrir a la amenaza o al ejercicio de la violencia física, de la fuerza...

Al margen de las críticas conceptuales a que nos hemos referido —esto es, las que atañían a la indefinición de la idea de poder o a los problemas de la delimitación de las relaciones objeto del estudio— el enfoque cratológico ha sido considerado *insuficiente* o *parcial*, por atender exclusivamente a un aspecto de la relación política, el que se refiere a la actividad del gobernante y por desdeñar el aspecto funcional o final de la política —ésta no sólo consiste en el ejercicio del poder sino en la aspiración a realizar unos objetivos— e *ideológicamente sesgada por el conservadurismo*, pues el descuido del análisis de la legitimación de los gobernantes supone la aceptación de sus títulos de dominación.

A pesar de todo, estas críticas sobre el enfoque cratológico de la ciencia política deben de verse compensadas por el reconocimiento de su aportación al estudio comparativo de los procesos de poder que han contribuido a facilitar el conocimiento empírico de la realidad política.

4. *Exposición y crítica de la visión eastoniana de la política*

La última corriente doctrinal que va a ser objeto de consideración y que nos servirá especialmente para conformar nuestra propia idea de la política es la funcionalista, representada por el norteamericano David Easton y que ha gozado de una gran acogida entre los politólogos. Easton piensa que existe un doble procedimiento para alcanzar una noción de lo que sea la política. El primero es el reparar en su concepción vulgar, la idea que de la misma se hace el hombre de la calle. Para él es política (*politiking*) toda actitud relacionada con el proceso de la toma de decisiones autoritarias en una sociedad. Esto es, se trata por consiguiente de la lucha entre los determinados grupos por imponer como obligatoria para el conjunto de la comunidad una determinada opción o alternativa.

El análisis de las concepciones tradicionales de la política servirá —por otra parte— para evitar en su definición un contenido inadecuado y para tratar de llegar a su conocimiento a través de la crítica de las aportaciones anteriores.

Así, Easton critica el enfoque que identifica política y actividad del Estado principalmente por su limitación histórica y conceptual. El Estado es manifiestamente una organización política histórica, pero que no agota todas las posibles formas de la actividad política (existieron otras formas políticas en el pasado, pueden existir otras después, superiores a ella; y además se refiere exclusivamente a la manifestación institucional de la política, por ello no es válida para acoger otras formas no institucionales del proceso político).

El enfoque cratológico tiene más interés para Easton por centrar el objeto de la ciencia política sobre una actividad, la actividad humana en torno al poder, antes que sobre una institución como hacía el enfoque estatalista y porque apunta bien al objeto de la actividad política, que según Easton, en consonancia con Laswell, está relacionada con la distribución de valores. Pero para Easton no es política cualquier distribución de valores (en todo agregado económico, social, etc., se produce, según veíamos antes, cierta distribución de valores), sino sólo aquella que se presenta con carácter vinculante, que es autoritaria, ante sus destinatarios, y que afecta a toda la comunidad y no circunscribe sus efectos a un sector de la misma.

Easton, en efecto, recogiendo sugerencias de las dos procedencias indicadas define la política como la actividad relacionada con la distribución autoritaria de valores en una sociedad, esto es, *the authoritative allocation of values for a society*.

La actividad política es imprescindible en toda sociedad, entendiéndose por tal todo grupo humano de un tamaño relevante que lo hace autosuficiente

(esto es, aquel conjunto capaz de resolver por sí mismo los problemas de su supervivencia y permanencia como tal). Todo grupo necesita una instancia capaz de decidir objetivos de actuación común —qué cosas valiosas se van a obtener y a quién pertenecen— y de resolver en su seno los conflictos acerca de las cosas valiosas de modo que se asignen terminantemente los valores. En efecto, toda sociedad que sea verdaderamente tal ha de disponer de algunos mecanismos, por muy rudimentarios que sean, para resolver de modo permanente los conflictos en su seno. Una distribución de valores dentro de ella es inevitable.

Pero no es necesario que la distribución autoritaria se realice, como ocurre en el Estado moderno, a través de un aparato especialmente ideado para esta labor y cuyas estructuras operan de modo permanente y de acuerdo con una organización centralizada.

Por ello existirá actividad política fuera del marco del Estado, ya sea en sociedades preestatales y organizaciones posestatales, o en la comunidad internacional. Así, Easton insiste en quebrar la ecuación política, actividad estatal.

La distribución o asignación de valores (bienes, servicios, cosas culturales, etc.) en el pensamiento de Easton no tiene por qué producirse de modo necesariamente legal, ni a través de cauces institucionales; puede realizarse de modo consuetudinario, informal, etc. Lo importante es que la distribución sea considerada vinculante, esto es obligatoria por la comunidad a la que va dirigida. Ello se conseguirá bien mediante la compulsión física o la amenaza de la misma que hace plegarse la voluntad de la comunidad a los mandatos del gobernante; o en virtud del asentimiento de la sociedad, convencida de la conveniencia de la decisión o de las razones del gobernante. Por último, la distribución de valores no se destina a un grupo dentro de la sociedad, sino que se dirige, independientemente del sector afectado efectivamente, a toda la comunidad.

En realidad este recorrido no tenía otro objetivo que el de preparar el terreno para la comprensión de nuestra propia definición de política, entendida como *actividad relacionada con la adopción de medidas o decisiones autoritarias sobre el modo de vida de la comunidad*. La política tiene que ver con la intervención, la preparación, la participación, crítica, oposición, apoyo de la adopción de medidas o la toma de decisiones. La política es, en efecto, una actividad dirigida a reformar o mantener la realidad en un determinado sentido. Estas decisiones se cualifican por su *objeto*, se refieren al *status vivendi* de la comunidad, son, por consiguiente, generales e interesan a todo el grupo directa o indirectamente, se dirigen efectivamente al bien común o al interés general de la sociedad.

Y por su *forma*, pues, se presentan como vinculantes u obligatorias ya por razón de la aceptación de la comunidad de la legitimidad del gobernante o por temor a la amenaza o al ejercicio de la violencia física.

Nos hacemos eco de este modo de las críticas eastonianas sobre la limitación histórica y sustancial del enfoque estatista; completamos el enfoque instrumental weberiano mediante el término «autoritario», y sustituimos por ambigua la referencia de Easton a la distribución de valores, aceptando la sugerencia de Heller sobre la referencia a la finalidad de la actividad estatal.

## B) LA ACTIVIDAD POLITICA

### 1. *La política como acción dirigida al bien común*

Identificado en el apartado precedente el ámbito de la realidad social a la que podemos llamar política, debemos arrojar algo de luz sobre algunas de las manifestaciones que se consideran objeto específico del análisis político.

Ya hemos visto anteriormente cómo una de las referencias más utilizadas para la identificación de la actividad política es la relación de ésta con el bien común, ya se utilice esta expresión u otra que en cualquier caso indica la dimensión «global», general o colectiva de la política. En efecto, la prosecución del interés público, nacional, bienestar general u otros se predica hoy en día de la actividad política, como antes no dejó de utilizarse su conexión con la «razón de Estado».

No es difícil explicar esta referencia por su virtud legitimadora: la actividad del gobernante pretende justificarse en razón de su orientación al bienestar general, y la propia racionalidad de la ley se hace residir en su congruencia con la idea que la comunidad se hace de su conveniencia. No es casualidad que el partidismo se equipare a la acepción más desacreditada de lo político.

Sin embargo, esta universal utilización del concepto de bien común no se acompaña de la correspondiente claridad que no es nada fácil de alcanzar. Ocurre con la idea de bien común en el orden político lo que sucede con la de justicia en el orden jurídico, que la tarea de su definición deviene imposible. Es, en efecto, difícil alcanzar una *communis opinio* sobre la idea de bien común o de justicia de modo que se obtenga de una vez por todas y para siempre el paradigma respecto del que juzgar sus concreciones históricas en las situaciones que conocemos.

Seremos capaces de alcanzar una definición formal de dichos conceptos —del tipo del *suum cuique tribuere*, pero la tarea de conseguir un acuerdo

sobre su contenido mínimo será imposible. Ello, como veremos no debe implicar la consideración de estos conceptos como inútiles, pues aunque no alcancemos una idea definitiva del bien común, sí que podemos apreciar la proximidad o alejamiento del mismo de órdenes políticos concretos; del mismo modo que la no posesión de la idea de justicia no nos impide reconocer determinadas situaciones como más o menos injustas que otras.

Las ideas que podamos hacernos del bien común —si evitamos las definiciones meramente formales— se encuentran determinadas por nuestra propia posición histórica (lo que en un momento y en una latitud parecen adecuados en otra situación temporal o ambiental puede ser insuficiente) y por nuestra actitud crítica (si estamos conforme con la situación política de la que partimos utilizaremos el parámetro del bien común como justificación de la misma y, por tanto, la idea de bien común será una conceptualización de la situación política efectivamente existente; mientras que si disentimos de la misma nuestra visión del bien común se construirá como reacción a lo que vemos, para poder ser utilizada como su revulsivo).

Lo cierto es que la dificultad del concepto ha espoleado la reflexión sobre la idea del bien común. Efectivamente, el pensamiento político griego gira en torno a una idea muy próxima: la de la vida buena en la ciudad. Es el conocimiento de la bondad en que la vida de la ciudad ha de consistir lo que constituye el título de legitimidad de los gobernantes en el pensamiento de Platón. La sabiduría de la vida buena —conocimiento sólo dado a unos pocos— es el verdadero título de gobierno en el pensamiento platónico.

Para Aristóteles la vida buena —la vida verdaderamente humana— sólo será posible en la ciudad: la ciudad es el ámbito en que se posibilita el desarrollo verdaderamente humano del hombre. Quien puede prescindir de la ciudad o es más que un hombre —dios— o es menos que un hombre —una bestia.

Marginando —de momento— el pensamiento medieval, encontramos la referencia del bien común incluso en el pensamiento de Hobbes, si bien éste habla del bien del pueblo, que, por otra parte, no juzga distinguible del bien del soberano. De este modo el criterio del bien del pueblo, junto al de la «necesidad» y la «precisión» son utilizados por Hobbes para juzgar sobre la bondad de la ley.

En Locke también se encuentra la noción de bien público, que resultaría de la libertad dejada a los particulares: de resolver por sí mismos sus propios problemas: del mismo modo que en la naturaleza, existe en la sociedad una armonía resultante del conflicto entre fuerzas opuestas.

El concepto de bien común sigue siendo importante en el pensamiento utilitario del siglo XIX, si bien aparecerá como la mera suma de los bienes

o los intereses particulares. Como es previsible un conflicto entre intereses privados, Bentham considerará objetivo del gobierno la consecución no de la felicidad de todos, que sería imposible, por cuanto la felicidad egoísta de algunos causaría la desgracia de muchos, sino la «mayor felicidad del mayor número».

Pero donde se produce la reflexión más genuina sobre la idea del bien común es en el pensamiento católico y en la doctrina social de la Iglesia, de la que tal reflexión es su punto nodal.

Santo Tomás comienza utilizando su referencia para su definición de ley, contemplada como «ordenación de la razón, dirigida al bien común y promulgada por aquél que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad». Con todo en el primer tomismo el concepto de bien común está más implícito que otra cosa. La escolástica española, en efecto, ahondará en su conocimiento, considerándolo como la felicidad externa o política, esto es, la estructura u orden que hace posible el desarrollo pacífico de la vida humana. Así, para Domingo de Soto, el bien común es «la felicidad natural de este mundo: un estado tranquilo, sosegado y pacífico de la vida pública» y para Suárez: «Un orden que asegura el desarrollo de la vida material, la paz exterior y la felicidad del cuerpo político.»

La idea del bien común se retoma en el siglo XIX por el Papa León XIII quien lo considerará «la razón de ser de la autoridad social», «la primera y última ley de la sociedad humana»; y en nuestro tiempo ha sido Juan XXIII, especialmente en su encíclica *Pacem in terris*, quien se ha ocupado de esta idea, dejándonos una definición formal y tendencial o historizada, pero muy importante: «El bien común consiste y tiende a concretarse en el conjunto de aquellas condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de su persona.»

En realidad, la reflexión cristiana sobre el bien común se centra en tres cuestiones: su consideración del mismo, según hemos visto, como un orden: la llamada *felicitas externa* o *política*, que es condición del desarrollo del bienestar individual: esto es el patrimonio material y cultural, las estructuras políticas y jurídicas de la comunidad. En segundo lugar, la relación entre los bienes individuales y el bien común, que no constituye la suma de aquéllos, sino su presupuesto (su condición política hace que también se deban excluir del mismo el bien sobrenatural y los valores de la vida interior).

El bien común, como señala Rommen, es diferente del conjunto de bienes privados y no es, por tanto —como en el pensamiento liberal—, meramente una simplificación de una frase más complicada: la mayor utilidad del mayor número. El objetivo de la actividad del Estado es la producción de un orden: la existencia y el desarrollo de este orden efectivo, esto es, de

la felicidad, de la paz y de la justicia en el cuerpo político, es por sí un valor y no un mero medio al servicio de los intereses de los individuos.

La tercera preocupación del pensamiento cristiano en relación con la idea del bien común es la de señalar el papel del Estado en su consecución. En principio, la aspiración del bien común es un objetivo del conjunto de la sociedad y al Estado sólo le compete una intervención subsidiaria en el mismo: el protagonismo político sólo puede producirse cuando la propia sociedad —por descuido o impotencia— desatiende funciones consideradas imprescindibles o relevantes para el conjunto. Como ha señalado el profesor Murillo el principio de función subsidiaria no sólo limita la acción del poder público allí donde un grupo pueda conseguir sus fines con su propio esfuerzo e industria, sino que también será límite de la acción de esos grupos —los grupos de interés y presión de la ciencia política— si trataran de abusar de su fuerza.

En la ciencia política de nuestros tiempos no ha cejado la reflexión sobre el bien común y el interés general, si bien la conciencia de la dificultad de alcanzar un acuerdo sobre su contenido ha llevado a una reflexión formal o procesal sobre el mismo. Para la rama realista del «proceso adecuado» —*due process*— las decisiones son de interés público cuando el procedimiento para adoptarlas es de tal naturaleza que todos aquellos a quienes pueden afectar tienen la oportunidad de influir de alguna manera en el proceso, aunque no tengan éxito en su intento.

Para esta dirección del pensamiento político, la intervención del Estado se limita a establecer el *fair play* entre los interesados en la adopción de determinadas decisiones como vinculantes para la comunidad. Esta posición no deja de tener interés siempre que —y en consonancia con la idea social de nuestro tiempo— se atribuya al Estado no sólo la garantía de la apertura y funcionamiento del proceso de la toma de decisiones, sino un cometido corrector en favor de los sectores sociales, generacionales o regionales más desprotegidos.

Hemos abordado el tema del bien común desde un planteamiento que podría calificarse antes de nada como histórico. Si el enfoque hubiera sido sistemático, deberíamos habernos ocupado de algunos temas ya aludidos por nosotros, como el de la relación entre el bien general y los particulares, respondido de diferente modo, como sabemos, por el pensamiento cristiano y el liberalismo; la conexión de la idea de bien común y la tecnocracia, subyacente en el planteamiento de Platón que confería el gobierno a los sabios o conocedores del bien común y que suscita la triple probemática de la ignorancia del valor moral del autogobierno, como forma racional de régimen político entre iguales; el control del conocimiento de los sabios y sobre todo

la cuestión de lo que podríamos llamar su embridramiento moral —esto es, que es lo que puede asegurarnos que los sabios se comporten de acuerdo con los dictados de su conocimiento y no obedeciendo a los dictados de su pasión.

Pero sobre todo el análisis sistemático del concepto de bien común debe plantearse el problema de su propia existencia, respondiendo a las objeciones que de su misma idea ha hecho el marxismo, quien ha señalado que en una sociedad escindida, dividida inseparablemente en clases, fundada sobre la explotación de los más por los menos es imposible hablar de bien común, pues no puede haber intereses generales o compartidos entre opresores y oprimidos y la utilización del concepto no es debido sino a la intención ideológica de ocultar, y así perpetuar la radical división de la sociedad.

Hay que reconocer —de partida— la profundidad de la crítica, corroborada, por lo demás, por la historia que mirada honestamente reproduce en muchas ocasiones la dualidad señalada por el marxismo. Sin embargo, en el momento actual —y por lo menos en el mundo occidental— puede hablarse de un bien común que por lo menos refleje el interés coincidente de toda la sociedad en, de un lado, el mantenimiento de las discordias dentro del ámbito político, del combate no cruento, de modo que las tensiones internas consigan acomodamientos y composiciones mínimas que impidan la guerra civil (existe, diríamos, el interés común de disponer de una estructuras políticas que posibiliten la exteriorización, discusión y solución pacífica de los conflictos internos).

En segundo lugar cabría hablar del interés de toda la comunidad en alcanzar su individuación en la sociedad internacional, de modo que quede asegurada su independencia y prestigio cultural (la historia reciente nos muestra cómo el sentimiento nacional ha prevalecido en los conflictos bélicos sobre los lazos derivados de la solidaridad internacional clasista; y cómo las señas de identidad culturales nacionales tienen asegurada la lealtad general de la comunidad de que se trate, por encima de las divisiones sociales o políticas operantes en su seno).

## 2. *Política y poder: Poder político y poder social*

Para un importante sector de nuestra disciplina, el análisis político tiene que ver con el estudio de los fenómenos de poder y los diversos sistemas políticos se caracterizan por el modo en que tiene lugar la distribución de aquél, la producción de élites en su interior y las relaciones de las élites y los dirigidos y de las mismas entre sí.

La insistencia en el pensamiento político sobre el tema del poder tiene

que ver, en primer lugar, con la relevancia en el plano de la ética de la organización política, lo que quiere decir que determinadas disposiciones del poder se consideran más conformes que otras con la naturaleza racional y moral del hombre —así la democracia o gobierno de los más se considera como forma de gobierno moralmente superior a la dictadura—; y en segundo lugar, por la inevitabilidad del fenómeno mismo del poder como energía inherente a toda sociedad dotada de un mínimo de coherencia y elementalmente estructurada, necesitada de una instancia que dirima incontestablemente los conflictos que surjan en su seno y establezca unos objetivos mínimos que determinan la actuación de consuno del conjunto.

Todo esto hace que la historia de la teoría política sea poco más que una reflexión bien sobre el fenómeno y necesidad del poder o lo que es más frecuente sobre las manifestaciones o formas de organización más racionales del mismo, y desde esta perspectiva pueden considerarse las obras de autores como Aristóteles, Polibio, Maquiavelo, Hobbes o las reflexiones sobre la soberanía de Bodino o Altusio.

Tal como hemos indicado en el anterior capítulo el enfoque etiológico resulta especialmente cultivado en la coyuntura histórica e intelectual de la primera posguerra mundial, en que el poder, como también veremos en su momento, deviene el centro de interés, tanto en su dirección continental europea como americana, de la llamada escuela realista. En cualquier caso, esta perspectiva, no resulta de interés para nosotros en este momento en que adoptaremos una aproximación al tema sistemática que considerará al poder político como una manifestación del poder social organizado, caracterizado por su objetivo de organizar el modo de vida de una comunidad y su aspiración a la consecución de la estructura estatal.

Aunque obviamente el poder político es una variedad del poder la reflexión general sobre este concepto no nos lleva muy lejos. Russell, en efecto, define el poder como «la capacidad de producir los efectos deseados» y para Hobbes el poder no es otra cosa que «el conjunto de medios presentes para asegurar un bien cierto y futuro». Sin embargo, esta doble aproximación conceptual, apenas si resulta de interés para nosotros en razón de su indeterminación —parece alcanzar tanto la capacidad de disposición sobre voluntades humanas como sobre cosas— y además porque quizá sobrevalora el aspecto intencional de las relaciones de poder.

De modo que si lo que pretendemos es arrojar luz sobre la idea de poder político quizá haremos bien concentrando nuestra atención sobre una variedad más próxima —la de poder social— que elude la indeterminación del anterior enfoque general y que puede considerarse el género próximo de la categoría que nos interesa.

Para Dahl los fenómenos de poder tienen que ver con la capacidad de algunos actores sociales (C) de determinar o controlar la conducta de otros (R). Easton, según recuerda el profesor Murillo, establece una tipología interesante de aquellos supuestos de condicionamiento de la conducta entre dos sujetos. A veces la determinación de la conducta se produce sin conciencia del poderoso y entonces nos encontramos ante un caso de *influencia*; pero cuando la voluntad determinante es consciente puede tratarse o de un supuesto de *manipulación*, si el condicionado no es a su vez consciente de la motivación de su conducta; o en los casos en que dicha conciencia se produce la obediencia puede tener lugar por temor a la *fuerza*, esto es, miedo al empleo por el poderoso de la coacción física; la *persuasión*, cuando los mandatos se acompañan de motivación convincente; o *autoridad*, dependiente del título para mandar del poderoso.

Apropiadas son también las tipologías empleadas al respecto por Weber y Schmitt. Para Weber poder (*macht*) significa «la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad»; mientras que dominación (*herrschaft*) es la «probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas».

Como ha sido visto por algunos autores y en especial por Dahrendorf, mientras el concepto de «poder» abarcaría cualquier tipo de dominio, sin excluir el puramente coactivo, el concepto de dominación se refería a relaciones *impersonales*, esto es, en las que la obediencia no se produciría *intuitu personae*, sino por razón de la posición de supra y subordinación de roles; *institucionalizadas* y no meramente casuales y fortuitas; *limitadas*, de modo que el mandato no puede afectar a cualquier ámbito de posibles relaciones entre el poderoso y el obediente, y *dotadas de una sanción*, especificada en el sistema de legalidad en que se insertan dichas relaciones.

La distinción que recuerda Schmitt entre *potestas* —como poder dependiente en última instancia de la fuerza, que se identifica históricamente con el detentado por el pueblo en Roma o el emperador en el sistema político medieval— y *autoritas* —como poder, dotado de prestigio, esto es, basado en la tradición y la permanencia y atribuido al Senado o al Papa— tiene el mérito de llamar la atención sobre la importancia de la legitimidad como apelación del poderoso a la obediencia de sus mandatos por sus propios méritos y que resulta fundamental en la propia consideración de todo poder que se esfuerza por presentarse adecuado, en razón del carácter constitutivamente racional de los hombres, que prefieren obedecer motivadamente antes que por el mero temor a la coacción; y por saberse tanto más eficaz —y económico— cuanto más justificado aparezca ante sus destinatarios. Como se-

ñalara Rousseau en el *Contrato social*, «el más fuerte no es nunca suficientemente fuerte para ser siempre el amo, a menos que transforme la fuerza en derecho y la obediencia en deber».

Dahl sugiere una serie de dimensiones de la problemática del poder social que deben de centrar el análisis del estudioso. En primer lugar se trata de acotar el ámbito concreto en que tienen lugar las relaciones de poder. Se ha de especificar en efecto el sector de la realidad a que éstas se refieran (esto es, si se trata de la determinación de la conducta religiosa, económica, política, etc.); el tipo de personas a quienes afecte la relación de dependencia; la intensidad de esta dependencia, determinada por el cambio que se produce en la posición de la conducta del influido; la potencialidad y efectividad actual de la relación, etc.

El segundo aspecto que el análisis del poder ha de observar se refiere a las fuentes de éste: para muchos autores —en una tradición que comprende desde Aristóteles, Harrington, Madison y Marx— el factor determinante del poder es la disposición de los recursos, de modo que las estructuras y pautas del poder en una sociedad están relacionadas con el reparto de los recursos —reciban este nombre o medios de producción, etc.— en su seno y siguen su distribución: de modo que cuanto mayores sean los recursos de alguien, mayor será su poder. Otros autores prefieren relacionar el poder con la especial habilidad —cierta *virtú* o capacidad, en el lenguaje de Maquiavelo— de que dispondrían algunos para determinar la conducta de los demás y así convertirse en «poderosos».

Otros preferirían hacer depender la influencia más bien del ansia o la especial necesidad de poder de que algunos se verían dotados —o aquejados—, de modo que cabría hablar de una especie de erótica del poder que repartiría los papeles entre poderosos y dominados. Algunos relacionarían, en fin, el nivel de poder alcanzado por el grado de sacrificio que determinadas personas estarían dispuestas a pagar por modificar o determinar la conducta de los demás. La admisión de los costos a satisfacer, de acuerdo con una terminología introducida por las matemáticas, dependerá lógicamente de la presión de las motivaciones, pero también de los recursos de que dispongan los influyentes, pues *rebus sic stantibus* el costo a pagar será menor para un rico que para un pobre.

El tercer aspecto del análisis político, que operativamente se convertirá en el segundo, se refiere a la determinación de los sujetos a estudiar: esto es, la selección de los poderosos. Un primer enfoque a utilizar puede ser el de identificar los poderosos con quienes ocupan tales roles en las relaciones institucionalizadas de dominación: así los titulares de cargos públicos, empresarios, personajes influyentes, etc. Las ventajas de la utilización de este sistema

para seleccionar las élites se derivan de su misma facilidad. Los inconvenientes tienen que ver con su propia superficialidad: todos sospechan o consideran que las verdaderas relaciones de poder son más latentes que otra cosa, su pretendida institucionalización ocultaría, antes que revelaría, su verdadera residencia.

De este modo se ha llegado a sugerir otro procedimiento que encargaría a determinados jueces la determinación de la selección: se salvaría así la superficialidad del procedimiento anterior, pero la dificultad de dar con un criterio de escrutinio de los jueces lo hace casi impracticable.

Por ello se ha pensado que el mejor sistema para encontrar los poderosos de una comunidad puede ser el de destacar una serie de importantes decisiones tomadas en la misma y averiguar a quiénes correspondió su iniciativa.

Este criterio puede ser de utilidad siempre que se tenga en cuenta que el poder no sólo consiste en la capacidad de sugerir medidas que después se adoptan efectivamente, sino en la de oponerse a otras que finalmente no se realizan o alterar el sentido de las propuestas. Y que el auténticamente poderoso no siempre necesita explicitar sus intenciones para que sus deseos sean verdaderamente obedecidos.

En cualquier caso el politólogo está interesado más en el estudio del poder político, que es una variedad del poder social que acabamos de considerar. El poder político, podemos decir siguiendo a Heller, es un caso específico del poder social organizado, esto es, poder de un grupo social actuado por los miembros de su organización, cualificado primero por su función: el establecimiento y la perpetuación del *status vivendi* de una comunidad, de modo que se evite la guerra civil y la destrucción por invasión exterior; y segundo por su aspiración a la disposición o influencia en la organización estatal.

Analíticamente es posible distinguir el poder político del poder estatal: de modo que hay actuaciones estatales (las de aplicación y ejecución de la Administración y el Poder Judicial, frente a las decisiones autónomas sobre la cooperación social tomadas por el Poder Legislativo y el Gobierno) que pueden considerarse no políticas; mientras que cabe entender como actividad decisoria autónoma la realizada por diversos sujetos no estatales —Iglesias, partidos, etc.— que aspiran a llevar a cabo o influir efectivamente en la determinación del *modus vivendi* de la comunidad; pero todo poder político aspira a convertirse en poder estatal, pues el Estado implica el óptimo de organización política al disponer del Derecho y el aparato administrativo.

La disposición del Estado asegura al poder político la eficacia y la permanencia que le son necesarios para actuar efectivamente la cooperación social en la comunidad. En el moderno Estado, el Derecho representa nor-

malmente la forma necesaria de manifestación, tanto desde el punto de vista técnico como ético-espiritual de todo poder político que quiera afianzarse, pues la organización jurídica permite preveer las conductas de los obligados a actuar los mandatos del Estado. Por esto toda dominación que aspira a ser permanente y eficaz ha de convertirse en legal, lo que sólo puede conseguirse mediante la apropiación del poder estatal.

Siguiendo de cerca a Heller podemos distinguir entre el *poder del Estado*, esto es, la capacidad de acción del todo, la resultante de todas las acciones y reacciones políticamente relevantes, internas y externas; del *poder sobre* el Estado, esto es, el poder que decide sobre el ser y la forma del mismo, como su capacidad estructurante y exterior a él —o por lo menos a su forma presente, idea muy próxima a la del poder constituyente como poder conformador del propio Estado—; y el *poder en el Estado*, que empuña la cuestión de la jerarquía de los que efectivamente ejercen el poder.

Importante es —a efectos de clarificar los propios contreros conceptuales del poder político— diferenciar esta categoría de las que pueden parecer próximas como las de *poder económico* y *poder militar*. Ha sido el marxismo el que ha subrayado las relaciones *entre el poder económico y el político*, hasta el punto de hacer a éste prolongación e instrumento de aquél, confiéndole la función importante, pero auxiliar de asegurar la explotación a la clase dominante.

Ciertamente las relaciones entre economía y política son muy importantes —especialmente en la sociedad económica capitalista—, pero no pueden considerarse de forma tal que supongan la propia disolución de la especificidad del poder político. Primero porque las funciones del poder político, como capacidad incontestable de dirimir conflictos, son inherentes a cualquier comunidad, con independencia del grado de solidaridad que haya en su seno, de modo que, contra lo que creía Marx, los conflictos políticos no acabarían con la abolición de la sociedad clasista, y segundo, porque, aún admitiendo en la actual situación, que la finalidad esencial de la política sea la económica, ello no implica que la política carezca de su propia autonomía, del mismo modo, como señala Heller, que la intención de un padre al mandar a su hijo a la escuela de preparar su porvenir económico no supone hacer la función de la pedagogía idéntica a la de la economía. La conexión economía-política es muy estrecha —así no puede llevarse a cabo una verdadera política, sin la correspondiente movilización de recursos— y ello se muestra especialmente en los comienzos del capitalismo en que la aportación estatal resultó decisiva para el crecimiento de aquél, cuando el mercantilismo potenció el protagonismo económico de los príncipes —a través de empresas estatales— o cuando el avituallamiento de los nuevos Ejércitos

propició formidables acumulaciones de capital y, sobre todo, a través de la actuación del Estado procurando un mercado unificado y creando unas condiciones de seguridad y certeza jurídica favorecedoras de la actividad económica.

Sin embargo, esta conexión no puede extremarse de modo que se impida la diferenciación del criterio económico y político de actuación. El poder económico basa su actuación en criterios de cambio, el poder político exige prestaciones unilaterales sin su correspondiente compensación, de modo que el poder político no busca el máximo rendimiento. La regulación de la economía, verificada por el Estado, restringe los efectos del cambio del tráfico económico, limitando la libre concurrencia, de modo que desde esta perspectiva toda actuación estatal es extraeconómica.

En fin, por medio de la función estatal se acomodan los fines económicos a la situación política total, que se define en relación con más elementos que el económico, lo que naturalmente sólo puede hacerse desde una posición supraordenada a la economía.

Quizá —y como agudamente ha señalado Heller— las relaciones entre lo económico y lo político sean en nuestra sociedad democrática capitalista actual más difíciles que nunca. Hasta el momento presente, en efecto, no se ha dado una disociación parecida entre el poder económico y el poder político. Antes la identificación entre los poderosos sociales y los políticos era plena. Ahora los más —que son los titulares del poder político— carecen del poder económico y los plutócratas —que numéricamente son los menos— del poder político. Aquéllos intentan conseguir el control y la producción del plan económico y éstos la intervención en el poder político, mediante un poder sobre el aparato de los partidos, asistencia financiera del Estado, relaciones internacionales, etc. «La divergencia del eje del poder económico respecto del eje del poder político es la fuente de la tensión más característica de la democracia capitalista.»

Pertinente es, al fin, reflexionar brevemente sobre la conexión entre *poder político* y *poder militar*, cuyo interés estriba no sólo en la conexión fáctica entre ambas realidades, sino en el carácter paradigmático del poder militar en cuyo seno tienen lugar relaciones perfectas de dominación.

El Ejército se considera, en efecto, como la forma técnica más perfecta de una organización de autoridad, pues los caracteres propios del Ejército —como organización jerárquicamente estructurada y dotada de un ejercicio estricto de la disciplina— dotan a los mandatos en su seno de una gran eficacia, posibilitándose, por tanto, una gran exactitud en la representación de la observación de los mismos. Esta excelencia técnica no debe hacer olvidar su específico carácter instrumental, pues la función militar no puede

ser sino garantizar la supremacía de los mandatos del Estado sobre cualquier organización en un territorio y asegurar a la comunidad su propia independencia, de modo que el Ejército recibe su justificación de su contribución a las funciones del Estado, de otro modo sería una asociación para el pillaje.

La subordinación del poder militar respecto del poder civil dependerá de la capacidad de la propia sociedad para estructurarse ordenadamente a sí misma y de las oportunidades que su propia debilidad conceda al intervencionismo militar que tenderá a aumentar cuando se produzca un crecimiento desproporcionado de sus efectivos —sobre todo personales, pero también económico-técnicos— respecto de las exigencias requeridas para el cumplimiento de sus funciones reales: defensa frente al invasor y aseguramiento de la paz y unidad interiores de la comunidad civil.

### 3. *La política como conflicto*

La importancia del conflicto en la actividad política resulta de nuestra propia definición de la política, concebida como la actividad relacionada con la adopción de decisiones autoritarias —se entiende entre opciones enfrentadas— sobre el modo de vida de la comunidad. Sin embargo, aunque todos los enfoques políticos acaben refiriéndose al conflicto, es muy diferente el juego que él mismo desempeña en cada uno de ellos. Así mientras para la perspectiva fascista la política es el propio conflicto, que se realiza verdaderamente y cuya idea se alcanza modélicamente con la guerra; para el marxismo la política es el camuflamiento o la disimulación del conflicto, lo que hace que éste pueda soportarse sin destrozar violentamente la sociedad; y para el pluralismo la política consiste en la resolución pacífica de los conflictos.

Para Carl Schmitt toda la actividad política es preparación para la guerra en donde —actual o conceptualmente— se lleva a cabo la delimitación definitiva entre el amigo y el enemigo, que es la distinción básica de la política y que equivale a la de bueno o malo en la ética o hermoso y feo en la estética. Enemigo es el perteneciente a una comunidad política opuesta existencialmente a la nuestra, incompatible con nosotros y con quien acabaremos por enfrentarnos fatalmente. Los propios conceptos claves de la política se establecen en torno al conflicto. El Estado será la comunidad política capaz de determinar sus propios enemigos y será soberano sólo en cuanto pueda hacer esto libremente. Sólo existe unidad política cuando en caso extremo puede decidir sobre su enemigo (su enemigo existencial a quien, en definitiva, hay que eliminar); el ejercicio de esta decisión no admite paliativos, condicionamientos o interferencias. Si no se puede decidir sobre quién es el

enemigo, no se es soberano, ni se constituye una asociación política a la que es imprescindible la característica de la unidad política. El riesgo de la guerra por incómodo que sea es posiblemente inevitable, y su ignorancia o la declaración de una voluntad de renuncia de la guerra no supone su superación. «Si un pueblo teme las fatigas y el riesgo de la existencia política, otro pueblo vendrá que le arrebate esas fatigas y cargue con ellas, asumiendo la protección contra los enemigos exteriores, y, con ella, la soberanía política. Entonces será el protector el que determine quién es el enemigo, por virtud del eterno nexo que existe entre protección y obediencia.»

Como veíamos anteriormente para *el marxismo* la política también tiene que ver con el conflicto, aunque éste es irreductible en una sociedad dividida en clases, pues la pertenencia a una de ellas enfrenta objetivamente a los miembros de las otras. No cabe composición entre intereses correspondientes a clases antagónicas: lo que hace el combate político es trasponer en otro terreno la oposición económica (la política es la continuación de la guerra por otros medios, dirá Lenin trastocando la conocida sentencia de Clausewitz) impidiendo el choque cruento; o el camuflamiento del conflicto social. Tal es la relación con el conflicto social de la política que el día en que aquél desaparezca como consecuencia de la revolución que termine con la explotación económica, el Estado, como instancia aseguradora de las condiciones de dominación de una clase sobre las demás, se desvanecerá y será sustituido, afirma Engels, saintsimonianamente, por la administración de las cosas.

Para los *pluralistas*, en fin, el objetivo de la política es la composición pacífica de los conflictos, inevitables en una sociedad que huye de la uniformidad y reconoce la variedad fundada sobre diversos intereses, ideologías, confesiones religiosas, procedencia, etc. Quien dice variedad dice conflicto y sólo una sociedad muerta desconoce la división. «Me refiero —dirá Aristóteles criticando la obsesión por la uniformidad de Platón— a la idea de que lo mejor es que toda ciudad sea lo más unitaria posible... Sin embargo, es evidente que si la ciudad avanza en este sentido y es cada vez más unitaria dejará de ser ciudad, pues la ciudad es por naturaleza una multiplicidad, y al hacerse más una, se convertirá de ciudad en casa y de casa en hombre... De modo que, aun cuando alguien fuera capaz de hacer esto, no debería hacerlo, porque destruiría la ciudad.»

La política para autores pluralistas como Bernard Crick, supone aceptar el hecho de la existencia simultánea de grupos diferentes, por consiguiente con intereses y tradiciones diferentes dentro de un mismo territorio bajo el mismo gobierno: se trata de mantener el orden —gobernar— respetando la pluralidad.

La actividad política requiere la existencia de instancias de mediación donde los representantes de los grupos pueden negociar con libertad y publicidad.

El método de gobierno político supone escuchar a todos los grupos, conciliar hasta lo posible sus intereses divergentes, darles una posición legal, un sentimiento de seguridad, algunos medios de articulación claros y razonables, por medio de los que puedan hablar libremente. La política supone atender a las partes interesadas antes de adoptar una decisión, permitirles participación en el gobierno o mantenimiento del orden de la comunidad. Desde esta perspectiva se ve como un comportamiento político, un gobierno político, supone publicidad.

La política, en fin, puede definirse como la actividad por la que se concilian intereses diferentes dentro de una unidad, dándoles una participación en el poder, en proporción a la importancia de estos intereses para el bienestar y la supervivencia de la comunidad en su conjunto.

En el supuesto de conflicto entre las partes enfrentadas por diferentes posturas e intereses caben tres posibilidades: la *inmovilidad* de modo que cada uno bloquea al otro y nadie cambia su comportamiento, actitud que, a pesar de las apariencias de irracionalidad ocurre si no se está acostumbrado a negociar, si los valores de las partes difieren considerablemente, o si de hecho existen pocas oportunidades de negociar entre sí; la *coacción*, o utilización de la fuerza física para dirimir el conflicto; o el *arreglo pacífico*, en que las partes se dan cuenta de que éste ofrece una alternativa más favorable que la inmovilización o la coacción y adoptan su comportamiento de manera que se produzca esta alternativa.

Robert Dahl se ha interrogado por las condiciones que en una comunidad invitan al recurso al arreglo pacífico de los conflictos antes que a las otras dos soluciones, y que cifra en: a) la existencia de un marco institucional en que plantear los conflictos, esto es, instancias procesales de conciliación; b) congruencia básica de la cultura política de la comunidad que posibilite alcanzar un «acuerdo» sobre el acuerdo aceptable para todos; c) carácter no acumulativo del seccionalismo, que impida el reforzamiento de los conflictos; d) grado económico de cierto desarrollo que impida la crudeza de los conflictos y facilite la flexibilidad de las partes «En Iberoamérica, todos los países 'competitivos' y 'semicompetitivos' con excepción de dos, se encuentran entre los diez más pobres. En África y Asia, esta relación, a pesar de ser más aguda, es, sin embargo, bastante parecida»; e) el grado en que se usa el arreglo pacífico o la coacción depende de la experiencia pasada. Cuanto más satisfechas están las personas con el resultado de los intentos pasados, tanto mayor es la probabilidad de que repeti-

rán los mismos métodos. Inversamente, cuanto más insatisfechas están con los resultados de intentos pasados, tanto menor es la posibilidad de que vuelvan a utilizar los mismos métodos; *f*) cuanto más cerca estén las partes en conflicto de la igualdad en poder coactivo potencial, según entienden su situación, tanto mayor es la posibilidad de un arreglo pacífico; *g*) la probabilidad de un arreglo pacífico depende de las características de la personalidad de los individuos que influyen en las decisiones de las diversas partes en conflicto. La conciliación efectiva dependerá de que en su protagonismo predomine antes que el prototipo del agitador, que actúa sobre la base de la emocionalidad, la simplificación y la intransigencia, el del negociador que se preocupa más por la solución aceptable de un conflicto que por una solución justa o perfecta.

#### 4. *La política como acción de gobierno*

Una última precisión de interés sobre el concepto de política se refiere a la diferenciación que los anglosajones hacen entre *policy* y *politics*, acepciones para las que nuestro idioma carece de correspondencia. La *policy* es la línea de conducta autónoma, si lo decimos en términos weberianos, de una entidad u organización gubernativa, integrada por diferentes decisiones autoritarias (*policies*) referentes a determinado ámbito o materia: así, puede hablarse de la política educativa del gobierno o la política respecto de las becas del Ministerio de Educación o, impropriamente, de la política comercial de esta empresa, etc.

La expresión *politics* se refiere al proceso —de conflicto, negociación, imposición, transacción, etc.— en virtud de la cual se impone una decisión o línea de decisiones —*policy*— como autoritaria en una comunidad.

Lo normal es que la *policy* sea consecuencia de un programa —o conjunto de propuestas articuladas o plan político para una comunidad— congruente con determinada ideología o modo de concebir la convivencia, la organización del *status vivendi* en una sociedad. A su vez el programa político se encontrará sustentado en determinada cosmovisión o concepción general del mundo, llámese filosofía de la vida, ideología general o como se quiera.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Las características y consiguientes dificultades del conocimiento político en relación con los demás se encuentran en FRANCISCO MURILLO: *Estudios de Sociología Política*, Madrid, 1963, págs. 20 y sigs. Referencias a la misma problemática, en KARL MANNHEIM: *Ideología y utopía*, Madrid, 1973; W. G. RUNCIMAN: *Social Science and Political Theory*, Cambridge, 1963; MANUEL RAMÍREZ: *Supuestos actuales de la Ciencia Política*, Madrid, 1972; KLAUS VON BEYME: *Teorías políticas contemporáneas*, Madrid, 1977; ALAN RYAN: *The philosophy of the social sciences*, Londres, 1973; RODRIGO FERNÁNDEZ-CARVAJAL: *El lugar de la Ciencia Política*, Murcia, 1981.

La construcción sobre los diversos intentos definitorios de la política (etimológicos, tradicionales y funcionales) se hace a partir de ARISTÓTELES: *La Política*, Madrid, 1970; *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, y JOUVENEL en JEAN MEYNAUD: *Introducción a la ciencia política*, Madrid, 1971, pág. 69. Respecto al epígrafe III la cita de SOLTEAU se encuentra en JEAN MEYNAUD: *op. cit.*, págs. 70 y 71; las tesis de MAX WEBER, en *El Político y el científico*, Madrid, 1972; a crítica de HERMAN HELLER, en *Teoría del Estado*. México, 1963. Las objeciones a la visión estatista de la política pueden verse en JEAN MEYNAUD: *op. cit.*, y en DAVID EASTON: *The Political System: an inquiry into the state of political science*, Nueva York, 1971; las mismas fuentes se han utilizado en la exposición de la concepción cratológica.

La visión eastoniana de la política se ha llevado a cabo a partir de la propia obra de EASTON referida anteriormente.

Para la perspectiva del bien común como núcleo de la reflexión política se ha utilizado el capítulo correspondiente de F. MURILLO: *Los grupos de presión*; el libro de H. ROMMEN: *El Estado en el pensamiento católico*, Madrid, 1956; A. PASSERIN D'ENTREVES: *La notion de l'Etat*, París, 1969; LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Principios de teoría política*, Madrid, 1972, y *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, 1975; J. L. LÓPEZ ARANCUREN: *Ética y Política*, Madrid, 1968.

Para el epígrafe «Política y Poder», aparte de las obras citadas de MEYNAUD, EASTON, MURILLO, DAHL: *Análisis sociológico de la política*, Barcelona, 1968, y voz «Power» de la *International Encyclopaedia of Social Sciences*; MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, México, 1969; RALPH DAHRENDORF: *Sociedad y libertad*, Madrid, 1971; SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1942, y HELLER: obra citada y, sobre todo, su artículo «Political Power», en la vieja *Encyclopaedia of the Social Sciences*.

Respecto del apartado «La política como conflicto», la visión fascista de la política se encuentra en CARL SCHMITT: «El concepto de la política», en *Estudios Políticos*, Madrid, 1975. La visión pluralista en las obras citadas de DAHL, BERNARD CRICK: *In defence of Politics*, Londres, 1976. Las obras típicas exponentes de la posición marxista sobre la política son *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, del propio MARX; *El Anti-dühring*, de ENGELS, en *Obras escogidas*, Madrid, 1977, o *El Estado y la Revolución*, de LENIN.

La diferenciación entre *politics* y *policy* se encuentra meridianamente formulada en MURILLO: *op. cit.*, págs. 22 y sigs.