

VI. EL SISTEMA POLÍTICO: QUE LO MANTIENE UNIDO

Los teóricos han interpretado el mundo de la política en muchas formas. Sin embargo, en esta era de energía nuclear y navegación espacial nuestra primera tarea es sobrevivir en este prometedor y peligroso mundo de la política y, la segunda, mejorarlo. Para el logro de ambas tareas debemos entender cómo funciona, qué lo hace marchar y qué personas, grupos o relaciones producen sus resultados, buenos o malos. ¿Cuáles de estas variables son decisivas en la predicción de los acontecimientos políticos y su posible control? En el transcurso del tiempo se han propuesto muchas respuestas a este interrogante, pero la mayoría de ellas han sido insatisfactorias. Las respuestas más recientes y, tal vez, las que mejor conocemos, se han estructurado alrededor del concepto sistema político.

Al estudiar un sistema político debemos preguntarnos en primer término qué es y luego qué hace. Un sistema político es una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza. *Cohesión* significa permanecer unidos o formar un todo. Dos unidades tienen cohesión si muchas de las operaciones sobre una de ellas produce resultados definidos sobre la otra. Así, una sacudida en un extremo de una cadena se transmitirá a los otros eslabones y hacer girar una llave voltará también la cerradura. Los símbolos pueden tener cohesión en un sistema como el alfabeto y los hombres pueden tener cohesión en un pueblo o un Estado. *Covarianza* significa cambiar juntos. Si una unidad cambia, la otra lo hace también. Así, un hombre y su sombra se mueven juntos, pero debemos encontrar por separado si un cambio en el hombre hace que cambie la sombra o si moviendo la sombra podemos mover al hombre, lo que desde luego no se puede. En las ciencias sociales, como en todas las ciencias, el descubrimiento de la covarianza es un paso hacia el descubrimiento no sólo de lo que marcha junto, sino también de la causa y el efecto. Benjamín Franklin aconsejaba vigorosamente a sus compañeros firmantes de la Declaración de Independencia que de ninguna manera debían perder la covarianza, aun cuando llegaran a perder la cohesión: "En verdad debemos permanecer unidos, pues de otro modo es seguro que nos colgarán por separado."

En la medida en que las unidades parecen variar juntas, y que en una investigación más a fondo aparecen también dotadas de cohesión, decimos que son interdependientes y que sus destinos están ligados. La relación de interdependencia puede ser *asimétrica*; los ingenieros dirían que el *acoplamiento* —es decir, la transferencia de efectos— de A a B fue fuerte, pero de B a A fue débil o aun insignificante.

En cualquier caso, podemos llamar entonces a las unidades interdependientes los *componentes* o partes de un sistema... como un automóvil o un sistema de alta fidelidad. Un grupo de interés, un partido político, una ciudad, un gobierno nacional, y las Naciones Unidas, son ejemplos de sistemas interdependientes de esta clase.

FRECUENCIA DE US TRANSACCIONES E INTERDEPENDENCIA DE LOS INDIVIDUOS

El concepto de transacción. Así pues, un sistema se mantiene unido desde dentro, en contraste con una mera colección que puede mantenerse unida

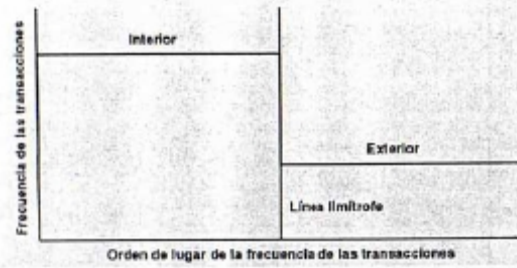
desde fuera *por* medios externos. Un sistema lo determina la interdependencia, y entre los individuos la interdependencia se establece mediante transacciones. *Transacción* es una cadena de acontecimientos que se inicia en un lugar o unidad y termina en otro. Las unidades así conectadas están asociadas en su transacción, pero su influencia en el resultado no es necesariamente igual. Tales transacciones pueden implicar una transferencia de objetos materiales, como sucede en el comercio de trigo, hierro o textiles, o la transferencia de energía, como ocurre en la transmisión de energía eléctrica; o la transferencia de servicio, como acontece en la reparación de automóviles o relojes. Una importante clase de transacciones se refiere al movimiento de personas, como las que toman el tren todos los días para ir al trabajo, o las que viajan por motivos de negocios, placer, educación o migración. Otra clase importante de transacciones se refiere principalmente a la transferencia de información, como ocurre con el flujo de cartas y telegramas, llamadas telefónicas, circulación de periódicos y emisiones de radio o televisión.

Las transacciones entre las partes de un sistema pueden ser observadas y medidas. Por lo tanto, en principio son accesibles a los métodos de investigación científica, que se pueden repetir y verificar por diferentes observadores independientemente de sus prejuicios. Generalmente se puede reconocer un sistema por el hecho de que al menos algunas clases de transacciones ocurren con mucha mayor frecuencia entre las partes que lo componen que entre algunas partes del mismo y el mundo exterior. La *frecuencia relativa de las transacciones* es una prueba de la existencia de un sistema y sirve también para decidir si una unidad particular pertenece al mismo.

Líneas y zonas limítrofes. El hecho de que algunas transacciones sean más frecuentes dentro de un sistema que fuera del mismo genera el concepto de límites. Los *límites* son los componentes, grupos, personas o áreas espaciales en que la frecuencia de las transacciones disminuye hasta un grado observable. Si esta frecuencia baja repentinamente, el límite parecerá una línea; si las transacciones disminuyen gradualmente, hablamos de una *zona limítrofe*. Podemos observar tales zonas limítrofes en la densidad de los asentamientos de población, en la frecuencia del tráfico, en los alrededores de los centros comerciales locales o aun entre países. Cuando los estudiantes viajan haciendo auto-stop hacia el norte de Nueva Inglaterra o Quebec, o hacia el oeste de Colonia, en Alemania, o a París, en Francia, advertirán que el tráfico de automóviles se hace menos intenso a medida que se aproximan a la frontera del país. Estas fronteras son áreas, de escasa población, que han permanecido así durante siglos y que por esa razón han formado regiones limítrofes históricas. Un país, en general, es un buen ejemplo de este tipo de sistema de frecuencias; se mantiene unido por muchas clases de flujos de transacción que son más frecuentes en su centro y disminuyen hacia sus fronteras.

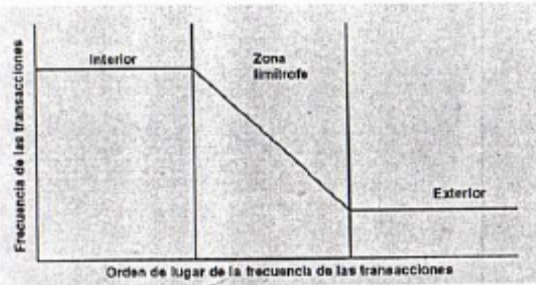
Algo semejante se puede aplicar a un grupo de individuos, que también puede tener un núcleo y una periferia con una zona limítrofe. Los miembros de una familia en sentido estricto —marido, mujer y sus hijos jóvenes— generalmente se relacionan mucho más entre sí que con las personas que están fuera de este grupo íntimamente unido. Al revés de lo que ocurría en siglos pasados, actualmente ha declinado la importancia de la «familia extensa». La familia estrecha puede tener pocas o ningunas transacciones con las tías abuelas o los primos segundos. Las tías y los primos hermanos se encuentran en un lugar intermedio. Por regla general, los miembros de la familia estrecha ven a estos últimos menos a menudo que a ellos mismos, pero en muchos casos con mayor frecuencia que a los extraños o a los parientes más distantes. En esta forma, estos parientes más cercanos constituyen una especie de zona

Gráfica 6.1 Línea limitrofe I



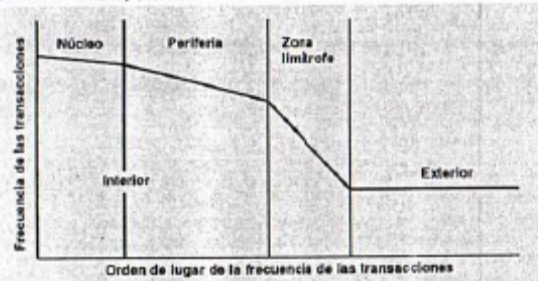
Cambio discontinuo de las frecuencias.

Gráfica 6.2 Zona limitrofe I



Cambio discontinuo de las frecuencias en los límites de la zona; cambio continuo dentro de ésta.

Gráfica 6.3 Núcleo y periferia I



Zonas plurales; cambio discontinuo entre las zonas de frecuencia; cambio continuo dentro de las zonas.

límitrofe alrededor de la familia estrecha; son sus miembros *marginales*.

Muchos grupos grandes, como un pueblo por ejemplo, muestran a menudo patrones similares. La mayoría de los norteamericanos realizan más transacciones con otros norteamericanos que con personas de diferente nacionalidad. Esto es cierto aun de muchos de los dos millones de «norteamericanos en el exterior» que pueden estar viviendo en guarniciones militares o en enclaves *de negocios en el exterior y orientando sus vidas hacia sus compatriotas* mediante instalaciones militares ex profeso o el Club Americano.

La mayor parte de los límites son relativamente estables a través del tiempo. Permanecen en el mismo lugar y podemos recordar con facilidad dónde se encuentran. Algunas fronteras entre naciones europeas no han cambiado en siglos. La parte principal de la frontera de los Estados Unidos y Canadá ha permanecido sin cambio durante ciento cincuenta años y la frontera entre Estados Unidos y México ha sido la misma por más de cien años. Pero no sucede así con todos los límites. Si un sistema está creciendo, sus fronteras pueden estarse moviendo y expandiéndose rápidamente, mediante asentamientos, conquistas o conversiones, mientras que sus transacciones frecuentes *seguirán combinándose para mantener la cohesión interna*. Así, los Estados Unidos, Canadá, Rusia, China y muchos países latinoamericanos han continuado ampliando sus fronteras sin que la mayor parte de su población sienta que ha debido renunciar a su cohesión o a sus identidades nacionales.

En las gráficas 6.1, 6.2 y 6.3 ilustramos la relación existente entre la frecuencia de las transacciones y la frontera de los sistemas. En todos los casos presentados —ya se refieran a áreas geográficas, grupos pequeños o pueblos enteros— la frecuencia de las transacciones es una fuente de cohesión que mantiene unida a un sistema de relaciones humanas (de manera que un país no conserva su unidad gracias a sus «rocas y riachuelos», sino a las relaciones que se establecen entre los individuos que lo habitan). En la medida en que los individuos permanecen unidos por la frecuencia de sus transacciones, es probable que se interesen más unos en los otros en materia de política. Es probable que el comportamiento político de sus compañeros adquiera especial importancia, tanto en el conflicto como en la cooperación.

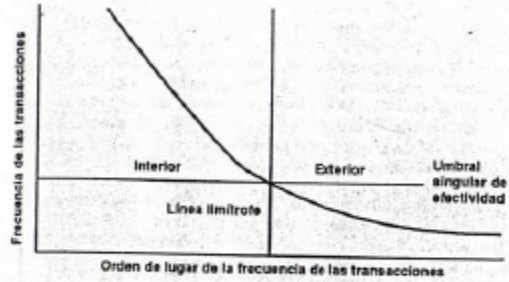
LA IMPORTANCIA DE LAS TRANSACCIONES: QUIÉN OBTIENE RECOMPENSAS

No todas las transacciones son igualmente importantes. Algunas muy frecuentes pueden ser políticamente triviales {por ejemplo, en la mayoría de los países los deportes tienen escasa significación política directa, aunque la pueden *adquirir en condiciones* particulares, como ocurrió con el juego de hockey entre checos y rusos que siguió a la ocupación de Checoslovaquia por Rusia en 1968). La importancia de una transacción para una persona depende del efecto que tenga en los *valores* que gana o pierde con ella, o los que espera ganar o perder en esa forma. Cuanto mayores sean las recompensas o castigos que los individuos obtienen de ciertas transacciones, más importantes serán esas transacciones para ellos.

Más generalmente, la importancia de las transacciones depende de sus *efectos laterales*, o sea, los que acompañan a algunos acontecimientos o transacciones y varían con su cantidad. El tráfico tiene el efecto lateral del ruido. Más allá de cierto nivel, las dimensiones de un distrito pueden influir en la *disponibilidad* de candidatos a puestos de elección popular. En un distrito grande, una campaña política exige mucho tiempo, ayudantes y dinero, lo que hace que los candidatos dependan de medios privados, donantes o apoyo de la maquinaria. Algunos efectos laterales sólo pueden ocurrir por

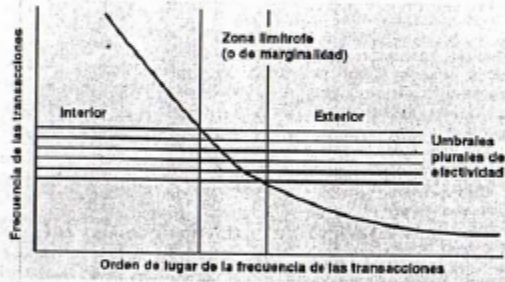
EL SISTEMA POLITICO

Gráfica 6.4 Línea limítrofe II



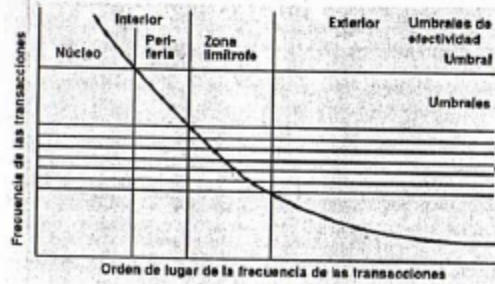
Cambio continuo de frecuencia: cambio discontinuo de efecto.

Gráfica 6.5 Zona limítrofe II



Cambio continuo de frecuencia: cambio discontinuo de efecto en los límites de la zona.

Gráfica 6.6 Núcleo y periferia II



Cambio continuo de frecuencia: umbrales plures de cambios discontinuos.

encima de ciertos niveles de frecuencia. Por ejemplo, la construcción de un camino o un ferrocarril puede ser conveniente en un distrito con un nivel de tráfico o negocios que sea suficientemente elevado, pero por debajo de este volumen de tráfico no convendrá hacer la construcción. De igual manera, puede resultar conveniente construir una escuela secundaria en una comunidad que cuente con un número suficiente de niños en edad escolar, pero no en una comunidad donde ese número sea insuficiente. A estos números, frecuencias, o niveles de demanda, se les llama *niveles críticos* o *umbrales*. Debajo de un umbral, algún efecto lateral importante carece de relevancia, pero por encima de él se vuelve significativo. Los umbrales marcan las etapas de un proceso en que cambios pequeños en un tipo de cosa o acontecimiento significan una gran diferencia en otro. Donde existen tales umbrales, pueden influir en los límites de un sistema, aun cuando la frecuencia misma de las transacciones sólo cambie muy gradualmente. En las gráficas 6.4, 6.5 y 6.6 representamos algunas relaciones de esta índole.

La covarianza de recompensas: sistemas de solidaridad. Además de la frecuencia de las transacciones, los componentes de sistemas están ligados por una segunda relación: la *covarianza de recompensas*. Tales covarianzas existen cuando al cambiar algo que recompense a uno de los componentes es probable que cambien también las recompensas de otros componentes. Este es otro ejemplo de la forma en que la suerte de un componente está ligada a la de otros componentes cuando todos pertenecen al mismo sistema social o político. Una recompensa es *positiva* cuando aumenta los valores que disfruta un componente, o cuando disminuye el desequilibrio o la tensión interior de ese componente. Es *negativa* cuando reduce los valores recibidos por un componente o aumenta su desequilibrio o tensión interna.

Algunos sistemas están conectados por una covarianza positiva de recompensas. Lo que es bueno para los Estados Unidos es probable que también lo sea para la General Motors. La proposición inversa —«lo que es bueno para la General Motors es bueno para el país»— no se sigue necesariamente, aunque en la década de 1950 se atribuyó esta afirmación a Charles E. Wilson, uno de los ejecutivos de la General Motors, cuando era Secretario de Defensa. A los sistemas cuyos componentes están conectados por una covarianza positiva de recompensas les podemos llamar *sistemas de solidaridad*. Los intereses de los asalariados son solidarios si todos pueden ganar con un contrato *sindical más favorable*. A la inversa, si todos los empleadores unen sus fuerzas en una negociación salarial para ganar o perder juntos, sus intereses también serán solidarios. Cuando la gente actúa de acuerdo con la frase de «todos para uno y uno para todos», decimos que su conducta indica solidaridad. En las relaciones *internacionales*, los *aliados* actúan con solidaridad cuando cada uno de los gobiernos aliados cree que las ganancias de los otros representaran ganancias para él mismo, que los intereses de los demás están íntimamente ligados a los suyos y que debe actuar en consecuencia. En *virtud de que los Estados nacionales piensan* a menudo que tienen intereses nacionales bien definidos, el grado de solidaridad que se encuentra en sus alianzas es a menudo escaso y relativamente poco satisfactorio. Se dice que el Duque de Wellington afirmó que Napoleón no era realmente *un general excepcional porque habla ganado únicamente contra alianzas*.

Si varios individuos o grupos experimentan altos niveles de transacción con una covarianza positiva de recompensas, pueden tratar de aumentar

sus lazos recíprocos, por lo menos hasta un grado moderado. En ese caso podemos afirmar que son buenos candidatos para la *integración* en un sistema común que los incluya a todos. Los Estados de Europa Occidental, por ejemplo, ya se encuentran conectados en muchos sentidos por sus elevadas transacciones mutuas y por una covarianza positiva de recompensas. En la medida en que esto es así, debe resultar más fácil promover una mayor integración de estos países en un solo sistema político tal como una confederación de Europa Occidental.

La covarianza negativa: sistemas de conflicto. La covarianza de recompensas puede ser negativa también. En un flujo de transacciones muy frecuentes — o en una sola transacción de grandes consecuencias—, algo puede ser favorable para uno de los miembros del sistema y desfavorable para otros. Si los estudiantes deben competir por los lugares de su grupo, la capacidad de un estudiante puede ser favorable para él y desfavorable para los menos capacitados. Cuando varios hombres solicitan el mismo empleo, la contratación de uno de ellos será ciertamente favorable para él, pero desfavorable para los otros solicitantes (a menos que puedan obtener mejores empleos en otra parte).

Cuando varias unidades se encuentran íntimamente conectadas por una covarianza negativa de recompensas, que sugiere la relación *entre un gato* y un canario, o entre un lobo y una oveja, hablamos de un *sistema de conflicto*. Los grupos en conflicto forman parte de un sistema. La suerte de uno de ellos no se puede entender o predecir sin conocer algo acerca de las *acciones del otro*.¹ *Están* unidos, pero *en* un sentido poco feliz. Durante la primera Guerra Mundial, el veterano de guerra francés Henri Barbusse escribió que “dos ejércitos peleando entre sí son un gran ejército que se suicida”.²

Un sistema tenderá a *ser* más estable y duradero cuando las transacciones que lo mantienen no sólo son numerosas sino también de muchas clases. Para que el sistema perdure, estas transacciones deben ser en general favorables, antes que desfavorables, para los subsistemas e individuos que integran el sistema. Por lo tanto, los sistemas afectados por conflictos tienden a durar menos. Cuando los grupos en conflicto permanecen juntos en un sistema durante largo tiempo, es muy probable que tengan algunos intereses comunes que los hacen desear la continuación de su asociación a pesar del conflicto. Karl Marx y sus seguidores han puesto grandemente de relieve el antagonismo de intereses existente entre empleadores y empleados y entre propietarios y desposeídos. Pero el propio Marx admitió la posibilidad de ciertos intereses comunes entre los dos, al menos implícitamente, en la famosa frase del *Manifiesto Comunista*, en que habló de que la «lucha de clases» terminaría en la victoria de una de ellas o en la destrucción de ambas. Dado que ninguna de las clases desea ser destruida, ambas tienen un interés común en la supervivencia, aunque ello signifique continuar la lucha. En virtud de esta consideración, los comunistas rusos, y aun los chinos, han encontrado necesario pensar, en la era nuclear, acerca de la «coexistencia» pacífica en un solo sistema internacional con países capitalistas.

¹ Por lo tanto, un sistema de conflicto es una especie de juego de suma cero. Véase en el capítulo II un examen de los juegos de suma cero.

² Henri Barbusse, *Under Fire: The Story of a Squad* (Nueva York: E. P. Dutton, 1917). Cuando se publicó el libro por primera vez en francés en 1916, Barbusse era un pacifista. Más tarde se hizo comunista, esperanzado en que el comunismo aboliría la guerra. No vivió para ver a los comunistas rusos y chinos, luchando entre sí en 1969 en el río Usuri. (Véase capítulo XI.)

Covarianza mixta: los dilemas de la realidad política. El comentario de Barbusse acerca de los dos ejércitos ilustra la naturaleza mixta de las recompensas en la mayoría de las situaciones de interdependencia del mundo real. Aun cuando los soldados pelean por países o causas opuestas, y la victoria de uno implica la derrota del otro, comparten un interés común de sobrevivir. En este sentido, un cese de fuego sin victoria sería favorable para ambos lados y la paz permitiría que todos los soldados volviesen al seno de su hogar con sus familias.

Este ejemplo es típico de muchas situaciones de interdependencia política. Las recompensas de ambos asociados en un sistema interdependiente varían juntas positivamente en algunos sentidos, pero negativamente en otros. Algunas recompensas de uno también lo son para el otro, pero otras constituyen un castigo. Por otra parte, si algo fuese desfavorable para ambos asociados, de nuevo los uniría en solidaridad. En estas situaciones de covarianza mixta, sería ingenuo que uno de los asociados actuara como si el otro fuese su gran amigo; pero también lo sería tratar al otro como si fuera simplemente un enemigo o un rival. Ambos deben encontrar patrones de *cooperación competitiva* o *competencia cooperativa*. Cada uno de ellos debe aprender a prever las consecuencias de sus acciones sobre las acciones del otro; y ambos deben aprender a coordinar su conducta. Hombres prácticos han elaborado tales patrones de conducta después de duras experiencias. Las tiendas de departamentos rivales como Macy's y Gimbel's, los equipos de béisbol de las grandes ligas, los grandes fabricantes de automóviles, las principales redes de radio y televisión y los principales partidos políticos de las democracias constitucionales, han podido elaborar tales patrones de cooperación competitiva o competencia cooperativa. Desafortunadamente, no hemos sido muy hábiles en el desarrollo de estrategias viables de este tipo entre negros y blancos en los Estados Unidos, y mucho menos aún en la arena internacional, donde los conflictos entre las grandes potencias son más conspicuos y donde los castigos comunes de la guerra son más terribles.

Cuanto más estudiamos tales situaciones de covarianza mixta, más advertimos cuán inadecuados eran los antiguos modelos y teorías de política **que** con demasiada frecuencia dividían nitidamente a la humanidad en «amigos» y «enemigos». Pero también advertimos lo inadecuado del idealismo según el cual todas las gentes se pueden volver «amigos» simplemente con dejar de ser enemigos, y lo inadecuado de la antigua regla de política: «Si no los puedes derrotar, únete a ellos». Ninguna de estas estrategias es suficientemente realista o conveniente, pero en política todavía no hemos adoptado nada mejor.

LOS NIVELES DE SISTEMAS

Afirmar que un sistema está conectado por la covarianza de las recompensas y sistema de solidaridad por la covarianza positiva, es otra forma de decir que los miembros de tal sistema están conectados por una *comunidad de intereses*.

Pero los intereses de un sistema o subsistema no siempre son los mismos que los del sistema más grande del que forman parte; tampoco son los

³ Véase a Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Oxford University Press, 1960); Anatol Rapoport, *Fight Games, and Debates* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1960); y Anatol Rapoport y Albert Chammah, *Prisoner's of Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965).

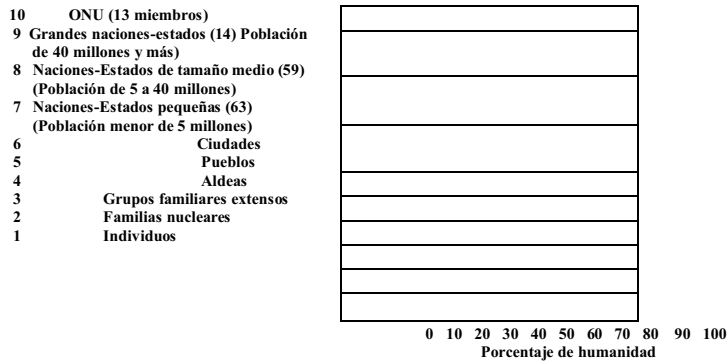
mismos que los de los subsistemas más pequeños que puedan incluir. Siempre ha sido *un* problema central de la política ponderar y, de ser posible, balancear los intereses, de grandes cuerpos políticos frente a los *intereses* divergentes de los subsistemas más pequeños que los componen, hasta llegar a los del individuo.

Para analizar tales problemas hablamos de los niveles *de sistemas*. Tres pruebas indican lo que son estos niveles. La primera es la prueba de la *inclusión lógica*, Virginia es parte de los Estados Unidos, pero los Estados *limas no son* parte de Virginia. Por lo *tanto*, Virginia es un sistema de nivel menor y los Estados Unidos uno de nivel *mayor*, la *segunda* prueba es la del *tamaño*. Si el sistema más grande difiere por «un orden de magnitud» —es decir, si es por lo menos el doble de grande—, podemos claramente afirmar que el mayor es un sistema de mayor nivel. Virginia tiene aproximadamente cuatro millones de habitantes y los Estados Unidos 210 millones. La tercera prueba, relacionada con las dos primeras, es la del *resultado probable de un conflicto*. Si los dos *sistemas llegan* a chocar, el *sistema* más grande «mostrará más clase» que el otro, como dicen los cronistas deportivos. Cuando en la década de 1950 el Estado de Arkansas trató de desafiar el veredicto de la Suprema Corte de los Estados Unidos sobre el problema de la segregación racial en las escuelas, la presencia de tropas federales en Little Rock terminó el desafío en breve tiempo, aunque el Gobernador de *Arkansas*, Orval Faubus, puede haberse sentido injustamente superado en clase.

Una escala de política de diez niveles. Al analizar la política podemos pensar en diez niveles de sistemas, que representamos en la gráfica 6.7. Las

Gráfica 6.7 Un sistema político de diez niveles

Niveles del sistema



Fuentes: ONU, Oficina de Información Pública. *Membership in the United Nations, 1969*; Population Reference Bureau Information Service, *World Date Sheets* (Washington D.C, 1968); K. Davies, *World Urbanization, 1950-1970*, Vol.1 (Berkeley: University of California Press, 1969).

organizaciones en cada nivel pueden incluir aproximadamente de dos a diez veces el número de personas que incluyen las organizaciones del nivel inmediatamente inferior.

En política, el *sistema más pequeño* es el individuo, que incluye todas las memorias, impulsos y complejos que lleva en su cuerpo y su personalidad. Los subsistemas físicos y psicológicos que existen en el individuo son estudiados principalmente por doctores, psicólogos y psiquiatras. Tienen mucho que ver en el hecho de que algunos individuos participen en política y otros no, a pesar de que sus circunstancias exteriores sean semejantes. El *grupo que sigue en tamaño* es el de la familia estrecha o nuclear y otros «grupos primarios», que generalmente incluyen de dos a quince miembros. Estos son estudiados a menudo por psicólogos de grupo, sociólogos y expertos en administración (muchos de estos últimos creen que ningún individuo puede vigilar de cerca a más de seis subordinados, y el psicólogo George A. Miller ha sugerido que la capacidad humana de estrecha atención y discriminación se limita ordinariamente «al número mágico $7, \pm 2$ »). El límite de Miller se aplica supuestamente a casi todo lo que podamos recordar distintamente, desde las líneas generales de una conferencia hasta los patrones de equipos o sistemas multipartidistas). El *tercer nivel de sistemas* corresponde al pequeño asentamiento o aldea, o al grupo familiar extenso, el clan, o tribu pequeña de países en desarrollo, o la vecindad inmediata de las ciudades. La membresía de estos grupos se puede contar por centenares y constituyen la materia del estudio de los antropólogos culturales, etnólogos, psicólogos sociales y sociólogos. En el *cuarto nivel* encontramos miles de personas agrupadas en grandes aldeas y pequeños pueblos, en fábricas de tamaño medio y en otras empresas con cerca de 500 empleados (que representan cerca de 2.000 personas, incluyendo a los dependientes), en las universidades pequeñas, etcétera. Aquí, los sociólogos se dan gusto y algunos politólogos pueden participar también.

Donde *la política se vuelve impersonal*. En los niveles de sistemas de mayores dimensiones ya no es posible un conocimiento íntimo, cara a cara, de todos los participantes; las relaciones se vuelven ahora más indirectas. Psicológicamente son a menudo más superficiales, pero sus efectos pueden ser muy poderosos. Ver a un candidato en la televisión, o leer el análisis de su personalidad hecho por un comentarista, no es lo mismo que conocerlo bien gracias a muchas veladas pasadas en su casa, en la taberna local, o en el club de la vecindad. El *quinto nivel* comprende unidades de decenas de miles de personas agrupadas en pueblos y ciudades pequeñas, condados y distritos, tribus grandes, grandes fábricas y empresas y grandes universidades. Aquí la autoridad tiende a volverse más formal. A menudo se elaboran por escrito normas de conducta y muchas tareas de administración y dirección están en manos de especialistas de tiempo completo que trabajan de acuerdo con reglas cada vez más elaboradas. De manera que lo que llamamos burocratización es en parte una función del nivel del sistema político al que corresponde una organización. Este nivel es estudiado menos por los psicólogos que por los sociólogos, los expertos en administración y, en alguna medida, por los politólogos.

El *sexto nivel* se ocupa de cientos de miles de personas. Incluye las grandes ciudades, los distritos más populosos, los condados grandes, las grandes tribus y muchas organizaciones grandes (casi una docena de pequeños estados de los Estados Unidos, tales como Vermont o Nevada, y algunos pequeños Estados soberanos tales como Islandia, Luxemburgo y Guyana, se encuentran en este

nivel en términos de números, pero sus instituciones corresponden a las de niveles de sistemas más elevados). En lo que toca a este nivel, todavía lo estudian en gran medida los sociólogos y algunos psicólogos y antropólogos están activos en este campo, pero la mayor parte de la investigación la realizan aquí los politólogos y, en alguna medida, los economistas.

Las unidades del *séptimo nivel* cuentan sus miembros por millones. Aquí encontramos treinta y cinco de los cincuenta estados de la Unión Americana y aproximadamente la mitad de los casi 140 países soberanos del mundo. En este nivel encontramos también a las cincuenta áreas metropolitanas mayores del mundo, con dos excepciones.⁴ Las organizaciones de este nivel de sistema, y de los que le siguen, pertenecen primordialmente al campo de los politólogos y economistas, aunque un pequeño número de psicólogos sociales, sociólogos y antropólogos culturales, están haciendo importantes contribuciones. Una minoría considerable de grandes países soberanos (51 en 1970), así como seis estados de la Unión Americana (California, Nueva York, Pensilvania, Ohio, Texas e Illinois) y dos de las áreas metropolitanas más grandes (Tokio y Nueva York), forman el *octavo nivel* y cuentan sus poblaciones en decenas de millones. Aquí nos encontramos claramente en el terreno de la política y la economía a escala nacional y cuasi-nacional.

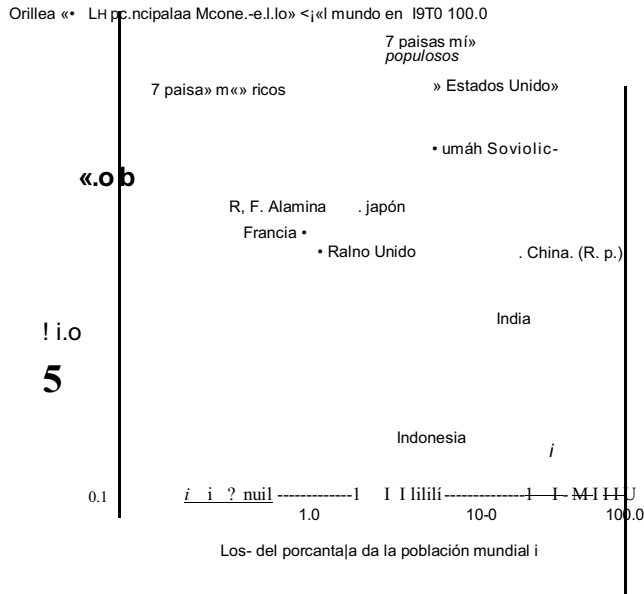
Los Estados gigantes y los asuntos mundiales. El *noveno nivel* es el de las potencias mayores y el de buena parte de la política internacional. Aquí los habitantes de cada unidad llegan a cientos de millones. Solamente siete naciones-estado gigantes tienen poblaciones de este tamaño, pero incluyen cerca del 60 % de la población y el ingreso del mundo. Por orden de su población en 1970, estos países son: la República Popular de China, la India, la Unión Soviética, los Estados Unidos, Paquistán, Indonesia y Japón (véase la gráfica 6.8). Ninguna área metropolitana y ninguna organización empresarial privada se aproxima siquiera remotamente a esta categoría. Pero algunas organizaciones religiosas, entre las que destaca la Iglesia Católica Romana, tienen membrecías tan numerosas; en cambio, prácticamente todos los sistemas de alianzas internacionales grandes, como la OTAN y el Pacto de Varsovia, pertenecen a este orden de magnitud.

El *décimo nivel* incluye organizaciones que engloban a más de mil millones de personas. La principal organización de este nivel son las Naciones Unidas, junto con sus organizaciones especializadas afiliadas, entre las que se incluyen la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y muchas otras. Paradójicamente, a pesar de que la paz y el orden mundiales organizaciones, personal, presupuestos y facultades legales efectivos son mucho más débiles a este nivel que al de la nación-estado. Mientras que los gobiernos nacionales asignan cerca del 30 % del PNB de la humanidad, las organizaciones mundiales controlan menos del 1 %.

LOS NIVELES DE SISTEMAS Y EL INDIVIDUO

En política, como en matemáticas, el todo puede ser mayor que la suma de sus partes. Los sistemas pueden tener características diferentes de las que tienen los componentes o *subsistemas* que comprenden. Ciertamente es posible

⁴ *World Almanac and Book of Facts* (Nueva York: Doubleday, 1969), p. 651. Los años a que se refieren las estimaciones de las áreas urbanas varían entre 1958 y 1968.



FuMMI Ec0Mm3c Bu'auu, U.S. Arma Conuol and O3aarmamenl Aotncy. World Milllary lapandiluiaa ' and BeU'd Dala, 1971.

organizar a conductores cuerdos en el patr3n de una alocada aglomeraci3n de tráfico. Los conductores no est3n locos; es el sistema de tráfico el que ha perdido el control. De igual manera, es posible tomar a bur3cratas pequefios, mediocres, viles, cobardes, carentes de imaginaci3n, no particularmente sanguinarios —s3lo ansiosos por hacer exactamente lo que se les ha ordenado— y organizados en pequefios lazos de una gigantesca m3quina que enviar3 a millones de hombres, mujeres y ni3os a la muerte. De esta manera, gran n3mero de pequefios bur3cratas nazis se organizaron para enviar a los campos de exterminio a hombres, mujeres y ni3os jud3os. Cuando posteriormente uno de los principales bur3cratas de la muerte, Adolf Eichmann, sostuvo en su juicio en Israel que s3lo «obedeci3 3rdenes», el fil3sofo Hannah Arendt se asombraba ante «la banalidad del pecado» que el caso de Eichmann pon3a de relieve.

Los grandes Estados modernos permiten organizar a los individuos en grandes cuerpos que pueden ser mucho m3s fuertes, mucho m3s conocedores, mucho m3s persistentes y, como en el caso de la Alemania nazi, a veces mucho m3s malvados que los individuos mismos. Pero el tamafio o nivel de sistema de una organizaci3n no *se relaciona necesariamente con* su capacidad para el mal. Un hospital es m3s incansable y persistente en la

salvación de vidas que el médico más dedicado de los que allí trabajan. Es posible que la humanidad pueda aprender a elaborar sistemas políticos que aumenten su poder para el bien por lo menos en la misma medida en que ha elaborado sistemas políticos que han aumentado su poder para el mal.

La responsabilidad moral y los niveles de sistemas. Un problema recurrente en la política de todos los países es la responsabilidad moral que tienen los individuos de participar en grandes organizaciones que hacen cosas que ellos como individuos no pueden hacer. Al nivel de una aldea, la obra de Friedrich Dürrenmat *La visita de la vieja dama* planteó la cuestión de la responsabilidad de los individuos por las crueldades cometidas por una aldea como un sistema de operación. Al nivel de un sistema mucho mayor, el Estado, algunos intelectuales rusos han planteado la cuestión de la responsabilidad individual por las crueldades cometidas bajo el régimen de Stalin y por la continuación de los actos de represión soviética.

Cuestiones similares han surgido en otros grandes países del mundo occidental. «Echar un niño al fuego», decía recientemente un inglés, «es un crimen. Echar fuego sobre un niño es una operación militar». Cuando los estudiantes hicieron manifestaciones en algunas universidades norteamericanas contra los reclutadores de la Dow Chemical Company, los voceros de la empresa replicaron que la misma no tenía responsabilidad por el empleo de uno de sus productos, el napalm, para lanzar fuego sobre núcleos de población en Vietnam y quemar mortalmente a muchos civiles, incluyendo mujeres y niños. De acuerdo con los voceros, no correspondía a la empresa analizar las políticas del gobierno. La Dow estaba simplemente proporcionando un arma; era responsabilidad del gobierno determinar cómo, cuándo y por qué debía emplearse.

A fines de los años sesenta y principios de los setenta, algunos votantes norteamericanos se inclinaban a aceptar el punto de vista de la economía, pero un número considerable de sus contemporáneos se inclinaban a disentir. Al final de cuentas, los norteamericanos tendrán tal vez que decidir si a un ciudadano le basta con ejecutor sin chistar las órdenes que reciba de su gobierno o si por el contrario debe mostrar un interés más activo en lo que hace su gobierno, en los medios, métodos y resultados efectivos de sus políticas. Pueden transcurrir años antes de que se tome tal decisión, pero cualquiera que ésta sea tendrá un efecto profundo, no solamente sobre las políticas, sino también sobre la naturaleza misma de los Estados Unidos y sobre el carácter del pueblo norteamericano.

En suma, los individuos y los grupos pequeños son a menudo meros dienteillos en los engranes de las grandes máquinas de los principales grupos de interés o de los gobiernos nacionales. ¿Hasta qué punto retienen estos dienteillos la capacidad para entender lo que la máquina está haciendo realmente?, ¿hasta dónde llega su responsabilidad por los actos de la máquina? Las respuestas a estos interrogantes pueden decidir en qué medida los gobiernos del futuro mostrarán la ceguera e insensibilidad moral de máquinas cada vez más grandes, y en qué medida se aproximarán al comportamiento de comunidades sensibles, conscientes, de seres humanos. Lo que debemos recordar es que nuestras máquinas más grandes no sólo son fabricadas por el hombre; también se componen de hombres. Existe, por lo tanto, una interdependencia moral entre los individuos y las grandes organizaciones que integran. En consecuencia, nuestras decisiones más trascendentales no serán tecnológicas, sino políticas; se referirán a cambios en nuestros patrones de comunicación, obediencia, crítica y responsabilidad entre las personas.

Una escala de valores políticos. Los académicos olvidan con frecuencia que el individuo se encuentra en la base de todos los grandes sistemas. Una de las razones de este olvido es la arbitraria división de las organizaciones en niveles de sistemas pequeños y grandes. Los estudiantes de ciencia política advertirán el cambio de interés académico que se produce en relación con un sistema que llega al séptimo nivel, de magnitud aproximada a un millón de personas. La microeconomía se ocupa de las decisiones de las empresas individuales y los grupos pequeños. Más allá del nivel de un millón de personas, la macroeconomía sustituye a la microeconomía y se ocupa de los problemas de las economías nacionales y de la economía mundial. De igual manera, la *micropolítica* se ocupa del comportamiento político de los individuos, de los pequeños grupos de votantes y de los asuntos de las pequeñas comunidades. Más allá del nivel de un millón de personas, la *macropolítica* reemplaza a la micropolítica y se ocupa del comportamiento político de los grandes grupos de interés, ciudades, Estados, países y asuntos del mundo. Además, mientras que los sistemas por debajo del séptimo nivel interesan a casi todos los científicos sociales, las organizaciones en gran escala que comprenden un millón de personas o más son estudiadas en mayor medida por los politólogos y los economistas —y tras de los hechos, por los historiadores— que por especialistas en las demás ciencias de la conducta.

Esta es la situación prevaleciente, pero no la ideal: obstruye nuestros conocimientos. Los académicos que estudian los procesos en pequeña escala a menudo toman muy poco en cuenta los cambios de gran escala que influyen profundamente en las condiciones fundamentales de todas las que cuestionan que estudian, y los estudios de los procesos en gran escala con frecuencia prestan escasa atención a los métodos y resultados de los científicos de la conducta que se ocupan de los procesos en pequeña escala y que pueden modificar profundamente el resultado de los acontecimientos de gran escala.

Durante siglos, los líderes políticos han pedido a los individuos que se sacrifiquen por el supuesto bien del Estado, partido o alguna otra organización o causa de gran escala. Por el contrario, raramente han pedido a un Estado que se sacrifique por su pueblo. Y sin embargo es una característica fundamental de las organizaciones humanas que los componentes más pequeños —los individuos— son más complejos y en cierto sentido más importantes que las grandes organizaciones que integran. Los mejores pensadores de la humanidad siempre han reconocido esto y se han negado a tratar a los seres humanos como algo de que se pueda disponer o sacrificar. Los *teóricos de la democracia*, de Pericles a John Stuart Mill, han visto la prueba de un buen gobierno en la calidad de los individuos que se desarrollan bajo el mismo. Esta prueba sigue siendo válida en la actualidad.

ESTRUCTURAS Y FUNCIONES POLÍTICAS

Hasta ahora hemos hablado de los sistemas como estructuras. La *estructura* de una situación u organización se integra con los aspectos que cambian relativamente en forma lenta y cuyo cambio sólo se puede modificar o acelerar a un *costo* considerable. Las *rocas y montañas de un territorio*, y el esqueleto del cuerpo humano, son estructuras. De igual modo, el tamaño nivel de un sistema político son estructuras, porque ordinariamente no hay una forma rápida o fácil de cambiarlos (nuestra definición de estructura debe tenerse presente cuando la gente habla de cambios "estructurales" en las universidades, ciudades o países, independientemente de sus méritos tales cambios requieren mucho tiempo, o grandes esfuerzos y costos, o posiblemente las dos cosas).

En cambio, los aspectos de una situación u organización que cambian en forma relativamente rápida y fácil se llaman *procesos* o funciones. El movimiento de los vientos y del agua en las montañas son un proceso, al igual que la respiración en el cuerpo humano. Cuando deseamos subrayar los efectos de un proceso sobre otros procesos o estructuras hablamos de su *función*. Por ejemplo, el viento y el agua pueden tener la función de nivelar las montañas mediante la erosión, y la respiración tiene la función de conservar la vida *en* el cuerpo humano.

Las estructuras se forman por procesos interconectados, por más inmóviles que parezcan. Un examen más a fondo de las estructuras nos llevará a inquirir: ¿Por qué cambian en forma tan relativamente lenta y sólo a un costo elevado? La respuesta parece ser que dentro de cada estructura podemos encontrar una pluralidad de procesos que se interconectan en forma muy especial, de modo que no sólo se refuerzan mutuamente sino que también se auto conservan mutuamente, y a menudo también se autorreparan y autorreproducen en la misma forma. Todo intento de cambio de cualquiera de estos procesos, o de varios de ellos, tendría que superar los efectos de encadenamiento de todos ellos. Así pues, lo que llamamos la función de un proceso es justamente esta contribución que aporta el patrón de interconexión relativamente autoalimentado de procesos que llamamos una estructura.

Por ejemplo, una estructura de desigualdad social y política se refuerza, mantiene y reproduce a menudo en cada generación por los procesos interconectados de la adquisición desigual de la «propiedad y la herencia; el acceso desigual a la educación y al éxito en los estudios; los marcos familiares que producen desigualdad de actitudes, habilidades y motivaciones para el aprendizaje; la discriminación étnica, racial y de clases; las preferencias de empleadores y socios potenciales por patrones particulares de lenguaje, vestido, sub-cultura y estilo de vida; y la diferencia de las probabilidades de matrimonios entre miembros de diversos grupos y de aceptación en clubes sociales, círculos informales de amigos y ese terreno fronterizo donde se juntan los contactos sociales y los profesionales y de negocios. Así pues, una de las funciones de la propiedad y los altos ingresos puede ser la de permitir que un individuo y familia mantengan un estilo de vida de nivel superior y las oportunidades de educación y contactos sociales que el mismo conlleva; y estas oportunidades pueden a su vez facilitar la obtención de un ingreso elevado por esta persona o los miembros de esta familia.

En consecuencia, el cambio de uno o dos de estos procesos o funciones interconectados puede producir un cambio muy pequeño en el resultado global de la estratificación social, económica o política. Tras de algunas perturbaciones transitorias, la estructura de la desigualdad puede aparecer casi como era antes. Sólo un cambio más comprensivo de muchos de estos procesos interconectados tendrá alguna probabilidad de modificar tal estructura, y generalmente requerirá más tiempo y costos mayores de funciones del moderno estado nacional es mayor aún. Así pues, la mayoría de las estructuras son *multifuncionales*.

Sin embargo, la misma función puede ser ejecutada por más de un tipo de estructura. El servicio de ferrocarriles puede ser proporcionado por empresas privadas, como en los Estados Unidos, o por la nación-estado, como en Suiza o la Gran Bretaña. Las escuelas públicas elementales pueden ser administradas por el gobierno nacional, como en Francia; o por los gobiernos estatales, como en la República Federal de Alemania; o las ciudades, municipalidades o distritos escolares locales, como en los Estados Unidos. En la medida en que diferentes estructuras pueden desempeñar la misma función

y, por lo tanto, pueden ser sustituidas entre sí, decimos que son *funcionalmente equivalentes*.

Las *estructuras políticas* son fundamentales para todos los gobiernos, desde el nivel local hasta el internacional. Las estructuras políticas incluyen también a las organizaciones específicamente destinadas a influir en los gobiernos en relación con muchos asuntos, como sucede con los partidos políticos. En los Estados Unidos los partidos políticos se extienden a través de muchos niveles de sistemas, desde el club político local hasta las organizaciones municipales, estatales y nacionales. Se encuentran jerarquías semejantes, pero más estrechamente unidas, en los principales partidos de la Gran Bretaña, Alemania e Italia, y con un grado mucho menor de regularidad y disciplina de partido en Francia. Otras organizaciones, aunque *no sean primordialmente políticas*, pueden tener grandes intereses políticos, como sucede con los sindicatos obreros, las organizaciones de empleadores y otros grupos de intereses, como vimos en el capítulo III. En las organizaciones de esta última clase, la actividad política es obviamente sólo una de muchas tareas que desempeñan; es una de sus múltiples funciones.

Sin embargo, lo mismo se aplica a todos los grandes sistemas que examinamos en nuestro modelo de diez escalones. Las organizaciones más importantes de cada nivel son sistemas de propósitos múltiples: individuo, familia, pequeña comunidad, ciudad, Estado, nación y humanidad. Todos éstos son sistemas sociales (aun el individuo, como vimos, puede ser considerado como sociedad de los componentes de su personalidad). La política es sólo una de sus funciones. Si la actividad política encaja bien en el contexto de sus otras funciones, obtendrá fuerza de ellas, para sí misma y para el sistema social en conjunto; si la política encaja mal se puede volver *disfuncional*. Entonces tenderá a debilitar el sistema y en última instancia a debilitarse y destruirse a sí mismo.

EL SISTEMA POLÍTICO COMO COMPONENTE DEL SISTEMA SOCIAL

Las funciones de un sistema social. Todos los sistemas sociales tienen cierto número de *funciones básicas en común*. De acuerdo con el sociólogo Talcott Parsons, las funciones básicas de todo sistema social son cuatro. En primer lugar, debe *mantener* sus propios patrones básicos, particularmente los de su propio gobierno y control, de manera que el día siguiente, o el año siguiente, todavía encuentre reconocible el sistema social y a cargo de sus propias acciones. En segundo, se debe *adaptar* a las condiciones cambiantes, tanto de su ambiente físico en la naturaleza como en su ambiente humano en términos de otros sistemas. En tercero, debe *integrar* sus diferentes tareas y funciones. En cuarto, si tiene metas específicas aparte de la mera adaptación, integración y mantenimiento de sus patrones, debe avanzar para *alcanzar* sus objetivos. Así, pues, el mantenimiento de patrones, adaptación, integración y realización de las metas son sus tareas básicas. Del enfoque de Parsons podemos derivar una forma de considerar la política y los subsistemas de la sociedad en el contexto de estas funciones básicas.⁵

El *mantenimiento de patrones* es una tarea que puede ser realizada por muchos actores, pero algunos subsistemas estructurales (o de propósitos múltiples) dedican a esta tarea mucho más tiempo y recursos que a ninguna otra.

⁵ Véase Talcott Parsons. *The Social System* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1951). Por supuesto, es mía la responsabilidad de la aplicación de este enfoque general en este libro.

Los principales subsistemas destinados al mantenimiento de patrones en la sociedad occidental son las *familias* y las *unidades familiares*, que mantienen los cuerpos de sus miembros cocinando sus comidas y dándoles un lugar donde dormir. Más sutilmente, mantienen la motivación de sus miembros mediante un proceso de apoyo y estímulo mutuo. Por último, mantienen la cultura de la sociedad transmitiéndola a los niños, en ocasiones con variaciones interesantes y con resultados inesperados.

El principal subsistema de *adaptación* de la sociedad es la *economía*. Las actividades económicas nos permiten transformar nuestro medio ambiente natural, un tanto inhospitalario, en otro donde la gente pueda sobrevivir y obtener su sustento y sus recursos. La economía recibe en esta función el apoyo del subsistema tecnológico y científico. En niveles más primitivos, la ciencia y la tecnología son inseparables de los esfuerzos de agricultores y artesanos. A medida que las sociedades se vuelven más complejas, la ciencia y la tecnología se convierten en ocupaciones de tiempo completo realizadas por instituciones especializadas. Sin embargo, aun en este momento sólo serán efectivas cuando sus resultados puedan ser aplicados eventualmente en la vida económica. La función básica de adaptación de la economía existe también en las sociedades que se caracterizan por un gran elemento de empresa privada y en las que se caracterizan por el predominio de la planeación central.

El subsistema de *integración* de toda sociedad consiste principalmente, en su cultura, o sector cultural, que incluye educación, religión, filosofía y arte. La educación no sólo tiene la tarea de reproducir la cultura del ayer en los jóvenes de hoy y los adultos de mañana; también la de hacer que los diferentes elementos de la sociedad se vuelvan más compatibles entre sí. Religión y filosofía tienen la misma tarea a un grado mayor. Todas las grandes religiones del mundo preguntan a los individuos si su búsqueda de valores o metas de corto plazo es compatible con sus intereses de largo plazo. En esta forma, religión y filosofía enseñan la naturaleza de largo plazo del universo, los valores de largo plazo de la humanidad y, tal vez, el propósito de largo plazo para el que existe la propia humanidad. Y a su modo, los artistas integran diferentes elementos o aspectos del mundo, o bien, en el caso de los artistas de la desesperación o la protesta, nos hablan en alguna forma vigorosa acerca de la falta de integración que tal vez debe ser atendida.

Por último, el subsistema típico de la *obtención de metas* de la sociedad es el gobierno o, en términos más generales, el *sector político*. El gobierno organiza a la sociedad en la búsqueda de las metas que ésta haya escogido. La persecución de un objetivo implica la formación de una imagen del mismo, a lo que podemos llamar la *intención*, y luego la determinación de los medios de ejecución de esa intención, o sea de un curso de acción hacia la meta. El gobierno español del siglo xv organizó a España en primer término para la reconquista de la península, luego para la expulsión de los moros de Granada y, más tarde, para la conquista del Nuevo Mundo. En nuestra época, el sector gubernamental ha organizado a los estadounidenses para una variedad de propósitos, incluyendo el problema racial, el mantenimiento de la plena ocupación la educación superior para una porción cada vez mayor de jóvenes y el envío de un hombre a la Luna.

Intercambios entre subsistemas. Cada uno de estos subsistemas clásicos de la sociedad tiene intercambios con los demás y depende de todos ellos. Los miembros e las unidades familiares, por ejemplo, trabajan en la economía y eventualmente reciben bienes de consumo de ese subsistema. En la mayoría

de las sociedades avanzadas esto no se hace directamente mediante el trueque, sino a través de un medio general de cambio. El hombre que trabaja en la economía recibe su pago en dinero; su mujer lo gasta en el supermercado para obtener a cambio los bienes y servicios para el hogar. Y este intercambio de insumos de trabajo de una parte, por bienes y servicios por la otra, se realiza mediante el dinero, un medio generalizado y abstracto que ambas partes aceptan como circulante.

Algo similar ocurre entre el sector de las unidades familiares y el gobierno. La población formula generalmente exigencias específicas al gobierno. Este, a su vez, toma decisiones que sirven para coordinar las expectativas de la gente y que a menudo se apoyan en una promesa de cumplimiento. En las primeras etapas de una relación política, las demandas específicas se intercambian por decisiones específicas. Este es un estira y afloja político, pero a medida que el tiempo transcurre el gobierno puede asumir un papel generalizado de responsabilidad. El gobierno dice a la población: «Nosotros somos responsables. Si ustedes necesitan algo no lo pueden hacer por sí mismos, el gobierno está aquí para hacerlo.» Si los individuos encuentran que las decisiones gubernamentales son aceptables y que la vida bajo ese gobierno es provechosa, es probable que desarrollen una lealtad generalizada. Ya no darán su apoyo a decisiones específicas, sino que otorgaran al gobierno una lealtad general a cambio de que el gobierno asuma una responsabilidad general.

Así como el dinero es el medio generalizado de los intercambios económicos, el poder sirve como medio generalizado de intercambio entre el gobierno y su pueblo.⁶ El poder funciona entonces como el circulante de la política. Así como el dinero no vale más que las cosas que puede comprar, el poder no vale más que el trabajo de equipo que puede producir. La economía no se ocupa realmente del dinero, sino de la riqueza; y la política no se ocupa realmente del poder, sino de las formas cambiantes que la gente encuentra para vivir y trabajar juntos. Un gobierno emplea su poder para imponer algunas de las decisiones que el pueblo desea que se ejecuten, pero en realidad el poder del gobierno proviene del apoyo de la población. Un gobierno que no tiene el apoyo de su pueblo se encuentra en una posición precaria. Cuanto menos popular sea un gobierno, menos probable es que perdure. Si un gobierno es popular en su país, pero parece extraño al pueblo de un país distante, su poder para controlar a este último también será precario.

Por supuesto, cuando las poblaciones son apáticas, ignorantes, inermes o indiferentes, algunos gobiernos de minoría basados en pequeños cuerpos de hombres armados se han mantenido durante mucho tiempo en el poder. Por ejemplo, el gobierno colonial ha perdurado por más tiempo en las colonias más atrasadas del mundo, como las portuguesas de Angola y Mozambique en África. En cambio, a medida que una población se vuelve más educada, activa y capaz, más difícil resulta ignorarla en política y gobernarla contra su voluntad. En todas partes del mundo, la industrialización y la modernización han aumentado los intereses, los niveles de comunicación, las necesidades, conocimientos, demandas y capacidades de las poblaciones. Estos cambios pueden ser irreversibles. Dado que han hecho que todos los países del mundo sean más difíciles de gobernar contra la voluntad de sus poblaciones, la suerte de un político es ahora menos placentera de lo que sucedía hace cincuenta o cien años, y en virtud de que todos los países son ahora todavía más difíciles de gobernar a distancia, no hay esperanzas para el aspirante o gobernante colonial.

⁶ En los capítulos II y VII examinamos otros aspectos del poder.

CAMBIO DE METAS Y AUTOTRANSFORMACIÓN

En opinión de Parsons, los cuatro subsistemas clásicos se encuentran en todos los sistemas sociales que conocemos, pero las cuatro funciones que desempeñan estos subsistemas se refieren principalmente al mantenimiento de las sociedades en su estado actual y nos dicen poco acerca de la forma en que las sociedades cambian. Por esta razón, Parsons parece sugerir que todos los sistemas sociales' tienden a comportarse de acuerdo con la forma en que se hallan establecidos. Sin embargo, sabemos que muchos sistemas sociales del mundo han cambiado, algunos de ellos en forma muy radical.

Por lo tanto, es importante preguntarnos cuáles son las funciones básicas de los sistemas en que el cambio constituye una parte importante de su comportamiento. Existen dos funciones de ese tipo (véase el cuadro 6.1). La primera es el *cambio de metas*. Los sistemas no persiguen únicamente metas antiguas, sino que de tiempo en tiempo pueden abandonarlas y reemplazarlas por otras nuevas. Las sociedades que no pueden cambiar sus metas se fosilizan o perecen. Esparta y la antigua Roma se negaron en gran medida a cambiar sus metas y se extinguieron. Las sociedades modernas, por su parte, han cambiado una y otra vez sus metas.

Cuadro 6.1 Formas de cambio básico en los sistemas sociales

Método político		
	Reforma	Revolución
Cambio de metas.	La Gran Bretaña renuncia a imperio La Gran Bretaña se convierte en Estado-beneficencia. 1945-	Francia renuncia a Argelia (pero la Quinta República conserva su continuidad dentro de Francia), 1958-1962
Auto-trans-formación .	Leves de Reforma de Inglaterra, 1832-1867 Japón, 1868 Turquía, 1920 — Estados Unidos, 1933 —	Estados Unidos, 1776-1830 Francia, 1789-1830 Rusia, 1917— China, 1911- México, 1912-1940 Argelia, 1954-1962 Cuba, 1959-

Las principales potencias del mundo han experimentado períodos de grandes cambios de metas. Inglaterra en la Edad Media tenía como una de sus metas principales de política el mantenimiento del poder en el continente europeo. Sus gobernantes mantenían guarniciones en Burdeos, Calais y otros lugares estratégicos. En el siglo XVI, Inglaterra renunció a todas sus avanzadas militares en el continente y concentró su atención en el poder marítimo y en el imperio colonial. Cuatro siglos más tarde, las metas de la Gran Bretaña han cambiado de nuevo. En 1947, Inglaterra concedió la independencia a la India y cesó en su búsqueda de imperios para concentrar sus esfuerzos en la modernización de la tecnología y el mejoramiento de la vida humana en las islas británicas.

Se pueden encontrar ejemplos similares de cambios de metas en las historias de otros países. Suiza y Suecia fueron grandes potencias militares en algunos momentos de su historia, con grandes ambiciones en materia de política exterior. Posteriormente sustituyeron estos esquemas con las metas del progreso y la paz internas. Los Estados Unidos persiguieron durante muchas décadas, como uno de sus objetivos principales, el aislamiento de las políticas de Europa. Durante la primera Guerra Mundial y, desde fines de la década de 1930, las metas estadounidenses cambiaron hacia la intervención y participación a escala mundial. Es posible que en la década de 1970 los Estados Unidos traten de redefinir otra vez sus metas, esta vez quizá con mayor interés, en los asuntos internos y la exploración espacial. Así, pues, no basta considerar las metas o intereses actuales de un país; también debemos preguntarnos cuánto durarán; cómo, cuándo y en qué condiciones cambiarán.

La otra función de un sistema social es la *autotransformación*. Un sistema puede transformar buena parte de su propia estructura que, ordinariamente, cambia en forma lenta. Todos nosotros hemos experimentado por lo menos algún grado de autotransformación a medida que pasamos de la infancia a la niñez y luego, a través de las tormentas de la adolescencia, a la edad adulta. Los países también se transforman a sí mismos, a veces violentamente, a veces gradualmente. En ambos casos, terminan no solamente con metas diferentes, sino también con estructuras básicas distintas y con diferentes patrones de conducta. Aun así, algunos elementos importantes de su identidad pueden permanecer inalterados.

En los sistemas políticos, a la autotransformación violenta que abarca a gran parte de la sociedad llamamos *revolución*, para distinguirla de los golpes de Estado o revoluciones palaciegas que sólo cambian a la gente en el poder o unas pocas leyes, sin cambiar los fundamentos del organismo social. En el brillante libro de Daniel Boorstin, *The Genius of American Politics*, se ponen de relieve los aspectos en que las colonias americanas se parecen a los Estados Unidos de hoy. Pero no son menos importantes, como han indicado Charles Beard y otros historiadores, los aspectos numerosos en que los Estados Unidos difieren, después y antes de la Revolución. Hubo un período de revolución en la Gran Bretaña en el intervalo de cincuenta años que medió entre Oliverio Cromwell, en la década de 1650, y la Ley de Tolerancia de 1690. Un período similar ocurrió en Francia en los cuarenta años que mediaron entre el asalto a la Bastilla en 1789 y la aceptación de los colores antes subversivos —rojo, blanco y azul— como los colores nacionales en la Francia de 1830. Se encuentran otros ejemplos en las Revoluciones de México, China y Rusia. Todas ellas embarcaron a su sociedad en, aproximadamente, medio siglo de autotransformación.

En los casos no violentos podemos hablar de *reforma*. En muchos de estos sentidos, Inglaterra se transformó a sí misma durante el período de las grandes *leyes de reforma* entre 1832 y 1884, y de nuevo durante la época de la nueva ola de reformas sociales entre 1945 y la década de 1960. En los Estados Unidos, es posible que el año de 1933 haya anunciado un período de legislación reformista que, con algunas interrupciones, ha continuado hasta el presente y que tal vez no termina aún.

Es probable que una adaptación moderna del sistema de Parsons incluiría estas funciones básicas del cambio político y social. El cambio de metas y la *autotransformación se relacionan siempre estrechamente con el problema de la integración* de la sociedad. Un sistema social cambia sus metas o su estructura interna porque algunos de sus elementos o funciones ya no son compatibles con otros elementos o funciones. O sea que todo problema de cambio de metas y autotransformación principia por una severa tensión en el sistema

EL SISTEMA POLÍTICO

de integración. A causa de que un sistema ya no puede vivir consigo mismo o con su ambiente, empieza a cambiar sus metas o a transformar su estructura. Por lo tanto, el cambio de metas y la autotransformación son aspectos más *complejos* y elaborados de la función básica de integración. Si los incluimos en el subsistema de integración de sociedades más desarrolladas, la notable economía y simplicidad del esquema de Parsons se vuelve más útil aún para el análisis de los problemas básicos de los sistemas políticos.

RECONSIDERACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Hasta ahora hemos examinado la política en el contexto de los sistemas de propósitos múltiples. Vimos que las familias, aldeas, ciudades, países y el mundo en conjunto, tienen aspectos políticos, pero también se ocupan de otras cosas. Es tiempo de que examinemos específicamente los sistemas políticos a varios niveles de sistemas y de que consideremos el concepto sistema político con mayor profundidad.

Un *sistema político* es una clase particular de sistema. Mantiene coordinadas las expectativas de los individuos que en él viven y coordina buena parte de su comportamiento mediante su cooperación y hábitos de obediencia que refuerzan las recompensas y los castigos.

Dado que los seres humanos tienden a aprender más de las recompensas que de los castigos, ello implica que la mayoría de los sistemas políticos deben contener por lo menos una probabilidad significativa de recompensas para quienes acepten sus reglas y reglamentos. Cuanto menos provechoso sea un gobierno o una comunidad política para quienes viven bajo su control, menores probabilidades tendrá de perdurar. Los hábitos de cooperación no sólo se ven reforzados por las recompensas o castigos específicos que ofrece el gobierno, sino también por las recompensas generales incluidas en el hecho de vivir en la comunidad política. Los gobiernos estadounidenses no han dado a menudo recompensas específicas a sus ciudadanos, fuera de cosas tales como medallas del congreso, reconocimientos presidenciales y ocasionales bonos de veteranos. Pero la economía de los Estados Unidos ha producido un nivel de vida tan marcadamente superior al de muchos países, y la vida ha sido tanto más libre y tolerante, que los inmigrantes de docenas de lugares y muchas culturas diferentes se han encontrado más estrechamente unidos y eventualmente integrados a la polifacética comunidad política estadounidense.

Así pues, los sistemas políticos se basan en otros sistemas sociales. Generalmente un sistema político se basa en una comunidad territorial. Por ejemplo, una nación-estado se basa a menudo en un país, y un país puede contener uno o más pueblos. De manera que un sistema político tiene generalmente una base étnica y territorial.

Un tercer concepto asociado a menudo con los sistemas políticos —además del concepto de país y de pueblo— es el de *ciudadanía* o *entidad política* o *constitución política*. Aquí nos referimos a personas que han adquirido un conjunto común de conductas políticas y lealtades cívicas. Una persona a la que llamamos *conciudadano*, en el verdadero sentido del término, es alguien en quien confiamos y por quien estamos dispuestos a aceptar la derrota en una votación. Aquellos en quienes no confiamos, y por quienes resultaría intolerable ser derrotado en una elección, son los que consideramos *extranjeros*, aun cuando puedan tener un derecho legal de voto.

Por último, podemos referirnos a un *Estado* como un cuerpo de hombres organizado, algunos de los cuales están armados y otros trabajan en escritorios y con otros instrumentos de la administración, todos ocupados en los asuntos

de gobierno. La definición clásica de Estado solía poner de relieve sus responsabilidades para desalentar *a* los enemigos *externos* y *reprimir los* desórdenes internos. Los liberales seguidores de Adam Smith y los radicales seguidores de Karl Marx convenían en esto: la principal tarea del Estado es el ejercicio de la fuerza. Los partidarios del liberalismo de *laissez-faire* concebían al Estado como velador nocturno que vigilaba mientras la «mano invisible» del mercado gobernaba la economía. Los marxistas lo concebían como un comité integrado para salvaguardar los intereses de la burguesía en su conjunto. Engels y Lenin consideraban al Estado primordialmente como un cuerpo de hombres armados, armamento y prisiones.

El desarrollo del Estado moderno ha tomado un rumbo un tanto diferente. En la actualidad en todos los países industriales modernos, más de la mitad de los recursos y actividades del gobierno tienden a destinarse a los servicios e instalaciones civiles que implican funciones diferentes del ejercicio de la fuerza. En los Estados Unidos, los gobiernos de todos los niveles —municipal, estatal y nacional— gastan, como sabemos, cerca del 30 % del PNB, y por *lo menos el 18 %, o más, del* PNB de los Estados Unidos es gastado por los gobiernos norteamericanos de todos los niveles en actividades no relacionadas con la fuerza, tales como educación pública, salud pública, tráfico y transportes, ciencia e investigación y una multitud de otros servicios. Lo mismo se aplica a la mayor parte de los demás países altamente desarrollados.

Es la coincidencia de estos cuatro tipos de sistemas —país, pueblo, entidad política y Estado— la que hace de la moderna nación-estado tan poderoso instrumento para tantas clases de acciones diferentes. En los distritos y países donde esta coincidencia es débil, la nación-estado tiende a ser débil; donde la coincidencia es fuerte, la nación-estado tiende a ser fuerte.

Todavía no hemos mencionado una propiedad de los sistemas políticos, tal vez la más notable de todas: la capacidad de los sistemas políticos, como la de muchos otros sistemas sociales, para dirigirse solos. Esta capacidad para la autodirección, para la autonomía, es la que hace vitales y efectivos a los gobiernos y las comunidades políticas; de esta capacidad, nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

Términos y conceptos clave

sistema político	escala de política de diez escalones
efectos laborales	subsistema
umbral	micropolítica
cohesión	macropolítica
covarianza	estructura
interdependiente	procesos
componentes	función
colección	multifuncional
transacción	funcionalmente equivalente
frecuencia relativa de las fronteras	estructura política
línea limítrofe	disfuncional
zona limítrofe	cuatro funciones de un sistema social
covarianza de las recompensas	intención
recompensa positiva	dos funciones de un sistema social
recompensa negativa.	cambiante
covarianza negativa	revolución golpe de
sistema de conflicto	Estado reforma
covarianza mixta	cuerpo político
covarianza positiva	integración
sistema de solidaridad	conciudadano
interés	extranjero estado
niveles de sistemas	

LECTURAS ADICIONALES

EB = disponible en edición de bolsillo.

- Almond, G. A., y Powell. S. B.. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little. Brown. 1966. EB Bertalanffy, L., «General System Theory», en J. D. Singer. com.. *Human Behavior and International Politics*. Chicago: Rand McNally, 1965. Deutsch, K.. *The Nerves of Government*. Ed. rev. Nueva York: The Free Press, 1966. EB Easton. D.. *The Political System*. Nueva York: Knopf, 1953. EB
 — *Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall. 1965.
 — *Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: Wiley, 1965. Parsons, T..
The Social System. Glencoe. BL.: The Free Press, 1951. EB
 — *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall. 1966.
 Young. O.. *Systems of Political Science*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1968. EB

www.cholonautas.edu.pe/Biblioteca de Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
 T A L L E R D E
 E S T U D I O S
 P O L Í T I C O S
 CIENCIA E INVESTIGACIÓN
 CIENCIA POLÍTICA