

ESTUDIOS

INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA APLICADA (*)

LOS PROBLEMAS POLITICOS DE UNA SOCIEDAD HISTORICA

1. Tocqueville, en la primera mitad del siglo XIX, al analizar el desarrollo de la democracia en América, intuyó que la difusión de una concepción de la democracia, cuyo sentido era la igualdad, parecía una ley histórica de Occidente. Marchamos, decía, hacia una nueva sociedad. Y deducía una importante consecuencia: esa nueva sociedad exigía una nueva ciencia política.

No olvidemos que el signo dominante de ese movimiento democrático, tal como lo veía Tocqueville, no era tanto el origen del poder, como la igualdad de condiciones, de exigencias y de necesidades en todos los hombres, y que este era el horizonte en que se proyectaba esa necesidad de una nueva ciencia.

En el casi siglo y medio que ha transcurrido desde aquellas fechas, la previsión de Tocqueville se ha confirmado, y por incompletas que puedan parecer sus realizaciones, estamos ante una nueva sociedad en que la igualdad de condiciones es cada día mayor.

Durante ese siglo y medio la ciencia política, con suerte diversa en sus aplicaciones, pero con indiscutible virtuosismo técnico, ha examinado el origen del poder, su actualización representativa, los grupos que constituyen fuerzas y corrientes de opinión, los procedimientos y técnicas para hacer valer su peso en las decisiones, e incluso se aventura a establecer reglas y previsiones sobre sus resultados.

(*) Este, y los dos estudios siguientes han sido preparados dentro del programa de investigación del Seminario de la Cátedra de Derecho Político, dirigido por el profesor don LUIS SÁNCHEZ AGESTA.

Pero si no ha olvidado, ha prescindido del significado esencial que Tocqueville atribuía a la democracia, que era ante todo una igualdad en la exigencia de la satisfacción de necesidades.

Entre el desasosiego de una crisis científica empiezan a escucharse voces muy autorizadas, quizá debiera decir las más autorizadas, que empiezan a vislumbrar en ese horizonte un nuevo campo de lo que se llama tímidamente ciencia política aplicada, porque, sin duda, linda en algún punto con el terreno en que se mueve la ciencia de la Administración, como realización de servicios y atención a las necesidades de un público.

La llamamos una nueva ciencia aplicada, con plena conciencia, de los riesgos y venturas de esta denominación. Sin duda, a algunos científicos el término les parecerá peyorativo y quizá indigno de la tradición de la ciencia política que tantas veces se ha movido en el Olimpo de la filosofía o de la teoría sistemática. Otros, con una vocación empírica desarrollada hasta ahora en la observación de los hechos de poder, pensarán que hay mucho tajo en ese campo, para distraer operarios en una nueva tarea. A los primeros podríamos contestar que el esfuerzo filosófico y teórico, por su misma tradición y madurez, exige hoy ser proyectado en este nuevo campo. A los segundos, sin mermar el aprecio de su labor, ni el aplauso por los logros obtenidos, habría que recordarles que el estudio de la teoría y los hechos del poder, queda incompleto sin el estudio de los objetivos sobre los que se proyecta. El prejuicio de que una ciencia teleológica se apoya en valores o apreciaciones subjetivas, puede eludirse con la consideración de que se proyecta sobre necesidades, demandas o respuestas objetivas que son «hechos» de una sociedad histórica concreta.

Esta ciencia aplicada de la política tiene que poner el acento en los objetivos y examinar el proceso por el que se demandan, se ponderan, se deciden y se realizan, e incluso medir, y en su caso enjuiciar, la satisfacción que producen. Será entonces una ciencia aplicada en el más directo significado del término, porque se atenderá a los temas políticos vivos de una sociedad y tratará de esclarecerlos, de orientar las decisiones y las realizaciones, y al enjuiciarlos, permitirá su corrección y reforma. Hay que decir, que al menos en España, hemos entregado muchos de sus problemas a otras ciencias que anteponen el sustantivo «política» a una adjetivación múltiple, que indica el campo en que se proyectan: «Política económica», «Política agraria», «Política social», «Política científica», etc.

Apenas tenemos instrumentos adecuados para explorar con rigor científico este nuevo horizonte, y por eso quizá el primer paso debe ser comprender en su conjunto el ámbito en que esta nueva ciencia política debe desenvolverse.

Por eso la primera exigencia es intentar un esbozo de las vías de aproximación, de los métodos y los temas de esa ciencia política aplicada que nos pide la sociedad en que vivimos. En otras palabras, hacer un examen exploratorio de las posibilidades de una ciencia política aplicada, aventurándonos en un nuevo campo distinto de la teoría descriptiva de estructuras, instituciones y procesos, pero que comprende el análisis de estas instituciones y de los procesos en el horizonte de las valoraciones ideales con que estimamos los objetivos.

Su objeto último será el examen de las cuestiones políticas relevantes en un país determinado. Pero para alcanzar este objetivo es necesario antes recapitular los modelos y los métodos que nos permiten comprender esas cuestiones en un análisis sistemático.

2. Partimos de la hipótesis de que cualquier materia puede ser objeto de una decisión política, en la medida en que se presente como una necesidad que se reclama como una demanda polémica sobre la que debe decidir el poder público.

Esta hipótesis deja abiertos una serie de problemas:

¿Cómo se distinguen las necesidades que pueden presentarse como demandas?

¿Cuáles son las vías a través de las que esas demandas se hacen presentes y reclaman una decisión?

¿Qué intereses entran en conflicto en la satisfacción de esas demandas?

¿Cómo se adopta la decisión del poder público y qué efectos produce?

¿Cómo se controlan las demandas y su expresión?

Este planteamiento recuerda, sin duda, el sistema dinámico de Easton, reelaborado por Almond, pero lo encuadra en una concepción más simple que es tradicional en la ciencia política europea: la distinción entre sociedad y Estado o dicho en términos más modernos, entre sociedad y gobierno, o entre estructura social y organización política. Con ello se elimina la problemática sobre el concepto de un sistema y de sus límites (que sería en parte contradictorio con la hipótesis fundamental de que hemos partido: cualquier materia puede ser objeto de una decisión política) y se descarga este trabajo

de una terminología que confunde al lector y que tan certeramente ha criticado Finer (1).

Es necesario revitalizar esta tradicional distinción entre sociedad y gobierno y organización política que constituía el elemento dinámico de la concepción tradicional europea de la ciencia política. La «sociedad» es el complejo de relaciones sociales interdependientes y la trama de grupos coordinados, superpuestos o en concurrencia, cruzados y superpuestos sobre los mismos hombres en diversas proyecciones o «roles» de su personalidad. La organización política es la formalización que regula el proceso de acciones y las conexiones entre los grupos, estableciendo un orden de su coexistencia y desarrollo, esto es, de su convivencia. La organización política se jerarquiza o superpone en cierta manera a su «sociedad» por la calidad de su fin y de su poder. La «sociedad» presenta demandas de satisfacción de necesidades a la organización política, que da respuestas a esas demandas explícitas o implícitas y establece con sus decisiones vinculantes un orden, esto es, un cuadro de esferas de actividad y una distribución de los bienes y valores de una sociedad.

La importancia del sistema de Easton y Almond no es tanto su metodología, como el relanzamiento de este problema y el análisis de las relaciones entre sociedad y organización política como funciones de su sistema dinámico. Lo que se denominan *input*, *output*, *outcome* y *feedback* de un sistema político, no es sino el conjunto de demandas de la sociedad, de las decisiones de la organización política y de los resultados y repercusiones de estas decisiones (2).

Con ello no se intenta desvalorizar una prometedora innovación científica, sino, al contrario, encuadrarla en una tradición como un progreso en profundidad en el conocimiento y tratamiento de un problema.

Esta reconducción de ese planteamiento a una problemática científica tradicional nos permite comprender mejor su sentido e incluso valorar mejor

(1) El propio ALMOND reconoce que en su mayor parte esta nueva terminología son sólo nuevos nombres de antiguos conceptos con los que quiere significar un nuevo modo de contemplarlos (*Comparative Politics*, 1966, pág. 16.)

(2) Véase de EASTON: *The Political System*, Knopf, N. Y., 1953; *A Framework for Political Analysis*, Prentice Hall, N. Y., 1965; *A System Analysis of Political Life*, Wiley, N. Y., 1965. De G. A. ALMOND y J. S. COLEMAN: *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, U. P., 1960; «Comparative Politics», en *International Encyclopedia of Social Sciences*, XII, pág. 331. De G. A. ALMOND y G. B. POWELL: *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Little, Brown and Company, Boston, 1966. Hay que subrayar que ALMOND y POWELL en más de una ocasión se refieren a las demandas (*input*) que la «sociedad» presenta al «Sistema político» (*Comp. Pol.*, página 27).

sus aportaciones. Easton y Almond, un poco paradójicamente, han tratado de elevar a categorías universales de un sistema los datos de la democracia americana. Pero esta referencia no puede hacerse sin grandes reservas, como reconocen Almond y Powell al proyectar el modelo en un análisis comparativo de sistemas. En primer lugar, el sistema de *inputs* y *outputs* no puede concebirse como el flujo de una corriente circular de demandas y respuestas. Las necesidades que constituyen demandas latentes son muchas veces reconocidas y propuestas por los propios gobernantes al aplicar a una estructura social dada un criterio de justicia. E incluso muchas veces son realizadas contra la voluntad implícita o explícita de sus destinatarios. Los «portavoces» de intereses son sólo en ocasiones limitadas idénticos a aquellos que padecen la necesidad. La socialización se ha realizado durante siglos por agencias privadas e incluso en nuestros días la familia es un profundo agente socializador en los valores de cooperación y en la exigencia de una autoridad directiva.

En segundo lugar, se pierde de vista que una acción esencial de la organización política es formalizar la estructura social estableciendo *un orden* que configura las relaciones sociales y los grupos, y encauza los procesos. Así, por ejemplo, la función de la familia desde el punto de vista de unas relaciones de la «sociedad» y la organización política es mucho más rica en matices, en cuanto las condiciones mismas de su estructura, *definidas por la ley*, constituyen un factor de socialización. Este deliberado olvido del valor de las normas jurídicas como pautas fundamentales del comportamiento y formalización de una estructura en una organización política es el punto crítico más delicado. La interacción de la sociedad y la organización política no se realiza sólo como un flujo de *inputs* y *outputs*, sino como un orden que regula y formaliza una estructura y condiciona la formación de grupos e instituciones a través de los que pueden expresarse necesidades como demandas, o satisfacerse esas necesidades que generan conflictos en un cuadro previsto por el Derecho, como, por ejemplo, las tensiones laborales que el orden jurídico regula mediante la contratación colectiva y el derecho a la huelga.

3. Este estudio se extiende al mismo tiempo a lo que en los países latinos llamamos simplemente política o político (como actividad y calificación de determinadas instituciones y procesos), y lo que los anglosajones llaman «policy», que puede ser traducido también por «definición de una política», o decisiones políticas, o como dice Murillo (3), cauce de acción adoptado por

(3) *Estudios de Sociología Política*, 1963, pág. 23.

del Gobierno, o como lo definen Lasswell y Kaplan: «un programa de valores y métodos proyectado por el Gobierno» (4).

En el primer sentido, la política o lo político presupone demandas conflictivas en cuanto se ponderan varias posibles soluciones que suponen intereses en concurrencia y para las que se demanda una decisión vinculante del poder público como contenidos que son parte del bien común o del interés nacional. Las decisiones del Gobierno o de las agencias u órganos del Estado, como «policy», presuponen un objetivo que se quiere alcanzar (que puede estar expreso o no en la decisión); un plan determinado de acciones para alcanzarlo; un destinatario, como conjunto de hombres, o categorías, o sectores, de la comunidad política que son afectados por ese objetivo y por las acciones que se comprenden para realizarlo; la ejecución concreta del plan propuesto y unos efectos queridos o no, esto es, coincidentes con los objetivos, o que los desbordan (5).

Como es natural, la formación de estas decisiones, su realización y sus consecuencias, como satisfacción de necesidades, son los temas más directamente vinculados a nuestro planteamiento. Pero antes deben ser considerados la investigación de las necesidades, la presentación polémica de las demandas y la decisión del poder público que fija un plan de realización.

I

¿QUÉ ES LO POLÍTICO?

La definición de los temas políticos válidos e importantes en una comunidad precisa una previa determinación de lo que entendemos por temas políticos.

1. En líneas generales podemos definir como políticos las acciones, los procesos o las instituciones que definen polémicamente un orden vinculante de la convivencia que realice el bien público.

El acento de esta definición está puesto con un sentido finalista del bien público o común entendido como una distribución justa de los bienes de la comunidad. Pero como es natural, no se olvida el poder que siempre interviene en los problemas políticos, y por eso hemos definido ese orden como

(4) LASSWELL y KAPLAN: *Power and Society*, Yale, U. P., 1950, pág. 71.

(5) Un libro modelo de esta investigación es la obra J. W. DAVIS y K. M. DOLEBARE: *Little Groups of Neighbors: The Selective Service System*, Chicago, 1968.

vinculante, esto es, como un orden que el poder público va a impulsar y respaldar. Ni tampoco se olvida, y es importante retenerlo, que sólo consideramos como problemas políticos, aquéllos que por no pertenecer a la competencia de un saber técnico profesional, están sujetos a decisiones discutibles o *polémicas*. Un problema político no es como debe estar compuesta una vacuna, ni la organización de la vacunación a escala nacional, sino si la vacunación debe ser obligatoria como una exigencia de la salud y si esta exigencia debe imponerse por el poder público.

Hemos dicho que el acento estaba puesto en el sentido finalista de un bien público común, para destacar ese sentido de la política que especula y realiza decisiones sobre objetivos y los medios para realizarlos. Los anglosajones, como hemos advertido, llaman a este contenido «policy» a diferencia de la «politics» que atiende al establecimiento polémico de decisiones. La idea de ese bien público común debe por eso quedar netamente esclarecida, y lo intentaremos después, porque es un elemento regulador de la naturaleza flexible de esa calificación política.

II

EL PROCESO DEL ORDEN POLÍTICO

Entendemos que «lo político» es una cualificación *histórica* que afecta a contenidos *variables* en cuanto constituyen exigencias del bien público de carácter polémico o conflictivo para los que se demanda una decisión que los incorpore al orden vinculante de la convivencia.

Consideradas como *acciones* de los miembros de una comunidad son *acciones políticas* aquellas que tienden a constituir, desarrollar, modificar o destruir el orden vinculante de la convivencia en razón del bien público.

Objetivamente son instituciones, grupos, organizaciones o normas políticas, aquellas que constituyen, desarrollan, modifican o destruyen ese orden vinculante que asienta la convivencia en el bien público.

El orden de la convivencia, considerado como una idea dinámica, esto es, como el orden de un proceso, es la idea esencial. Pero esta idea está formada por tres caracteres: la realización de un *bien público* a través del orden; el carácter *polémico* o conflictivo con que la discusión y realización del bien público se cumple; y la intervención de las agencias del *poder público* con una decisión vinculante.

III

LA FLUIDEZ DE «LO POLÍTICO»

La peculiaridad de este concepto estriba en que pueden definirse como políticos *temas variables* en distintas circunstancias históricas. No hay una línea clara y permanente que defina los contenidos «políticos» de una forma exclusiva y estable. Al contrario, la calificación de «político» puede recaer sobre los más diversos temas en la medida en que se dan en ellos esos caracteres básicos a que hemos hecho referencia. Hay una característica fluidez que explica las dificultades y vacilaciones de la doctrina al tratar de formular una definición precisa de lo que es «política» o «político». La definición de un orden vinculante de la convivencia supone objetivos a realizar, porque se consideran como un *bien público*; la fijación y realización de esos objetivos es naturalmente polémica y exige, por último, la intervención del *poder público* para determinar las normas a que debe sujetarse la conducta privada o la acción a realizar por los agentes públicos para su realización.

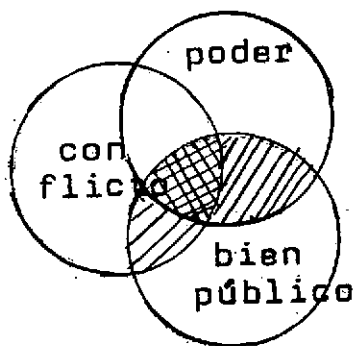
Hay en el lenguaje profano una expresión muy característica para definir esta fluidez. Se dice que una cuestión se «politiza», esto es, se transforma en una cuestión política. Esta expresión vulgar refleja con acierto este fenómeno. Temas o cuestiones ajenos a la vida política se comienzan a matizar como cuestiones polémicas en la medida en que grupos o partidos los definen como objetivos públicos para los que se reclama una intervención de los órganos o agencias del poder público.

Una antigua observación en la clasificación de las ciencias jurídicas es consecuencia de esta naturaleza fluida de la política. La distinción del Derecho en privado y público se ha considerado siempre como una distinción que abarca un contenido variable. Materias jurídicas que tradicionalmente se han comprendido bajo la rúbrica del Derecho privado se transforman en cuestiones de Derecho público, desde los arrendamientos urbanos y la propiedad de los fundos agrarios, a la contratación del trabajo o las relaciones mercantiles en un mercado intervenido o planificado. En la medida en que se ha considerado que el orden de esas relaciones representaba un contenido del bien público, se ha apelado al poder público, con criterios variables y aun contrapuestos, para que los satisficiera con una decisión vinculante. Estas normas se han considerado como de Derecho público, no sólo por el interés o bien público a que atendían, sino por la intervención del poder público para zanjar una cuestión polémica. En suma, instituciones del Derecho privado, como el arrendamiento de cosas, obras o servicios, la propiedad fun-

díaria o la libre disposición y el tráfico de los bienes privados se habían «politizado».

La calificación de lo que es política se matiza aún más por la concurrencia de esos diversos caracteres. Una cuestión que se «politiza» puede comenzar normalmente por ser una cuestión polémica, como denuncia de una carencia y como discusión de las posibles soluciones alternativas para satisfacerla. Conjuntamente se comenzará a afirmar o discutir si su satisfacción es un contenido del bien público o un interés nacional, y en coherencia con esta afirmación se pedirá al poder público una intervención o una definición de las esferas de actividad de los particulares.

Es difícil precisar el momento en que esta cuestión puede definirse como netamente política, ni tampoco sería satisfactorio considerarla como pre-política en alguno de esos momentos en que aún no han coincidido la plenitud de esos requisitos. Es más simple considerar que los temas políticos pueden tener una mayor o menor *densidad* que corresponde a esa fluidez con que hacen acto de presencia en la vida pública. Su máxima densidad estará determinada por la coincidencia de esas tres exigencias; la mínima, por la presencia de alguno de esos requisitos. Esto es, por la intervención del poder público; la discusión polémica de su naturaleza como un objetivo o de los medios alternativos con que puede realizarse; o por su análisis como un contenido del bien público. Gráficamente puede expresarse la coordinación de estos requisitos como densidad política de un tema por tres círculos secantes en que hay segmentos de las diversas áreas que se superponen:



Por citar algún ejemplo que ayude al lector a comprender este proceso de «politización» pensemos en un tema, en principio tan ajeno a ser considerado como una cuestión política, como la procreación. Desde el siglo XIX el planteamiento de Malthus de una relación entre población y recursos necesarios

para alimentarla se comienza a considerar como una cuestión polémica con una mínima densidad política. La explosión demográfica del siglo XX hace pensar si la limitación de la natalidad constituye un interés social o un bien público.

La polémica se refiere no tanto a los medios como al contenido mismo, ¿es la limitación o el control de la natalidad un objetivo social apetecible? En nuestros días, en algunos países, en que el problema puede presentarse con una máxima agudeza o intensidad se requiere la intervención del poder público, bien por la vía de una propaganda de los medios de control de la natalidad, bien por la vía indirecta de retrasar la edad del matrimonio, negar o disminuir los auxilios a las familias numerosas, etc. El tema adquiere su máxima *densidad* política, con la intervención del poder público con una decisión vinculante en un tema polémico, que se estima afecta al bien común de la comunidad.

IV

LA POLEMICIDAD DE LO POLÍTICO

El carácter polémico o conflictivo de lo político se puede considerar desde diferentes perspectivas.

Desde un punto de vista objetivo es conflictivo en cuanto el orden social, sobre una ponderación de la justicia, se constituye distribuyendo los valores y bienes de una comunidad entre sus miembros. El conflicto subjetivamente nace de las demandas o exigencias de un valor o un bien que suponen la privación de ese bien que es poseído o disfrutado por un otro, que rechaza esa transferencia del bien que posee.

El conflicto puede también situarse en el nivel de las creencias como falta o deficiencia de un *consensus*. Las creencias que constituyen una ideología de que participan los miembros de una comunidad política, no sólo tienen entre sí una mayor o menor coherencia, sino que se proyectan sobre la conducta de esos hombres, influyendo en su conducta. Las creencias no constituyen sólo ideas o principios que se creen verdaderos, sino fundamentos de un juicio activo que determina la conducta de los hombres. Hombres con las mismas creencias deben dar una respuesta idéntica o análoga ante una situación.

Debe haber, pues, coincidencias de conductas entre los hombres o entre los grupos de hombres en la medida en que participan de una misma creencia. E inversamente allí donde no se da esta coincidencia en las ideas o prin-

cipios que se aceptan como verdaderos y de los juicios que se fundamentan en ellos, debe haber conductas diversas, esto es, hay una falta de *consensus*, y un *conflicto existente o potencial*. Como ni el *consensus*, ni la falta de *consensus* o la existencia de un conflicto son hechos absolutos, hablamos de *deficiencias de consensus* como situaciones históricas relativas de *conflicto*.

Esa relatividad de las deficiencias de *consensus* o de la existencia de conflictos tiene su fundamento en la variedad de contenidos sobre los que se proyecta el *consensus*. Los conflictos inherentes a esa deficiencia de *consensus* pueden plantearse parcialmente en razón de los distintos contenidos. Así puede existir un *consensus* sobre un contenido y un conflicto sobre un contenido diverso, como objetivos que no son incompatibles entre sí; o incluso un acuerdo sobre los objetivos y una discrepancia sobre los medios; o, por el contrario, un conflicto sobre los objetivos con acuerdos tácticos sobre los medios para conseguirlos.

El *consensus*, en una comunidad política contemporánea, constituida sobre la comunidad nacional, se proyecta en primer lugar sobre la subsistencia de la comunidad misma como «interés nacional», esto es, como su supervivencia, integridad y seguridad. Las tendencias particularistas con un impulso centrifugo, representan, en mayor o menor medida, de acuerdo con su intensidad, una deficiencia del *consensus* en ese contenido específico, y, en consecuencia, un conflicto latente o actual.

En segundo lugar se proyectan sobre la legitimidad de la autoridad o los modos de constituirla y, en general, sobre los títulos e idoneidad de quienes la ejercen. Este *consensus* es el fundamento de la obediencia o del ejercicio normal de la autoridad, como paz de un orden, y comprende, no tanto a las personas, como a las instituciones que ejercen el poder como agencias públicas.

En tercer lugar, recae sobre la distribución de valores, poderes y bienes que se realiza en el orden. Este juicio supone normalmente creencias que constituyen los principios de valor de un orden (igualdad, proporcionalidad al mérito o al esfuerzo, respeto a la tradición) y se traduce en múltiples juicios concretos sobre la distribución de cualquier valor, potestad o bien. Lo llamaremos en sentido general bien público o bien común de una comunidad, aun cuando este concepto se traduce como veremos más adelante en múltiples bienes concretos.

Por último, se proyecta sobre lo que podríamos llamar con un término genérico (que comprende también en parte el *consensus* de autoridad) *reglas del juego*, esto es, las normas escritas o consuetudinarias que regulan los pro-

cedimientos para constituir la autoridad o para transformar la distribución de bienes y definir los principios a que se ajusta la distribución (6).

En este concepto de bien sobre el que se proyecta el *consensus* o *conflicto* están comprendidos, como es natural, todos los valores del orden, desde la libertad religiosa a la propiedad de bienes económicos, aunque en estos bienes los conflictos se presentan a veces con un carácter más aparente por referirse a bienes que por su naturaleza constituyen una posesión individualizada. Una disputa laboral sobre condiciones de trabajo y salarios con una empresa o un grupo de empresarios, que implica transferencias de renta, es un ejemplo patente de estos conflictos de carácter económico; la demanda de libertad religiosa para una nueva comunidad religiosa, fundada en una nueva creencia, puede en principio, no herir la posesión de ese mismo bien de libertad por otras comunidades, pero indirectamente puede privarles de privilegios o beneficios o facilidades de apostolado, o de enseñanza, o herir la proyección institucional de su creencia, o discutir su concepción doctrinal y su convicción de verdad, suscitando un conflicto.

Los conflictos que presentan ese carácter de distribución de bienes que se consideran como valores, desde un punto de vista objetivo, pueden ser latentes, aun cuando no hayan tenido una manifestación externa y manifiesta, expresa en actos de discrepancia y violencia externa. Hay un conflicto latente allí donde pueden presentarse distintas exigencias sobre el mismo bien que ha de ser distribuido en una comunidad. Su traducción en hechos externos depende de la distribución de poder y de la fuerza con que se siente el sentimiento de injusticia de esa distribución (7).

Porque el conflicto, como fenómeno político, no implica sólo una contradicción teórica entre las demandas de quienes carecen de un bien y la posesión de ese bien por otros que se oponen a transferirlo, o entre quienes demandan un bien escaso, sino un choque real de esas pretensiones contrapuestas. Hay un conflicto en la medida en que esas pretensiones contrapuestas sobre bienes o valores que satisfacen intereses están respaldados por organizaciones de poder en ejercicio actual o latente, que exigen una decisión arbitral del poder público.

En otra perspectiva de esa fluidez de la política, el conflicto puede fundarse en los criterios de apreciación de la justicia de una distribución. El conflicto, en último término, se funda en la exigencia o la demanda en la

(6) Véase una reconsideración crítica del *consensus* en V. O. KEY: *Public Opinion and American Democracy*, A. A. Knopf, New York, 1965, págs. 27-53.

(7) K. HOLM: *Verteilung und Konflikt. Ein soziologisches Modell*, Stuttgart, 1970, páginas 67 y sigs. y 74 y sigs.

participación de un bien, y ésta se apoya normalmente en apreciaciones de justicia. Subrayando este sentido, Easton define la política como una distribución vinculante de valores (8).

En todo caso el conflicto está comprendido en la idea más amplia de un proceso como una relación dinámica que implica cambio o posibilidad de cambio, con una dialéctica de conflicto y acuerdo que ajusta o resuelve el conflicto. En este sentido, el proceso implica una concepción dinámica de la convivencia política, contrapuesta a la visión estática del análisis de una estructura o una organización. En el proceso político hay una competencia, esto es, una discusión pacífica en la distribución de bienes escasos, que puede traducirse en conflictos que se resuelven con un acuerdo que realiza o garantiza el poder público con un carácter vinculante (9).

V

EL PODER

No vamos a analizar un concepto general de poder como energía social que es capaz de determinar la conducta de otros hombres.

Lo que nos interesa es precisar que nos referimos al poder organizado, esto es, con agencias de decisión establecidas normativamente que se extienden al ámbito de una comunidad con la pretensión de satisfacer el bien público de esa comunidad. En este sentido lo distinguimos de los poderes sociales, organizados o no, que, o no se extienden al ámbito de toda la comunidad, o no comprenden un bien público, común o general a todos, sino a un grupo, un sector o una categoría.

Este poder público se ejerce a través de agencias que bien establecen normas generales (leyes, reglamentos); bien adoptan decisiones concretando el alcance de aquellas normas; o bien restauran la paz con una decisión entre pretensiones contrapuestas; o bien ordenan la actuación de un cuerpo de agentes públicos para satisfacer necesidades públicas.

En estas funciones del poder público hay un momento, el de la decisión, que es vinculante, esto es, se impone como un precepto que exige ser obedecido y pone en juego para reclamar esa obediencia no sólo su crédito (como

(8) D. EASTON: *A System Analysis of Political Life*, N. Y., 1969, págs. 21-25: «A political system can be designated as those interactions through which values are authoritatively allocated for a society» (pág. 21).

(9) W. HIRSCH-WEBER: *Politik als Interessenkonflikt*, Stuttgart, Enke, 1969.

invocación de poder legítimo), sino un aparato de coacción organizada: agentes ejecutivos, amenazas de penas, fuerzas armadas.

Sus decisiones tienden a prever, ajustar y resolver conflictos estableciendo una distribución de bienes y valores entre los miembros de una comunidad. Aunque disponga de ese aparato de poder coactivo y de títulos de legitimidad, su principal fundamento de crédito para hacerse obedecer es la invocación del bien público. La designación tradicional del Rey como «un servidor», o la invocación del «bien público», el «bien común», o «el interés nacional» como fundamento de las decisiones de los gobernantes, son testimonio de este carácter benefactor que está en la raíz misma del poder.

VI

BIEN PÚBLICO, INTERÉS NACIONAL Y BIEN COMÚN

El bien público, bien común o interés nacional es hoy citado frecuentemente en la literatura política, y discutido con objetividad, al margen de la especulación tradicional de la filosofía neoescolástica sobre el concepto del bien común.

Ha sido la apreciación realista de los intereses como determinantes del comportamiento humano, quien ha abierto el tema de si existía un bien público, como símbolo del interés público, distinto de los intereses particulares. Esta dialéctica de los intereses públicos y privados se hacía presente en los más diversos aspectos de las investigaciones de la ciencia política sobre el comportamiento.

En el análisis de la conducta del representante en una asamblea hay dos focos de interpretación de su conducta. ¿Atiende al interés privado o particular de sus electores o inspira su conducta en un bien público general? Aquí están claramente contrapuestas dos esferas de lo privado y lo público, como la «parte» y el «todo», y, en consecuencia, como un interés parcial y un interés total.

En la construcción de modelos de conducta para comprender la política internacional se da esta misma oposición dialéctica con un carácter patente. ¿Cuál es el fundamento de las decisiones políticas, lo que se llama el «interés nacional», como defensa de la seguridad y la supervivencia de las naciones, o el interés de la convivencia pacífica y el progreso de la cooperación y el desarrollo de todas las naciones de la humanidad?

Interés nacional e interés de la comunidad internacional se hacen aquí presentes como dos motivaciones patentes de la conducta. El «interés na-

cional» tiene aquí una doble función: en su oposición dialéctica al interés de la comunidad internacional, como «nacionalismo» es un bien parcial frente a un bien «común», pero en cuanto es proyectado sobre el orden interno de cada Estado globaliza en el «bien público» o común los intereses privados de cada uno de los partícipes de una comunidad política.

La expresión «bien público» que venimos utilizando marca simplemente el contraste con los bienes que se definen como intereses privados. La expresión «bien común» tiene una larga tradición intelectual en la filosofía política y tiene aproximadamente el mismo significado desde el punto de vista negativo, esto es, como opuesto al bien que satisface intereses privados o particulares. Sin embargo, en esa elaboración a lo largo de los siglos, ha adquirido una precisión que conviene tener presente y que examinaremos después.

Con estos términos se cruza en la literatura política contemporánea otra expresión, proyectada preferentemente hacia el orden internacional, pero también presente en el orden interno, que ha merecido el honor de ser recogida en un extenso artículo en la reciente *Encyclopedia of Social Sciences*. Me refiero al término «interés nacional», que no deja de ser sugestivo y que merece ser tenido en cuenta en cuanto precisa la misma idea del bien público o común, en cuanto es expresión de la coexistencia de una comunidad política, como una «nación» diferenciada en el sistema actual del orden internacional.

El *interés nacional*, como un término acuñado por un uso continuo, merece alguna interpretación. No falta quien desde un punto de vista científico niegue su utilidad (10), pero lo cierto es que el término, tanto en la arena de la vida política práctica (sobre todo proyectada sobre el orden internacional), como en la ciencia política es un término usual que expresa una realidad que debe ser entendida.

En términos muy generales el significado es muy claro. Si el político se enfrenta a un problema invocando el interés nacional frente a intereses particulares concretos (por ejemplo, la utilidad de un aeropuerto, un ferrocarril o una carretera frente a los propietarios cuyas tierras se expropián), todos tenemos una clara intuición global de su significado. Lo mismo ocurre cuando el político invoca el interés nacional frente a presiones de otros estados. Fraenkel ha analizado este concepto en dos niveles diversos (11):

- a) Como una aspiración ideal de lo que sería la vida perfecta de un pueblo o su acción política ideal, aunque puedan incluso perseguirse circunstancialmente objetivos que lo contradicen. Así, por

(10) J. N. ROSENAU: «National Interest», *Intern. Encyclopedia of Social Sciences* (1968).

(11) J. FRAENKEL: *National Interest and the International Linkage Theory*, IPSA, Munich, 1970.

ejemplo, aunque el régimen soviético pueda proponerse como un ideal último la realización universal del comunismo, a corto plazo puede establecer relaciones amistosas con países burgueses o adoptar en su propio orden medidas como la Nueva Política Económica, que aparentemente lo contradigan.

b) En un nivel operativo el interés nacional se traduce en el conjunto de intereses y planes políticos que una nación persigue en un momento de su historia. Así como en el nivel de las aspiraciones responde a una voluntad de ser; en el nivel de los planes operativos está fundado en una apreciación realista de capacidades.

Entre los elementos que se contienen como variables de esa idea están el *desarrollo de poder* (que permite una mayor autonomía); la *ideología*; la *independencia del régimen político* y el *desarrollo económico de cada pueblo*.

En todo caso, en el nivel operativo, la definición del «interés nacional» puede ser objeto de prioridades como un contenido del bien público o común.

VII

EL CONTENIDO DEL BIEN COMÚN

La elaboración conceptual del bien común, desgastada por el uso tópico y vulgar que a veces de ella se hace, es muy simple. Comprende lo que es bueno para el hombre, ya sea en el orden material, espiritual o social. Pero lo comprende como un bien humano que es *público o común*, esto es, en cuanto se realiza en la sociedad y añade algo cualitativamente diverso a lo que llamamos bienes privados o particulares por estar referidos a un solo hombre. Esta idea de comunidad o publicidad del bien cualitativamente diverso del bien privado, puede entenderse mejor si pensamos en las cinco formas en que un bien puede ser considerado como público o común. Esto es:

a) Como un *patrimonio colectivo* que es de todos y de nadie. Por ejemplo, un buen sistema de comunicaciones, o la existencia de un orden jurídico estable.

b) Como un *orden justo de distribución* de los bienes individuales que cada uno usa exclusivamente.

c) Como una existencia de bienes *comunicables* que al transmitirse enriquecen a los demás, sin que se prive de ellos al que los

posee. Su ejemplo más característico es el saber y todos los contenidos de la cultura.

d) Lo que es *esencial humano*, esto es, lo que constituye el desarrollo o ejercicio de facultades inherentes al ser humano. Como, por ejemplo, la libertad o la responsabilidad.

e) La proyección de estos bienes en el orden internacional como «interés nacional».

VIII

LA PROYECCIÓN METODOLÓGICA DEL CONCEPTO DEL BIEN PÚBLICO

¿Cómo se proyecta este concepto en la definición y resolución de temas políticos? ¿Es sólo un concepto abstracto para entender la naturaleza de la vida política, o es susceptible de un desarrollo que podemos aplicar con fruto a cuestiones concretas? ¿Constituye sólo un concepto científico o puede ser un instrumento que nos permita adoptar decisiones en la función práctica de una ciencia aplicada?

La idea de un bien público común, aunque pueda tener repercusiones emocionales, como la idea de libertad, es, sin duda, un concepto abstracto. Pero debemos arbitrar desde esa idea los métodos de aplicación que nos permiten enfocar y analizar los problemas políticos concretos para mostrar su fecundidad. Hay que retener cuatro ideas de método que hacen operativa esta idea de un bien común público:

a) El bien público común entraña la idea de una plenitud de bienes. Deja abierto, por consiguiente, el examen de las *carencias* de aquellos bienes humanos que faltan en una sociedad, desde medios de subsistencia o cultura, o seguridad pública, o independencia nacional, y a los que debe concederse una prioridad. Lo llamaremos *método de carencias*.

b) Aún constatada una carencia hemos de tener en cuenta si existen medios para satisfacer esa necesidad. El segundo paso será, pues, analizar la existencia de *posibilidades o medios adecuados* para cubrir esa carencia. Lo llamaremos el método de los *medios disponibles*, que nos indica, al ponderar varias alternativas, cuáles sean las soluciones posibles o más viables. Por ejemplo, el abastecimiento puede conseguirse favoreciendo la producción o mediante la importación.

c) Aun no existiendo esos medios, podemos crearlos. El tercer paso, será, pues, la *creación de los medios necesarios* para hacer posible un objetivo determinado. Por ejemplo, la ordenación del crédito para desarrollar la industria, o la garantía de determinadas libertades para afirmar el sentimiento de responsabilidad. Lo llamaremos *método de los medios necesarios* que convierte esos medios en objetivos inmediatos.

d) En la técnica de aplicación de estos métodos hay que distinguir también cuál va a ser el instrumento que se utilice para satisfacer esa carencia. Este medio puede tener una doble naturaleza. Bien puede ser *estimular* la acción privada; bien puede ser la *intervención* de órganos públicos que integren, suplan u ordenen esa acción privada, o que asuman funciones en relación con fines que entrañan un poder social importante (por ejemplo, desarrollo de la energía atómica o de la distribución del crédito). Lo llamaríamos *método de los medios públicos o privados*.

Volvemos de nuevo a insistir en que esta atención a los objetivos que integran el bien público, se refiere siempre a la formulación de decisiones vinculantes, esto es, en que interviene un *poder público*, y que además entrañan en cierta manera una duda o un *conflicto*. Son, pues, métodos para determinar *decisiones políticas* y su aplicación. Esto es, para resolver de una manera vinculante entre varias alternativas en discusión.

IX

ESTRUCTURA SOCIAL Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Planteado así el problema de las necesidades de una sociedad, podemos servirnos de otro modelo para ver cómo estas necesidades se presentan y se atienden en una comunidad política.

Como es natural, esas «carencias» pueden y deben ser sentidas, y, por consiguiente, reclamadas por los hombres. ¿Cómo se presentan esas necesidades? ¿En qué medida y cómo son satisfechas por la organización política?

El modelo propuesto es distinguir entre la *estructura social* en que se organizan fuerzas que demandan la satisfacción de necesidades, y la *organización política*, como conjunto de órganos de poder que reciben esa demanda de necesidades y les dan o no una respuesta adecuada.

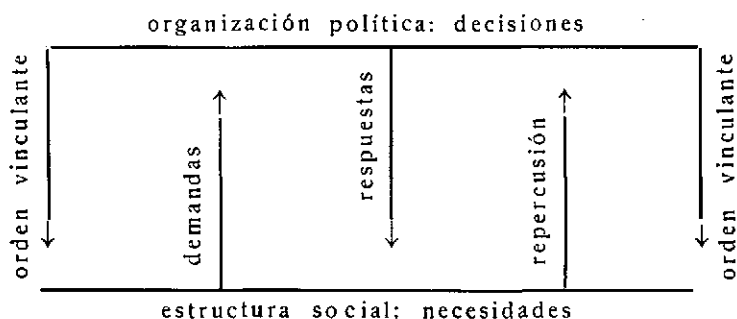
El modelo comprende, pues, un proceso entre dos términos. Desde la

estructura social (ES) se elevan demandas a la organización política (OP), a la que ésta da o no respuesta.

ES - demanda ←————→ OP - respuesta

Las respuestas que da la organización política entrañan decisiones, y en su caso realizaciones de esas decisiones. En todo caso, los canales de presentación de demandas y la forma de las respuestas están afectados por el orden jurídico que establece y desarrolla la organización política. La estructura social y sus procesos son definidos jurídicamente. Tanto las decisiones como las realizaciones pueden ser o no satisfactorias. Cuando son satisfactorias crean confianza y soporte por parte de la estructura social. Cuando no son satisfactorias crean desconfianza e insatisfacción en esa estructura social. Esta *repercusión* (feedback) comprende los efectos o resultados no queridos, que inciden en la manifestación de otras necesidades o en los medios adoptados para su satisfacción.

El modelo puede representarse así:



El esquema comprende el catálogo de carencias que pueden señalarse con un criterio objetivo, como unas carencias sociales efectivas, o como una necesidad que valora el observador o analista con un juicio o un propósito político, o que son exigencias históricas reales sea cual fuere su valor, de un grupo o un sector.

Comprende también las decisiones, con las alternativas sobre las que esas decisiones se han producido, y la realización de esas decisiones.

Por último, debe expresar la repercusión o el dividendo político, por llamarlo así, de confianza o desconfianza, de firmeza o debilidad del poder, que se produce como consecuencia de ese proceso, y los efectos no queridos y sus posibles incidencias sobre otras demandas.

Sobre estos supuestos, cabe analizar en relación con una comunidad política:

- a) Aquellas necesidades que por significar una carencia se hacen relevantes desde el punto de vista de un bien público o común; y aquellas aspiraciones que se presentan como contenido del interés nacional.
- b) En qué medida estas carencias se presentan como demandas, es decir, se presentan como un bien apetecible para los ciudadanos que piden o exigen su satisfacción, o qué condiciones han determinado que esto no ocurra.
- c) Qué extensión tienen esas necesidades y a qué grupos afectan.
- d) Qué canales tienen esas demandas para presentarse, o en su caso, cómo son reconocidas o propuestas por las agencias de poder.
- e) En qué medida son estables, incidentales o coyunturales.
- f) Quién decide las prioridades de aquellas demandas a las que se ha de dar una respuesta.
- g) Cómo se controla la presentación de demandas.
- h) Qué alternativas y medios existen para satisfacerlas.
- i) Por qué se prefiere una alternativa o un medio público o privado.
- j) Cuáles han sido las respuestas, como decisiones o realizaciones del poder público y cuál ha sido su repercusión y especialmente su incidencia sobre otras necesidades.

No es necesario insistir que las demandas tienen normalmente un sujeto colectivo y que representa intereses y opiniones, en polémica o conflicto con otras opiniones, y que la estructura de esos grupos, su dimensión y su fuerza, debe completar ese estudio.

X

LOS INTERESES Y LAS DEMANDAS

Podríamos plantear el tema en términos operativos, esto es, como programa de una investigación, en los siguientes términos:

A)

Se debe partir de un cuadro general de necesidades que son susceptibles de demandas y respuestas decisorias del poder público. Este cuadro puede ex-

presarse en forma de un catálogo general de intereses que se proyectan después sobre el análisis de los temas específicos de cada comunidad.

En este catálogo general, los intereses se pueden clasificar en tres conceptos:

1.º *Demandas y respuestas referentes a los derechos y la situación socio-económica del hombre.*

- Nivel de vida (salario, coste de alimentación, vivienda, etc.).
- Trabajo (derecho al trabajo y paro, obras públicas).
- Vivienda.
- Familia (salario familiar, trabajo, vivienda, enseñanza).
- Salud (Seguridad Social).
- Transporte y comunicación (especialmente en el medio urbano).
- Enseñanza (en todos los niveles).
- Religión (libertad religiosa, enseñanza religiosa).

2.º *Demandas y respuestas referentes a la ordenación socioeconómica de la comunidad nacional.*

- Relocación de la población (emigración, polos de instalaciones industriales, urbanismo).
- Agricultura (distribución y concentración de la propiedad, precios agrícolas, créditos, tecnificación de los cultivos, regadíos).
- Industria (defensa de la empresa media, concentración y transformación de la industria, distribución territorial de la industria, automatización).
- Urbanismo (proyección sobre la ciudad de los problemas de vivienda, transporte, enseñanza, ambiente, etc.).
- Fuentes de riqueza (recursos y fuentes de energía).
- Ordenación del crédito y existencia de numerario y sus problemas conexos (inflación, divisas, etc.).
- Distribución de la renta.
- Igualdad de oportunidades.
- Justicia social (que puede proyectarse sobre todos los temas anteriores).

3.º *Demandas y respuestas referentes a la ordenación constitucional de los derechos civiles o políticos o a la organización del poder público.*

- Seguridad personal (protección contra el crimen y garantía de la libertad).

- Igualdad (no discriminación, no existencia de privilegios).
- Expresión del pensamiento.
- Asociaciones (civiles, culturales, sindicales, políticas, religiosas).
- Participación en la vida política y abstención (especialmente en elecciones).
- Formación de los equipos políticos y su renovación (generaciones).
- Centralización y autonomía o descentralización en el ámbito de la Administración local.
- Relaciones Estado e Iglesia.
- Relaciones entre los órganos de poder y su control.
- Sucesión de las instituciones.
- Seguridad exterior y defensa.
- Comercio exterior.
- Integración con otras comunidades supranacionales y condiciones económicas y políticas de esta integración.
- Organización internacional.

Al analizar estos temas (cuya enunciación no tiene carácter exhaustivo) en un país concreto deben seleccionarse aquellos que se han convertido en cuestiones *políticas*, o como se dice comúnmente, se han *politizado*. Esto es, se han definido como temas *polémicos* en que se pide una decisión vinculante del *poder*, en cuanto se proyectan sobre un *bien público*.

B)

No basta simplemente con plantear qué temas aparecen con un carácter político, sino que es necesario examinar las condiciones en que se presentan:

1.º ¿Quién presenta esos temas como políticos? O bien, ¿por qué no se han presentado? O bien, ¿por qué los han presentado personas distintas de aquellas que aparecen como directamente interesadas?

2.º ¿Quién controla los temas que se pueden presentar como demandas políticas?; y en su caso, ¿quién los puede excluir de la agenda de los temas a estudiar?

3.º ¿Qué canales existen para presentar esas necesidades como demandas?

4.º ¿Qué condiciones mantienen fuera de la temática política algunas necesidades que deberían presentarse como demandas?

5.º ¿Qué extensión tienen esas demandas y necesidades, considerando especialmente si afectan a todos o sólo a un sector geográfico o a una categoría social?

C)

Un segundo orden de cuestiones afecta ya a la *respuesta* de las demandas que se presentan como políticas :

1.º ¿Qué medios existen para satisfacer las necesidades que se presentan como demandas políticas? ¿Con qué medios alternativos pueden satisfacerse?

2.º ¿Qué demandas exigen crear medios que no existan, y que, por consiguiente, se convierten en objetivos inmediatos que son objeto de una demanda propia e independientes en cuanto condicionan la satisfacción de una necesidad inmediata?

3.º ¿Quién decide las prioridades entre las diversas demandas y entre los medios para satisfacerlas?

4.º ¿Qué condiciones determinan esas prioridades?

5.º ¿Por qué se prefiere una alternativa en cada caso? (como hecho histórico, o como juicio personal).

6.º ¿Los medios para satisfacer esas demandas son públicos (nacionalización, socialización) o privados?

D)

Por último, es necesario considerar la aplicación o realización práctica de esas respuestas y su repercusión :

1.º ¿Qué respuestas se han dado a las demandas de necesidades determinadas? (leyes, resoluciones administrativas o judiciales).

2.º ¿Qué aplicación se ha hecho de esas respuestas jurídicas?

3.º ¿La decisión y la aplicación han sido satisfactorias o no satisfactorias?

4.º ¿Estas respuestas y sus realizaciones o aplicaciones han determinado soporte y confianza en la autoridad, o desconfianza y protesta?

5.º ¿Qué incidencia ha tenido la respuesta a una demanda en la presentación de otras demandas o en la forma de satisfacerlas?

XI

QUIÉN Y CÓMO PRESENTA LAS DEMANDAS Y LAS CONTROLA

1. *El portavoz de las demandas*

Las demandas que se transforman en temas políticos no son presentadas necesariamente por aquellos a los que afecta ese interés. Por razones circunstanciales de orden afectivo o ideológico la presentación de demandas corresponde muchas veces a personalidades, grupos o instituciones, ajenos, en cierta manera, a los intereses que defienden, pero que sienten esas demandas como un deber moral o quizá a veces como una oportunidad política.

En general, puede decirse que la identidad entre el titular de una necesidad (material o espiritual) y la voz que la hace presente ante el poder público está en proporción al nivel de cultura general y cívica de los afectados. Las necesidades de los llamados grupos marginales, o de las mismas clases obreras, han tenido normalmente sus portavoces en individualidades o grupos ajenos a esas situaciones, pero que sentían como un deber moral asumir la defensa y la responsabilidad de quienes no tenían la conciencia cívica necesaria para hacerlo por sí mismos. El recelo con que el intelectual (sea un pensador, un sociólogo, o un eclesiástico) es visto por los «*beati possidentes*» en cualquier régimen socialmente consolidado, es porque estos intelectuales tiene el coraje de asumir como propias las situaciones ajenas que consideran injustas, y presentarlas en la arena política como demandas de justicia.

Los empresarios industriales o agrícolas o los funcionarios públicos aparecerán, en cambio, soportando y defendiendo sus propios intereses. Es más, probablemente establecerán agencias especializadas para la defensa consciente de esos intereses. Por el contrario, los grupos marginados, carentes de esa conciencia y esa cultura cívica, si alguna vez asumen la presentación o defensa de sus intereses, lo realizarán de una forma espontánea, irreflexiva, desordenada y quizá tumultuosa como una expresión de protesta violenta de una situación que consideran injusta.

Aún más, esta titularidad del portavoz de una demanda influye en las vías o canales, a través de los cuales esa demanda se plantea como un tema político. Estos canales están en función del sistema o régimen político, pero también son reflejo de la naturaleza y carácter de las demandas mismas y de los portavoces que las hacen presentes.

2. *Los canales de presentación de necesidades*

La presentación de demandas o exigencias constituye un elemento esencial del proceso político. Desde el siglo XIX el cauce más aparente de esta presentación de demandas o exigencias han sido los partidos políticos, y ésta sería la primera respuesta que el mismo profano daría —*prima facie*— a la pregunta de cómo se presentan las demandas o las exigencias que piden una decisión de poder político. Los partidos políticos se han identificado con la democracia representativa como organizaciones que articulan la opinión, educan y ofrecen élites políticas para el ejercicio del poder, organizan el proceso electoral básico como vía de relación entre la sociedad y los órganos de decisión política, y, sobre todo, formulan programas prácticos y concretos como plataformas electorales que canalizan la opinión y destacan determinadas exigencias como problemas políticos. A través de los programas de los partidos y de sus plataformas electorales (e inclusive de sus gabinetes de estudios que preparan proyectos de normas o de organización para realizar esos objetivos), las actitudes, ideologías y aspiraciones vagas se concretan en un proyecto de realización política.

El problema, sin embargo, es más complejo. Y en parte está enunciado en la misma presentación sumaria que hemos hecho de la función de los partidos políticos. Dificilmente serán los partidos quienes *descubran* las exigencias o necesidades de una sociedad. Mas normalmente serán los afectados por esa necesidad o carencia, o quienes estudian con un espíritu científico benefactor la estructura y las necesidades de una categoría, de una clase, de una región o de un pueblo, quienes detecten esa carencia que se presenta como una exigencia social y más tarde como una demanda política.

En cuanto esa carencia o necesidad se articula como una demanda o exigencia que pide ser satisfecha, presupone juicios morales sobre la vida social que parten de principios que pueden tener raíces en una actitud religiosa o pseudo religiosa como concepción del puesto del hombre en la sociedad y en el mundo. Los partidos por su propia naturaleza se limitan a recoger o agrupar las demandas que por su extensión o intensidad estiman que exigen una decisión del poder político. Hay, pues, que buscar esos canales de presentación de demandas en un estrato anterior.

Las individualidades que son capaces de formar corrientes de opinión descubriendo o denunciando necesidades sociales pueden tener más importancia que la organización de un partido. La prensa que difunde y vulgariza esas ideas, que están quizá expresadas en términos que no son accesibles al público medio, tiene como órgano de expresión de la *opinión* pública una im-

portancia trascendental. La Iglesia o, en general, las iglesias que definen la misión del hombre y le facilitan juicios morales sobre problemas existentes ocupan también un transfondo en esa presentación de demandas. Los propios afectados por esa necesidad o carencia, en la medida en que están organizados o se organizan para alcanzar un objetivo específico que afecta a sus intereses, como *grupos de interés* o de presión, son también agentes importantísimos de este proceso. A ellos habría que añadir todos los grupos que se inspiran en una ideología genérica que pretenden difundir, bien como sociedades de raíz religiosa, bien como grupos filosóficos, bien como clubs o asociaciones que promueven una idea política. En general, podríamos llamarlos *grupos de promoción*. Por último, cabría quizá asignar un puesto en este catálogo como *movimientos*, a corrientes semiorganizadas que se proponen valores a realizar en un futuro y que entrañan concepciones de la vida, que condicionan la fijación de objetivos, las decisiones políticas y la misma selección de equipos gobernantes. La semiorganización, la adhesión de masas, la indefinición de objetivos concretos inmediatos, son quizá las características de estos movimientos, que se diferencian de los partidos en su falta de organización y de programación política inmediata, y de los grupos de interés en su ideología general y en la no participación en las vías de presión características de estos grupos.

Sobre estos supuestos cabe intentar una clasificación de los canales de presentación de demandas, que unas veces se presentan como verdaderas agencias estables con una estructura organizada y otras tienen un carácter amorfo e intermitente.

a) En primer lugar, hemos de contar las instituciones sociales, públicas o administrativas, reconocidas y organizadas, como son la Iglesia o iglesias y sus comunidades (órdenes religiosas) o individuos; el Ejército y sus órganos, cuerpos o individuos, en cuanto actúan sirviéndose de la influencia aneja a su función militar; la Administración pública y, especialmente, en los que se refiere a España, los cuerpos especiales o sus individuos en cuanto se valen de las situaciones de poder o influencia en que están situados; y los mismos órganos de la organización política y sus partes o miembros (en España las Cortes, o el Consejo Nacional) en cuanto ponen de relieve en sus deliberaciones o iniciativas, intereses o necesidades que deben ser atendidas.

En los Parlamentos o Cámaras representativas la pregunta de un diputado, o la interpelación, o el derecho de proposición son vías explícitamente establecidas para esta presentación de demandas.

b) Las asociaciones expresamente constituidas para defender intereses o presentar demandas a la organización política, a las que puede denominarse en sentido técnico grupos de interés o de presión, con estructuras adecuadas

a su función, que las constituyen en agencias públicas de intereses. Tales son, por ejemplo, los sindicatos obreros o las asociaciones de empresarios, o las asociaciones agrarias o las federaciones o asociaciones de docentes o centros de enseñanza constituidos para defender sus intereses.

c) Los medios de comunicación como la prensa periódica, el libro, la televisión, el cine, y el teatro, en cuanto con sus informaciones hacen presentes necesidades o incluso proponen iniciativas que suscitan o expresan corrientes de opinión. El cine y el teatro pueden ser testimonio o tesis y constituir una vía de presentación de necesidades y una agencia de cambio político o social tan importante como la prensa o el libro.

d) Las acciones intermitentes formales e informales desde el ejercicio del derecho de petición, a la visita a una autoridad de una comisión de «fuerzas vivas», interesadas o no directamente en el problema, a la acción de pequeños grupos relacionados personalmente con quienes ejercen funciones públicas.

e) Hechos que representan el ejercicio normal de un derecho individual, pero que se manifiestan en forma masiva, como índice tácito de una demanda que necesita ser satisfecha, como, por ejemplo, los movimientos migratorios internos o la emigración al exterior.

f) Las manifestaciones anómicas (Merton, Almond), como el ejercicio legítimo o ilegítimo del derecho de manifestación, el motín, el silencio o el aplauso en un acto, las llamadas hoy acciones «contestarias» que quieren hacer presente una necesidad con un hecho violento, aparatoso y perturbador (interrupciones de un acto público, secuestros de aviones, etc), o la desobediencia civil.

g) Las declaraciones de entidades y organismos de carácter supranacional o internacional en cuanto definen niveles de justicia que ponen de relieve intereses o necesidades de cada país concreto, como son las encíclicas pontificias, las declaraciones de la O. I. T. o las declaraciones de derechos del Consejo de Europa o la Organización de las Naciones Unidas.

3. *Extensión y carácter de las demandas*

Las demandas tienen características propias que están en relación con el canal a través del cual se expresan, y en parte con la naturaleza de los titulares de los intereses y la misma naturaleza de éstos.

En primer lugar es necesario tener en cuenta la extensión de esas demandas. Estas pueden ser *generales* o nacionales, invocadas en nombre del bien público o del interés nacional; o *locales*, al servicio de los intereses de una re-

gión o una localidad; o *sectoriales*, atendiendo a los intereses de un sector económico (industria, agricultura, empresas de transporte, etc.); o de un *estrato*, categoría, clase social o profesión (obreros, funcionarios, clase media, etcétera); o de un cuerpo o un *grupo específico* (los docentes). Normalmente toda demanda particular tratará, en cierta manera, de presentarse como una demanda general y habrá de atender para clasificarla al contenido que hemos analizado anteriormente del bien público o del interés nacional.

En segundo lugar, debe atenderse al carácter de las demandas. Estas pueden ser (siguiendo la terminología de Almond) latentes o manifiestas; específicas o difusas; racionales o afectivas. Las demandas manifiestas constituyen una petición concreta que se formula de un modo explícito; las latentes necesitan ser interpretadas partiendo de hechos o de modos de conducta (por ejemplo, la abstención electoral o la falta de asistencia a un acto). Las demandas específicas se formulan como una petición concreta que trata de obtener una decisión a nivel de ley o de actuación administrativa en relación con un problema concreto (viviendas, elevación de salarios), mientras que las difusas se refieren a valores indeterminados que pueden proyectarse en decisiones muy variadas (libertad, «reforma de las estructuras»). Las demandas racionales se expresan normalmente en «un cuanto» que es mensurable y negociable (por ejemplo, la elevación de precios) y hay en ellas una invocación o fundamentación de beneficios que serán consecuencia de la satisfacción de esas necesidades; las afectivas son imprecisas y emotivas, como, por ejemplo, las referentes al uso de una lengua vernácula, no pueden ser negociadas y se traducen en movimientos de complacencia o indignación no razonada.

Hay un cierto paralelismo entre las demandas manifiestas, específicas y racionales, que tienden a presentarse con estas características que se articulan conjuntamente, y las demandas latentes, difusas y afectivas, que se presentan también normalmente como caracteres que se suman en una misma demanda.

No hay que decir que el mismo paralelismo se manifiesta entre estos caracteres y los canales mediante los que se expresan. Las instituciones y asociaciones son portavoces normalmente de demandas manifiestas, específicas y racionales; los medios de comunicación, las acciones intermitentes y las manifestaciones anómicas expresan demandas latentes, difusas y afectivas.

Las primeras son, en términos generales, susceptibles de una negociación y un compromiso; las segundas tienden, con frecuencia, a desencadenar conflictos de más difícil composición.

Merece también una especial consideración, sobre todo desde el punto de vista de su capacidad de conflicto, la distinción entre demandas concordes con el sistema social, económico y político y aquellas otras demandas que están en desacuerdo con el sistema. Esta distinción es especialmente importante desde

el punto de vista de la receptividad de la organización política. Esta tenderá a rechazar estas últimas demandas que sólo en largos plazos de formación de corrientes de opinión pueden obtener una respuesta satisfactoria.

4. *El control de demandas y los factores condicionantes*

Quién y cómo controla las demandas es un sugestivo problema que sólo permite ser explorado mediante el análisis de los medios de control de los canales de expresión que anteriormente hemos analizado. Este es uno de los puntos en que el proceso dinámico está condicionado por la existencia de un orden vinculante definido por la organización política.

Desde este punto de vista cabe un planteamiento muy simple en cuanto todos los canales a que nos hemos referido son normalmente objeto de una regulación jurídica o de una intervención administrativa que trata de controlarlos.

Las instituciones sociales públicas pueden estar en una relación más o menos íntima con la organización política, y las administrativas están vinculadas por su propia naturaleza a los órganos políticos de decisión. Así, por ejemplo, instituciones, como el Ejército o corporaciones de Derecho público con mayor o menor autonomía, tienen normalmente deberes de subordinación jerárquica o normas de intervención que pueden influir en la expresión de demandas por esas instituciones.

Las asociaciones constituídas como grupos de interés están vinculadas por la ordenación del derecho de asociación, así como los medios de comunicación por los límites de la expresión del pensamiento. El derecho de petición canaliza las acciones intermitentes y el derecho de reunión y las normas de orden público permiten, en cierta manera, un control de las manifestaciones anómicas.

La Administración pública no sólo está sujeta a un deber de obediencia, sino que el ejercicio de los derechos de asociación y expresión pueden tener características específicas que signifiquen un control más severo.

Un caso especialísimo en España es la organización sindical que se funda, por una parte, en el derecho de asociación y, por otra, está sujeta a controles específicos de la Administración en la llamada línea política o de dirección. En general, la regulación o prohibición del derecho de huelga como instrumento de defensa de intereses es otro medio de control.

5. *La simplificación, reducción y coordinación de intereses como opciones políticas*

Esta demanda de intereses precisa simplificarse, reducirse y coordinarse, para que pueda plantearse como propuestas de decisiones políticas que se orienten a satisfacer el bien público o el interés nacional.

Este proceso de simplificación, reducción y coordinación, implica un espíritu de compromiso y reajuste entre las distintas demandas y propuestas. Los órganos a través de los cuales puede realizarse este reajuste o compromiso que simplifique y coordine las demandas en propuestas alternativas de decisión, son fundamentalmente tres:

1.º El Gobierno y los órganos centrales de la Administración, en cuanto se ponen en contacto, bien con los portadores de intereses o con sus portavoces, a través de órganos consultivos o mediante acciones informales, o bien por la presentación de estos intereses a través de los medios de comunicación.

2.º Los representantes y los órganos colectivos que se constituyen como Asambleas o Parlamentos. Aunque estos representantes no estén directamente vinculados a intereses y doctrinalmente sean representantes del bien público, son portadores de esos intereses en cuanto las elecciones son periódicas y explícita o implícitamente han de tener en cuenta el interés de sus electores. La estructura del órgano (Asamblea o Parlamento) deliberante mediante el que los representantes actúan, facilita el compromiso o ajuste de intereses diversos, por contactos personales o a través de negociaciones en la deliberación de las comisiones.

3.º Los grupos, asociaciones o partidos políticos, en cuanto han de formular un programa de acción que sea atractivo, porque satisfaga los intereses de quienes prestan su adhesión al grupo, asociación o partido.

Estas asociaciones, grupos o partidos, pueden ser pragmáticos con una enunciación muy concreta de intereses; o ideológicos, proponiendo una ideología como criterio para resolver todos los problemas. Pueden ser también particularistas, o generales o nacionales, según que defiendan los intereses de un sector (por ejemplo, agrario) o de una región, o bien enuncien intereses generales. Pueden ser estables con una organización establecida y una red de comunicaciones y de órganos de decisión organizados, o bien intermitentes

con ocasión de un problema o de unas decisiones concretas, en cuyo caso pueden denominarse movimientos.

El proceso de decisión sobre estas demandas y los resultados y repercusiones que determinan a su vez, pueden también analizarse teóricamente, pero es preferible contemplarlos en sus manifestaciones históricas concretas, como puede hacer el lector en los estudios que se publican en este mismo número.

LUIS SÁNCHEZ AGESTA

R É S U M É

Dans ce travail, sont posés à des fins méthodologiques les thèmes principaux d'une Science appliquée de la politique. Dans d'autres travaux publiés dans ce numéro, apparaissent quelques unes des applications qui ont été faites de cette méthodologie.

L'accent est mis sur les objectifs qui se définissent comme politiques et sur le processus par lequel ils sont demandés, décidés et réalisés. Cette perspective se sert de beaucoup d'instruments du système dynamique de Easton nouvellement élaboré par Almond, et part de la conception traditionnelle dans la Science politique européenne d'une distinction entre société et gouvernement ou entre structure sociale et organisation politique.

Selon la première hypothèse la qualification de "politique" est une qualification historique qui affecte des contenus variables, selon qu'ils constituent des exigences du bien public, qu'ils présentent un caractère polémique ou conflictif et qu'ils requièrent une décision du pouvoir. Comme idée fondamentale de méthode est proposé un catalogue de contenus du bien public qui permet l'examen des "carences" de ces biens qui manquent dans une société et qui, se présentent comme sources de conflits, exigent une décision du pouvoir public et des méthodes publiques ou privées qui permettent de les satisfaire. Les carences sont senties par les hommes et, par conséquent réclamées, elles se présentent donc comme des demandes. L'organisation politique répond à ces demandes, réponse qui a une "répercussion" qui comprend les effets ou résultats désirés ou non désirés, qui peuvent coïncider avec la manifestation d'autres nécessités, avec les moyens adoptés pour leur satisfaction et avec l'appui que reçoit l'organisation politique.

Se pose le problème de la thématique générale des besoins qui peuvent se présenter comme des carences et sont analysés les porte-paroles des demandes, les canaux de présentation des demandes, le contrôle qui peut s'exercer sur les demandes et les agences qui articulent et simplifient cette présentation.

S U M M A R Y

This essay reviews the principal themes of an applied Political Science for methodological purposes. Other contributions to this issue deal with some of the applications of this methodology in practice.

The accent is placed on objectives defined as political and on the process by which they are called for, decided upon and achieved. This approach makes use of many of the tools supplied by Easton's dynamic system as reworked by Almond and takes for its starting-point the traditional distinction made in European Political Science between society and government or between social structure and political organization.

The first hypothesis is that "political" is a "historical" adjective used to describe variable contents in that they constitute needs affecting the common good, presented polemically or conflictively and demanding decision from above. A catalogue of contents under the heading of this common good to permit examination of the "lack" of any goods in a given society—which, since it is presented "conflictively", requires government decision—and of the public or private means by which each "lack" is met is proposed as basic to the method. A "lack" is felt and gives rise to an expressed need which is presented as a demand. The political organization responds to these demands, and these responses have "repercussions" that include the effects or results desired and not desired, which in their turn may affect the manifestation of other needs, the means adopted for their satisfaction and the support received by the political organization.

The general subject of needs arising in the shape of "lacks" is dealt with and the spokesmen for demands, the channels through which demands are presented, the control that may be brought to bear on demands and the agencies that articulate and simplify their presentation are analyzed.