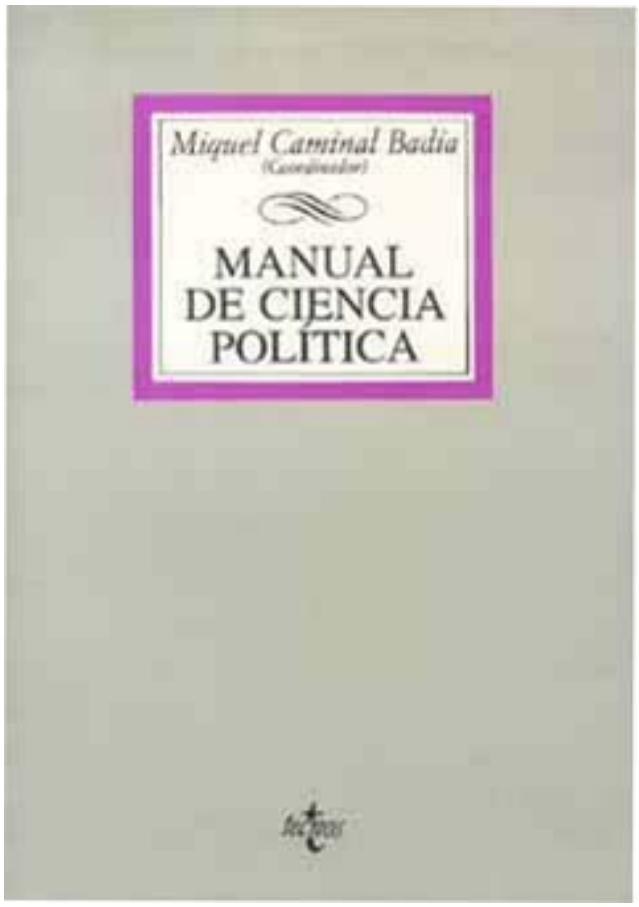
MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA

Miguel Caminal Badia
Coordinador



EDITORIAL TECNOS

Madrid, 1996

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

ÍNDICE

PRÓLOGO *por Jordi Capo Giol* 13

INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA COMO CIENCIA, *por Miquel Caminal* 17
1. La realidad política y el análisis de la política–II. El objeto de la ciencia política y su autonomía como ciencia social–III. La política como ciencia.–IV. La doble cara de la política: la política como relación de poderes y la política como gobierno.
Bibliografía. 19

I. EL PODER Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS, por *Luis Bouza-Brey* 37
I. La política y el poder–II. El poder y la sociedad–III. La evolución del poder. Los modelos históricos de organización política de la sociedad. I. Las formas políticas preestatales. A) La sociedad acéfala. B) La sociedad segmentada. C) La ciudad-Estado. D) El imperio burocrático. E) El feudalismo. 2. El Estado y su evolución. A) La monarquía como forma de transición desde el feudalismo a la sociedad moderna. B) El Estado liberal. C) La crisis del Estado liberal y su transformación. D) El Estado democrático-social y su crisis.–IV. El poder político actual.–V. El poder político como sistema.–VI. La teoría de los sistemas en la ciencia política–VII. Los límites y componentes del sistema político.–VIII. La estructura, el proceso y los tipos de sistemas políticos.–IX. Los sistemas y el cambio político. I. La modernización y el cambio político. 2. Las categorías del cambio político. Bibliografía 39

II. LAS IDEOLOGÍAS POLÍTICAS 85

1 . **EL LIBERALISMO**, *por Joan Antón* 87
Concepciones filosóficas de base.–II. Del absolutismo de Hobbes a la pluralidad de poderes de Locke. El liberalismo inglés–III. Kant y el Estado de derecho.–IV. Liberalismo y economía de mercado–V. Los liberalismos del siglo XIX.–VI. Los liberalismos del siglo XX. Bibliografía 87

2. EL CONSERVADURISMO, por *Joaquin Lleixà* 106
I. Un estilo de pensamiento–II. Burke–III. Difusión del ideario político antirrevolucionario–IV. Los contrarevolucionarios.–V. Otra matriz del conservadurismo: los doctrinarios.–VI. El nacimiento conservador–VII. Muchedumbres y democracia–VIII. El período de entreguerras–IX. Evoluciones recientes.
Bibliografía 106

3. EL SOCIALISMO, *por Jordi Guiu* 123
I. Los orígenes del socialismo–II. El primer anarquismo–III. El socialismo inglés.–IV. La teoría política de Marx. I. El primer ideario político de Marx. 2. La crítica de Marx a la "filosofía" del Estado. 3. La teoría de la revolución de Marx.–V. La socialdemocracia clásica.–VI. El "marxismo ortodoxo" de Kautsky.–VII. El "revisionismo" de Bernstein.–VIII, Lenin y la revolución rusa.–IX. La cosificación dogmática del pensamiento de Marx–X. Los marxismos del siglo XX.–XI. El socialismo en Occidente.–XII. Los últimos desarrollos neomarxistas. Bibliografía 123

4. EL MARXISMO, por *Andrés de Francisco* 141
I. Marxismo y socialismo–II. La posibilidad del socialismo–III. La factibilidad del socialismo.–IV. La deseabilidad del socialismo y más allá. Bibliografía 141

5. EL NACIONALISMO, por *Miquel Caminal* 154
I. Nacionalismo y Estado–II. El nacionalismo como ideología–III. La nación política y la nación cultural–IV. La nación jurídica–V. El nacionalismo y la relación entre las tres acepciones del concepto nación.–VI. Las naciones políticas.–VIl. Las fisuras de la nación política–VIII. La nación liberal y la nación socialista.–IX. Liberalismo, socialismo y nacionalismo.–X. Federalismo y nacionalismo. Bibliografía 154

III. EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL 177

1 . **LAS DEMOCRACIAS**, *por Eduard Gonzalo y Ferrari Requejo* 179
I. Fundamentos históricos de la democracia. 1. La democracia en la antigüedad. 2. De la democracia antigua a la teoría y práctica de la democracia moderna. 3. El paradigma teórico de la democracia liberal desde una perspectiva formal. 4. El paradigma teórico de la democracia liberal desde una perspectiva sustantiva–II. Las teorías de la democracia en el siglo XX. 1. Introducción. 2. Las teorías sociológicas. A) El elitismo, *a*) El elitismo clásico: Pareto, Mosca y Michels. *b*) El elitismo democrático: Max Weber y Joseph Schumpeter. *c)* Nuevas perspectivas del elitismo. B) El pluralismo. *a)* Críticas al modelo pluralista. *b)* Nuevos enfoques pluralistas. *c*) Una alternativa al pluralismo: el neocorporativismo. 3. Teorías económicas. A) El teorema de Arrow. B) El modelo de Downs. C) Un mundo en dos dimensiones y votantes irracionales. D) El cálculo del consenso de Buchanan-Tullock. E) Críticas a las teorías económicas de la democracia. 4. Las teorías normativas. A) El liberalismo social de Rawls y Dworkin. B) La crítica comunitarista. C) La teoría de la democracia de Jürgen Habermas. D)El neoliberalismo de Hayek y Nozick.–III. Democracia y globalización. Bibliografía 179

2. EL ESTADO DE BIENESTAR, *por Jordi Sánchez*. 236
I. Introducción–II. Antecedentes: los orígenes del concepto–III. Periodizaciones. I. Experimentación (1870-1925): el núcleo histórico del Estado de Bienestar o *liberal break*. A) La experiencia de Bismarck. B) La República de Weimar. 2. Consolidación. A) El *New Deal* y el compromiso histórico en Suecia. 3. Expansión. A) El consenso alrededor de la ecuación keynesiana. B) El debate sobre el consenso.–IV. La crisis del Estado de Bienestar.–V. El enfrentamiento ideológico y el debate actual sobre el Estado de Bienestar.–VI. Los procesos políticos de legitimación.–VIl. Conflictos por la distribución–VIII. El incierto futuro.–IX. Modelos de Estado de Bienestar. Bibliografía 236

IV. EL PROCESO POLÍTICO EN LAS DEMOCRACIAS 261

I . LA CULTURA POLÍTICA, *por Jaume Magre Ferran y Enric Martínez Herrera* 263

I. Contexto histórico y metodológico–II. El concepto de la cultura política. 1. Las percepciones subjetivas de la política. A) El ámbito de la subjetividad. B) Las actitudes. C) Las orientaciones y los objetos políticos. 2. La dimensión colectiva de las orientaciones.–III. Transmisión y cambio de la cultura política: la socialización política. 1. La socialización política. 2. Los agentes de socialización política. A) La familia. B) La escuela. C) Los medios de comunicación–IV. El estudio de la cultura política. 1. Las orientaciones hacia el sistema político en general. A) Orientaciones hacia el régimen. B) Orientaciones hacia la comunidad política. C) La confianza interpersonal. 2. Orientaciones relativas al propio papel en la política. A) El interés político subjetivo. B) La eficacia política subjetiva. C) Movilización cognitiva. 3. Orientaciones hacia el proceso de entrada. A) La dimensión izquierda-derecha. B) La dimensión nacionalista. C) La dimensión materialismo/postmaterialismo. 4. Orientaciones hacia el proceso de salida. A) La confianza en el gobierno–V. El papel de la cultura política. 1. La cultura cívica. 2. El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas.
Bibliografía 263

2. LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS ASOCIACIONES DE INTERESES,
por Jacint Jordan 288
I. Asociaciones de intereses, democracia y sociedad. 1. Introducción. 2. Una contextualización de las asociaciones de intereses. 3. Democracia y asociaciones de intereses–II. Modelos de acción colectiva. 1. ¿Qué es la acción colectiva? 2. Los niveles de la acción colectiva: grupo, organización, comunidad, sociedad. 3. El modelo de Hirschman: salida, voz y lealtad. 4. El modelo de Olson: egoísmo e incentivos.
5. Los líderes, los incentivos y las sanciones como refuerzo de la acción colectiva–III. El papel político de las asociaciones de intereses. 1. Intereses y Estados. 2. El pluralismo: la percepción atomista de la política de intereses. 2. El corporativismo: una perspectiva integrada de la intermediación de intereses. 3. El enfoque económico: egoísmo e intercambio como motores de la

política de intereses. 4. La perspectiva marxista: las clases sociales como dimensión profunda de la articulación de intereses. Bibliografía 288

3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS SISTEMAS DE PARTIDOS, *por Jordi Matas Dalmases* 315
I. Introducción.–II. El concepto de partido político–III. El origen de los partidos políticos.–IV. Las funciones de los partidos políticos–V. Tipologías de partidos–VI. La constitucionalización de los partidos políticos–VII. La estructura interna de los partidos políticos.–VIII. La dirección de los partidos políticos.–IX. La financiación de los partidos políticos.–X. El sistema de partidos. Bibliografía 315

4. LOS SISTEMAS ELECTORALES, *por Xavier Torrens* 341
I. Funciones de las elecciones–II. Evolución y características del sufragio democrático. 1. Universal. 2. Libre. 3. Igual. 4. Directo. 5. Secreto–III. Electorado y proceso electoral. 1. Condiciones para ejercer el derecho al voto. 2. Etapas del proceso electoral–IV. Componentes del sistema electoral. 1. Circunscripción electoral. 2. Forma de la candidatura. 3. Estructura del voto. 4. Barrera legal. 5. Fórmula electoral. A) Fórmulas mayoritarias. B) Fórmulas proporcionales.–V. Tipología de los sistemas electorales. 1. Consecuencias políticas del sistema electoral. 2. Sistema mayoritario. 3. Sistema proporciona].
Bibliografía 341

V. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO 371

1. LA REPRFSENTACIÓN Y EL PARLAMENTO, *por Miquel Caminal* 373
I. Estado moderno y representación.–II. Los parlamentos modernos.–III. El mandato representativo.–IV. Parlamentos contemporáneos y democracia de partidos.–V. Estructura y composición de los parlamentos–V 1. Las funciones de los parlamentos. 1. La función representativa. 2. La función legitimadora. 3. La función de control legislativo. 4. La función de control político. Bibliografía 373

2. El GOBIERNO, *por Joaquim Lleixà* 395
I. La noción de gobierno. 1. Introducción. 2. El gobierno como dirección del poder ejecutivo. 3. El gobierno y la dirección política general del Estado–II. Morfología de las formas de gobierno. 1. Una consideración de método previa. 2. El parlamentarismo. 3. El presidencialismo. 4. Otras formas de gobierno–III. Organización del gobierno. 1. Modalidades de organización interna. 2. La concentración del poder de gobierno–IV. El gobierno mediante partidos políticos. 1. Impacto de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en la forma de gobierno. 2. Un nuevo concepto: El gobierno mediante partido. 3. Modalidades del gobierno por partidos. Bibliografía 395

3.LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *por Ana Sanz* 412
I. Introducción–II. Los modelos de administración pública–III. El personal de las administraciones públicas.–IV. La organización administrativa –V. El debate actual en torno a la administración pública.
Bibliografía 412

4.LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, *por Antoni Fernández* 428
I. Un nuevo enfoque. 1. Crecimiento de los aparatos estatales y del gasto público. 2. Multiplicación de las regulaciones y normas gubernamentales. 3. Confusión de los límites entre público y privado. 4. La eficacia gubernamental como fuente de legitimidad.–II. Origen de los estudios de políticas públicas–III. ¿,Qué son las políticas públicas?.–IV. Enfoques y teorías. 1. Los modelos racionales. El *policy analysis*. 2.El incrementalismo. 3. La elección racional. La escuela del *public choice*. 4. El análisis de políticas públicas–V. Las fases del proceso de las políticas públicas. 1. La aparición de los problemas públicos y su entrada en la agenda. 2. Formulación de las alternativas. 3. La toma de decisiones. A) La decisión racional. B) La decisión no sinóptica. 4. La implementación. A) El enfoque *top down*. B) El enfoque *bottom up*. C) El papel de la burocracia. 5. La evaluación–VI. Terminación y sucesión de políticas. Bibliografía 428

5.LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, *por Rafael Ribó y Jaime Pastor* 451
I. De la políarquía medieval al Estado-nación– II. La distribución territorial del poder: motivaciones. 1. Motivaciones técnico-administrativas. 2. Motivaciones democráticas.3.Motivaciones histórico-políticas. –III. Las formas de Estado según la distribución territorial del poder. 1. El Estado unitario "puro". 2. La autonomía política. 3. El Estado federal. 4. Estado federal y cultura política. 5. La financiación. 6. Resumen.–IV. Plurinacionalidad y estructura del Estado–V. La doble tendencia del poder en las democracias modernas. Bibliografía . 451

6,EL PODER JUDICIAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA, *por Amadeu Recasens*..... 470
I. Modelo de Estado y modelo de administraci0n de justicia. 1. Estado liberal y poder judicial. 2. Derecho, justicia, administración de justicia–II. Poderjudicial y poder de los jueces. 1. El poder de los jueces. 2. El marco del poder judicial.,. La independencia judicial. 4. Límites del poder judicial y control de la independencia. A) El control del juez en vía procesal. B) El control jerárquico. 5. Una instancia de control especial: el Tribunal Constitucional. 6. La legitimación de la actividad judicial–III. Elementos para el estudio del sistema de justicia. 1. El sistema de justicia, más allá de los jueces, A) El aparato policial, selector del sistema. B) La fiscalía: una institución controvertida en el poder judicial. C) Otros operadores del sistema de justicia. 2. El jurado: modelos de participación popular en la actividad judicial–IV. Conclusiones. Bibliografía 470

VI. LAS TRANSICIONES POLÍTICAS, *por Cesáreo R. Aguilera de Prat* 491
I. Cambio, modernización y transición–II. Estabilidad, desarrollo y legitimidad –III. Procesos y dinámica de las transiciones–IV. Liberalización y democratización: principales tipologías.–V. Actores y estrategias–VI. La consolidación. Bibliografía 493

VII. EL ESTADO Y EL SISTEMA INTERNACIONAL. *Por Pere Vilanova* 511

I. Distinción y relación entre los conceptos "internacional" y "transnacional".–II. La naturaleza del sistema internacional.–III. Las diferencias estructurales entre el Estado como sistema y el sistema internacional–IV. Tipología de los actores.–V Orden y desordenen el sistema internacional–VI. El concepto de régimen internacional. Bibliografía 513

LA POLÍTICA COMO CIENCIA

Miquel Caminal Badia
Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Unirersitat de Barcelona

SUMARIO: I. La realidad política y el análisis de la política.–II. El objeto de la ciencia política y su autonomía como ciencia social.–III. La política como ciencia.–IV. La doble cara de la política: la política como relación de poderes y la política como gobierno. Bibliografía.

I. la realidad política y el análisis de la política

Los grandes cambios sociales y políticos han influido e influyen, sin duda, sobre el curso de las ciencias sociales, proyectan nuevos objetos de estudio e investigación, cuestionan metodologías que parecían consolidadas e, incluso, provocan el retorno al punto cero de la epistemología. En nuestro caso la pregunta epistemológica es, aparentemente, muy simple, como la planteaba Cerroni: ¿es posible una política como ciencia? O bien, formulada de manera más general: ¿es posible un conocimiento científico de la realidad política?

A pocos años de] siglo XXI, resulta odiosa e inquietante esta pregunta. Más todavía, si se comparan los increíbles avances producidos en la tecnología y electrónica, desde 1953, por citar el año que fue publicado *The Political System* de David Easton, con los progresos más modestos en las ciencias sociales. Tendremos que aceptar dos velocidades para relacionar los avances en las llamadas ciencias de la naturaleza en relación con las ciencias de la sociedad. Las primeras lo hacen exponencialmente y en línea recta, las segundas aritméticamente y en espiral. En poco tiempo la distancia puede ser abismal. Y, sin embargo, una sociedad tecnológicamente avanzada necesita una mayor capacidad de resolución de los conflictos sociales. A la larga, puede producirse el fenómeno que Meadows N, Randers (1992) definen como *overshoot*, para referirse al sobrepasamiento o la incapacidad de actuar a tiempo, antes del límite a partir del cual no hay solución o retomo.

La realidad política se refiere a fenómenos sociales que han sucedido o están sucediendo y que definimos como propios de la política. Daniel Bell lo ha escrito con rotundidad: “la política precede siempre a la racionalidad, y a menudo perturba a la racionalidad”. El análisis racional de la política nos permite acercarnos a la comprensión de lo sucedido y de lo que acontece, teniendo en cuenta una doble consideración: la dependencia de la información y el pluralismo inherente a la interpretación.

A lo largo de los últimos ciento cincuenta años, positivismo y marxismo han sido las corrientes doctrinales y metodológicas dominantes en el desarrollo de las ciencias sociales. Comte y Marx fueron los inspiradores de dos concepciones de la sociedad que tenían la misma ambición en cuanto al conocimiento científico de la misma, pero se distinguían radicalmente en función de su teleología. El objetivo científico de descubrir las leyes de causalidad que gobiernan los procesos y los cambios sociales tenía un horizonte bien distinto en ambas teorías. Mientras el positivismo tiene como objeto *final* la causalidad que explica la estructura y funcionamiento de una sociedad determinada, el marxismo sitúa esta causalidad en el contexto más general del proceso histórico, poniendo como cuestión *final* la transformación y el cambio social.

Las dos tradiciones y sus distintas ramificaciones han seguido caminos paralelos que se han presentado como antagónicos, pero que en muchos aspectos eran complementarios. Nacen y se desarrollan con la sociedad industrial, confluyen en una similar idea de progreso y de sistema de las necesidades, tienen una concepción esencialmente igual del Estado, padecen al mismo nivel la tendencia del eurocentrismo o, mejor dicho, norcentrismo y mantienen una confianza ciega en la razón y la modernidad, aunque esto no excluye el “pesimismo cultural” de autores como Weber, Simmel o Russell (una cosa es la confianza en la razón y otra muy distinta es la concepción optimista o pesimista de la modernidad).

Es cierto que su esencial *diferencia* se encuentra en el tratamiento inverso de los dos valores fundamentales de la modernidad: la libertad individual y la igualdad social, pero no en la *renuncia* de uno en favor del otro. Liberalismo y socialismo han sido su expresión ideológica, y las grandes panideologías de los siglos XIX y XX, impulsoras y legitimadoras de los cambios en la sociedad y el Estado.

Incluso muestran, el positivismo y el marxismo, cierto paralelismo en su eclosión final. La obsesión cientificista llevó tanto al neopositivismo como al neomarxismo al dogmatismo metodológico. Tenía razón Popper en su crítica al dogmatismo historicista en *The Open Society and its Enemies*; la misma que le faltaba para reconocer el dogmatismo racionalista que conduce a negar la existencia de lo que no es refutable. Del mismo modo, liberalismo y socialismo han sido (y continúan siendo) ideologías emancipadoras de los movimientos sociales y políticos hasta que son prisioneras del poder estatal que las monopoliza. Un Estado

socialista totalitario, o un Estado liberal autoritario suenan a contradicción. Pero son contradicciones que existen y han existido.

Estamos viviendo el fin de una época, lo cual no implica olvidar que la historia es cambio pero también es continuidad. La desaparición de la URSS y la reunificación de Alemania han sido los acontecimientos más trascendentes de la segunda mitad del siglo XX. Nadie los previó hasta que se hicieron evidentes. La rapidez e incluso la facilidad con que se produjeron provocan cierto vértigo. Lo que era impensable en 1987 se hizo realidad en los cuatro años siguientes. La incapacidad para predecir lo que puede suceder a corto plazo contrasta con la audacia y precipitación de muchos analistas en la definición del curso futuro de la historia. En los últimos años se han escrito miles de páginas con esta ambición. *The end of History and the last man*, de Francis Fukuyama ha sido, probablemente, el libro que ha ido más lejos. El título ya lo dice todo. La consideración de que la democracia liberal puede constituir el punto final de la evolución ideológica de la humanidad, la forma final de gobierno y, como tal, el fin de la historia, tiene todo el cariz de un nuevo dogmatismo historicista que tanto censuraba Popper, aunque en este caso el desenlace metahistórico pudiera satisfacerle.

Acontecimientos históricos de la importancia de las revoluciones del este europeo, el desmembramiento de la URSS o la guerra del golfo Pérsico, reflejan el final del equilibrio bipolar resultante de la Segunda. Guerra Mundial. Pero conviene ser prudentes cuando se quieren estudiar sus efectos sobre el nuevo orden mundial, los modelos económicos, los sistemas de gobierno, las ideologías, los valores, etc.

El problema que debe resolver el politólogo es cómo comprender científicamente la realidad política y sus procesos de cambio. ¿Qué se entiende por realidad política? ¿Cómo puede estudiarse y con qué metodología? ¿Cuál es el objeto del análisis político?

II. El objeto de la ciencia política y su autonomía como ciencia social

Dice Sartori que el descubrimiento de la autonomía de la política no desemboca en un método científico (Sartori, 1987). Es una frase feliz que distingue la política como objeto de análisis de la existencia o no de una metodología aceptada como científica. Así, Maquiavelo podría ser considerado como fundador de la política como área autónoma del conocimiento social pero sería incorrecto ir más allá.

Su "descubrimiento" de la política no supone, al mismo tiempo, el nacimiento de la ciencia política.

Esto es verdad hasta cierto punto porque la identificación del objeto es, también, una decisión metodológica y, al mismo tiempo, las reglas metodológicas son determinadas respecto a objetivos epistemológicos más generales (Panebianco, 1989). La prehistoria y la historia de la política como ciencia constituyen un largo camino cuya continuidad de fondo es compatible con las rupturas o giros radicales que se han sucedido. La pervivencia y actualidad del pensamiento político clásico no deben confundir ni cuestionar los cambios radicales que han debido producirse para el nacimiento de la ciencia política. En razón de ello, "resulta bastante vano hablar de una ciencia política "perenne" que se prepara con Aristóteles, nace, o renace, con Maquiavelo y se afirma con autonomía disciplinaria propia a partir del siglo XIX. Antes de aventurarnos a delinear una historia de la ciencia política "como tal" y que lo sea realmente, se requiere que la ciencia sea "ciencia" y que la idea de ciencia converja de forma significativa con la idea de política" (G. Sartori, 1987: p. 204).

Las revoluciones *metodológicas* en la prehistoria de la ciencia política se caracterizan por la delimitación del objeto. En este sentido se producen dos rupturas esenciales: 1) la ruptura entre pensamiento político clásico y pensamiento político moderno; 2) la separación entre pensamiento político y ciencia política. El pensamiento político adquiere autonomía en la medida que se desprende de su condicionante filosófico y teológico. La política ya no forma parte de la filosofía, de la teología o, incluso, de la moral. Se hace independiente en la medida que la sociedad moderna se fundamenta en la laicidad y la individualidad, y se organiza fundándose en el principio de la razón. El *Leviatán* es la máxima expresión de este proceso. El Estado es el *objeto* central en torno al cual gira todo el pensamiento político moderno, desde Maquiavelo a Marx.

El príncipe como sujeto constituyente del Estado (Maquiavelo); la república como el recto gobierno con poder soberano (Bodino); el Estado "instituido por convenio o pacto entre una multitud de hombres", como unidad de poder absoluto en representación de la colectividad (Hobbes), la compatibilidad entre el Estado, como unidad de poder, y la pluralidad de instituciones de gobierno reunidas bajo la supremacía del poder legislativo (Locke); el Estado concebido como unidad y equilibrio de poderes (Montesquieu); el derecho como conciliación entre Estado y sociedad (Kant), el Estado como superación de la sociedad dividida (Hegel); el Estado como instrumento de dominación de una clase social (Marx). He aquí algunas de las tesis centrales que han marcado la evolución del pensamiento político moderno. Todas ellas son teorías

generales de metodología individualista o bien holística. Tienen la característica común de hacer de la política una interpretación teleológica de la realidad social, cuyo centro de interés se encuentra en la legitimidad del poder del Estado.

La politología, al igual que la economía y la sociología, no nace y se desarrolla como ciencia hasta que no consigue acotar su objeto y, en cierta medida, distanciarse del Estado. No es casualidad que la economía, primero, y la sociología, después, la precedan en su desarrollo científico. El *homo oeconomicus* y la economía de mercado son las bases estructurales sobre las cuales se produce la ruptura con el mercantilismo estatal. The *Wealth of Nations* (1776) cierra una época y abre el futuro de la economía como ciencia. Entre 1790 y 1860 la ciencia económica "sustanció su reivindicación de un campo de investigación determinado; se convirtió en una especialidad perfilada; utilizó métodos determinados; sus resultados ganaron en precisión; y los economistas, aun siendo todavía personalidades fraccionales, se reconocieron sus títulos recíprocamente y fueron reconocidos todos ellos por el público más inequívocamente que hasta entonces" (Schumpeter, 1971: p. 435).

De la misma forma, el nacimiento y desarrollo de la sociología como ciencia están directamente relacionados con las transformaciones sociales inducidas por el capitalismo y con el establecimiento de la sociedad industrial y urbana. A lo largo del siglo XIX, la sociología emerge también como "un campo de investigación determinado y con métodos propios". Desde *L´organisateur* (1819) de Saint-Simon, donde insertó su famosa parábola sobre las actividades productivas de la sociedad, y la imprescindibilidad de los individuos que las realizan, frente a las improductivas del Estado y la prescindibilidad o fácil sustitución de sus actores, hasta la *División du travail social* (1893) de Durkheim, en la cual establece que la principal función de la división del trabajo es conseguir y asegurar la cohesión social, la sociología avanza en su especificidad científica y metodológica, teniendo en Augustu Comte y su doctrina, el positivismo (1830-1842), las bases de la nueva ciencia social.

La aparición y desarrollo de la politología como ciencia social se ha producido en mayor medida cuanto el Estado liberal ha avanzado hacia formas liberal-democráticas. La razón es muy simple: la política, y su análisis como objeto de estudio, tiene un carácter radicalmente distinto cuando la inmensa mayoría de sus miembros están formalmente excluidos de toda acción política y, por supuesto, no se les reconoce opinión en relación al gobierno. Mientras la economía y la sociología incluyen a todo el conjunto social y se hacen necesarias para la propia comprensión y desarrollo del sistema económico y social, la politología (que no el pensamiento político) no tiene un campo de investigación determinado más allá del Estado como organización e institución de gobierno.

El dualismo liberal entre Estado y sociedad acentúa la dificultad de abrir camino al nacimiento de la ciencia política. El "abstencionismo" liberal y la supremacía de las libertades negativas situaba la política en "otro mundo", fuera de la sociedad económica y con la función preferente e inexcusable de proteger a ésta. El mundo de la política empezaba y se agotaba en el Estado. El *homo oeconomicus* mantenía una relación inversa con la política: a mayor dedicación a los negocios menor tiempo para la política. La consecuencia lógica era el principio de representación política: los gobernantes ejercen la política en representación de los gobernados para que estos puedan dedicarse a lo suyo, es decir, a lo privado.

En la medida que aparecen y se amplían las libertades positivas la política se hace presente en la sociedad civil. Se reconoce y se regula su existencia. El Estado ya no es la única institución pública porque las libertades públicas extienden el ámbito de la política al conjunto de la sociedad. Los partidos políticos y el sufragio universal constituyen la máxima expresión de este cambio que creará las condiciones materiales para la delimitación de un campo de investigación que desborda el mundo del Estado para introducirse en la sociedad civil.

La democratización del Estado liberal crea las siguientes condiciones para el nacimiento y desarrollo de una ciencia política: 1) la ampliación del derecho de participación política y el reconocimiento del sufragio universal masculino con independencia de la condición social; 2) el reconocimiento del pluralismo político y de la posibilidad de impulsar, canalizar y organizar concepciones políticas distintas con igual legitimidad para acceder al gobierno del Estado; 3) la integración de las clases sociales en el sistema político poniendo fin a la exclusión *política* de la clase obrera; 4) la configuración del Estado como *sistema político* cuyos actores fundamentales son los partidos políticos.

El poder, el Estado o, incluso, el gobierno ya no ocupan todo el espacio del análisis político y ceden una parte del mismo a la *organización y funcionamiento* del sistema político, que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización. Éste es el momento que da sentido al nacimiento de la ciencia política y a su separación de lo que hemos dado en llamar pensamiento político moderno.

Cuando la política ya no es actividad exclusiva de unos pocos, cuando se generaliza y se hace anónima en decisiones tan trascendentes como la elección de los gobernantes, surge la necesidad de estudiarla de una manera distinta: haciendo uso, como en la sociología y la economía, del método empírico y las técnicas estadísticas. No se trata ya de preguntarse solamente sobre el gobierno justo, ni de proponer o explicar teorías normativas generales sobre el Estado y el gobierno, sino de estudiar, también, el proceso político, las instituciones, la administración y el sistema político como un conjunto cohesionado.

III. La política como ciencia

En estas circunstancias la ciencia política aparece como disciplina independiente, se institucionaliza y nacen las primeras asociaciones que agrupan a los estudiosos y profesionales de esta materia. A lo largo del último tercio del siglo XIX, y desde la fundación por Emile Boutmy de la École libre des Sciences Politiques (1872), surgieron en Europa occidental y EEUU instituciones relacionadas con el estudio de la ciencia política. Los primeros grandes clásicos de la ciencia política aparecen en EEUU, pero bajo la influencia del pensamiento europeo (K. von Beyme, 1992). Son obras que mantienen una fuerte relación con el derecho y el ordenamiento constitucional (P. Favre, 1985). Es el caso de T. M. Cooley, *General Principles of Constitutional Law* (1880), o de J. W. Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law* (1890). Lo mismo ocurre con los primeros estudios de la administración por F. Goodnow, *Comparative Administrative Law* (1893), y *Politics and Administration* (1900).

Entre 1870 y 1950 se produce un lento y largo proceso de delimitación del campo de investigación de la ciencia política y, al mismo tiempo, de reconocimiento recíproco y proyección pública de los cultivadores de esta disciplina. Sin embargo, la ciencia política no tiene una gran obra fundacional o una personalidad destacada de cuyos escritos se pueda inferir su *fundación* (P. Favre, 1985). Es más, los últimos analistas globales de la sociedad, como Tocqueville, Marx, Pareto, Mosca, o Weber, dedican al análisis político una parte muy importante de su obra (R. Dowse y J. A. Hugues, 1975).

Esta dificultad para perfilar la disciplina y para definir suficientemente su objeto se ha traducido en la misma controversia sobre la denominación de la materia. Se podrían distinguir dos grandes tendencias: la concepción *globalista*, que vería en el análisis político el punto de encuentro de otras ciencias sociales, y la concepción *secesionista*, que cree en la imposibilidad de construir una ciencia política sin identificar y separar su objeto específico.

Así, Eisenmann, en *Sur l´object et méthode des sciences politiques* (1957) incluía a la ciencia política como una más entre las ciencias políticas. Las demás eran la doctrina política, la historia política, la sociología política y la ciencia del derecho. En Gran Bretaña persistió durante largo tiempo la consideración de la política como una materia de inevitable estudio interdisciplinario (W. Harrison, 1955). *Political Studies* era una denominación más adecuada que la de *Political Science* porque identificaba con mayor amplitud esta materia cuya exploración se realizaba de forma interdependiente desde distintas ciencias sociales, como la historia, la economía, la sociología o la psicología. Una posición extrema en esta dirección era la de quienes propugnaban, incluso, la consideración de la política como *síntesis o encrucijada* de las demás ciencias sociales.

Por otra parte, el proceso de "secesión" de la ciencia política no ha sido fácil, especialmente en Europa. Durante largos años ha vivido sin conseguir despegarse de la filosofía política, la teoría del Estado y el derecho público. Y en la medida que lo ha conseguido, ha quedado prisionera en las redes de la sociología sin alcanzar un espacio vital suficientemente diferenciado. Así opinaba Jean Meynaud, consciente de las propias limitaciones de su *Introduction a la science politique* (1959), cuando hacía notar en las conclusiones tres lagunas esenciales de la ciencia política para adquirir un estatuto científico: 1) la ausencia de una relación precisa entre sus diversos elementos; 2) la falta de teoría adecuada para un gran número de sus temas; y 3) la inexistencia de un marco general de referencia.

Esta larga adolescencia, necesitada de la cobertura o tutoría de otras ciencias sociales, se ha manifestado hasta épocas recientes en los manuales recomendados en las aulas universitarias. Autores de distintas afinidades ideológicas y académicas como Duverger, Abendroth, Burdeau, Lucas Verdú, Mackenzie, Poulantzas, Miliband, o Dowse y Hugues (por citar sólo algunos de los libros de referencia más recomendados en las universidades españolas hasta bien entrados los setenta), tenían la característica común de una ciencia política todavía dependiente de otras áreas del saber social y jurídico.

Duverger y Abendroth constituyen dos ejemplos paradigmáticos de lo dicho. La obra de Duverger se apoya en el derecho público para realizar el análisis del Estado y las instituciones políticas, y en la sociología política, "como ciencia del poder", para el análisis de los partidos, grupos de presión, comportamiento electoral, etc. Abendroth, como director del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Marburgo,

impulsó en los años sesenta junto con Lenk, Neumann y Kammler, una concepción de la ciencia política dependiente del proceso histórico-social y entendida como "ciencia histórica de la sociedad". La politología no era una ciencia aislada frente a su objeto, sino que se consideraba inserta en la sociedad en cuanto totalidad histórica. Partiendo del carácter histórico y social de lo político, la tarea constitutiva de la ciencia política se centraba en el análisis de las condiciones del poder político, de sus formas concretas de manifestación, así como de sus tendencias evolutivas. Los principales objetos de investigación eran las relaciones entre el poder político y la sociedad; la consolidación institucional del poder político en una forma de dominación pública, sobre todo en el Estado moderno; el comportamiento político, en especial el proceso formativo de la voluntad política; así como las teorías e ideologías referidas a la dominación y a la praxis política (J. Kammler, 1968). Es una concepción teórico-crítica de la politología centrada en el Estado y dependiente de la historia y de la economía, cuya justa crítica a la sociología empírico-analítica tenía la limitación de la falta de reconocimiento de las propias opciones ideológicas.

Establecer cuándo ha llegado a su madurez, la ciencia política en Europa es algo en cierto modo convencional. A este respecto, P. Favre ha formulado unas premisas necesarias: 1) denominación reivindicada en común; 2) acuerdo sobre el campo de investigación de la disciplina; 3) existencia de instituciones de enseñanza e investigación concebidas como propias de la disciplina, y 4) utilización de medios propios y diferenciados de difusión y diálogo científico del área. Si se aceptan estas premisas, la ciencia política europea sólo ha cobrado un impulso definitivo en los últimos veinte años, y la española en los últimos diez años (R. Cotarelo, 1994).

En este proceso europeo han contribuido de forma determinante la ciencia política norteamericana y los cambios políticos acaecidos en Europa desde la década de los sesenta. A partir del cambio de siglo, se produce una fuerte expansión de la ciencia política norteamericana en los ámbitos de la enseñanza universitaria y de la investigación. En 1904 se funda la American Political Science Association (APSA) y, poco después, aparece el primer número de *la American Political Science Review* (1906). En los años cincuenta, la *American political science* era ya una disciplina consolidada en EEUU, coincidiendo con la revolución conductista e impregnando a la ciencia política de una concepción empírico-analítica. Las cuatro condiciones enumeradas por Favre se cumplían con creces. Numerosos profesores e investigadores universitarios participaban del desarrollo científico de una ciencia social con perfil específico y diferenciado de las demás y con instrumentos propios de difusión (Easton, 1953).

Política interior, política comparada y política internacional constituían los tres ejes a partir de los cuales se desarrollaba una área de conocimiento que tenía la sólida base de un Estado-nación en plena expansión y hegemonía internacional. La ciencia política americana podía "olvidarse" del Estado para profundizar en el análisis del sistema político, de los sistemas comparados y de las relaciones internacionales. El gobierno (no el Estado) era el objeto central de esta ciencia política concebida como teoría empírica. Las distintas definiciones de política por parte de politólogos norteamericanos tenían la común referencia a la forma y proceso de gobierno del sistema político. Dos obras clásicas de la ciencia política norteamericana, *Man and his government* (Friedrich, 1964) y *Politics and Government* (Deutsch, 1970) señalan al gobierno como el objeto central de la política.

C. J. Friedrich apuesta, bajo la influencia de Popper, por la posibilidad y utilidad de una ciencia política estrictamente positiva: "La búsqueda de más verdad es tarea permanente. Lo que puede ser verdad en un momento determinado deja de serlo cuando aparecen nuevos descubrimientos. Estos cambios afectan profundamente a la política, al poder, a la justicia, al orden; es decir, a conceptos que dependen, todos ellos, de lo que se considera verdadero. Filosóficamente hablando, la autoridad puede entenderse como la configuración marginal de la verdad, pues más allá de cada verdad hay otra, un nuevo horizonte, que la convierte en parcial" (Friedrich, 1964: p. 24). Ciencia política y filosofía política se hallan estrechamente ligadas, como ocurre en las demás ciencias sociales. Para Friedrich es imposible todo análisis de los temas básicos de la política sin partir de premisas filosóficas o teóricas y, a su vez, el análisis empírico de los hechos puede conducir a la modificación de aquellas premisas.

Fundándose en esta concepción metodológica, Friedrich circunscribe el objeto nuclear de la política a la relación entre persona política y gobierno. Desde Aristóteles hasta nuestros días la pregunta "política" por excelencia ha sido: ¿,cómo gobernarse bien? Esta pregunta nace de la premisa aristotélica del hombre como ser político, que sólo puede ser entendido en un contexto relacional con sus semejantes, y de su consecuencia: el gobierno de la comunidad. El hombre, dice Friedrich en una definición de clara inspiración aristotélica, es un ser que vive en comunidad, es un ser flexible y adaptable infinitamente, que tiene y comparte proyectos que especifican su función dentro de la comunidad y que, en fin, posee experiencia de sí mismo como tal y que se comunica consigo y con los demás a través del lenguaje. En la medida que la comunidad es causa y efecto del hombre como ser social y político, constituye un sistema de funciones

relacionadas entre sí. Entre ellas, el gobierno adquiere especial relieve porque afecta a toda la comunidad y está investido de la autoridad suprema para ejercer tres funciones esenciales: 1) creación de normas; 2) resolución de conflictos; 3) adopción de medidas prácticas.

La generalización del modelo de Estado-nación después de la Segunda Guerra Mundial, el aumento del número de Estados y el creciente peso relativo de la administración estatal y del sector público en las sociedades industriales avanzadas tienen una gran influencia en la definición de la política y de su objeto en el pensamiento de Deutsch. Cuando el Estado social todavía estaba en auge y casi nadie discutía la curva ascendente del sector público ni la progresiva expansión de la actividad pública en la prestación de servicios y la función redistribuidora de los poderes públicos para el desarrollo de los derechos económicos y sociales, Deutsch establece una relación directa entre política, gobierno y decisión pública: "dado que la política es la toma de decisiones por *medios públicos*, se ocupa primordialmente del *gobierno*, es decir, de la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. La palabra "política" pone de relieve los resultados de este proceso en términos del control y autocontrol de la comunidad, ya sea ésta la ciudad, el Estado o el país" (Deutsch, 1970: p. 20).

Robert Dahl, por su parte, va más allá en la delimitación del objeto de la ciencia política. A partir de la teoría sistémica de Easton, elabora su propia concepción de sistema político, que define como "un modelo constante de relaciones humanas que implican de forma significativa relaciones de poder, de gobierno o de autoridad" (Dahl, 1970: p. 28). Es ésta una definición amplia e imprecisa, como el propio autor reconoce, que pretende comprender la política dentro de unos límites- más amplios que los existentes cuando se parte de la centralidad del gobierno de la comunidad. Las grandes cuestiones que se han planteado los politólogos giran alrededor de la formación, funcionamiento y cambio del sistema político. Para adentrarse en ellos, piensa Dahl, es necesario contestar a preguntas acerca de la especificidad de lo político y del *homo politicus* en relación a otros aspectos de la vida humana; la estructura y función del poder y la autoridad en los sistemas políticos; las condiciones de estabilidad, cambio o revolución del sistema político; o los criterios que permiten establecer lo que es común y lo que distingue a los sistemas políticos.

En *Modern Political Analysis* (1970), Dahl delimitaba el ámbito de la política interseccionando las concepciones de tres autores: Aristóteles, Weber y Lasswell. El punto de encuentro era la política entendida *como relación de poder o autoridad de carácter supremo y en un espacio territorial determinado*. La concepción mas extensiva de la política sería la de Lasswell, que la entendía como el conjunto de relaciones de poder, gobierno o autoridad, en cuyo caso la ciencia política tendría por objeto el estudio de la formación y división del poder. En el lado opuesto estaría la concepción intensiva de Aristóteles, quien vinculaba política y gobierno de la *polis*, distinguiéndola de otras relaciones de autoridad, como las establecidas entre amos y esclavos. Y, a un nivel intermedio, se situaría Max Weber al comprender las relaciones de poder dentro de un espacio territorial donde existe una autoridad central, el gobierno, legitimada para el uso exclusivo de la fuerza. Dahl se acerca en su definición a las tesis de Lasswell, aunque localiza las relaciones de poder *dentro* del sistema político y, por consiguiente, las vincula al proceso o procesos políticos que, permiten comprender el funcionamiento del sistema, su gobierno y, a su vez, su relación con los demás sistemas políticos.

Teoría política, política interior (*American politics*), política comparada y política internacional han sido durante largo tiempo las especialidades clásicas de la ciencia política norteamericana. En 1983, la *American Political Science Association* precisaba más esta distribución temática al distinguir metodología política y teoría política, por una parte, y al establecer dentro de la política interior la diferencia entre comportamiento político (voto, opinión pública, etc.) y proceso político (partidos, parlamentos, federalismo, administración, análisis de políticas públicas, etc.). En cualquier caso, y teniendo en cuenta las limitaciones que tiene toda clasificación temática como consecuencia de la interdependencia entre las distintas subáreas, el objeto de la ciencia política en EEUU ha tenido una inspiración fundamental desde Tocqueville hasta hoy en día: la estabilidad y permanencia del sistema político, y su capacidad de integrar, asimilar o adecuarse a los cambios producidos dentro y fuera del mismo sistema.

No ha sido ésta la situación de Europa en los últimos cien años. Basta sólo con reparar en los cambios geopolíticos; en las revoluciones, crisis, transiciones y cambios de los sistemas políticos; en los escenarios de guerras civiles y mundiales; en el nacimiento, unificación, división, defunción o renacimiento de Estados. El contexto histórico-político ha influido sobremanera en el hacer de los politólogos europeos y en su definición del objeto de la ciencia política. En Europa no ha sido posible "olvidarse" del Estado. "La democracia en Europa" es, en gran parte, un proyecto. Algunas democracias europeas occidentales y orientales son jóvenes o recientes; sistemas democráticos que parecían consolidados están en proceso de transición o cambio por razones diversas; los nuevos Estados de la Europa central y oriental pugnan por asentar su soberanía territorial en un complejo y explosivo proceso de desintegración de las ya inexistentes

repúblicas federales de Yugoslavia y la URSS. La construcción política europea es, en fin, un proyecto repleto de obstáculos; de ataduras con el pasado que impiden o dificultan la superación o debilitación de los nacionalismos estatales; de espacios económicos y culturales interdependientes pero fragmentados y con intereses, contrapuestos; de desequilibrios territoriales y sociales; de identidades estatales o nacionales fundadas en la etnicidad y que debilitan la proyección de una identidad europea.

Este es el panorama político que tiene ante sí la ciencia política europea. Y no se puede hacer abstracción del mismo. En la teoría no existen diferencias sustanciales con la ciencia política norteamericana cuando se trata de definir el objeto de la disciplina o las especialidades que la componen. Pero la diferencia aparece en la práctica investigadora, cuando se eligen y concretan los problemas políticos que merecen atención y estudio. Los mismos temas tienen una urgencia distinta o un tratamiento dependiente de circunstancias muy diversas. El Estado-nación, los federalismos, las crisis y transiciones de los sistemas políticos, los efectos políticos del proceso de unión económica y monetaria, la ciudadanía y la diversidad cultural, y tantas otras cuestiones forman parte de la especificidad de una ciencia política europea. Una ciencia política cuya base geopolítica es un continente en plena ebullición y cambio histórico.

La ciencia política europea debe encontrar su propio camino, y su independencia en relación a la ciencia política norteamericana, a partir de la comunicación y colaboración científicas entre los politólogos de los distintos Estados y naciones. El ámbito estatal-nacional como delimitación de la *política interior* es inadecuado para la investigación de un elevado número de problemas políticos. Debido a la interdependencia con los demás Estados y naciones europeas, y especialmente con los Estados miembros de la Unión Europea, un cierto número de cuestiones políticas esenciales, como, por ejemplo, los modelos de organización territorial de los poderes públicos, los sistemas de partidos o la incidencia de los medios de comunicación en la cultura y el comportamiento político, son cada vez menos temas de "política interior" de un Estado.

Desde los años sesenta se ha producido en Europa occidental una gran expansión del número de profesores e investigadores de ciencia política y, también, del número de publicaciones. La creación de asociaciones de colaboración científica –como el European Consortium for Political Research (1970), que agrupa ya a cerca de -200 instituciones– y, en otro plano, la generalización del sistema democrático han sido aspectos esenciales, no ya para la consolidación definitiva del área de ciencia política (Vallès y Newton, 19941), sino también como elementos impulsores de un "nuevo" espacio de análisis politológico.

De todos modos, las especificidades nacionales, estatales o transnacionales de la política y de la ciencia política particularizan los problemas políticos y establecen prioridades científicas distintas, aunque ciertamente no cambian las grandes especialidades que definen la ciencia política. Metodología política, historia de las ideas políticas, teoría política, política interior, política comparada, política internacional, ciencia de la administración y análisis de las políticas públicas constituyen las partes (con sus respectivas subáreas) de un todo interdependiente que definimos como ciencia política.

IV. La doble cara de la política: la política como relación de poderes y la política como gobierno

Esta enumeración general de las especialidades de la ciencia política no debe ser la vía tangencial para huir de la cuestión de fondo en la definición de su objeto central. El dilema está en circunscribir el objeto nuclear de la ciencia política en la teoría, acción y procesos de gobierno en uno o varios sistemas políticos comparados dentro del proceso político internacional, o bien en generalizar el objeto de la ciencia política considerando la política como un fenómeno que se manifiesta en todos los ámbitos de la vida social.

David Held y Adrian Leftwich son partidarios radicales de esta segunda opción: "En nuestra opinión, la política es un fenómeno que se encuentra en y entre todos los grupos, instituciones (formales e informales) y sociedades, pasando por la vida pública y la privada. Está involucrada en todas las relaciones, instituciones y estructuras que están implicadas en las actividades de producción y reproducción en la vida de las sociedades. Se expresa en todas las actividades de cooperación, negociación y lucha por el uso, producción y distribución de los recursos que esto acarrea. La política crea y condiciona todos los aspectos de nuestra vida, y está en el centro del desarrollo de los problemas en la sociedad y de los modos colectivos de su resolución. Por lo tanto, la política trata del poder; trata de las fuerzas que influyen y reflejan su distribución y empleo; trata del efecto de esto sobre el empleo y la distribución de los recursos; de la capacidad de transformación de los agentes sociales, los organismos y las instituciones; *no trata del gobierno, o sólo del gobierno*. Donde la política se considera de manera más limitada como un área aparte de la economía o la cultura, esto es como actividad e instituciones gubernamentales, queda fuera de vista un vasto dominio de lo que consideraríamos política. De hecho no hay nada *más político* que los constantes intentos de excluir cierto tipo de problemas de la política. Estos intentos representan estrategias de despolitización, esto es, estrategias

para que ciertos puntos se traten como si no fueran temas adecuados de la política. Lo que en *realidad* están pidiendo es que nos abstengamos de participar en la política, esto es, en decisiones acerca del empleo y distribución de los recursos en relación con asuntos que son importantes para nuestras vidas. En sí, no están tratando de fomentar, defender o siquiera de aislar la política, están intentando *suprimirla*" (pp. 264-265).

Es ésta una larga, comprometida y rotunda cita que, a mi modo de ver, plantea dos cuestiones acertadas y, al mismo tiempo, encierra un *riesgo imperialista*: querer abarcar el todo, confundiéndolo con el propio objeto de conocimiento.

El primer acierto es la crítica a la división *moderna* de lo que es "político". La política se refiere, aquí, al gobierno de la sociedad y los procesos que tienen relación con la formación, mantenimiento y cambio de aquél. Es el dominio de lo que se considera *público* en contraposición a lo *privado*. Por consiguiente, no formarían parte de la política los demás ámbitos de la vida social y de las relaciones de poder. Desde la clásica distinción de Benjamín Constant entre las libertades de los antiguos y las de los modernos, la política, corno realidad y como objeto de estudio, sería ajena al reino de las libertades positivas de los antiguos, y sólo al de las negativas (en el sentido de Isaiah Berlin) de los modernos. El fundado pánico de Constant a la soberanía absoluta ("es fácil a la autoridad oprimir al pueblo como súbdito para obligarle a manifestar como soberano la voluntad que ella prescribe"), le llevó al concepto de soberanía limitada como condición imprescindible para proteger el dominio de lo privado frente al poder de lo público.

Ésta es una distinción ideológica que crea una realidad ficticia de lo que es y no es político. El "homo oeconomicus" es un actor político aunque no ejerza como tal, o participe de ninguna asociación política, o ni siquiera se moleste en emitir su voto. El mercado constituye un "sistema" político con sus relaciones de poder, de competencia y de dominación, y con sus formas de "gobierno" de monopolio, oligopolio, competencia perfecta, etc. La empresa es una institución "política" en la que la división técnica y social M trabajo es consustancial para su propia existencia. Una *determinada* organización económica, social y cultural es el fundamento de los sistemas políticos modernos. Cuando Robert A. Dah1 reconoce y afirma en *A Prefacy of Economic Democracy* (1985), que no puede desarrollarse la democracia política sin la democracia económica, y que ésta debe empezar en el micronivel de la empresa, está planteando, ni más ni menos, que el dominio de lo político comprende el conjunto de la sociedad, sus formas de organización y de relación social y, por supuesto, sus efectos y condicionantes sobre la forma de gobierno.

El segundo acierto reside en la afirmación, conscientemente ideológica, que ve en la división entre lo político y lo no político una estrategia que conduce a la *abstención política*. Gobernantes y gobernados, libertades positivas y negativas, Estado y sociedad son dicotomías que se presentan como la garantía de defensa de los derechos individuales frente al poder del Estado y de los gobernantes, pero que tienden a excluir de la política a la inmensa mayoría de la población. Es una ficción que ha funcionado y que todavía funciona. Pero no hay tal división sino un *continuum* entre Estado y sociedad, entre libertades negativas y positivas.

El derecho público define y regula la democracia representativa como un sistema político en que los gobernantes están legitimados por las elecciones periódicas y pluralistas realizadas mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Sin embargo, desde el punto de vista de la ciencia política sería un reduccionismo excesivo conceptuar corno gobernantes, sólo a aquellos que ejercen esta función según el ordenamiento jurídico, olvidando a los que ejercen *influencia poder o autoridad* (utilizando los conceptos de Dahl) sobre las decisiones políticas adoptadas para el gobierno de la sociedad o una parte de ella. *Stricto sensu* no son gobernantes los que presiden instituciones financieras, industriales, religiosas o de la comunicación, ni tienen la legitimidad que otorga la elección, pero pueden ejercer mayor influencia política que el político que dirige los destinos del Estado.

La mayoría de los ciudadanos, cuando ejercen el derecho de voto, transfieren realmente a los gobernantes la capacidad de decidir en su nombre. Pero las decisiones políticas dependerán de los procesos políticos, de la composición y correlación de las fuerzas intervinientes, del contexto internacional en que se produzcan, etc. Y serán pocos los ciudadanos más influyentes, habrá un número superior de ciudadanos menos influyentes, y una inmensa mayoría de ciudadanos influidos o relegados en un número no despreciable a la marginación o a la abstención. Desde luego, la distinción jurídica entre gobernantes y gobernados no ayuda gran cosa a comprender la influencia real de los diversos ciudadanos en los procesos que conducen a las decisiones políticas que afectan a la sociedad en su totalidad.

La política está presente en todos los ámbitos de la vida económica, social y cultural, en el dominio de lo público y, también, en el de lo privado. Pero no todos los ciudadanos están en disposición, posibilidades y condiciones de intervenir e influir de igual manera. Y, si el objeto central de la ciencia política está en descubrir y explicar cómo se gobierna una sociedad determinada, no será posible avanzar en esta dirección si no se trascienden las fronteras artificiales entre lo político y lo económico, entre lo político y

lo cultural. No existe un espacio puro de la política, un reino reservado a la política, aunque el dualismo liberal bajo el predominio de lo económico así lo haya entendido y propagado.

El riesgo de esta concepción de la política es su propensión a caer en una visión *imperialista*, invadiendo desde una presunta superioridad de la ciencia política a las demás ciencias sociales. El reconocimiento de que no es posible una *parcelación* de la sociedad, una división en dominios señoriales pertenecientes a la economía, la política, el derecho o la sociología, no implica la generalización de lo político sino, más bien, la interrelación e interdependencia entre todas las ciencias sociales, conformando una ciencia de la sociedad.

La política influye en casi todos los subámbitos autónomos, pero "el reconocimiento de que *todo es política* confunde cuando no se complementa con la percepción de que *todo es también economía o cultura*" (Von Beyrne, 1991: p. 331). Se trata, principalmente, de "recuperar" la política en la sociedad civil; de "liberarla" del Estado y de las instituciones políticas, y ampliar así su radio de acción; de extender la pregunta de C. J. Friedrich "¿qué gobierno?", a los distintos ámbitos y subámbitos sociales.

En *Civil Society*, and *Political Theory* (1992), J. L. Cohen y A. Arato distinguen entre sociedad civil, sociedad económica y sociedad política. *La política está presente en los tres ámbitos autónomos e interdependientes, pero se manifiesta de forma diferente en cada uno de ellos*. La sociedad civil se refiere a las estructuras de socialización y formas organizativas de comunicación que son institucionalizadas o están en proceso de institucionalización. Constituye un sistema de interacción social, de auto-creación y auto-movilización de asociaciones, movimientos sociales y otras formas de comunicación pública que influyen en la cultura y procesos políticos. Se diferencia, desde luego, de la sociedad económica de los grupo y organizaciones de interés. Y se diferencia asimismo de la sociedad política de los partidos y demás instituciones políticas, porque su papel político no está directamente relacionado con la conquista, acceso o influencia directa sobre los poderes del Estado. La sociedad civil tiene que ver con la generación de influencia a través de la vida de las asociaciones democráticas y de la esfera pública cultural.

Esta diversificación de la política o "politización" de la sociedad civil no debe hacernos olvidar que todo sistema (y por tanto los sistemas o subsistemas políticos) tiene una *estructura de gobierno* que organiza y filtra los procesos decisionales, unas *fuerzas sociales*, económicas o políticas que influyen en estos procesos, una cultura de *autorreferencia* que le da identidad y lo diferencia de otros, una relación de competencia o colaboración con otros sistemas o subsistemas, etc. La política está presente en todos los ámbitos de la sociedad pero se manifiesta de forma distinta en cada uno de ellos.

La centralidad de la política como gobierno reside en el conjunto de instituciones públicas y políticas. Los poderes públicos del Estado, los partidos políticos, las instituciones políticas internacionales o los gobiernos de otros Estados son protagonistas, influyen o contribuyen, en mayor o menor grado, a la formación de los procesos decisionales y a la adopción de decisiones políticas que vinculan al conjunto de la sociedad civil. Las personas que dirigen o actúan dentro de estas instituciones son actores políticos públicos porque están investidos (te autoridad para defender o tomar decisiones de gobierno en el marco y límites de sus funciones establecidas por ley. Así, el presidente del Gobierno, el líder de la oposición parlamentaria, un magistrado del Tribunal Constitucional, un alto cargo de la administración, un senador, un alcalde, etc., constituyen ejemplos de personas que actúan en la política con unas atribuciones explícitas y públicas.

La sociedad moderna sólo es concebible como un ámbito territorial y social interorganizativo dentro del cual el Estado-organización tiene un papel dominante (Theda Skocpol, 1985). Nadie discute hoy la importancia y la necesidad de las investigaciones sobre el Estado-organización o estructura de gobierno. Incluso, se está produciendo un resurgir de estudios sobre las instituciones estatales, la "crisis" parlamentaria, la independencia de la administración de la justicia, la organización territorial de los poderes del Estado, etc. Un especial auge está teniendo la ciencia de la administración y las investigaciones en torno a la administración y a las políticas públicas. Tampoco se mantienen ya las posiciones minimalistas del Estado (el mismo Nozick, quizá el exponente más inteligente del "Estado mínimo", ha rectificado y moderado sus postulados favorables a un capitalismo libertario salvaje), lo cual no es incompatible con el reconocimiento de la necesaria *resituación* histórica del Estado, como una organización democrática y eficiente que debe adecuarse a los cambios estructurales de la sociedad y al fenómeno de la mundialización de la economía, la cultura y la política.

El riesgo "neohegeliano" de una teoría politológica centrada en el Estado no está en la intención de establecer una concepción sistemática del Estado en la historia y en especificar los modos en que los Estados interactúan con otras fuentes de poder (J. A. Hall y G. J. Ikenberry, 199l), sino en la posibilidad de hacerlo sin contar con la premisa de que el Estado-organización o estructura de gobierno, que influye en la vida y conducta de los individuos, es también resultado y reflejo de las estructuras de poder, de acción individual,

institucional e interinstitucional en un contexto social determinado, y de las contradicciones que se producen en esta sociedad y en mundo que la envuelve.

En el mundo actual es tan absurdo mantener la opinión de Easton: "ni el Estado ni el poder son conceptos que sirvan para llevar a cabo la investigación política" (1953: p. 106), como sostener la contraria: "toda la investigación política es poder y es Estado". Habrá que buscarse un punto de encuentro que explique la *relativa autonomía del Estado-organización*.

Un segundo nivel de manifestación de la política lo forman un conjunto de actores formalmente *no políticos* que influyen, a veces de forma decisiva, en el proceso político. Los grandes medios de comunicación, las organizaciones empresariales y sindicales, los grupos financieros e industriales, las multinacionales, las instituciones religiosas, culturales o deportivas de gran proyección pública, las organizaciones no gubernamentales, etc., son instituciones cuyos miembros dirigentes, o públicamente más relevantes, tienen un *peso político* indiscutible a pesar de que no ejercen formalmente ninguna función política. Son instituciones intermedias que inciden tanto sobre el gobierno en su sentido amplio como sobre la misma organización de la sociedad económica y cultural, la formación de la cultura política y su traducción en la opinión pública. Todas ellas constituyen la *poliarquía moderna* frente a la poliarquía medieval. Las elites políticas, entendidas como el conjunto de *actores* que influyen en el proceso político, tanto si ejercen como si no ejercen la profesión de la política, proceden o forman parte de estos dos primeros niveles de manifestación de la política.

El tercer nivel que incluye los dos anteriores, lo forma la propia sociedad civil como conjunto interinstitucional (Friedland y Alford, 199l). Toda persona tiene la opción de ser un actor político y sólo la persona es el sujeto real de la política, pero la persona actúa en el marco de las instituciones, sean la familia, la empresa, el mercado, la universidad o cualquier otra (Elster, 1989). La ciencia política necesita de las demás ciencias sociales para el conocimiento de la sociedad como una estructura interinstitucional, y como paso previo a la delimitación de los procesos políticos que permitan comprender el gobierno de la misma. En este sentido, toda persona está necesariamente dentro de la política en cuanto ser social, pero ello no comporta que sea también un actor de la política.

La mayoría de los ciudadanos son receptores de la política que hacen otros pero nunca pierden la opción de implicarse en uno u otro nivel. En cierto modo, todos participan de la política entendida como relación de poder en sus respectivos ámbitos institucionales de realización social, profesional, cívica, etc. (Hirschman, 1977). Toda institución tiene una *política* concebida como el modo, arte o habilidad de conducir un asunto para conseguir el fin deseado, y esta política es resultado tanto de su estructura interna de relaciones de conflicto o cooperación entre sus miembros, como de su ubicación y fuerza relativa en la sociedad interinstitucional.

Al mismo tiempo, todos los ciudadanos forman parte de la institución Estado organización social. Su implicación en la política general puede quedar circunscrita al hecho de ser miembros de una sociedad civil con unos valores y una política determinada. Esto ya es importante para comprender la continuidad cambio de los gobiernos o de los sistemas políticos. El derecho fundamental de, participación política y la condición de electores de los ciudadanos mayores de edad en las democracias liberales son elementos esenciales de legitimación de estos sistemas políticos.

Los ciudadanos deciden libremente su nivel de acción política y si ésta se realiza con la finalidad de defender unas ideas por medio de los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales u otras formas de participación e implicación política, o bien si va más allá a través de un ejercicio profesional de la política. En cualquier caso, nunca pierden en democracia su derecho a participar en la política, a elegir y a ser elegidos por sus conciudadanos. Ésta es una diferencia clave con los sistemas no democráticos donde la política está reservada a una minoría y a la aceptación por imposición de unas normas fuera de las cuales toda acción política es ilegal y, por consiguiente, es perseguida.

En ambos sistemas políticos, democráticos y no democráticos, la política es una profesión que ejercen unos pocos para que la mayoría de la población pueda dedicarse a otras actividades profesionales. Esto no implica la renuncia a la acción política como convicción, al margen de si se ejerce o no como actividad profesional. Sin embargo, el problema que surge ante esta división es la posibilidad de que la política profesional vaya alejándose, e incluso pueda subordinar los valores y las ideas generales a la lógica de los intereses y de las necesidades en juego. La política y la ética pueden ser coincidentes pero la política de los modernos es ante todo independiente de la ética.

BIBLIOGRAFÍA

ABENDROTH, W., y LENK, K.: *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1968.

ALEMANN y FORNDRAN: *Methodik der Politikwissenschaft*, Stuttgart, 1985.

ALMOND, G. A.: *A Disipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Sage, Londres, 1990.

ALMOND, G. A., y GENCO, S. J.: "Clouds, Clocks and the Study of Politics", en *World Politics*, XXIX, 1977.

ALMOND, G. A., y POWELL, B. G.: *Política comparada: una concepción evolutiva*, Paidós, Barcelona, 1972.

ALMOND, G. A., y VERBA, S.: *The Civic Culture*, University Press, Princeton, 1963.

ALMOND, G. A.; FLANAGAN, S. C., y MUNDT, R. J.: "*Crisis, elección y cambio*", en Zona Abierta, 63/64, Madrid, 1993.

ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993.

BARTOLE, S.: "Sul diritto constituzionale a la scienza política", en *II Politico*. año LI, n.º 1, 1986.

BATLLE, A. (ed.): *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1991

BELL, D., y KRISTOL, I: *The crisis in Economic Theory*, Basic Books, Nueva York, 1981.

BEYME, K. von: *Teorías políticas contemporáneas*, IEP, Madrid, 1977.

–Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

BOBBIO, N.: *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli editore, Roma, 1994.

–II dubbio e la scelta- Intellectuali e potere nella societá contemporanea, NIS, Roma, 1993.

BURDEAU, G.: *Traité de Science Politiquel*, LGDJ, París, 1966.

CAPO, J.: *Ciencia política y Derecho. Otro encuentro*, PPU, Barcelona, 1990.

CERRONI, U.: *La libertad de los modernos*, Martínez Roca, Barcelona, 1968.

– *Metodología y ciencia social*, Martínez Roca, Barcelona, 197 1.

COHEN, J. L., y ARATO, A.: *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts Institute of Technology, 1992.

COT, J. P., y MOUNIER, J. P.: *Sociología política*, Blume, Barcelona, 1980.

COTARELO, R. (dir. y coord.): "Ciencia Política y de la administración", vol. 3, de *Las ciencias sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*, Ed. Complutense, Madrid, 1994.

DAHL, R.: *Análisis político moderno*, Fontanela, Barcelona, 1970.

DEUTSCH, K. W.: *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

DOMENECH, A.: *De la ética a la política*, Ed. Crítica, Barcelona, 1989.

DONOLO, C., y REGONINI, **G. P**.: "Riscoprire le instituzioni. Le basi organizzative della politica di J. G. March e J. P. Olsen", en *Stato e Mercato*, nº 38, 1993.

DOUGLAS, M.: *How Institutions Think*, Syracuse University Press, 1986.

DOWSE, R. E., y HUGUES, J. A.: *Sociología política*, Alianza Universidad, Madrid, 1975.

DURKHEIM, E.: *Las reglas del método sociológico*, Morata S. A., Madrid, 1986.

– *De la división del trabajo social*, Schapire, SRL, Buenos Aires, 1967.

DUVERGER, M.: *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1972.

EASTON, D.: *The Political System*, A. Knopf, Inc. Nueva York, 1953.

– *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1967,

– *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.

ELSTER, J.: *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona, 1990.

FERNÁNDEZ BUEY , F.: *La ilusión del método. Ideas para un racionalismo bien temperado*, Ed. Crítica, Barcelona, 1991.

FINIFFER, A. (ed.): *Political Science: The State of the Discipline*, APSA, Washington, 1983.

FRIEDLAND, R., y ALFORD, R.: "*La sociedad regresa al primer plano; símbolos, prácticas y contradicciones institucionales"*, en Zona Abierta, 63/64, Madrid, 1993.

FRIEDRICH C. J.: *El hombre y el gobierno*, Tecnos, Madrid, 1968.

FUKUYAMA, F.: *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.

GALGANO, F.: *Las instituciones de la economía capitalista*, Ariel, Barcelona, 1990.

GIANETTI, D.: "II neo-istituzionalismo in scienza politica: il contributo della teoria della scelta razionale", en *Revista ltaliana di Scienza Politica* / a XXIII, n.º 1, 1993.

GRAWITZ, M., y LECA, J.*: Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, París,, 1985.

HABERMAS, J.: *La lógica de las Ciencias sociales*, Tecnos, Madrid, 1988.

HALL, J. A., y IKENBERRY, G. J.: *El Estado*, Patria, S. A., México, 199 1.
HIRSCHMAN, A. 0.: *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
INGLEHART, R.: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid, 199 1.
JOHNSON, N.: *Los límites de la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1991.
KUHN. S.: *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*, Paidós, Barcelona, 1989. -
LAPIERRE, J. W.: *El análisis de los sistemas políticos*, ed. Península, Barcelona, 1976.
LEFTWICH, A.: *¿ Qué es la política?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
– *New Developments in Political Science*, Edward Elgar, Aldershot, 1990.
LENK, K.: *El concepto de ideología*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 197 1.
LIPSET, S. M.: *El hombre político*, Tecnos, Madrid, 1987.
– *Política y ciencias sociales*, Guadiana, Madrid, 197 1.
LUHMANN, N.: *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
MACKENZIE, W. J, M.: *Política y ciencia social*, Aguilar, Madrid, 1972).
MARCH. J. G., y OLSEN, J. P.: "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", en *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993.
MEADOWS y RANDERS: *Más allá de los límites del crecimiento*, Aguilar, Madrid, 1992.
MEYNAUD, J.: *Introducción a la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1964.
MILIBAND, R.: *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1970.
MILLS, C. W.: *La imaginación sociológica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
PANEBIANCO, A.: *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, II Mulino, Bolonia, 1989.
PARSONS, T.: *The Social System*, Free Press, Nueva York, 1951.
PASQUINO, G,: *Manual de ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.
POPPER, K.: *La lógica de la investigación científica* , Laia, Barcelona, 1985.
– *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1991.
RICCI, D.: *The Tragedy of Political Science*, Yale University Press, New Haven, 1984.
RIECHMANN, J., y FERNÁNDEZ BUEY, F.: *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona, 1994.
RUBIO CARRACEDO, J.: Paradigmas de la política, Anthropos, Barcelona, 1990.
SARTORI, G.: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
SARTORI, G., y MORIANO, L. (eds.): La comparación en las ciencias sociales, Alianza Universidad, Madrid, J 994.
SCHUMPETER, J. A.: *Historia del análisis económico*, Ed. Ariel, Barcelona, 1971.
SKOCPOL. T.: *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, Nueva York, 1979.
– *Visions and Method in Historical Sociology*, Cambridge University Press, 1984.
SMITH, A.: *Investigación sobre la naturaleza Y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
TOURAINE, A.: *Crítica de la modernidad*, Temas de hoy, Madrid, 1993.
VALLES, J. M., y NEWTON, K.: "Political Science in Western Europe, 1960-1990", número especial *European Journal of Political Research.*
WEBER, M.: *La ciencia como profesión. La política como profesión*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.
– *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
– *El problema de la irracionalidad en las ciencias sociales*, Tecnos, Madrid, 1992.
WOLIN, S. S.: *Política y perspectiva. Continuidad y cambios en el pensamiento político occidental*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974.