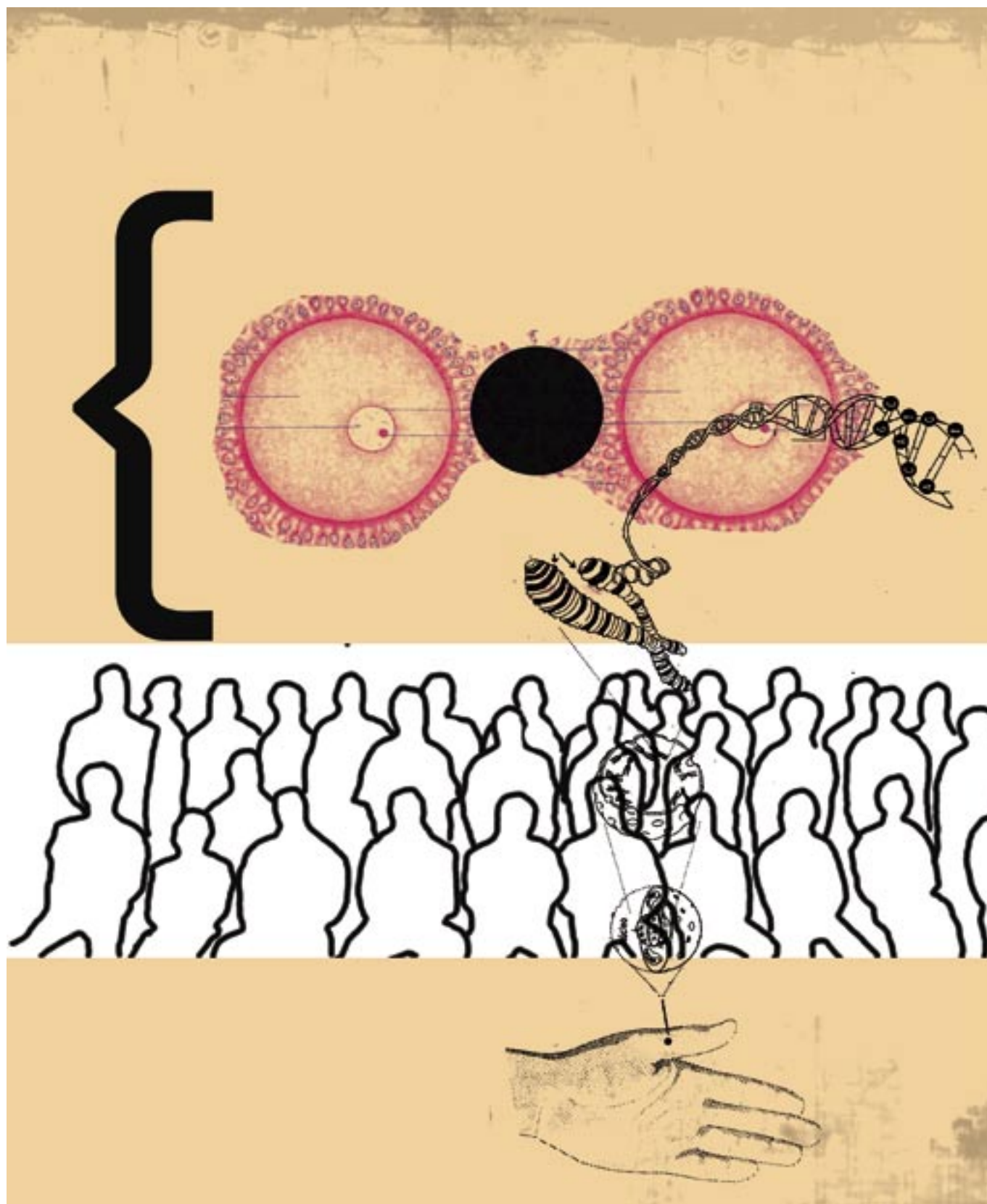


EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO: LOS RECURSOS DE LA DEMOCRACIA

por Gianfranco Poggi



“En primer lugar definamos algunos términos”. El significado que en la actualidad tiene esta expresión difiere del que tenía en el pasado. Antiguamente, muchas veces se suponía o se pretendía que las definiciones comunicaran la esencia misma de un determinado fenómeno. La postura contemporánea predominante sugiere, en cambio, la naturaleza contingente, convencional de las definiciones; cada una busca sustentar un argumento determinado, demarcando algunos límites a su alrededor. Ninguna definición puede alegar una validez absoluta.

Con este espíritu, definiría, entonces, “poder” como una relación social (que involucra a más de dos partes, individuales o colectivas) en la que debería existir una confrontación más o menos manifiesta entre los intereses de las partes y en la que una de ellas está en condiciones de actuar de acuerdo a sus intereses limitando o eliminando la capacidad del otro para alcanzar los propios.

Por lo tanto, el poder es entendido (si uno acepta la definición propuesta, cosa que de ninguna manera todo el mundo hace) como una capacidad **superior** del sujeto (repito, individual o colectivo) para imponer sus intereses, como algo que coloca a un sujeto **por encima** de otro o de otros. Las expresiones destacadas sugieren que: 1) **estar** en el poder es algo “Bueno”; 2) del mismo modo, dadas dos o más partes con intereses contrapuestos que interactúan, sería ventajoso para cada una de ellas alcanzar y mantener el poder sobre la(s) otra(s); 3) a partir de esto, es de esperar que si una determinada parte alcanza y mantiene el poder, esto debe brindarle algún recurso importante denegado a la(s) otra(s).

Para continuar con nuestro ejercicio de definición, debemos diferenciar conceptualmente la noción general de poder considerando cuáles son los recursos que en manos de una de las partes -y la exclusión (¡relativa!) de

las otras- le confieren a aquella poder **sobre** la(s) otra(s). La respuesta que se propone tiene como fuente cercana un ensayo de Heinrich Popitz. Él, a su vez, alude a otras fuentes, en particular, a Max Weber, pero da a los argumentos anteriores un rasgo particular distinguiendo **tres tipos de vulnerabilidad humana sobre las que se pueden aplicar distintos recursos**.

En primer lugar, todos los humanos son vulnerables a la muerte y el dolor, a la mutilación y a la limitación de la libertad de movimiento. Pueden aplicarse a esta vulnerabilidad todos los recursos, materiales y organizacionales, que permiten a un sujeto (una vez más, individual o colectivo) ejercer o amenazar con ejercer violencia sobre los otros. Podemos llamar **político** al poder que resulta de una superioridad relativamente pronunciada y estable de la capacidad de una de las partes para tener un efecto de este tipo sobre la vulnerabilidad de otra. Está vinculada, esencialmente, con la desigualdad en el control sobre los **medios de coerción** que permiten a algunos individuos **lastimar** o **matar** a otros.

En segundo lugar, todos los humanos son vulnerables a la pobreza y la inseguridad en la medida en que la satisfacción de sus necesidades materiales depende de **medios de producción** que están bajo el control de otros y de los que se encuentran excluidos si no aceptan los términos fijados por éstos. Podemos llamar **económico** al poder que resulta de esta desigualdad que, dicho crudamente, tiene que ver con el hecho de dejar que otros pasen hambre.

Finalmente, podemos llamar **ideológico** al poder que una parte puede obtener de su capacidad para controlar los **medios de interpretación** a partir de los cuales los individuos y grupos confieren un significado a sus posiciones en el cosmos, en la sociedad, en sus interacciones, significado del que deriva un sentido de participación o de

exclusión de valores sociales compartidos. Lo que aquí está en cuestión es la capacidad de algunos de hacer **sentir mal** a otros.

Por más que esta tripartición conceptual pueda ser interesante, dejaremos de lado las dos últimas formas de poder para concentrarnos aquí en el **poder político**. Debemos señalar (otra vez, una cuestión de definición) que el poder político no adquiere el estatus y el significado de **autoridad** cuando se expresa directamente a través del ejercicio o la amenaza de la violencia, sino que la mayoría de las veces lo hace a través de arreglos por medio de los cuales las **órdenes** impartidas por quienes detentan el poder evocan rutinariamente **obediencia** por parte de los subordinados. Estos arreglos son extremadamente complejos y variables y son el tema de viejas y ricas tradiciones del pensamiento social -tanto occidental como en otras culturas- que han producido, entre otras cosas, algunas tipologías sofisticadas de sistemas de autoridad.

En el contexto de nuestro tema, por diversas razones, un tipo de sistema particular merece especial consideración: el “estado”. Una de ellas es que muchas tipologías están, de manera más o menos expresa, construidas como para enfatizar la singularidad del estado y tratan a otros tipos de sistema político como aproximaciones a éste. Otra razón es que la “democracia” misma, en cualquiera de sus expresiones modernas, debe ser considerada, histórica y conceptualmente, como un conjunto de acuerdos y arreglos particulares relacionados a la cuestión de la autoridad ejercida por el estado.

En todo caso, lo que necesitamos en primer lugar es caracterizar conceptualmente al estado como un sistema de autoridad particular que representa el principal aspecto político del proceso de modernización occidental. Como tantas otras veces, haremos referencia a la célebre definición de Max

PODEMOS LLAMAR POLÍTICO AL PODER QUE RESULTA DE UNA SUPERIORIDAD RELATIVAMENTE PRONUNCIADA Y ESTABLE DE LA CAPACIDAD DE UNA DE LAS PARTES PARA [EJERCER O AMENAZAR CON EJERCER VIOLENCIA SOBRE OTRA]. ESTÁ VINCULADA, ESENCIALMENTE, CON LA DESIGUALDAD EN EL CONTROL SOBRE LOS MEDIOS DE COERCIÓN QUE PERMITEN A ALGUNOS INDIVIDUOS LASTIMAR O MATAR A OTROS.

Weber y sugeriremos que el **estado** existe siempre que dentro de un determinado territorio un único centro de autoridad monopoliza la violencia organizada y legítima.

Esta formulación implica, de manera más explícita que como lo hace el propio Weber, que la estatalidad no es una cualidad del sistema de autoridad del tipo “todo o nada”, sino más bien una variable conceptual, presente en distintas magnitudes, en diferentes lugares y momentos históricos. El proceso de monopolización puede ser más o menos exitoso; la comprensión misma sobre qué tipo de violencia es legítima puede variar; a veces, es una cuestión pendiente definir cuanta violencia no calificada como legítima puede practicarse dentro de un territorio antes que se ponga en duda la estatalidad misma del sistema de autoridad. Pero la definición de Weber niega que la calificación de “estatal” pueda aplicarse a un sistema en el que una **pluralidad** de centros de autoridad tengan y manejen “medios de coerción” más o menos independientes unos de otros -una situación que está destinada a hacer que ese territorio se vuelva inhóspito para la paz, para la ley y el orden, para la sociedad civil.

A simple vista, el concepto de estado de Weber parece hacer referencia a una gran entidad colectiva que opera de manera continua y coherente, con componentes complejos, visibles y estructurados -es decir, un ejército que monopoliza la violencia organizada contra las violaciones del territorio y otras amenazas para la seguridad del estado, una fuerza policial que la monopoliza contra las violaciones del orden público y las normas legales. Pero este concepto de Weber se refiere implícitamente (aunque en algunas ocasiones lo hace de manera explícita) al proceso subjetivo por el cual una multiplicidad de actores individuales orientan su conducta, sesgándolas, manifestando ciertas disposiciones implícitas.

Entonces, básicamente, el estado existe en la medida en que la gran cantidad de líneas de acción individuales resultantes sean compatibles, encajen unas con otras y, conjuntamente, ratifiquen y apoyen la existencia misma del estado. No importa cuán masivo, perdurable y complejo parezca, un estado no debe pensarse tanto como una **escena** teatral, sino como una **representación** teatral ininterrumpida que de vez en cuando cambia algunos detalles, pero que, en general, es coherente y predecible en la medida en que los actores representan un libreto -cuyo contenido, por supuesto, cambia en mayor o menor medida según la situación y el actor (en realidad, de acuerdo al grupo de actores).

La analogía del libreto no debería ser llevada demasiado lejos. El estado es parte de la política, lo que significa que siempre puede estar enfrentado con contingencias repentinas y peligrosas (la más grave de las cuales implica, por lo general, violencia organizada contra el estado ya sea desde adentro o desde afuera). La confrontación con tales contingencias no siempre pueden adoptar la forma de un recitado exhaustivo y detallado de un libreto; más bien, requiere la adopción y ejecución de decisiones frescas. Pero, una vez más (para que un estado sea considerado como tal), esas decisiones deben en cierta medida estar limitadas y autorizadas por una opinión compartida. El privilegio (y la responsabilidad) de adoptarlas descansa en ciertas partes del estado; si las decisiones deben ser consideradas como obligatorias, estas partes tienen que respetar ciertas formalidades en su adopción y promulgación; otras partes del estado están a cargo de su ejecución; esto requiere la activación de líneas de mando claras; etc.

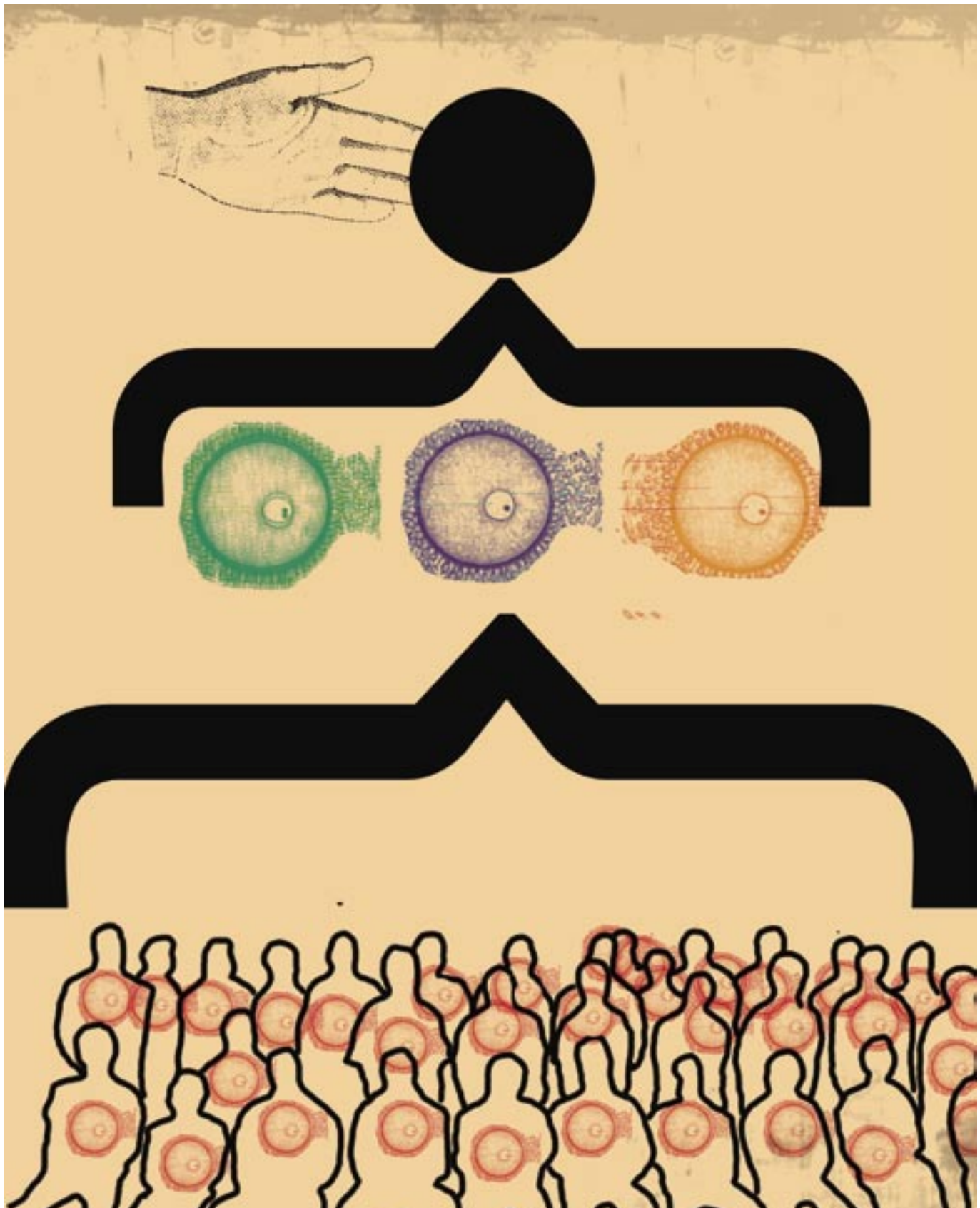
En realidad, aun prescindiendo de contingencias peligrosas, las actividades del estado implican, en la mayoría de los casos, la elaboración y ejecución de decisiones, más o menos escritas, y la resolución de una

gran cantidad de instancias y series de actos de orden-y-obediencia.

La contribución fundamental de Weber a nuestra comprensión del estado no se limita, por supuesto, a la definición que utilizamos. Su tratamiento conceptual del mismo tiene al menos otra característica que vale la pena comentar: el énfasis puesto en la naturaleza del estado como un actor colectivo político **racional**. Es decir, en mantener su énfasis en la **producción subjetiva** de la conducta individual. Para sostener y afirmar la estatalidad de una determinada entidad política aquellas producciones subjetivas deben ser de una naturaleza particular. Deben, más o menos conciente y sistemáticamente, evaluar los **medios** disponibles de la actividad política en una determinada situación a la luz de su capacidad para conseguir determinados **finés**, más o menos explícitos.

Esto puede parecer obvio, pero no lo es. Muchas veces, sostiene Weber, en la mayoría de las áreas de la existencia social, incluyendo la política, el individuo no orienta subjetivamente sus acciones evaluando y calculando, ante todo, la relación entre los medios y los fines con el objetivo de optimizar esas relaciones. En realidad, la acción en el aquí y ahora debe ser entendida como el supuesto más o menos explícito de que los cursos de acción tradicionales, aquellos practicados consistentemente en el pasado, ofrecen la guía obligada que indica cómo actuar en el presente. Si esto no ocurre, las emociones que despiertan las circunstancias en el sujeto pueden encontrar expresiones no conducentes para el fin buscado.

Entre las muchas maneras en las que Weber argumenta su punto sobre la naturaleza “racional” del estado y las formas en las que generalmente lleva a cabo su función de autoridad, identificamos dos. En primer lugar, el carácter de la **legitimidad** del estado. Un sistema de autoridad es legítimo en la medida en que la obediencia a las órdenes



POR LO GENERAL, CUANTOS MÁS (Y MÁS HUMILDES) SEAN LOS GRUPOS SOCIALES INCLUIDOS EN LA ARENA POLÍTICA MEDIANTE LA AMPLIACIÓN DEL SUFRAGIO UNIVERSAL, MAYOR SERÁ LA DEMANDA PARA LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DE ASPECTOS CADA VEZ MÁS NUMEROSOS DE LA VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL. DE ESTE MODO, LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LOS INDIVIDUOS SUJETOS AL MISMO ADQUIERE PROGRESIVAMENTE RASGOS DE CIUDADANÍA.

de la autoridad no esté motivada por el temor y la esperanza respecto a las posibles consecuencias para el individuo de la desobediencia u obediencia respectivamente, sino más bien porque siente que como actor moral tiene la **obligación** de obedecer esas órdenes.

Lo que lleva a los individuos a obedecer las órdenes de la autoridad (por decir de algún modo), puede ser: a) la devoción individual a la santidad conferida por la tradición a quienes tienen autoridad y a sus actos; b) su respuesta emocional frente a la evidencia que ofrece la autoridad de poseer extraordinarios poderes personales; o c) la conciencia individual más o menos explícita de que las órdenes dirigidas a él son impartidas por el titular de un rol que las autoriza, y que constituyen cristalizaciones adecuadas de órdenes y principios más generales, válidos, a su vez, porque fueron establecidos y promulgados de acuerdo a reglas y procedimientos públicos. El estado está, por lo tanto, típicamente investido con el tercero de estos tipos de legitimidad, respectivamente, tradicional, carismática y **legal-racional**.

Weber enfatiza un segundo aspecto del estado que refleja su carácter de sistema de autoridad racional: los arreglos administrativos por medio de los cuales el centro político, habiendo establecido su propio control sobre el territorio, garantiza la coherencia, continuidad, uniformidad, efectividad de sus políticas. Esto solo es posible por medio de un **sistema de administración burocrático**. Weber aborda esta cuestión repetidas veces y en profundidad, ya sea como un concepto ideal-típico o con referencia a la encarnación concreta de dicho sistema. Todas estas argumentaciones, de diversas maneras (aunque a veces con reservas y salvedades), acentúan una vez más la superioridad de este sistema sobre otros arreglos administrativos.

Esta superioridad, repetimos, está basada en la racionalidad que distingue a la burocracia, entendida, principalmente, como la previsibilidad y eficiencia con la que (cuando está bien construida y gestionada) la misma puede asegurar la ejecución

de las políticas adoptadas por el centro de autoridad. Esencialmente, la burocracia es superior a otros sistemas porque (¡y en la medida en que!) está manejada por expertos y funciona en base al conocimiento.

Todas las características del estado discutidas hasta aquí tienen un carácter variable, es decir, existen en distinta magnitud en distintos casos. Tienen también un carácter histórico, ya que emergieron a comienzos de la Europa moderna y se afirmaron progresivamente con el avance de la modernización, aunque, por supuesto, en distinta medida y con propiedades diferentes en diversos tiempos y lugares. La característica más básica, la monopolización de la violencia organizada, legítima, en particular, se estableció durante la etapa inicial de la construcción del estado, lo que podríamos llamar la **consolidación de la autoridad**.

Tradicionalmente, los contrastes entre centros políticos rivales, al menos las luchas por preservar la propia independencia respecto de otros centros y, posiblemente, por establecer una supremacía sobre ellos, se dirimieron a través de la guerra (generalmente, sobre territorios cada vez más grandes) y se resolvieron cuando un centro, haciendo valer la superioridad de sus recursos militares, prevalecía sobre el resto. Ante todo, esto los privaba no tanto de su estatus y de sus recursos económicos, sino de su capacidad y disposición para declararse la guerra unos a otros, así como también contra el centro predominante.

La “consolidación” muchas veces implica además otro tipo de monopolización: la fiscal. El centro de autoridad que había prevalecido buscó establecer su pretensión de extraer recursos económicos de la sociedad (en general, convertidos en recursos militares). Al comienzo, la extracción requería la cooperación de los centros previamente derrotados, pero el interés del centro dominante de prescindir de esa cooperación y maximizar su propio acceso directo a recursos “disponibles” llevó, finalmente, a

una fase ulterior de construcción del estado que podría denominarse **racionalización** o **burocratización de la autoridad**. Cada vez más y más diversos aspectos de la administración del territorio (comenzando por el militar, el fiscal y el judicial, pero abarcando sucesivamente significados cada vez más amplios de “política”) fueron delegados a distintos organismos de funcionarios jerárquicamente estructurados. Estos eran elegidos y designados por el centro, que les pagaba un salario y les proporcionaba instalaciones y facultades de autoridad de las que en realidad no se apropiaban, sino que las debían usar en nombre del centro y de acuerdo a sus directivas.

Por razones demasiado complejas para ser examinadas aquí, durante esta segunda fase de la construcción del estado, en algunos países tuvo lugar un proceso de **constitucionalización**. Este proceso formalizó algunas restricciones que los centros de autoridad tradicionalmente reconocido al tratar con las sociedades que controlaban, pero que a veces habían removido o ignorado al buscar un acuerdo más amplio sobre las prerrogativas del poder político: y esto agregó nuevas restricciones. Las viejas y nuevas restricciones condujeron al reconocimiento por parte de las autoridades de que esas sociedades incluían individuos y organismos que tenían facultades, intereses y sus propios recursos cuyo poder político debían respetar y (en cierta medida) promover. Un aspecto adicional de la constitucionalización fue una división más explícita de la actividad política en el seno del centro de autoridad mediante la asignación de distintas responsabilidades y prerrogativas a los diferentes organismos. Finalmente, mediante un nuevo desarrollo de gran importancia -el surgimiento de la esfera pública- algunos de estos organismos se abrieron a la observación y las demandas de distintos integrantes de la sociedad: primero, sólo a los individuos de alto grado y a los organismos corporativos, luego, a todos los individuos calificados según (para usar la fórmula ale-

mana) *Besitz* y/o *Bildung* (propiedad y/o formación).

Mientras que bajo el liberalismo (la más poderosa corriente de opinión impulsada por la constitucionalización y que, a su vez, promovió esta misma) solo los individuos dotados con *Besitz/Bildung* tenían la oportunidad de una activa participación política, la democracia trajo consigo la eliminación progresiva de esta restricción.

La democracia es producto de múltiples y diversos factores que operaron en las sociedades occidentales en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, incluyendo fenómenos socioeconómicos tales como la urbanización y el surgimiento de una fuerza de trabajo industrial cada vez más grande y alfabetizada. Pero se podrían también sugerir algunas razones políticas específicas para el **surgimiento de la democracia**. En el terreno técnico, militar, se hace necesario involucrar en las fuerzas armadas cada vez más y más amplios estratos del pueblo (y esto en el mediano y largo plazo lleva a la extensión del sufragio). El mito de “la nación” (una entidad colectiva difícil de definir pero intrínsecamente inclusiva) desplaza la legitimidad dinástica como la justificación predominante, culturalmente aceptable para la existencia misma del estado, y el interés nacional es postulado como la política *par excellence*. La “revolución organizacional”, aplicada a la esfera política, permite dar voz a las grandes masas que se encontraban desprovistas de derechos, abriendo a ellas (como electores cuando no como miembros) sistemas de comunicación especialmente creados y de funcionamiento ininterrumpido, dirigidos por líderes representativos con su propia estructura burocrática.

El crecimiento de la democracia tiene, a su vez, **consecuencias** políticas específicas. Una, un tanto paradójica, tal como señala Weber, es la promoción que se da a la formación y al crecimiento de las **burocracias públicas**. En nombre de la igualdad (según Weber, el valor último de la democracia) el acceso a posiciones administrativas ya no depende de la posición social heredada, sino que se logra mediante un carrera de formación y competencia, en principio, abierta

a todos. Más significativa aun es la consecuencia subrayada por Thomas H. Marshall. Por lo general, cuantos más (y más humildes) sean los grupos sociales incluidos en la arena política mediante la ampliación del sufragio universal, mayor será la demanda para la intervención del estado en la regulación y gestión de aspectos cada vez más numerosos de la vida económica y social. De este modo, la relación entre el estado y los individuos sujetos al mismo adquiere progresivamente rasgos de **ciudadanía**.

Cada vez más individuos obtienen derechos respecto al estado que afectan positivamente su sentido de inclusión y participación en la vida social y en los beneficios del progreso económico. Por su efecto intrínsecamente igualitario, el significado de la ciudadanía es que permite compensar a aquellos a quienes las fuerzas del mercado ponen en situación de desventaja por su falta de recursos económicos independientes.

En cualquier caso, algunas cosas necesarias para su existencia y su sentido de dignidad y autonomía les son ofrecidas por “la mano pública”. Un efecto posible, en realidad probable, de esto es la moderación del conflicto de clases.

Un siglo atrás, Durkheim señaló otro efecto importante de los arreglos democráticos, particularmente aquellos vinculados con la representación electoral. Estos aumentan y presumiblemente mejoran el doble flujo de comunicación entre el estado y la sociedad civil, mejorando la capacidad del primero para responder a nuevos peligros y desafíos, aprovechando nuevas oportunidades. De modo más general, un estado democrático “inerva” a la sociedad de manera más amplia y profunda de lo que lo hace uno que funciona bajo estructuras autoritarias.

Si bien estos aspectos de la democracia pueden ser importantes y son dignos de ser fomentados, no alteran la naturaleza de todas las unidades (¡incluyendo al estado!) que surgen del poder político. Este tipo de poder sigue siendo una manifestación y un componente clave de la desigualdad social. Implica la dominación (no debemos olvidar, basada en la violencia) de una parte de la sociedad sobre otra.

Esta intuición básica es compartida por dos escuelas occidentales de pensamiento social opuestas: el anarquismo y la teoría elitista. Ambas, sin embargo, yerran al adoptar una visión “desacreditadora” de la democracia misma. (Dicho sea de paso, también la tienen algunas versiones radicales del pensamiento socialista). Ciertos sistemas democráticos específicos, típicos de los sistemas políticos contemporáneos más venturosos, tienen mucho para decir. Si bien tienen sus propias fallas y distorsiones (por ejemplo, la tendencia de los partidos políticos a convertirse en oligarquías), junto con los arreglos más liberales, hacen mucho para reducir la desigualdad política y económica, reprimen las manifestaciones de violencia organizada más amenazantes e imparten un elemento de civilidad a la vida pública.

Bibliografía

- Durkheim, Emile, *Leçons de sociologie: physique des mœurs et du droit*, Paris, Puf, 2003 (ed. orig. 1922).
- Kropotkin, Peter A., *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, Boston, Porter Sargent Publishers, 1976 (ed. orig. 1902). Versión en español disponible en www.kehuelga.org/biblioteca/apoyo/apoyo.html.
- Marshall, Thomas H., *Citizenship and Social Class and other Essays*, Oxford University Press, Oxford, 1950.
- Mosca, Gaetano, *La classe politica* (edición e introducción a cargo de Norberto Bobbio), Roma-Bari, Laterza, 1966. (Disponible en español *Id.*, *La clase política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004).
- Pareto, Vilfredo, *Manuale di economia politica*, Pordenone, Studio Tesi, 1994 (ed. orig. 1906).
- Poggi, Gianfranco, *Forms of Power*, Cambridge, Polity Press, 2001.
- _____, *La vicenda dello stato moderno: profilo sociologico*, Bologna, Il Mulino, 1997 (ed. orig. 1978).
- Popitz, Heinrich, *Phänomene der Macht*, Tübingen, Mohr, 2004.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1993 (ed. orig. 1942).