

VIEJAS Y NUEVAS FRONTERAS DE LA SOCIOLOGIA POLITICA ⁽¹⁾

Las crisis de la Reforma y de la Revolución Industrial que crearon la sociedad moderna, dieron también a luz a la Sociología Política. Estas crisis —que implican el hundimiento de una so-

(¹) La REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS se complace en expresar su agradecimiento al Dr. ROBERT K. MERTON, profesor de Sociología de la Columbia University, de Nueva York, y a Mr. ARTHUR ROSENTHAL, Presidente de la Casa Editorial Basic Books, Inc., por su amabilidad, que hace posible la publicación de este trabajo en sus páginas. El artículo del profesor LIPSET aparecerá a principios de 1959 en el libro *Sociology Today: Problems and Prospects*, cuyos editores son Robert K. Merton, Leonard Broom y Leonard S. Cottrell, Jr.

(1) Este trabajo fué escrito como parte de un proyecto para analizar las investigaciones sobre el comportamiento político comparado, subvencionado con fondos de la Behavioral Sciences Division de la Ford Foundation y el Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council. Por su ayuda en la preparación y revisión de este artículo, estoy en deuda con ROBERT BLAUNER, AMITAI ETZIONI y ROBERT K. MERTON.

Este trabajo no trata de resumir todas las investigaciones en este campo, ya que en años recientes han aparecido varios «trend-reports» sobre la Sociología Política. Para ulteriores referencias bibliográficas y tratamiento de muchas áreas de las que este artículo no se ocupa, ver: L. L. BERNARD: «The Field of Political Sociology», *Journal of Social Philosophy*, III, 1938, 124-138; R. HEBERLE: «Principles of Political Ecology», en K. G. Specht, ed.: *Sociologische Forschung in unserer Zeit* (Cologne: Westdeutscher Verlag, 1951); R. HEBERLE: *Social Movements: An introduction to political sociology* (New York: Appleton-Century Crofts, 1951); BERELSON, B., LAZARSFELD, P. F., y MCPHEE, W. N.: *Voting* (University of Chicago Press, 1954). Apéndice A; S. M. LIPSET, P. F. LAZARSFELD, A. H. BARTON y J. LINZ: «The Psychology of Voting: An Analysis of Political Behavior», en G. Lindzey, ed.: *Handbook of Social Psychology*, II (Cambridge: Addison-Wesley, 1954), pp. 1124-1175; G. DUPEUX: «Le comportement electorale», *Current Sociology*, 3 (4), 1954-1955, pp. 281-343; O. STAMMER: «Gesellschaft und Politik», en *Handbuch der Soziologie* (Stuttgart: Ferdi-

ciudad tradicional y de su autoridad también tradicional— pusieron de relieve por vez primera la diferencia entre Sociedad y Estado y plantearon el siguiente problema: ¿Cómo puede una sociedad conservar en su seno el conflicto continuo entre sus miembros y entre los grupos sociales que la componen y mantener a la vez la cohesión social y la legitimidad de la autoridad estatal?

Con la división entre los gobernantes absolutos del siglo XVII y la naciente burguesía se pusieron de manifiesto las distinciones entre hombre y ciudadano y entre Sociedad y Estado. Esta doble distinción fué a la par causa y consecuencia de la crisis de la legitimidad de la autoridad del Estado que algunos habían comenzado a poner en cuestión y otros a negar totalmente. Fué Bodino el primero que formuló la idea de la soberanía del Estado sobre las demás instituciones dentro de los confines de la nación, con el fin de justificar la primacía del Estado en una era de división religiosa. Otros filósofos como Hobbes, Locke y Rousseau trataron cada uno a su modo de resolver el problema básico: la necesidad de encontrar un nuevo tipo de consenso secular comparable a la solución religiosa de la Edad Media que fuese capaz de salvar la separación entre la Sociedad y el Estado.

Los padres de la Sociología Política del siglo XIX tomaron posición en esta controversia entre Estado y Sociedad. Como era de esperar, hombres como Saint-Simon, Proudhon y Marx se pusieron de parte de la sociedad; ella era el armazón que había que fortalecer y reforzar, en tanto que el Estado tenía que ser limitado, controlado por la sociedad o abolido. Del otro lado estaban los que apoyaban al Estado, Hegel y sus seguidores, Lorenz von Stein y otros, para los que en parte la solución del problema consistía en subordinar los elementos sociales al Estado soberano.

La Sociología Política parece haber nacido de esta polémica y haber resuelto, por lo que a ella toca cuando menos, el problema

nand Enke, 1955), pp. 530-611; O. STAMMER: «Politische Soziologie», en A. Gehlen and H. H. Schelsky, eds.: *Soziologie: Ein Lehr und Handbuch zur Modernen Gesellschaftskunde* (Dusseldorf-Köln: Engen Diederichs Verlag, 1955), pp. 256-312; S. M. LIPSET: «Political Sociology, 1954-55», en Hans Zetterberg, ed.: *Sociology in the United States of America* (Paris, UNESCO, 1956), pp. 43-55; R. BENDIX and S. M. LIPSET: «Political Sociology. A Trend Report and Bibliography», *Current Sociology*, 6 (2), 1957, pp. 79-169; JOSEPH S. ROUCEK: «Political Sociology and Public Administration in U. S. A.», *II Político*, XXII, 1957, pp 519-533.

básico. La solución, como acontece con tantos otros dilemas intelectuales, parece reducirse simplemente a declarar que su formulación era inadecuada y que el error consiste en tratar de ocuparse del Estado y de la sociedad como si fueran dos organismos independientes y que no se debería preguntar cuál de ellos es más importante o preferible. Los sociólogos políticos sostuvieron que el Estado es sólo una institución entre otras muchas instituciones políticas y que las instituciones políticas forman un conglomerado de instituciones *sociales* comparable a muchos otros conglomerados: familiares, económicos, religiosos y otros; que las relaciones entre estas instituciones, entre estos conglomerados, constituyen el objeto de la Sociología General y que las relaciones entre las instituciones políticas y otras instituciones son justamente el objeto de la Sociología Política. Cuando los sociólogos han discutido con los científicos políticos acerca de las credenciales de la Sociología Política, los primeros han defendido que teóricamente carece de sentido el estudio independiente del Estado y demás instituciones políticas. Talcott Parsons, por ejemplo, ha sugerido que el estudio de la política no puede ser «tratado en términos de un esquema conceptual específicamente particularizado... justamente porque el problema político de todo sistema social sirve de foco para la integración de todos sus componentes analíticamente distinguibles y no sólo de una clase especialmente diferenciada de estos componentes» (2).

Desde el punto de vista de la Sociología parece que el debate entre los defensores del Estado y los defensores de la sociedad ha concluído. El tema central de este trabajo, sin embargo, es que siendo así que ya no se alude por sus nombres a los objetos de la controversia, el Estado y la Sociedad, el dilema subyacente a la controversia, esto es, el adecuado balance entre conflicto y consenso, persiste aún. Las diferencias entre los «defensores» del Estado y de la Sociedad han continuado entre la Ciencia Política y la Sociología (y dentro de las dos disciplinas). En gran medida, la Ciencia Política ha sazonado como la disciplina del «Estado», como la ciencia que se ocupa de las funciones positivas y manifiestas de las instituciones políticas. A su vez, la Sociología Política, continuando en su línea original, ha sido la disciplina «radical» que

(2) TALCOTT PARSONS: *The Social System* (Glencoe: The Free Press, 1951), pp. 126-127.

acentúa el conflicto social y el cambio social y se concentra en las funciones latentes, los aspectos informales y, más que la Ciencia Política, en los aspectos disfuncionales de la política. Y así, como se indicará más detalladamente después, la Ciencia Política se ha preocupado por la *administración pública*, o por cómo hacer eficaces las organizaciones gubernamentales, en tanto que la Sociología Política se ha interesado por la *burocracia*, y con frecuencia por sus tensiones y violencias internas.

Pero si bien el tema central del estudio de la política es el problema del consenso y de la división, hasta hace muy poco tiempo la Sociología se ha afanado mucho más por estudiar las condiciones que facilitan la división que por analizar los requisitos del consenso político. Un modo de desmenuzar las implicaciones de esta afirmación sobre la Sociología Política consiste en examinar con brevedad, en la primera parte de este trabajo, las ideas de los cuatro grandes sociólogos políticos europeos que son fundamentales en la Sociología Política: Marx, Tocqueville, Weber y Michels. En la segunda parte se mostrará cómo persisten las mismas preocupaciones teóricas y preferencias valorativas en los análisis contemporáneos de problemas como la conducta electoral, los movimientos extremistas, la burocracia, el gobierno interno de las asociaciones voluntarias y el poder. Por último, trataré de identificar ciertos problemas descuidados, tales como el estudio de la legitimidad como problema político, que para mí por lo menos señalan las fronteras futuras de la Sociología Política americana.

EL CONFLICTO DE CLASES Y EL CONSENSO: MARX Y TOCQUEVILLE

La mayor parte de los intelectuales posteriores a la Revolución Francesa se preocuparon por el problema del conflicto o por el del consenso. Los revolucionarios se preocuparon sobre todo, como es natural, de fomentar el conflicto y los conservadores de mantener la estabilidad social mediante la defensa de la autoridad de la Iglesia y del Estado, del «trono y altar». Pocos se interesaron por analizar las condiciones de equilibrio entre el conflicto y el consenso.

El intelectual más responsable de la tendencia a considerar el conflicto como el meollo mismo del estudio de la política y de la

libertad es Karl Marx. Alexis de Tocqueville, por su parte, fué el primer exponente importante de la idea de que la democracia como sistema social supone un equilibrio entre las fuerzas del conflicto y del consenso.

Acaso la clave para entender el pensamiento de Marx sobre el conflicto y la cohesión reside en reconocer que en su sistema una sociedad compleja puede estar caracterizada por el conflicto constante (incluso suprimido) o por el consenso, pero no por una combinación de ambos. El conflicto y el consenso eran, para él, alternativas más que tendencias divergentes que pudieran equilibrarse dentro de una sociedad. Por un lado, él proyectó el consenso, la armonía y la integración hacia el futuro comunista (y en cierto grado hacia el pretérito comunista); por otro, en el período histórico que media entre el comunismo primitivo y el éxito venidero de la revolución proletaria prevalece el conflicto o el absolutismo y el gran hecho histórico es la lucha de clases.

La naturaleza de su futura sociedad armoniosa es importante para entender su perspectiva sociológica. El tiene la visión de la armonía de una sociedad anarquista en la que no existen divisiones y en la que, por tanto, no se necesita un sistema institucionalizado para tomar decisiones sociales. El sistema político del futuro que Marx preveía no era la democracia institucionalizada, sino la anarquía. Para alcanzar esta sociedad armoniosa debe antes desaparecer toda fuente de diferenciación y conflicto. Ello supone concretamente la necesidad absoluta de concluir con la división del trabajo, porque si se acaba con la diferenciación de los cometidos en la esfera económica se eliminará la principal fuente de conflicto social. De este requisito previo a una sociedad armoniosa brota la famosa afirmación de Marx acerca del cometido económico del hombre en el comunismo: «En la sociedad comunista, donde nadie tiene una esfera exclusiva de actividad sino que cada uno puede realizarse a sí mismo en la rama que desee, la sociedad regula la producción general y hace posible que yo haga una cosa hoy y otra mañana, que cace por la mañana y pesque después de comer, que cuide del ganado por la tarde y critique después de cenar, según me plazca, sin convertirme por ello en cazador, pescador, pastor o crítico» (3). Esta afirmación no es

(3) KARL MARX: *The German Ideology* (New York: International Publishers, 1939), p. 22.

simplemente un sueño ilusorio de Marx respecto a un futuro utópico. Aquí Marx establece una de las condiciones básicas de su paraíso en el que no hay conflicto de intereses ya que el comunismo «es la verdadera solución del antagonismo entre el hombre y la naturaleza, entre hombre y hombre...» (4). Condición primaria del comunismo es la eliminación de todas las fuentes sociales de diferenciación, incluyendo la distinción entre campo y urbe (5).

Puesto que el consenso no es problema en una sociedad comunista y es imposible o por lo menos moralmente indeseable en una sociedad estratificada dominada por una clase explotadora, Marx no se interesó por las fuentes de la solidaridad ni por los valores sociales generales de la sociedad precomunista. Más bien su interés por estos temas implicaba el análisis de los factores que contribuían al robustecimiento de las fuerzas contendientes. La lucha de clases en la sociedad capitalista era vista en función de la cohesión interna y de la organización de las unidades contendientes, en especial del proletariado. Empero, Marx jamás se interesó realmente por comprender los mecanismos psicológicos a cuyo través podían disciplinarse los intereses de los individuos, ni siquiera con el fin de aumentar la fuerza de las clases. En un interesante pasaje, escrito en su juventud, Marx planteó el problema en los términos siguientes: «Comoquiera que los intereses personales aumentan continuamente, quiéralo o no la persona, hasta convertirse en intereses de clase, en un interés común que gana existencia independiente frente a las personas individuales, en esta independencia asumen (ellos) la forma de intereses generales, entran como tales en oposición con los individuos reales y en tal oposición, según la cual se definen como intereses generales, pueden ser concebidos por la conciencia como intereses ideales y hasta religiosos y sacros» (6). Aunque plantea (en lenguaje hegeliano) el problema de la socialización de las necesidades individuales en valores sociales necesarios, Marx nunca trató de responder a esta pregunta, ni en este artículo ni en ningún otro de

(4) Citado de la edición francesa de *The Holy Family*, en G. Gurvitch: «La Sociologie du jeune Marx», *Cahiers Internationaux de Sociologie*, IV, 1948, p. 25.

(5) *The German Ideology*, op. cit., p. 44.

(6) K. MARX: «Ideology - "Saint Max"», *Gesamtausgabe*, I, 5, p. 226, citado en *The German Ideology*, op. cit., p. 203.

sus escritos posteriores (7). No se preocupó por la necesidad de que la sociedad mantenga instituciones y valores que faciliten su estabilidad y cohesión. Las imposiciones sociales no cumplían para Marx funciones socialmente necesarias sino que más bien facilitaban primariamente el régimen clasista.

La teoría de Marx no reservaba lugar alguno para la democracia en el comunismo, ni siquiera en el nivel teórico. Su teoría, como hemos visto, consta sólo de dos tipos sociales mutuamente exclusivos: una sociedad en conflicto y una sociedad en armonía. Dado que la primera sociedad es intrínsecamente destructora de la dignidad humana y debe ser abolida, y puesto que la segunda no posee fuentes de conflicto y por ende no precisa instituciones democráticas, Marx se desinteresó por completo por toda clase de salvaguardias al poder del Estado, por la necesidad de la división de poderes, por las protecciones de las garantías jurídicas, por una constitución, por un «bill of rights», y demás mecanismos democráticos (8). La historia de la Revolución Rusa ha mostrado ya algunas de las horribles consecuencias de la puesta en práctica de una teoría que sólo comprende tipos ideales inexistentes, es decir, sociedades en armonía absoluta y sociedades en conflicto constante.

A primera vista la teoría de Tocqueville parece formalmente similar a la de Marx, ya que ambos destacan la solidaridad de las unidades sociales (Marx la de las clases y Tocqueville la de las comunidades locales y organizaciones voluntarias) y la necesidad de conflicto entre estas unidades sociales. No obstante Tocqueville, a diferencia de Marx, prefirió deliberadamente destacar los aspectos políticos *positivos* de las unidades sociales, que podían cumplir simultáneamente las funciones de mantenimiento de la división política y del consenso político. El no proyectó hacia el futuro su sociedad armoniosa, ni separó tampoco espacial o temporalmente los factores que promueven la integración social.

(7) La mejor discusión marxista del problema del desarrollo de la cohesión de clase y de la superación de los intereses personales en favor de los intereses de clase puede encontrarse en GEORG LUKACS: *Geschichte und Klassenbewusstsein* (Berlín: Malik, 1923).

(8) Ver su ataque al «bill of rights» de la Segunda República Francesa como impostura, en «The 18th Brumaire of Louis Napoleon», en V. Adoratsky, ed.: *Selected Works of Karl Marx* (Moscow: Cooperative Publishing Society of Foreign Workers in the U. S. S. R., 1935), pp. 328-329.

de las causas de división. Por ejemplo, las propias unidades, el Gobierno Federal y los estatales, el Congreso y el Presidente, que funcionan de modo autónomo y por ello necesariamente en estado de tensión, dependen también las unas de las otras y están engarzadas por los partidos políticos. Las asociaciones privadas, que originan restricciones al poder del gobierno, sirven también de canales importantes para implicar a la gente en la política. En resumen, son mecanismos para crear y mantener el consenso indispensable en una sociedad democrática.

La preocupación de Tocqueville por un sistema político pluralista procedía de su interpretación de las tendencias centralizadoras de la sociedad moderna. Los procesos de industrialización, burocratización y nacionalismo, a la vez que atraían hacia la política a las clases bajas, minaban los centros locales de autoridad y concentraban más y más el poder en el Estado Leviatán. Tocqueville temía que el conflicto llegara a desaparecer con la existencia de un único centro de poder, el Estado, al cual ningún grupo tendría fuerza suficiente para oponerse (9). *No habría competencia política porque no habría bases sociales para mantenerla.* Igualmente temía que también el consenso se vería minado en la sociedad de masas. El individuo atomizado, desarraigado de toda participación en una unidad social políticamente significativa, carecería de interés bastante para participar en la política y hasta para aceptar cualquier régimen. La política ni tendría esperanza ni tendría sentido. La apatía mina el consenso y la apatía es la actitud de las masas en el Estado que Tocqueville predecía como resultado final de la sociedad industrial burocratizada.

Su estudio de América le sugirió dos instituciones que podían combatir al nuevo Leviatán: el autogobierno local y las asociaciones voluntarias. Estas actividades le parecían condición básica para la estabilidad de los sistemas políticos democráticos. Por hacer posible la difusión de ideas beneficiosas entre sus miembros y por crear entre ellos consenso crean también las bases para el conflicto entre una organización y otra. Y en el curso de este proceso

(9) ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *Democracy in America*, I (New York: Vintage Books, 1954), pp. 9-11. El impulso histórico hacia una sociedad de masas a través de la eliminación de los grupos locales y centros intermedios de poder entre el individuo y el Estado nacional ha sido analizado por ROBERT NISBET: *The Quest for Community* (New York: Oxford University Press, 1953).

cumplen también los demás cometidos que Tocqueville quería que desempeñara toda organización social: limitar el poder central, crear nuevos centros de poder autónomos para competir con los ya existentes y colaborar a la educación de dirigentes potenciales de la oposición proporcionándoles experiencia política (10).

La diferencia entre el enfoque de Tocqueville y el de Marx no dió como resultado dos análisis contradictorios de las funciones de las diversas instituciones sociales, aunque sirvió para hacer una *evaluación* muy diferente de los mismos procesos y mecanismos. La afirmación de Marx de que la religión es el «opio de las masas» es un reconocimiento de su función integradora. Tocqueville reconoció igualmente la función «narcotizante» de la religión —«la religión, pues, es simplemente otra forma de esperanza...» (11)—. Para Marx la religión era una fuente de engaños para los estratos inferiores, un mecanismo para ajustarlos a su suerte en la vida y para evitarles percibir sus propios intereses de clase. Tocqueville, por el contrario, veía aumentar la necesidad de las creencias religiosas en proporción directa al estado de la libertad política. A medida que las instituciones políticas de una sociedad se hacían menos coercitivas y dictatoriales, precisaban más de un sistema de creencias sagradas comunes que ayudaran a limitar la actuación tanto de los gobernantes como de los gobernados.

La importancia de Marx y Tocqueville para la Sociología Política Contemporánea reside en el hecho de que son ellos los originadores clásicos de muchos de los principales campos de interés actuales. Antes de pasar a ocuparme de otras tendencias más recientes de la Sociología Política, lo haré de otros dos teóricos cuyas obras son básicas en este campo: Weber y Michels.

BUROCRACIA Y DEMOCRACIA: WEBER Y MICHELS

La diferencia entre las preocupaciones de Marx y Tocqueville en el siglo XIX, con su acentuación del consenso y del conflicto de clases, y las preocupaciones de Weber y Michels en el primer cuarto del siglo XX por la realización de valores a través de la burocracia

(10) Para una elaboración de estas ideas, ver S. M. LIPSET, M. TROW y J. S. COLEMAN: *Union Democracy* (Glencoe: The Free Press, 1956).

(11) TOCQUEVILLE, *op. cit.*, p. 321.

pueden explicarse como una acomodación del pensamiento a la Revolución Industrial. Muchos filósofos sociales del siglo XIX se inquietaron por los efectos perturbadores de la Revolución Industrial sobre la sociedad y por las posibilidades de hacer cuajar estructuras políticas democráticas. Como Marx, algunos creían, o esperaban, que la estabilidad política y social era intrínsecamente imposible en una sociedad industrial y urbanizada, caracterizada por la competencia económica y por el afán de lucro y anhelaban un sistema nuevo más estable y más moral. Por contraste, algunos pensadores del siglo XX, occidentales sobre todo, abandonan el problema de la relación entre el sistema económico (definido como propiedad y control de los medios de producción) y las demás instituciones sociales; para ellos el problema ha dejado de ser el de los cambios necesarios para modificar o destruir el capitalismo y sus instituciones. Más bien, su tema central lo constituyen ahora las condiciones sociales y políticas de una sociedad burocratizada. Puesto que muy pocos creen factible volver a las comunas de pequeños productores, la cuestión es la siguiente: ¿Qué complejos institucionales son posibles dentro de una sociedad burocrática?

Bastantes oponentes del marxismo pueden envanecerse de haber dicho hace mucho tiempo que el socialismo no acabaría con muchos de los males que atacaba. En el análisis sistemático de la estructura social comparada, sin embargo, Weber y Michels fueron de los primeros en establecer algunos teoremas básicos y en empezar a investigar el postulado de que el problema social de la política moderna no era el capitalismo ni el socialismo sino la relación entre burocracia y democracia. Weber vió en el socialismo una extensión, y no una exclusión, del proceso de racionalización endémico en la industrialización capitalista. La burocratización es una forma institucional básica a todas las sociedades modernas (12). Para Michels, la oligarquía, el gobierno de un pequeño grupo que elige sus propios sucesores, era un proceso común a todas las grandes organizaciones. Ambos pusieron todo su empeño en argumentar y en tratar de demostrar a través de la investigación que las organizaciones y las sociedades socialistas eran tan burocráticas y oligárquicas como las capitalistas.

(12) Ver MAX WEBER: «Zur Lage der bürgerlichen Demokratie in Russland», *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 22, pp. 364 ff.: «Der Sozialismus», en *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* (Tübingen: Mohr, 1924), pp. 492-518.

Si uno de los intereses permanentes de la Sociología Política es la división y el consenso, su segundo interés ha venido a serlo el estudio de la burocracia. Ambos problemas están, desde luego, estrechamente relacionados, ya que la burocracia es uno de los principales medios de crear y mantener el consenso, a la vez que es también una de las principales causas de las fuerzas que obstaculizan la integración. Para Max Weber el crecimiento de las instituciones burocráticas como requisito previo de una sociedad muy industrializada hizo de la burocratización la causa más importante del cambio institucional y, por ello, una amenaza a las fuerzas de cohesión ya existentes. Como Parsons ha señalado, «para Weber la burocracia desempeña aproximadamente el mismo papel que la lucha de clases desempeñaba para Marx y la competencia para Sombart» (13). Sin embargo, Weber dió gran importancia al aspecto integrador de la burocratización en una sociedad democrática, a la generalización a toda la sociedad de las normas burocráticas de igual tratamiento ante la ley y la autoridad y al empleo del criterio puro del merecimiento para la selección y el ascenso. Tocqueville percibió también la fuerte relación de poder mutuo entre los valores de una democracia estable y las instituciones burocráticas eficaces.

Al analizar el funcionamiento real de una sociedad democrática. Weber definió el mayor problema planteado a los políticos que contaban con la confianza del electorado como control a la ejecución de las leyes, porque para él «el ejercicio diario de la autoridad estaba en manos de la burocracia y hasta el éxito en la lucha por los votos, en la división parlamentaria y en la formación de las decisiones se reduciría a la nada si no se traducía en un control eficaz de su complementación administrativa» (14). A largo plazo, sin embargo, Weber veía con pesimismo los efectos últimos del crecimiento burocrático sobre la democracia y la libertad. Como Tocqueville, él veía en el desarrollo del Estado Leviatán la desaparición del «due process» y del «rule of law». El socialismo significa-

(13) TALCOTT PARSONS: *The Structure of Social Action* (New York: McGraw Hill Book Company, Inc., 1937), p. 509. Ver también C. WRIGHT MILLS y HANS GERTH: «Introduction: The Man and his Work», MAX WEBER: *Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946), página 49.

(14) REINHARD BENDIX: *Max Weber: An intellectual portrait* (Boston: Beacon Press, de próxima aparición).

ba la extensión total de la autoridad burocrática a toda la sociedad y un mundo dominado completamente por las normas burocráticas no sería sino un mundo «lleno de pequeñas tuercas, de pequeños hombres con ocupaciones triviales anhelando otras más importantes... La gran cuestión no es, por tanto, cómo podemos fomentar y apresurar [una situación de dominio burocrático], sino qué es lo que podemos oponer a esta maquinaria a fin de conservar una porción de la humanidad siquiera, libre de este parcelamiento del alma, de este dominio supremo del modo de vida burocrático» (15). El socialismo, predijo Weber, produciría como resultado no una «dictadura del proletariado», sino una «dictadura de los burócratas».

Michels estaba interesado por los factores que mantienen o socavan la democracia, sobre todo dentro de las asociaciones burocráticas de una sociedad caracterizada por organizaciones de gran escala (16). Al analizar los partidos políticos y los sindicatos percibió los elementos intrínsecos de toda organización de gran escala que casi convierten en imposibilidad técnica el control por sus miembros. Señaló asimismo las ventajas que el control de la organización daba a los líderes en el poder, la incapacidad política de los miembros, las causas de su apatía y las presiones que incidían sobre los líderes para que se perpetuaran en sus cargos, so pena de volver a posiciones relativamente poco importantes. Si Weber vió el socialismo como la aplicación de las normas burocráticas de control jerárquico centralizado a toda la sociedad, Michels vió la oligarquía de los partidos burocráticos socialistas extendido a la sociedad gobernada por el Partido.

Las teorías de Weber y Michels sobre la burocracia y la democracia, juntamente con las de Marx y Tocqueville acerca del conflicto y del consenso, han enmarcado los intereses básicos de la moderna Sociología Política. En la segunda parte de este trabajo consideraré algunas de las obras inspiradas por estos intereses.

(15) Citado en J. P. MAYER: *Max Weber and German Politics* (London: Faber and Faber, 1943), p. 128.

(16) ROBERT MICHELS: *Political Parties* (Glencoe: The Free Press, 1949).

PROBLEMAS ESCOGIDOS DE LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA
CONTEMPORÁNEA

El tema básico de buena parte del análisis sociológico contemporáneo es el problema del orden, de las condiciones de la estabilidad social; se trata de integrar bajo una sola rúbrica teórica las funciones desempeñadas por la familia nuclear, juntamente con las satisfechas por el sistema económico o por el sistema general de valores. Si la estabilidad de la sociedad es el tema central de la Sociología General, la estabilidad de una determinada estructura institucional, de un régimen político específico —las condiciones sociales de la democracia— constituye el interés primordial de la Sociología Política.

La democracia es un mecanismo social para resolver el problema de la formación de decisiones societales entre los grupos de intereses en conflicto, con un uso mínimo de fuerza y un uso máximo del consenso. Todo sistema democrático estable necesita fuentes de división, de manera que exista lucha por los puestos de gobierno, jaque a los partidos en el poder y cambios en el ejercicio del poder por los partidos; sin consenso —sin un sistema de valores que permita el «juego» pacífico del poder, la adherencia de los «de fuera» a las decisiones hechas por «los de dentro» y el reconocimiento por «los de dentro» de los derechos de los «de fuera»— no puede haber democracia. *El estudio de las condiciones que favorecen la democracia, por tanto, requiere que prestemos atención a las fuentes de división y a las de consenso. Lo más sorprendente en la Sociología Política americana ha sido su tendencia a concentrarse en la división y a descuidar relativamente la cuestión del consenso.* O para decirlo en términos de antepasados intelectuales, los sociólogos políticos americanos se han interesado más por los problemas planteados por Marx que por los planteados por Tocqueville y han tendido en su mayoría a ignorar los problemas tratados por Weber y Michels concernientes a las condiciones del mantenimiento o desarrollo de la democracia en las sociedades caracterizadas por estructuras burocráticas.

Esta limitación de enfoque ha acarreado como consecuencia el descuido en buena parte de la investigación contemporánea de cuestiones teóricas de gran significación. En la parte principal de este trabajo me ocuparé de las investigaciones llevadas a cabo en

algunas de las áreas sustantivas más importantes del interés sociológico por la política, con objeto de delimitar algunas de estas cuestiones y sugerir hipótesis específicas que pueden ser investigadas en el futuro. Tratare de cinco temas principales: el comportamiento electoral, los movimientos políticos extremistas, la burocracia, el gobierno interno de las asociaciones voluntarias y el poder.

ESTUDIOS DE VOTACIONES

La votación es un mecanismo clave del consenso en toda sociedad democrática. Su significación viene probada por cuanto los gobernantes totalitarios han considerado siempre necesario celebrar elecciones, aunque éstas tengan muy poco que ver con la elección a cargos. *Los estudios electorales llevados a cabo en este país y en otros, raramente han sido planteados como estudios del problema del consenso.* En su mayor parte, los estudiosos de las elecciones se han preocupado por la relación entre un tipo de división, los partidos políticos y otros tipos, como las clases, las ocupaciones, la religión, la etnicidad y la región. Todos consideran estos factores en su función como base social del *partidismo* político, no del *consenso* político. Se analiza el voto de las familias para mostrar cómo la familia es la más importante unidad celular de la división política, pero no para ver cómo se transmiten en la familia los valores cohesivos. La mayoría de los estudios electorales no son investigaciones del proceso de cómo gentes con diferentes intereses, valores y sentimientos se unen para elegir *un Presidente*; más bien preguntan quién está de qué lado y cómo se mantiene la división, forzando al de enmedio a decidirse a tomar partido. La concentración de interés en la división tiene también el efecto de alejar la investigación de las votaciones de los intereses sociológicos y empujarla hacia la psicología social, ya que la investigación actual está planeada para descubrir cómo diferentes divisiones estructurales afectan las decisiones del individuo. La mayoría de los estudios de votaciones tipo *surveys* preguntan cuáles son los trabajadores *tories*, o los burgueses radicales, los judíos conservadores o los sudistas republicanos. Tales cuestiones operan necesariamente en el nivel psicológico social porque atienden sobre todo al modo cómo los factores de grupo afectan a la conducta individual.

El interés por los aspectos integrativos del comportamiento

electoral no sólo vendría a colmar las lagunas del conocimiento de la democracia como sistema, sino que sería de orientación más puramente sociológica que el estudio de la división. Al considerar el fenómeno del trabajador *tory* o del socialista de clase media, tal investigación no sólo los consideraría como una desviación de los patrones de clase, sino también como condiciones necesarias para el mantenimiento del sistema político (17). Puede formularse la hipótesis de que una democracia estable exige una situación en la que todos los partidos políticos importantes tengan seguidores procedentes de muchos segmentos de la población. Un sistema en el que el apoyo a los diferentes partidos se correspondiera estrechamente con las divisiones sociológicas básicas no podría persistir sobre una base democrática, ya que ello reflejaría un estado de conflicto entre grupos, tan intenso y claro que descartaría toda posibilidad de compromiso. Si los partidos están imposibilitados de conseguir el apoyo de algún determinado estrato importante, pierden una importante razón para el compromiso. En otro nivel analítico acaso sea también importante que además de recibir apoyo de diferentes estratos, los partidos tengan líderes de diversos orígenes sociales para que se vea así reconocido simbólicamente su interés por muchos grupos, aunque cuenten con poco apoyo de alguno de ellos. El hecho de que los republicanos en años recientes hayan nombrado negros y judíos, aunque la mayoría de los votantes de estos grupos votaran Demócrata, ha tenido, sin duda, un importante efecto unificador y ha servido para reducir la posibilidad de que se hiciera permanente la división sobre la base de criterios religiosos o raciales. De modo similar, la presencia de un Harriman o de un Dilworth entre los líderes demócratas, o de un Cripps o de un Shawcross entre los líderes del partido laborista británico, puede contribuir a la aceptación de un partido izquierdista de clase baja como gobierno aceptable para las clases superiores conservadoras. Robert Michels, al tratar de la Social-Democracia alemana antes de la primera guerra mundial, sugirió que la ausencia de líderes de clase alta en el partido alemán, a diferencia de lo que su-

(17) Es importante mantener separados los análisis de los diferentes sistemas funcionales: sociedad, grupos estructurales y personalidad. Que un segmento de los trabajadores manuales vote conservador puede ser considerado como disfuncional para un Partido laborista o una organización de clase, funcional o disfuncional para la personalidad y funcional para la sociedad.

cedía con el partido socialista en otros países, contribuía a la no aceptación del partido como oposición legítima por parte de la clase media (18).

Consideraciones como estas refuerzan la sugerencia de que la investigación debería dejar de concebir sólo a los trabajadores conservadores o a los radicales de clase alta como grupos «desviantes», poseedores de una «falsa conciencia» o traidores a sus clases y pasar a estudiar las condiciones que facilitan la continuación de esas «desviaciones» que tan funcionales son para el mantenimiento del sistema democrático. Tal investigación puede analizar también el problema del acuerdo en asuntos específicos por sobre las fronteras de los grupos y las divisiones de partido. Gran parte de la investigación de las votaciones ha mostrado que las presiones cruzadas por razón de las afiliaciones o lealtades a múltiples grupos son responsables de gran parte de la «desviación» respecto al patrón modal del grupo. Los individuos sujetos a presiones que les impulsan en direcciones políticas diferentes deben necesariamente desviarse del patrón modal o, como indican los estudios, «refugiarse en la apatía». Pero puesto que la mayor parte de la gente con múltiples y por tanto inconsistentes lealtades votan, el hecho de la identificación con múltiples grupos acaso tenga como efecto más importante el de reducir la emoción y la agresividad en sus elecciones políticas. Datos alemanes indican que los católicos que votan socialista son mucho menos hostiles a Adenauer que los protestantes (19). En Estados Unidos e Inglaterra los trabajadores manuales que votan republicano o conservador, respectivamente, son más conservadores en los asuntos económicos que los que optan por partidos más izquierdistas, pero los trabajadores conservadores son más liberales en tales asuntos que los afiliados de clase media de su mismo partido. El hecho de que un segmento significativo de los votantes de cada partido importante se identifique con los valores asociados con otros partidos obliga a los líderes de cada partido a hacer concesiones para retener tales votantes cuando tienen mayoría y no elimina la esperanza de que puedan conquistar su apoyo cuando estén en la oposición.

(18) R. MICHELS: *Sozialismus und Fascismus in Italien* (München: Meyer & Jessen, 1925), vol. 1.

(19) JUAN LINZ: *The Social Bases of West German Politics* (Columbia University. Ph. D. Dissertation, 1958).

Análogamente, el interés por los problemas de la participación política puede ser considerado en términos diferentes según esté uno interesado por la división o por el consenso. La creencia de que la participación y el gran interés político es el estado preferible está basada en el supuesto de que es buena una situación de conflicto intenso en la que todos los ciudadanos sientan que los resultados de una elección, o de otro hecho político cualquiera, es de gran importancia para ellos. De hecho, como demostraron los acontecimientos alemanes de la década 1930-1940, un aumento en el nivel de participación refleja probablemente la disminución de la cohesión social o la destrucción del proceso democrático, mientras que una democracia estable se apoya en la creencia general de que no será *demasiado* grande la diferencia para la sociedad gane quien gane una elección (20). Desde el punto de vista del interés por la cohesión, la cuestión principal es la de cuáles son las condiciones en las que una sociedad puede tener participación «suficiente» para mantener el sistema democrático, sin introducir fuentes de división que minen la cohesión. En el sistema de dos partidos como el americano y el inglés, un importante tema de investigación puede ser el análisis de cómo mantener una situación en la que cada partido es siempre un contendiente. ¿Qué es lo que impide que la situación normal pase a ser aquella en que un

(20) Para una exposición de la postura de que la apatía política puede reflejar la salud de una democracia, véase HERBERT TINGSTEN: *Political Behavior: Studies in Election Statistics* (London: P. S. King and Son, 1937), pp. 225-226, y W. H. MORRIS JONES: «In Defense of Political Apathy», *Political Studies*, II (1954), pp. 25-37.

Una discusión de la relación entre la disminución de la apatía y el desarrollo del nazismo, puede encontrarse en REINHARDT BENDIX: «Social Stratification and Political Power», *American Political Science Review*, 46, 1952, pp. 357-375. Datos de diferentes estudios americanos muestran que es mucho más probable que los que no votan se opongan más que los que votan a los valores democráticos, que deseen un liderazgo fuerte y que no estén de acuerdo en tolerar la concesión de libertades civiles a los radicales y a otras minorías políticas. Ver SAMUEL A. STOUFFER: *Communism, Conformity and Civil Liberties* (New York: Doubleday and Co., 1955), pp. 83-86; H. H. FIELD: «The non-voter - Who he is, what he thinks», *Public Opinion Quarterly*, 8, 1944, pp. 175-187; ROBERT LANE: «Political Personality and Electoral Choice», *American Political Science Review*, marzo 1955, pp. 178-179; F. H. SANFORD: *Authoritarianism and Leadership* (Philadelphia: Stephenson Brothers, 1950), p. 168.

partido tenga el monopolio del poder y de las victorias electorales? (21).

En este punto puedo sugerir un posible indicador empírico del consenso político en una sociedad. Quizás cuanto más cohesivo y estable sea un sistema democrático, más probablemente encontraremos en él que todos los segmentos de la población reaccionan en la misma dirección ante estímulos importantes. Así, si las condiciones facilitan el desarrollo de la opinión izquierdista, los socialistas deberán ganar votos entre los acomodados y los trabajadores, aunque sigan siendo relativamente débiles en los estratos superiores. Y en un período de ascendencia derechista los conservadores deberán ganar favor entre los grupos más pobres. A la inversa, un indicador de bajo consenso sería una situación en la que una tendencia política ganara agudamente dentro de su propia base, por ejemplo, la izquierda ganando entre los trabajadores; en tanto que una tendencia opuesta prevaleciera en otros estratos, ganando los derechistas entre las clases medias. Esta es precisamente la situación que los marxistas llaman revolucionaria, y que se dió en Alemania antes de 1933 y en Moscú y Petrogrado en 1917 (22). Las investigaciones de Louis Bean sobre las variaciones históricas del comportamiento electoral de los Estados, que pueden resumirse en el epigrama «como su Estado decide, así decide la nación», son demostraciones de la cohesión básica subyacente de la sociedad ameri-

(21) El intento más importante de relacionar los estudios de votación con el problema general de la cohesión social puede encontrarse en TALCOTT PARSONS: «Voting and the Equilibrium of the American Political System», que será publicado en un volumen editado por E. Burdick y A. Brodbeck: *American Voting Behavior* (Glencoe: The Free Press). Este trabajo está lleno de sugestivas hipótesis e interpretaciones sobre el sistema electoral americano.

(22) En Alemania, entre 1929 y 1933, los nazis pasaron de ser un pequeño partido a lograr más de un tercio del voto total, mientras que la mayoría de los partidos de centro y derecha, apoyados por la clase media, disminuyeron notablemente; el voto comunista aumentó también en este período, en tanto que el porcentaje social-demócrata disminuyó. Un estudio de las elecciones celebradas en Rusia entre las revoluciones de febrero y octubre indica, con toda claridad, que en dos grandes ciudades, Petrogrado y Moscú, se produjo una bifurcación del apoyo clasista. Los bolcheviques, que eran un pequeño grupo en febrero, ganaron en octubre la mayoría del voto de la clase trabajadora, en tanto que los Cadetes hicieron lo mismo con la clase media. Ver OLIVER RADKEY: *The Election to the Russian Constituent Assembly of 1917* (Cambridge: Harvard University Press, 1950).

cana (23). Debería ser posible estudiar el grado relativo de cohesión política de diferentes países y del mismo país en diversas épocas analizando la medida en que ocurren cambios del comportamiento electoral en la misma dirección en estratos y regiones diferentes.

Hay, desde luego, algunas excepciones importantes a la generalización de que los estudios del comportamiento electoral se han preocupado más por la división que por el consenso. Uno de los más importantes estudios históricos recientemente publicados, *The Adams Federalists*, de Manning Dauer, es un estudio ecológico de la decadencia del partido federalista y del triunfo de Jefferson en las elecciones de 1800 (24). Aunque Dauer documenta las líneas de división entre los partidos en aquella época, no constituyen ellas su interés primordial, sino que se interesa más bien por la razón del fracaso en aquel período del sistema de dos partidos. El sugiere que la decadencia de los federalistas ocurrió porque no entendían las reglas del juego de la política democrática —porque Hamilton y la derecha del partido no comprendieron que para seguir siendo un partido importante tenían que apelar a todos los estratos. Sirviendo demasiado las necesidades del comerciante urbano, los federalistas se alienaron sus seguidores rurales y dejaron de ser un partido importante en un país básicamente agrícola. Dauer, que tiene una certera intuición de las cuestiones sociológicas cruciales, prestó también bastante atención al estudio de las condiciones en que los federalistas entregaron el poder a Jefferson en 1801. Este primer traspaso del poder nacional de un partido a otro no se produjo sencillamente; muchos de los federalistas, como los políticos americanos sudistas después, desea-

(23) BEAN muestra que a medida que uno de los partidos americanos gana votos aumenta su fuerza en todas partes. Ver LOUIS BEAN: *Ballot Behavior: A Study of Presidential Elections* (Washington: Public Affairs Press, 1940); *How to Predict Elections* (New York: Alfred A. Knopf, 1948). Un examen de los datos de los estudios empíricos hechos sobre las diferentes elecciones americanas desde 1936 muestra regularidades parecidas entre las clases. El estudio de las elecciones británicas muestra también que un aumento en los votos conservadores implica más conservadores entre los trabajadores y las clases medias, en tanto que un aumento general en el partido laborista afecta a las clases altas y a las áreas mineras. Ver JOHN BONHAM: *The Middle Class Vote* (London: Faber, 1954).

(24) MANNING DAUER: *The Adams Federalists* (Baltimore: John Hopkins Press, 1953).

ban evitar el cambio de poder empleando la fuerza. No existía aún una norma.

El estudio de una elección más reciente, *Voting*, se ocupa también del problema del consenso (25). Al investigar las divisiones y las diferencias sociales que distinguían a los votantes demócratas y a los republicanos en Elmira, Nueva York, en 1948 los autores percibieron también el acuerdo general existente entre los votantes de ambos partidos en materias tales como la identificación de los asuntos importantes, las posturas respecto algunos de estos asuntos, especialmente el internacionalismo y los derechos civiles, las expectativas de hechos trascendentales como la guerra y la depresión, los criterios legítimos para juzgar a los candidatos, la importancia de la elección misma y las reglas del juego que rigen el proceso democrático. Este interés por el consenso, la contribución más importante hecha por esta última obra, es todavía muy poco estimada por otros estudiosos del comportamiento electoral. Desgraciadamente no era un punto de interés primordial en la época de planeamiento del estudio y ello limitó la extensión en que los autores se ocuparon del problema.

En un nivel puramente teórico, *A Preface to Democratic Theory*, de Robert Dahl, plantea muchos puntos importantes acerca de las condiciones de un sistema electoral democrático y formula muchas de sus conclusiones en forma de proposiciones empíricamente comprobables. Su libro es importante sobre todo para orientar la atención de los investigadores hacia el problema general de las relaciones entre la intensidad de los sentimientos y la estabilidad del sistema, problema que se presenta particularmente cuando la minoría siente con mucha más intensidad que la mayoría (26). El reciente trabajo del científico político David Easton tiene también interés sociológico (27).

(25) BERNARD BERELSON, PAUL F. LAZARSFELD y WILLIAM MCPHEE: *Voting* (Chicago: The University of Chicago Press, 1954).

(26) ROBERT A. DAHL: *A Preface to Democratic Theory* (The University of Chicago Press), esp. capítulo 4, pp. 90-123.

(27) Ver DAVID EASTON: «An Approach to the Analysis of Political Systems», *World Politics*, IX (1957), pp. 383-400.

ESTUDIOS DE LOS MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Siendo así que los estudios del comportamiento electoral y de las actitudes políticas han constituido el mayor grupo singular de investigaciones en la Sociología Política americana, el estudio de los movimientos reformadores y extremistas constituye una segunda área sustantiva en este campo. Como he dicho en alguna otra parte, los científicos sociales americanos, lo mismo que los europeos, se han interesado mucho más por los movimientos reformistas que por los partidos convencionales y conservadores (28). Así, si uno examina el fichero de una biblioteca, hay muchas más fichas acerca del partido laborista británico que acerca del partido conservador. Muchos americanos han estudiado los partidos laboristas de diversas partes de la Commonwealth; pocos han escrito libros o artículos sobre los conservadores. El partido socialista democrático y las cooperativas de Suecia y otras partes de Escandinavia han suscitado un gran interés entre los estudiosos americanos. Muy pocos, si alguno, se han interesado por los partidos no socialistas. Si bien es verdad que la mayoría de estos estudios han sido hechos por científicos políticos, más que por sociólogos, la observación es también válida para la Sociología Política. Estos estudios indican el modo como el prejuicio izquierdista o liberal de los sociólogos políticos americanos les ha llevado a acentuar en su elección de temas de investigación así como en sus esquemas conceptuales el aspecto del cambio y del conflicto. El estudio de los movimientos y de las fuerzas conservadoras y el interés por los problemas de la integración y de la cohesión, han estado bastante olvidados hasta muy recientemente.

Desde luego hay una excepción importante a la afirmación de que los científicos sociales se han interesado primordialmente por los movimientos izquierdistas y es la gran cantidad de material que hay sobre el extremismo de derechas y el Fascismo. Estos estu-

(28) S. M. LIPSET: "Political Sociology, 1945-1955", *op. cit.* Este comentario se aplica a mi propio trabajo tanto como al de los demás científicos sociales. Para un análisis de los supuestos ideológicos subyacentes al interés por el conflicto (radical) o por el consenso (conservador), ver BENDIX y LIPSET, *op. cit.* Merece la pena hacer notar que RUDOLF HEBERLE subtitula su libro sobre los movimientos sociales, *An Introduction to Political Sociology*.

dios, sin embargo, se interesan sobre todo por los factores que crean y mantienen el extremismo de derecha (un buen tema para los que se sitúan a la izquierda del centro) más que por los factores sociales que los limitan y provocan su decadencia. Así, contamos con estudios de los orígenes de las amenazas a las libertades civiles americanas, de las raíces sociales del macarthysmo, de los símbolos y *slogans* empleados por los grupos fascistas en la década 1930-1940 y por McCarthy después de 1950, así como también de los peligros que para el «due process» hay inherentes en la ideología populista de América (29). Por el contrario, carecemos de investigaciones orientadas a localizar los focos de la resistencia americana a los extremismos tanto de la derecha como de la izquierda durante la Depresión, que probablemente afectó más a los Estados Unidos, en relación con su situación económica anterior, que a ningún otro país occidental excepto Alemania. El interés de los estudiosos americanos por el macarthysmo no se ha extendido hasta el examen de los factores que causaron su decadencia y que cambiaron la atmósfera de manera tan drástica que los Comités que investigan las actividades subversivas actúan ahora en un clima casi hostil, censurados por las más importantes autoridades y olvidados por los portavoces de los principales núcleos de poder organizado.

En el nivel teórico el interés por los orígenes sociales y por el arraigo del totalitarismo ha conducido a la formulación de un cuerpo de hipótesis conocido con el nombre de «teoría de la sociedad de masas». acerca de la vulnerabilidad de los sistemas sociales y políticos ante la Prensa amarilla, los agitadores y los medios comercializados de comunicación de masas (30). Si bien este cuerpo de teorías ha contribuido bastante a nuestro entendimiento de los orígenes sociales de estas fuerzas negativas, ha prosperado fundamentalmente para dar razón del «mal». Salvo raras excepcio-

(29) Ver SAMUEL STOFFER, *op. cit.*; Dan Bell, ed.: *The New American Right* (New York: Criterion Books, 1955); LEO LOWENTHAL y NORMAN GUTERMAN: *Prophets of Deceit: A Study of the Techniques of the American Agitator* (New York: Harper and Bros., 1949); y EDWARD SHILS: *The Torment of Secrecy* (Glencoe: The Free Press, 1956).

(30) Para una sistematización de las teorías de la sociedad de masas, junto con un intento de acumular todo lo relevante a las proposiciones específicas contenidas en tal teoría, ver WILLIAM KORNHAUSER: *Anti-Democratic Tendencies of Mass Society* (de próxima aparición).

nes, sus epígonos no se han planteado el problema de formular una teoría que explique por qué algunas sociedades son sanas y relativamente invulnerables a tales amenazas, o cómo surgen nuevos mecanismos para desempeñar las funciones no satisfechas ya por las antiguas instituciones de una sociedad premasificada. Más bien ven las amenazas como ínsitas en ciertos cambios estructurales y no ven o no buscan soluciones al problema. Merece la pena contrastar tal obra con la de Tocqueville. Como los modernos expositores de la teoría de la sociedad de masas, él vió en la decadencia de las élites tradicionales y en la mayor accesibilidad al gobierno y a las instituciones generadoras de valores para las masas una importante amenaza para la libertad y para la cultura creadora. Tocqueville, sin embargo, trataba de descubrir nuevas instituciones que pudieran desarrollarse para reemplazar a la minoría tradicional en su cometido de sostén de la diversidad y de la creatividad cultural. Al señalar el exagerado interés de la teoría de la sociedad de masas por lo negativo, no deseo sugerir que lo que hay de positivo en tales sociedades jamás podrá contrapesar sus consecuencias negativas para la política y la cultura. Empero, cabe decir que este grupo de trabajos es otro ejemplo de la preocupación del sociólogo político por la desintegración social.

ESTUDIOS DE LA BUROCRACIA

La consideración que Weber hizo de la burocracia y el poder como elementos de las estructuras formales de gran escala y su sistematización de las características fundamentales de la organización burocrática han sido continuadas en una larga serie de estudios (31). La Sociología Política, sin embargo, no se ha cuidado mucho del análisis hecho por Weber de la relación entre el aumento de poder en el Estado burocrático centralizado y la decadencia de la democracia, tesis que atacaba muchos de los valores básicos de la izquierda política. Se han traducido pocos de sus escritos básicos sobre los sistemas políticos, que trataban de la burocracia y de la democracia. En verdad, muy pocas de las investigaciones sociológicas sobre la burocracia que reconocen una deu-

(31) Para un análisis y resumen de diversos estudios americanos que han nacido de esta tradición, ver PETER BLAU: *Bureaucracy in Modern Society* (New York, Random House, 1956).

da intelectual a Max Weber, son en sentido estricto Sociología Política. El estudio de la burocracia fué cercenado del estudio de la organización política en el sentido estricto del término, y en él se ha incluido todo tipo de organizaciones. Los hospitales, las oficinas comerciales, las fábricas, las iglesias, los sindicatos y otras organizaciones han sido estudiados por investigadores que seguían, explícita o implícitamente, muchas de las hipótesis de Weber. Como ya había visto el propio Weber, estos estudios han mostrado que hay tensiones y conflictos constantes y sistemáticamente determinados en el seno de las organizaciones burocráticas, que producen desviaciones de los ideales burocráticos de «eficacia racional», «jerarquía» y «neutralidad». En una palabra, la tensión entre las necesidades del poder y la burocratización no sólo existe en la relación entre la organización política y la sociedad, sino también dentro de *todas* las organizaciones. Desde luego, hay innumerables ejemplos de tales tensiones internas que son compatibles con la burocratización: la tirantez entre los médicos y los administradores de hospital, entre los periodistas y los directores de periódico, entre los profesores y los funcionarios universitarios, entre el *staff* y la línea en la industria. La política, en el sentido de lucha por el poder, traspasa el umbral de las organizaciones y así los conflictos sobre objetivos y procedimientos son de hecho parte integral de toda organización, sea ésta el Departamento de Estado, la Cruz Roja, el Partido Comunista de la Unión Soviética o el Departamento de Ventas de una Compañía.

Que la mayoría de los estudios sociológicos sobre la burocracia que han tratado de elaborar las intuiciones de Weber se hayan interesado por la burocracia como fuente de tensión, es una prueba más de que la Sociología Política se ha preocupado más por la división que por la integración. Estos estudios acentúan el modo cómo los procedimientos burocráticos originan conflictos, obstaculizan los canales de comunicación, producen como resultado decisiones irracionales, previenen la iniciativa, etc. Un examen de los estudios contenidos en el libro de Merton *et al.*, *Reader in Bureaucracy*, muestra que la mayoría de ellos destacan los problemas creados por la burocratización y no las tensiones resueltas por ella (32).

(32) Rober K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey y Hannan C. Selvin, eds.: *Reader in Bureaucracy* (Glencoe: The Free Press, 1953).

Por otra parte, los científicos políticos, justamente por su interés por el «buen gobierno» estable, han reconocido hace tiempo que la burocracia puede considerarse como uno de los principales mecanismos de integración del orden político. Que la burocracia es fuente de estabilidad del proceso democrático se ha visto en años recientes en la creación de nuevas naciones, donde los valores burocráticos y sus patrones de conducta no son aceptados completamente. El reciente interés por la política de los antiguos países coloniales subdesarrollados está comenzando a producir una seria reconsideración del problema de la «democracia y burocracia».

El concepto de la neutralidad política de la burocracia, esto es, la regla de que todo miembro de una burocracia es un experto imparcial y no parte interesada, sirve para ilustrar el modo como diferentes perspectivas, teóricas o ideológicas, conducen a diferentes análisis concretos. Los interesados por promover el cambio social han considerado esta norma como una fuerza conservadora, ya que opera para obligar a las administraciones reformistas a conservar en sus cargos a los funcionarios cuyo origen social y preparación les predisponen para oponerse a muchas decisiones reformistas (33). La misma norma, considerada desde la perspectiva de los requisitos de un sistema político democrático, es vista en cuanto actúa para hacer posible la continuidad de un gobierno democrático cuando hay un cambio total de cargos políticos. Por permitir la distinción entre personal del gobierno y las personalidades y los proyectos de los políticos que están temporalmente en el poder, la burocracia gubernamental disminuye las estridencias de la lucha entre los partidos. En toda estructura burocrática existe la tendencia a reducir los conflictos a decisiones administrativas de los expertos, y así, paulatinamente, la burocratización facilita la sustracción de los temas candentes de la arena política. La constante alusión a la necesidad de contar con criterios objetivos que sirvan de base para la solución de los conflictos capacita a las instituciones burocráticas para desempeñar importantes cometidos mediadores. Así, las múltiples presiones para extender las normas y las prácticas burocráticas constituyen una fuerza importante en el consenso democrático.

(33) Ver S. M. LIPSET: *Agrarian Socialism* (Berkeley: University of California Press, 1950), para un estudio de caso de este tipo de resistencia burocrática al cambio. Las notas de esta sección hacen referencia a la literatura.

Ejemplo importante de obra reciente de Sociología Política que se ha ocupado del papel de la burocracia en la creación de la cohesión social es la de Selznick, *TVA and the Grass Roots*. Este estudio se ocupa primordialmente de los mecanismos que operan para *añar* organizaciones y grupos con diferentes objetivos y acentúa el papel de la ideología y de la cooptación como mecanismos que sirven a esta finalidad. Al acentuar la integración Selznick no ignora el conflicto, ya que muestra cómo los mismos procesos que dieron como resultado la cooperación entre algunos grupos condujeron a la alienación y el conflicto con otros. En su libro más reciente, *Leadership in Administration*, Selznick ha formalizado muchas de las ideas nacidas en el estudio de la TVA y ha formulado el esquema sociológico más completo para el tratamiento de la relación entre el conflicto y la integración *dentro de las organizaciones*, concentrándose en el sentido y proceso de la institucionalización y en las «reglas del juego» de la vida organizacional (34). Sus proposiciones acerca del desarrollo de los valores y de los procedimientos que aumentan la competencia de determinadas organizaciones son probablemente transferibles al estudio de sistemas más amplios (35).

LOS ESTUDIOS DEL GOBIERNO DE LAS ASOCIACIONES VOLUNTARIAS

Aunque ha habido estudios cuya inspiración teórica procede de Michels, su obra ha producido, por desgracia, menor acumulación teórica que la de Weber. En su mayor parte, las ideas de Michels han sido usadas con propósitos descriptivos y en polémicas en que se denuncia a las organizaciones como antidemocráticas y no en análisis específicos de las condiciones bajo las cuales se

(34) Ver PHILIP SELZNICK: *TVA and The Grass Roots* (Berkeley: University of California Press, 1949); *Leadership in Administration* (Evans-ton: Row, Peterson and Co., 1957).

(35) Por supuesto, la escuela de las relaciones humanas en la Sociología Industrial se ha preocupado, sobre todo, del problema de la cohesión y del consenso en las burocracias. Sin embargo, estos escritores (de manera no muy diferente a los marxistas, a quienes atacan), consideran siempre el conflicto como anormal y disfuncional para las organizaciones específicas y la sociedad en general. Una bibliografía de las obras de esta escuela y algunas de sus críticas pueden encontrarse en LOUIS KRIESBERG: «Industrial Sociology, 1945-1955», en H. Zetterberg, ed., *op. cit.*, pp. 71-77.

dan variaciones en los patrones oligárquicos. A consecuencia del interés prestado a los factores que crean y mantienen los patrones oligárquicos, se han pasado por alto normalmente las diferencias de los sistemas políticos internos de los partidos y otros grupos políticos.

Ningún sociólogo americano ha pensado que merecía la pena examinar detalladamente las implicaciones que para la teoría de la oligarquía tenían las diferencias entre los patrones de vida del Partido Socialista Alemán descritos en *Political Parties* y los de los dos principales partidos americanos. Es claro que el faccionalismo constante, el cambio de liderazgo rápido y la ausencia de una estructura central de poder son características de los partidos americanos y no del Partido Social Demócrata de Alemania. En América el movimiento trabajador y otras organizaciones que representan intereses específicos son los que se asemejan por sus estructuras internas a los *Political Parties* de Michels (36).

La existencia de la oligarquía en organizaciones voluntarias de gran escala plantea el problema de la representatividad: ¿En qué medida afecta ello a la actuación del sistema político total o en qué medida contribuyen las diferentes asociaciones voluntarias a la cohesión social y política, sean o no democráticas? Tocqueville, por ejemplo, escribió acerca de la contribución al mantenimiento de tensiones y de cohesión en la democracia, de diferentes asociaciones que indudablemente estaban organizadas de una manera oligárquica. Algunos han sostenido que no es necesaria la democracia interna para mantener el carácter representativo de las organizaciones voluntarias ya que éstas están constreñidas para sobrevivir a desempeñar esencialmente una función representativa. Se ha señalado, por ejemplo, que John L. Lewis el jefe de los *United Mines Workers*, aunque es un dictador en su sindicato y Republicano, ha dirigido a su sindicato en tácticas huelguistas y en prácticas de contratación colectiva tan militantes como las llevadas a cabo por los dirigentes izquierdistas de los mineros en otras partes del mundo. Por otro lado, hay pruebas de que los miembros de las asociaciones privadas pueden hacer bien poco para

(36) Ver S. M. LIPSET: «The Political Process in Trade Unions: A Theoretical Statement», in M. Berger, et al, eds.: *Freedom and Control in Modern Society* (New York: D. Van Nostrand, 1954), pp. 84-125, para un intento de desarrollar la teoría de la oligarquía en el contexto del análisis del movimiento laboral americano.

oponerse a prácticas que aborrecen, como ha ocurrido en los sindicatos controlados por comunistas o en la Asociación Médica Inglesa (en la que una encuesta de opinión hecha en 1944 descubrió que la mayoría de sus miembros era partidaria de diferentes aspectos de la medicina socializada, justamente cuando sus líderes estaban oponiéndose vehementemente a este programa) (37). El análisis del problema de la representatividad y de la contribución de estos grupos a la cohesión no ha sido hecho en las varias investigaciones que han verificado la ley de la oligarquía.

Es interesante notar que las principales justificaciones sociales del régimen oligárquico de las asociaciones voluntarias consisten en que éste las capacita mejor para desempeñar su peculiar función de combate en el conflicto social general con otros grupos, o para lograr concesiones del gobierno, o bien en que no hay base estructural para el conflicto dentro de ellas (como es el caso en los sindicatos que representan a un solo grupo de intereses). La única zona en que existe un considerable reconocimiento de la función integradora del patrón institucional es aquella en que se supone que la integración contribuye al conflicto social general. *Union Democracy* está casi sólo entre los estudios de sindicatos o de otros grupos voluntarios de intereses cuando sugiere que la democracia y el conflicto dentro de las organizaciones pueden, lo mismo que la democracia y el conflicto en la sociedad total, contribuir a la cohesión y a la solidaridad. Este estudio sugiere que el sistema de un solo partido, sea en la sociedad civil o en un sindicato, implica que el aborrecimiento de la política concreta de la administración acarrea a menudo la repudiación de todo el sistema, puesto que en él es difícil distinguir entre los gobernantes permanentes y el sistema de organización. A la inversa, en un sistema democrático en que cambian los detentadores de los cargos públicos, los miembros y los ciudadanos pueden achacar cualquier mal particular a los incumbentes y seguir al par siendo leales al sistema. De esta hipótesis debe seguirse que debería haber más lealtad y menos traición en un sindicato (como

(37) HARRY H. ECKSTEIN: "The Politics of the British Medical Association", *The Political Quarterly*, 26, octubre-diciembre 1955, pp. 345-359; ver también OLIVER GARCEAU: *The Politics of the American Medical Association* (Cambridge: Harvard University Press, 1941), para un análisis del problema de la oligarquía y de la representación en la AMA.

la Unión Tipográfica Internacional) o en un Estado con un sistema pluripartidista legítimo que en un sindicato o Estado dictatoriales.

CONCEPTOS DEL PODER

Los estudios del poder político pueden dividirse igualmente en los dos bandos de los que acentúan el conflicto y de los que acentúan el consenso. Talcott Parsons y Robert Lynd han hecho notar recientemente que hay dos modos básicamente diferentes de considerar el poder. Uno, el que Parsons llama el concepto de «suma-cero» y Lynd la «teoría de la escasez», supone la existencia de una cantidad total de poder que es limitada y por tanto que todo aumento del poder de un grupo debe ocurrir necesariamente a expensas del de otro. Ambos señalan que esta teoría supone también «poder sobre los demás» (38). Tanto Parsons como Lynd, aunque difieren profundamente en su análisis concreto de las relaciones de poder en América, prefieren la imagen alternativa del poder «como facilidad para el desempeño de una función en y por la sociedad como sistema... [como] la capacidad para movilizar los recursos de la sociedad para la consecución de objetivos ya reconocidos de modo «público» o que pueden serlo en el futuro» (39).

Las dos categorías de la escasez o del recurso no son las únicas dimensiones del análisis del poder que pueden utilizarse para distinguir los diferentes enfoques. Tan importante analíticamente es la diferencia entre las teorías que acentúan la composición de la

(38) ROBERT S. LYND: «Power in American Society as Resource and Problem», en Arthur Kornhauser, ed.: *Problems of Power in American Society* (Detroit: Wayne State University Press, 1957), pp. 9-10; y TALCOTT PARSONS: «The Distribution of Power in American Society», *World Politics*, X, 1957, p. 139.

(39) PARSONS, *ibid.*, p. 140. La definición de los Lynd es muy similar: «Un recurso social importante capaz de adaptarse a los valores e instituciones de una gran variedad de estructuras sociales... como el proceso por el que, sea la que sea la versión del orden y del desorden dentro de una determinada sociedad, continuamente se la define, redefine y mantiene. El orden en este sentido es el modo cómo se canalizan las principales rutinas de las acciones diarias de una población hacia objetivos seleccionados, utilizando los medios institucionales con que se cuenta». *Op. cit.*, páginas 34-37.

élite de poder y las teorías que se ocupan sobre todo del acceso al poder. La preocupación por la composición o por los orígenes sociales de los que hacen las decisiones se basa, en parte, en el supuesto de que las acciones proceden de manera lógica y directa de los intereses propios, definidos en sentido estricto, de los que detentan el poder. Así, si uno conoce las filiaciones de grupo de los que hacen las decisiones sabrá a quién beneficiará sus decisiones. El enfoque del acceso supone más bien que las decisiones de los hombres en el poder, como las de los hombres en cualquier otro cometido, están determinadas por un cálculo analítico complejo de las consecuencias de sus decisiones. Y en la medida en que la reacción predecible de todo grupo o individuo ante una decisión afectará a los resultados de aquella decisión, el grupo o el individuo tienen *acceso* al proceso de creación de la decisión. Desde esta última perspectiva, es posible que la composición de los que hacen las decisiones permanezca constante y, sin embargo, cambie la estructura de poder de una sociedad al cambiar los grupos que tienen acceso al poder. En Inglaterra, por ejemplo, los miembros del *Establishment* han seguido proporcionando un número considerable de hacedores de decisiones a los puestos clave y, sin embargo, las clases medias y posteriormente las clases trabajadoras han aumentado considerablemente su influencia en las decisiones societales más importantes. Similarmente, en los Estados Unidos el poder de los trabajadores organizados, y de la clase trabajadora en general, es notablemente más importante que lo que era hace treinta años. El aumento del poder de la clase trabajadora americana por su mayor acceso es muchas veces superior al aumento del número de dirigentes laborales o de otros dirigentes de orígenes proletarios en los puestos de poder.

El interés por la composición social de los hacedores de decisiones supone básicamente una teoría conflictiva del poder. El único modo de hacer cambios fundamentales en el poder de una sociedad consiste en cambiar a los titulares de las posiciones de poder, corrientemente definidas como los puestos importantes en la economía o en el gobierno. En este sentido, el enfoque de la composición social está estrechamente vinculado a la visión del poder como escasez, ya que siempre que un grupo gana otro pierde. Sin embargo, ocuparse del poder en términos del acceso es a la vez compatible con la concepción del poder como escasez o como facilidad. En el primer enfoque se acentúa el hecho de

que casi todo esfuerzo por ganar poder, hecho por un grupo excluido anteriormente del acceso al poder, implicará conflicto y que los diferentes grupos que tienen acceso lucharán entre sí. No obstante, desde la perspectiva del recurso se destaca que el cambio puede resultar en una modificación de los objetivos sociales comúnmente aceptados por el público en general. La aceptación de los objetivos del estado de bienestar es un ejemplo de un nuevo objetivo para cuyo logro han de utilizarse los recursos de poder de la sociedad. Este cambio refleja el aumento de acceso al poder del trabajo y de otros grupos de la clase baja.

La consideración del poder como facilidad o como recurso del sistema social implica un interés por el consenso, a la vez que por la lucha. Buena parte de la investigación en este área ha considerado el poder primordialmente en términos de *escasez* y *composición*. Como tal, por tanto, el campo del análisis del poder proporciona otro ejemplo de la preocupación de la Sociología Política por el conflicto *en sí*, más que por el problema del conflicto como parte de un objeto más amplio que es la integración social. Parece una perogrullada, que por desgracia gran parte de la Sociología no ha reconocido todavía, que el funcionamiento de un sistema de poder, como el de un sistema económico, satisface necesidades básicas de la sociedad total y que considerar su significación funcional como al servicio solamente de los «intereses» de los detentadores del poder está muy próximo a la consideración exclusiva de las instituciones económicas como fuentes de lucro. Los actuales, aunque todavía incompletos, esfuerzos de Lynd y Parsons por liberar el análisis del sistema de poder de su presente identificación casi total con el conflicto de intereses ofrece gran promesa para la investigación futura (40).

(40) Los estudios del poder de la escuela de LASSWELL, así como los estudios sociológicos del poder más importantes y recientes, ilustran los enfoques de la escasez y de la composición. Ver FLOYD HUNTER: *Community Power Structure* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953); C. W. MILLS: *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956); HAROLD LASSWELL: *The Comparative Study of Elites* (Hoover Institute Studies: Stanford University Press, 1952). Acaso los mejores ejemplos recientes de estudios sobre el problema del acceso al poder sean los de DAVID TRUMAN: *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1951) y DAVID RIESMAN, NATHAN GLAZER y REUEL DENNEY: *The Lonely Crowd* (New Haven: Yale University Press, 1950).

OTRAS ÁREAS DE INVESTIGACIÓN

Si el estudio de las condiciones sociales de la democracia como sistema social ha de ser el tema central de la Sociología Política, muchos otros temas necesitan posterior elaboración teórica e investigación. Acaso el más importante de éstos sea la elaboración sistemática del concepto de legitimidad para su uso en la investigación. La mayoría de los sociólogos estaría de acuerdo en que autoridad estable es igual a poder más legitimidad. Empero, se ha trabajado poco por utilizar el concepto de legitimidad en el análisis de los sistemas políticos, salvo para hacer uso a discreción y con propósitos ilustrativos de las tres categorías de Weber.

Un ejemplo del posible empleo de la legitimidad como concepto analítico puede ser sugerido aquí. Elaborando algunas implicaciones de la obra de Weber yo adelantaría la hipótesis de que la estabilidad de un sistema democrático depende de su *efectividad* y de su *legitimidad* aunque estos dos conceptos se hallen confundido a menudo en el análisis concreto de la crisis de un determinado sistema político (41).

Por efectividad se entiende aquí la capacidad de un sistema político para satisfacer las funciones básicas de gobierno, tal y como vienen definidas por las *esperanzas* de la mayoría de los miembros de una sociedad y de aquellas minorías poderosas que, como las fuerzas armadas, pueden amenazar el sistema. Es casi evidente que, para que haya una gran eficacia, es fundamental contar con una burocracia eficiente que sea receptiva a las necesidades de sus clientes y con un complejo sistema de formación de decisiones en el que tengan parte las asociaciones voluntarias representativas. Entre los países occidentales, la sociedad francesa ha puntuado bien bajo en la escala de eficacia, en tanto que Inglaterra y los Estados Unidos han puntuado muy alto.

La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las mejores del mundo (consenso procedente del *compromiso positivo*), o que, si bien no son particularmente buenas no hay otras mejores (consenso basado en la carencia de alternativas conocidas). En tanto que el aspecto de efectividad de la

(41) Por la elaboración de esta distinción estoy agradecido a JUAN LINZ.

relación es primordialmente de carácter *instrumental* y los individuos y los grupos lo miden en términos de su *propio interés*, el componente legitimidad es mucho más *afectivo* y *evaluativo*. Los grupos pueden considerar un sistema como legítimo, o ilegítimo, según el modo como sus valores concuerden con su *Weltanschauung*. Segmentos importantes del ejército alemán, de sus funcionarios y de sus clases aristocráticas, rechazaban la República de Weimar, no porque fuera ineficaz, sino porque su simbolismo y sus valores básicos negaban sus propios valores.

Las sociedades que puntúan alto en las escalas de legitimidad y eficacia tendrán sistemas políticos estables. Naciones como los Estados Unidos e Inglaterra satisfacen las necesidades económicas básicas de sus ciudadanos, cuentan con eficientes burocracias y sistemas de formación de decisiones políticas, permiten que todos los elementos significativos de la población tengan asociaciones representativas legítimas y no contienen en su seno minorías importantes cuyos valores básicos se opongan a los del sistema (42). Los regímenes ineficaces e ilegítimos deben, desde luego, por definición, ser inestables y derrumbarse. Siendo así que es difícil evitar el riesgo de parecer tautológico al poner ejemplos de esta situación, las experiencias políticas de diferentes países en los años siguientes a 1930 prueban la utilidad de este tipo de análisis. Durante la década 1920-1930, la República de Weimar y la República austríaca no eran legítimas para muchos y poderosos elementos de la población, pero sí eran razonablemente eficaces. Cuando en los años siguientes a 1930 cesó la eficacia de los gobiernos de diferentes países, las sociedades cuya puntuación era alta en la escala de legitimidad siguieron siendo democráticas, en tanto que los países cuya puntuación era baja, como Alemania y Austria, perdieron su libertad.

Las situaciones en que la legitimidad o la eficacia son la una elevada y la otra baja, o viceversa, presentan interesantísimos casos de análisis. Es probable que un sistema muy eficaz, pero

(42) El problema racial en el Sur constituye un desafío básico a la legitimidad del sistema y en una ocasión provocó la ruptura del orden nacional. Este conflicto mantiene al Sur fuera del sistema democrático, por hacer allí más preciso el empleo de la fuerza que la adherencia a las reglas del juego. Gran Bretaña tenía un problema comparable cuando la católica Irlanda formaba parte del Reino Unido. El Gobierno efectivo no podía satisfacer a Irlanda.

ilegítimo, sea más inestable que uno de escasa efectividad, pero legítimo. Esta proposición puede ilustrarse con el dilema que se presenta al administrador colonial progresista. El buen régimen colonial es un óptimo ejemplo del primer caso. En él, la concesión de derechos democráticos a la población nativa conduce invariablemente a la secesión; en cambio, Estados cuyos gobiernos son legítimos, pero ineficaces, pueden ser más estables.

Si bien es verdad que el estudio comparado de la naturaleza de la legitimidad política debería tener prioridad en todo programa de investigación, la Sociología Política necesita también extender su campo de interés a las relaciones entre diferentes instituciones sociales como la familia, la socialización, el sistema escolar y la religión, con la política, sea en lo que toca a la creación de consenso, sea en lo que toca a la perpetuación de la división.

Apenas hay investigación alguna que se ocupe de la «cultura política secular», de los rituales nacionales y días festivos, que sirven para mantener la legitimidad de diferentes prácticas democráticas (43). Incluso una relación tan básica como la existente entre la religión y el consenso nacional se da por supuesta sin molestarse en verificarla. Hace ciento veinticinco años Tocqueville sugirió que América era un país más religioso que buena parte de Europa y apuntó que en ella se daba una relación causal entre la religiosidad y las instituciones democráticas. En la actualidad, los intelectuales americanos, después de un largo período de adhesión al secularismo, están redescubriendo la fuerza de la religión en América. Algunos están ahora dispuestos a aceptar el supuesto de que es una fuente principal de estabilidad y de la democracia misma. Esta tendencia a ensalzar indiscriminadamente las funciones políticas de la religión, es, sin embargo, potencialmente

(43) No se ha estudiado aún el problema del desarrollo y del cometido de una cultura política común, secular y homogénea, tal y como viene reflejada en la veneración y consenso hacia los Padres Fundadores, Jefferson, Lincoln, Theodore Roosevelt y sus principios. Estos elementos comunes a los que todos los políticos americanos pueden apelar para legitimar sus principios no están presentes en todas las sociedades democráticas. En muchos países europeos la izquierda y la derecha tienen símbolos y antepasados diferentes. Un estudio del problema del análisis de la «cultura política secular» puede encontrarse en GABRIEL ALMOND: «Comparative Political System», *Journal of Politics*, 18, 1956, pp. 391-409.

tan infructuosa para la comprensión de su cometido como el antagonismo anterior. Hay pruebas de que la religiosidad americana, sobre todo en forma de sectas, ha servido de alternativa funcional al extremismo político. Durante la Depresión, cuando el radicalismo organizado hacía pocos progresos, las pequeñas sectas se multiplicaban con rapidez (44). Por otro lado, datos recientes indican que los muy religiosos tienden a contarse entre los menos tolerantes en política (45). Es claro que hay amplio campo de investigación en el estudio de las relaciones de la religión con el fortalecimiento o la anemia de las instituciones democráticas, así como en la continuación del análisis convencional de su cometido como fuente de división en las controversias electorales y de otros tipos.

Y se nos plantea así la cuestión de si las instituciones sociales pueden ser clasificadas, siquiera sea de manera rudimentaria, y analizadas, conforme a su carácter integrador o no integrador (46). Al examinar las instituciones principales se ve claramente que las económicas son las más quebrantadoras y centrifugas, aunque sean a la vez una fuente importante de integración social, ya que «los procesos de producción... exigen la «cooperación» o integración de diferentes organismos» (47). Que son las más universalistas en su sistema de valores se ve bien a las claras en los requisitos del mercado, que presumen sin más que la gente se conduce con arreglo a criterios puramente económicos, sin considerar las consecuencias que de ellos puedan seguirse para los individuos y grupos implicados. Y es obvio que la distribución de la riqueza es la causa más permanente de conflicto de intereses en las sociedades complejas. La institución de la familia puede ser considerada en el polo opuesto: como la institución integradora *par excellence*. Como ya se ha indicado, la religión se considera a menudo muy próxima a este polo de gran poder integrador; se presume que mejora las

(44) Ver ELMER T. CLARK: *The Small Sects in America* (Nashville: Cokersbury Press, sin fecha).

(45) SAMUEL A. STOFFER, *op. cit.*, pp. 140-149.

(46) Sin embargo, ninguna institución es jamás puramente una u otra cosa. Implícitos en todo complejo institucional están elementos integradores y desintegradores. Incluso patrones tan extremadamente perturbadores como el crimen, según hizo notar DURKHEIM, contribuyen indirectamente a la integración social.

(47) T. PARSONS, *op. cit.*, p. 139.

tirantes que tienen origen en el sistema de estratificación, alejando la atención de él y ajustando a los hombres a su condición en la vida —aunque haya también sido fuente considerable de tensión en muchas sociedades. Los mecanismos de la estratificación social se sitúan probablemente en algún punto intermedio entre estos extremos, siendo por un lado fuentes de división, pero desempeñando también una importante función integradora. La organización de los grupos de clase trabajadora en Sindicatos o en un partido laborista, por ejemplo, crea un mecanismo para la expresión del conflicto y lo que acaso sea todavía más importante, integra a los trabajadores en el cuerpo político, proporcionándoles un medio legítimo para lograr sus pretensiones. En general, el sistema de estratificación de una sociedad actúa como fuente de descontento entre los de los escalones más bajos y, por ello, como fuente de división, pero, al propio tiempo, representa también el mecanismo principal para situar a la gente en diferentes posiciones y para motivarla a desempeñar sus cometidos.

También se necesitan investigaciones acerca del cambio de función de la minoría intelectual en la vida política, especialmente en su relación con las demás minorías y con los grupos de poder y en su papel como definidora de problemas (48). Los profesores, los profesionales y los artistas han depreciado por largo tiempo su papel en la esfera política, juicio que no es compartido por diferentes Comités del Congreso, por muchos hombres de negocios y por políticos del Partido Republicano. Los sistemas de valores de los maestros e intelectuales de una nación constituyen un importante recurso político. La Sociología Política no debe persistir en su relativo olvido del papel del intelectual en la política.

(48) Ver especialmente THEODORE GIEGER: *Aufgaben und Stellung der Intelligens in der Gesellschaft* (Stuttgart: Enke, 1949); KARL MANNHEIM: *Ideology and Utopia* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1936), esp. pp. 136-146; JOSEPH SCHUMPETER, *op. cit.*, pp. 145-155. Acaso en ningún otro campo de la Sociología haya escritos más colmados de intuiciones, de intensa polémica y de escasa investigación empírica.

RESUMEN Y CONCLUSIONES: CONFLICTO SOCIAL
Y CONSENSO SOCIAL

En esta sección final resumiré las principales ideas de este trabajo sobre las interrelaciones entre conflicto y consenso.

1. En tanto que Marx acentuó la naturaleza opuesta y mutuamente exclusiva del conflicto y del consenso, Tocqueville dió pie al punto de vista de que tanto el conflicto como el consenso pertenecen intrínsecamente a las relaciones sociales humanas y a la estructura social. Defecto importante de gran parte de la Sociología contemporánea es la tendencia a destacar el conflicto o la cohesión en cada sistema analítico y a sugerir implícitamente la no importancia del aspecto descuidado. Por ejemplo, muchos estructural-funcionalistas siguen a Durkheim, prestando poquísima atención a las funciones del conflicto y a la dinámica subyacente a todo cambio social. Por el contrario, otros sociólogos recalcan sobre todo los aspectos de división del sistema de estratificación e ignoran su cometido integrador (49).

2. Buena parte de la organización social puede ser considerada como un intento de mantener la vigencia de normas que eviten que los excesos del conflicto destruyan a la sociedad. Por ejemplo, una de las funciones de la familia es integrar las diferencias de sexo y edad y prevenir que estas bases de división, potencialmente desintegradoras, formen segmentos en oposición dentro de la sociedad.

3. Las anteriores nociones pueden ser referidas a una concepción de la democracia ya mencionada. La democracia es un mecanismo social para resolver el problema de la división y de

(49) Un estudio alemán reciente que procura unir el interés funcional por la integración y el interés marxista por la división en el sistema de estratificación es el de RALF DAHRENDORF: *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der Industriegesellschaft* (Stuttgart: Ferdinand Enke, 1957). DAHRENDORF sugiere que todavía no contamos con una teoría sociológica que integre acertadamente el conflicto y la integración y mantiene que lo mismo que la Física utilizó diferentes teorías para explicar diferentes fenómenos, la Sociología debe actualmente operar con diferentes teorías de la integración y del conflicto.

la integración con un empleo mínimo de la coacción y máximo del consenso en los valores. Todo sistema democrático estable precisa fuentes de división, a fin de que haya lucha por los puestos gobernantes, oposición a los partidos en el poder y cambios entre éstos. Pero sin consenso —sin un sistema que permita el «juego» pacífico del poder— no puede haber democracia. El estudio de las condiciones de la democracia, por tanto, nos exige conocer a la vez las fuentes de la división y las fuentes del consenso.

4. Cuando el conflicto entre los grupos de intereses es legítimo, las organizaciones para el «conflicto» contribuyen a la integración y estabilidad de la sociedad. Los sindicatos no deberían ser considerados primordialmente en su función económica. Sirven también para integrar a sus miembros en el cuerpo político y prestar apoyo a su lealtad al sistema. La consideración hecha por Marx de los sindicatos y de los partidos de trabajadores como origen de tensión revolucionaria, era incorrecta. Justamente en los países en que los trabajadores han sido capaces de formar sindicatos fuertes y de asegurarse representación en la política es donde es menos probable que se encuentren formas desintegradoras de división política. Los movimientos comunistas se han desarrollado en los países más inclinados a negar la legitimidad de los sindicatos y demás expresiones democráticas de las aspiraciones de la clase trabajadora.

5. El legado intelectual e ideológico de la Sociología Política, su identificación con los intereses de la izquierda política, ha traído consigo una fuerte tendencia a acentuar el interés por el conflicto y la división y a descuidar las implicaciones del consenso y de la cohesión. En este trabajo he tratado de sugerir algunos problemas importantes que deberían ser investigados para corregir este prejuicio. En este punto pueden ser otra vez mencionados brevemente.

¿Cuáles son las condiciones de integración y legitimidad de un sistema político? ¿Cómo ayudan a mantener la estabilidad de los sistemas políticos, al reducir la participación con objetivos ilimitados, las afiliaciones a múltiples grupos y las desviaciones de los patrones normales de división? ¿Cómo podemos medir y comparar la cohesión relativa de las estructuras políticas? ¿Cómo se enfrentan las organizaciones con el conflicto y cómo crean el

consenso? ¿Cuál es el cometido que corresponde a las esferas institucionales más integradas, como la familia, la religión y la cultura secular, en relación con los sistemas políticos?

6. No es improbable que muchos negarán la tesis principal de este trabajo acerca del demasiado interés concedido al conflicto en el campo de la Sociología Política, señalando el hecho de que las teorías sociológicas dominantes hoy día se ocupan con largueza de los problemas del orden, del equilibrio y del control social. Empero, estas teorías, que han tenido gran influencia en la Sociología Industrial y en el estudio de la estratificación social, han influido poco en la Sociología Política.

No obstante, existen señales importantes de que la Sociología Política americana está comenzando a prestar más atención a los factores que favorecen la solidaridad nacional y mantienen el sistema político democrático (50). Instituciones integradoras como la Religión y el Derecho, descuidadas por los sociólogos americanos en el pasado, están ahora comenzando a estudiarse. Entre los factores que cuentan en este cambio están las revelaciones de la naturaleza de la sociedad totalitaria, tanto nazi como comunista. La recentísima demostración en los Estados Unidos de que las amenazas a las libertades civiles y a la libertad académica pueden apoyarse primordialmente en las clases bajas y ser contenidas por las fuerzas de la tradición, la continuación de un período de prolongada prosperidad en el que se han modificado muchas de las peores discriminaciones de una sociedad de clases y ciertos desarrollos inmanentes de la teoría sociológica misma.

Si se acepta la tesis básica de este trabajo, entonces la Sociología Política volverá al problema formulado por Tocqueville. Esto es, el de los requisitos y consecuencias sociales de la democracia.

(50) Algunos teóricos de la sociedad de masas, y en particular MANNHEIM en sus últimos años, se han preocupado por las fuentes de la estabilidad y la creatividad. EDWARD SHILS y MICHAEL YOUNG han escrito recientemente un artículo acerca de las funciones integradoras de la monarquía inglesa, ligando la continuidad de la monarquía a la estabilidad de la sociedad británica y a muchas de sus virtudes positivas. Ver SHILS y YOUNG: «The meaning of the Coronation», *The Sociological Review*, diciembre 1953, vol. 1, núm. 2, pp. 63-81; y la crítica de este artículo hecha por NORMAN BIRNBAUM: «Monarchs and Sociologists», *The Sociological Review*, July 1955, vol. 3, núm. 1, pp. 5-23.

Ocuparnos adecuadamente de él nos obligará a volver al método que él empleó con tanto éxito: el análisis comparado. Precisamente algunas de las nuevas fronteras de la Sociología Política están en la consideración del consenso y de la división y en la vuelta al análisis comparado, a fin de conocer mejor a Norteamérica.

SEYMOUR M. LIPSET

(Traducción de SALUSTIANO DEL CAMPO.)

R É S U M É

Les crises de la Réforme et de la révolution industrielle qui ont créé la société moderne ont produit la sociologie politique. Les crises telles que l'écroulement de la société et de son autorité traditionnelles, exposent pour la première fois, depuis un point de vue général, la différence qu'il y a entre la société et l'Etat. Un nouveau problème se présente comme conséquence de ce que nous venons de dire: Comment une société peut-elle présenter des troubles incessants entre les membres et les groupes sociaux, en soutenant une cohésion sociale ainsi que la légitimité de l'autorité étatique?

L'étude du conflit de classe et du Consensus selon Marx et Tocqueville, ainsi que de la Bureaucratie et de la Démocratie dans Weber et Michels, amène l'auteur en dernier lieu, à penser que les circonstances qui encouragent la démocratie conduisent à envisager les deux sources: de la séparation et du consensus. La chose la plus remarquable de la sociologie politique Américaine a été sa tendance à envisager la séparation en négligeant relativement la question du consensus.

En conséquence l'auteur considère comme thèmes concrets les études sur le vote, les études sur les mouvements politiques, les études sur la politique et la bureaucratie, les études sur le gouvernement interne des organisations volontaires, etc.; il donne une plus grande importance aux concepts du pouvoir, en tant que fondement pour une analyse du consensus. Prenant ces suppositions comme fondement, l'auteur arrive à la conclusion suivante: si la thèse fondamentale de cet article est acceptée, alors la socio-

logie politique reviendra au problème que Tocqueville présente: les circonstances sociales et les conséquences de la démocratie. Pour traiter convenablement ce problème nous retournerons une fois de plus à la méthode qu'il a employée avec tant de succès: l'analyse comparative.

S U M M A R Y

The crises of the Reformation and of the Industrial Revolution which created modern society also brought political sociology into being. The crises —the breakdown of a traditional society and its traditional authority— exposed to general view for the first time the difference between Society and the State. They also raised this problem: How could a society incorporate a continuous conflict among its members and social groups and yet maintain a social cohesion and the legitimacy of State authority?

The study of class conflict and Consensus, Bureaucracy and Democracy in Marx, Tocqueville, Weber and Michels, carries the author to the conclusion that the study of the conditions encouraging democracy requires a focus on both the sources of cleavage and consensus. What is most striking about American political sociology has been its tendency to focus on cleavage and relatively to neglect the question of consensus.

In consequence, the author considers as concrete themes Voting Studies, Studies of Political Movements, Studies of the Politics of Bureaucracy, Studies of the Internal Government of Voluntary Organizations, etc. He emphasizes the concepts of Power as a background for an analysis of consensus. Having these suppositions as a basis, he arrives at the following conclusion, "If the basic thesis of this paper is accepted, political sociology will return to the problem posed by Tocqueville, the social requisites and consequences of democracy. To deal adequately with such a problem will force us to return to the method he so successfully employed: "Comparative analysis".



CARLOS V

(1500-1558)

BALTASAR GRACIAN

(1601-1658)

