

El método comparativo de Gabriel Almond

Roberto García Jurado

Resumen

Gabriel Almond es uno de los politólogos contemporáneos más reconocidos. Dentro del extenso campo de la ciencia política, el área a la que más atención ha dedicado es a la política comparada. En este terreno, sus teorías de la cultura cívica y el desarrollo político han tenido una gran repercusión en el mundo académico. Junto con Easton, ha desarrollado ampliamente el concepto de sistema político para ponerlo en el centro de la política comparada. Sin embargo, el método que ha propuesto para comparar los diferentes sistemas políticos del mundo presenta una serie de limitaciones que tratan de señalarse en este texto.

Palabras clave: Política comparada, desarrollo político, sistema político, secularización cultural, diferenciación estructural.

Abstract

Gabriel Almond is a contemporary well-known political scientist. In the wide discipline of the political science, the most attractive field for him has been the comparative politics. His theories of the civic culture and political development have had a huge importance in the academic environment. To follow the path marked by Easton, Almond has developed at length the concept of political system to put it in the center of the comparative politics. However, the method proposed by Almond to compare the political systems of the world has many problems which are indicated in this paper.

Key words: Comparative politics, political development, political system, structural differentiation, cultural secularization

Si fuera necesario atribuir a Gabriel Almond un subcampo de especialización dentro de la extensa disciplina de la ciencia política, sin duda alguna éste sería el de la política comparada, materia a la cual no sólo están asociadas sus principales aportaciones teóricas, sino a la que también ha dado un enorme impulso gracias a su labor institucional. Tal vez la parte más sobresaliente de ésta sea su función como presidente fundador del *Committee on Comparative Politics* del *Social Science*

Research Council, desde donde promovió la realización de la serie *Studies in Political Development*, de la cual los siete volúmenes que llegaron a editarse se convirtieron muy pronto en textos clásicos de la materia.¹

El enfoque funcional de la política

En términos teóricos, una de las aportaciones más importantes de Almond a la política comparada es el desarrollo de lo que llamó el enfoque funcional de la política,² que si bien describió en términos generales en *The politics of the developing areas* y en el artículo “A developmental approach to political system”, no fue sino hasta el libro *Comparative politics* donde desarrolló ampliamente esta teoría.³

En estos escritos —y en los demás en que trata el tema— Almond plantea que el propósito fundamental del enfoque funcional es ofrecer un esquema de análisis general y sistemático para los estudios de la política comparada. De acuerdo a su diagnóstico, hasta ese momento la política comparada se había visto limitada principalmente por tres factores: el etnocentrismo, el formalismo y el ánimo descriptivo. Es decir, hasta entonces los análisis de política comparada se dirigían en su gran mayoría al estudio de los países occidentales desarrollados; tomaban en cuenta fundamentalmente el aspecto formal e institucional de su actividad política, y su propósito y objetivo general era la descripción de la forma y funcionamiento del sistema político integral.

Es probable que estas limitaciones se debieran en buena medida a la configuración del orden mundial previo a la segunda gran guerra, en el cual parecía que no sólo había una fuerte diferencia entre las instituciones políticas de los países coloniales y los colonizados; de los occiden-

¹ Los títulos y editores de los libros de esta serie son los siguientes: 1. *Communications and political development*, edited by Licien W. Pye; 2. *Bureaucracy and political development*, edited by Joseph LaPalombara; 3. *Political modernization in Japan and Turkey*, edited by Robert E. Ward and Dankward A. Rustow; 4. *Education and political development*, edited by James S. Coleman; 5. *Political culture and political development*, edited by Lucian W. Pye and Sidney Verba; 6. *Political parties and political development*, edited by Joseph LaPalombara and Myron Weiner, y 7. *Crisis and sequenses in political development*, by Leonard Binder *et al.*

² Al que también se le ha llamado “funcionalismo sistémico” o “funcionalismo estructural”.

³ Véase Gabriel A. Almond y James S. Coleman (eds.), *The politics in the developing areas*, *op. cit.*; Gabriel A. Almond, “A developmental approach to political system”, *World Politics*, vol. 17, no. 2, January, 1965, y Gabriel A. Almond y G. B. Powell, *Política comparada. Una concepción evolutiva*, *op. cit.*

tales y orientales; de los capitalistas y comunistas; de los modernos y los tradicionales, sino que además, dentro de cada una de estas categorías, había también notables diferencias, que parecían hacer insalvables los obstáculos para la comparación.

La interacción y compenetración de las diferentes culturas nacionales que a nivel mundial provocó la guerra, propició también que la política fuera vista de una nueva manera; que en lugar de resaltarse las diferencias institucionales, se trataran de realzar las similitudes y regularidades. Así, para superar estas limitaciones, Almond propuso examinar a las instituciones políticas desde esta nueva perspectiva: verlas como una actividad que se desarrolla en toda sociedad y, por lo tanto, que necesariamente tienen correspondencias y semejanzas en cada una de ellas.

Para contemplar a la política desde esta perspectiva, era conveniente interpretar el conjunto de actividades e interacciones políticas como una serie de funciones que se desarrollaban dentro de un sistema político.

Desde el punto de vista de Almond, entender la vida política de una sociedad como un sistema político en el cual se cumplen determinadas funciones, tenía dos ventajas fundamentales. La primera de ellas era que con un enfoque de este tipo podía elevarse al máximo la abstracción del análisis político comparado, alcanzar una dimensión universal, ya que por este medio se podría emprender el estudio de cualquier tipo de sociedad. Con este enfoque —afirmaba él— se superarían los problemas que enfrentaba la política comparada, cuyo alcance se veía limitado por la diferencia de instituciones políticas existentes en cada sociedad, impidiendo así la comparación de sus estructuras. En este sentido, si se observaban y destacaban las funciones y no las instituciones, se reduciría el problema de la variedad y diversidad de éstas, y el analista podría sumar de manera ilimitada los casos de estudio que deseara para hacer su comparación, con la certeza de que siempre encontraría similitudes funcionales.

La otra ventaja era mucho más importante para los propósitos de Gabriel A. Almond. Consideraba que tratando la vida política de la sociedad como si fuera un sistema, tendría la oportunidad de encontrar los patrones de repetición, comunicación e interacción que tienen los otros sistemas del universo, a partir de lo cual podría también formular las previsiones y predicciones que permite la teoría general de sistemas, encaminándose así a un enfoque más científico de la política.

Indudablemente, esta ambiciosa pretensión del enfoque funcional estaba animada por la revolución conductista, por su ánimo científicista que impulsaba a la búsqueda de métodos y técnicas de análisis social y político más precisos. Almond admitía que difícilmente alcanzaría los grados de precisión de otras ciencias, pero consideraba que al menos por esta

vía podría construir lo que él llamaba una teoría probabilística de la política.⁴

Como el mismo Almond lo reconoció, el enfoque funcional estaba profundamente influido por la teoría de sistemas, particularmente por quien introdujo esta teoría general en el estudio de la política, David Easton, que con su libro clásico *The political system* marcó todo un cambio de rumbo en la teoría y el método de la ciencia política.⁵

En *The political system*, Easton hacía una evaluación del estado de la ciencia política en esa época, concluyendo que su método y su aparato conceptual no eran los más apropiados. El cambio que proponía Easton alcanzaba al propio vocabulario de la ciencia política, introduciendo el concepto de sistema político, que resultaría fundamental no sólo para su propio esquema teórico, sino también para el conjunto de la disciplina.

Almond, retomando a Easton, proponía también que se renovara completamente el vocabulario de la ciencia política, colocando al sistema político como uno de los conceptos básicos de análisis.⁶ Para ambos, el concepto de Estado debía ser superado no sólo porque estaba asociado a la antigua escuela formalista e institucionalista de la ciencia política, sino porque era muy poco útil para fines descriptivos y analíticos.

Almond creía que una de las mayores ventajas del enfoque funcional era que se concentraba en la identificación de las diferentes funciones que debía cumplir el sistema político en cada sociedad. De acuerdo a su planteamiento, una observación atenta de los diferentes sistemas políticos permitía deducir que todos ellos realizan determinadas funciones de conversión política, que Almond clasificaba en seis tipos:

1. Articulación de intereses o demandas.
2. Agregación o combinación de intereses en propuestas políticas.
3. Conversión de propuestas políticas en normas autoritarias.

⁴ Acerca de las limitaciones de este enfoque funcional, puede verse M. G. Smith, "Un enfoque estructural de la política comparada", en David Easton (comp.), *Enfoques sobre la teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1992.

⁵ Véase David Easton, *The political system. An inquiry into the state of political science*, New York, Alfred A. Knopf, 1971 ('1953). Véase también el reconocimiento de la influencia de Easton en la ciencia política y en él mismo, en Gabriel A. Almond, "The political system and comparative politics", en Kristen Renwick Monroe (ed.), *Contemporary empirical political theory*, Berkeley, University of California Press, 1997.

⁶ "Así, en lugar del concepto de 'Estado', limitado como está al significado legal e institucional, preferimos el de 'sistema político'; en lugar de 'poderes', el cual nuevamente es un concepto de connotación legal, hemos comenzado a preferir 'funciones'; en lugar de 'cargos' (también legal), preferimos 'roles'; en lugar de 'instituciones', que nuevamente nos dirige hacia normas formales, 'estructuras'; en lugar de 'opinión pública' e 'instrucción ciudadana', formales y racionales en significado, preferimos 'cultura política' y 'socialización política'." Gabriel A. Almond y James S. Coleman (eds.), *op. cit.*, p. 4.

4. Aplicación de las normas generales a casos particulares.
5. Adjudicación de las normas en casos particulares.
6. Transmisión de esta información hacia dentro y hacia fuera del sistema.

Al hacer esta clasificación, Almond hizo todo lo posible para presentar un esquema funcional y no institucional del proceso político. Aunque reconocía que cada una de estas funciones era desarrollada en las sociedades modernas por instituciones específicas, como es el caso de la articulación de intereses, que realizan esencialmente los grupos de interés, o la agregación de intereses, que realizan los partidos políticos, insistía en que su utilidad radicaba precisamente en que este esquema podía aplicarse a cualquier tipo de sociedad, ya que en todas ellas se llevaban a cabo estas funciones.

No obstante, a pesar de las intenciones de Almond, la observación de estas seis funciones remite inevitablemente a la estructura política institucional de la sociedad moderna. Las funciones 1 y 2 corresponden a los grupos de interés y a los partidos políticos, como puede notarse, en tanto que las funciones 3, 4 y 5 corresponden fielmente a los objetivos que normalmente se atribuyen a los poderes públicos de la clásica doctrina tripartita, es decir, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Observándolo de este modo, la innovación del enfoque funcional no parecía tan original, no al menos en este aspecto.

De este modo, a pesar de la tentativa del enfoque funcional para desembarazarse de la estructura institucional del Estado, la clasificación resultante sugiere evidentes puentes entre ambas concepciones. Además, la intención del enfoque funcional para desechar el concepto del Estado tiene también sus raíces en las concepciones pluralistas de Almond, que otorgan a los grupos de interés y las asociaciones voluntarias una función muy importante dentro de los sistemas políticos modernos.

Así, la sustitución del concepto de Estado por el de sistema político no sólo responde a propósitos analíticos, sino que también se ajusta a una concepción y a un modelo de poder político: Almond rechaza el concepto de Estado porque, a su juicio, remite directamente a la teoría de la soberanía del poder político, que considera poco útil para el análisis político moderno; en cambio, acepta el concepto de sistema político porque considera que éste da una consideración mayor a otros factores de poder social.

A pesar de su aparente ajuste a las condiciones de la modernidad política, las versiones clásicas del pluralismo, así como esta versión del enfoque funcional, relativizan en exceso la función del Estado, y parecen considerarlo un elemento más del sistema político, equiparándolo a otros

elementos de éste, lo cual resta al Estado una buena parte de la preeminencia, el poder y la responsabilidad que tiene aún en las sociedades más pluralistas.⁷

Además de esta disolución del Estado en el sistema político, Almond asumió una buena parte de la crítica que se dirigió a la teoría de sistemas. En principio, la teoría de sistemas que lo guiaba en su interpretación del sistema político, le hacía suponer que los sistemas viven normalmente en equilibrio; que los desajustes son pasajeros, y que al final se vuelve a un nuevo equilibrio. No obstante, tanto la teoría general de sistemas como su enfoque funcional, no permiten incorporar fácilmente la idea de que muchos desequilibrios sistémicos son prolongados; que varios de ellos no conducen al equilibrio, sino a un nuevo desequilibrio; que existen algunos que parecen mantenerse en desequilibrio permanente, y que no todos los subsistemas o elementos del sistema son equiparables.⁸

Como puede verse, el sustrato teórico del enfoque funcional de Almond denota la importancia que concede al pluralismo, el cual considera uno de los elementos estructurales más importantes de las sociedades modernas, más aún, puede decirse que constituye uno de los dos factores determinantes de lo que considera el desarrollo político.

El desarrollo político

Almond plantea que el desarrollo político se define esencialmente por medio de dos indicadores: por el grado de secularización cultural y por el grado de diferenciación estructural. En términos generales, esto significa que un sistema político moderno se diferencia de uno tradicional sencillamente por su mayor secularización y diferenciación estructural.⁹

Sin embargo, a pesar de su relativa transparencia, tanto el concepto de desarrollo político como sus dos indicadores no están del todo libres de cuestionamiento.

La crítica más recurrente con respecto al concepto de desarrollo político es que la distinción de países desarrollados obliga a estigmatizar como subdesarrollados a otros, diferenciación que difícilmente elude el

⁷ Véase el artículo de Almond, "El retorno al Estado", recopilado en *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE, 1999 (1990).

⁸ Véase Oran R. Young, *Sistemas de ciencia política*, México, FCE, 1972.

⁹ Una caracterización de un sistema político tradicional muy similar a la que haría el propio Almond, se encuentra en el texto de quien puede considerarse uno de sus principales colaboradores: Lucian W. Pye, *Politics, personality and nation building. Burma's search for identity*, New Haven, Yale University Press, 1962. Véase sobre todo las secciones I y II.

terreno de los juicios de valor, las apreciaciones etnocentristas o la incompreensión cultural.¹⁰

El concepto de desarrollo político parece forzar incluso la elección de un eje o una variable sobre la cual hacer las mediciones correspondientes, haciéndose difícil así evitar el tratamiento de las diferencias culturales como si fueran diferencias en los niveles de desarrollo, y también puede orillar a suponer que la situación de algunos países es necesariamente el escenario futuro de otros.

En lo que respecta al primero de los indicadores específicos que utiliza Almond para medir el desarrollo político, la secularización cultural, hay que decir que no entiende por secularización ese proceso histórico de disociación entre lo civil y lo religioso, sino que lo interpreta sobre todo como un proceso de racionalización; específicamente como el incremento de la capacidad racional, analítica y empírica de la acción política humana. En tanto que Almond considera que una de las consecuencias más sobresalientes de la modernización es la creencia en que las condiciones de vida pueden ser alteradas a través de la acción humana, uno de los rasgos del desarrollo político que le parecen más relevantes es precisamente la adquisición de esa mayor racionalidad política que describe como secularización cultural.

Almond llega a plantearlo también en términos parsonianos, señalando que una cultura política debe secularizarse para generar actitudes y reglas universalistas, diferentes de las normas particularistas que caracterizan a las sociedades tradicionales.

Atendiendo al conjunto de la teoría de Almond, la secularización cultural tiene un límite, o al menos la racionalización que propone debe entenderse en un sentido muy particular. Esto es así porque en su teoría de la cultura política insiste recurrentemente en que el ciudadano moderno no es un ser racional, y tampoco tiene porqué serlo.¹¹ Evidentemente, tampoco es un ser dominado por un espíritu mágico o animista, por lo que surge la cuestión: ¿qué grado de racionalidad se atribuye al individuo de la sociedades modernas? Al parecer, lo que Almond pretende decir es que se trata de un ser racional sólo hasta determinado punto. ¿Hasta cuál? Eso no queda del todo claro, pero es la única manera en que pueden conciliarse

¹⁰ Véase Fred W. Riggs, "The rise and fall of political development", en Samuel L. Long, *The handbook of political behavior*, vol. 4, New York, Plenum, 1981; Bertrand Badie y Guy Hermet, *Política comparada*, México, FCE, 1993.

¹¹ Véase el texto clásico Gabriel Almond y Sydney Verba, *The civic culture*, Princeton, Princeton University Press, 1963. Véase también Gabriel Almond, *Ventures in political science. Narratives and reflections*, Boulder, Lynne Rienner, 2002; Gabriel Almond y Sidney Verba (eds.), *The civic culture revisited*, Boston, Little, Brown and Company, 1980.

las dos proposiciones de Almond sobre la irracionalidad del ciudadano moderno y la racionalidad del proceso de secularización cultural.

La secularización cultural debe conducir también a una situación en la cual la cultura política sea homogénea. En este caso, Almond se refiere a una homogeneidad general, al acuerdo y entendimiento generalizado de los ciudadanos sobre una serie de nociones y valores políticos básicos, sin los cuales se enfrenta a una fragmentación cultural que compromete seriamente la estabilidad de las instituciones democráticas. En este sentido es en el que Almond considera que las sociedades tradicionales, o los sistemas democráticos inestables, se caracterizan por una cultura política fragmentada, heterogénea.¹²

La diferenciación estructural es el otro indicador del desarrollo político. A pesar de que Almond considera que todos los sistemas políticos cumplen las mismas funciones, no todos ellos cuentan con las mismas estructuras para hacerlo. Así, es precisamente la diversidad, complejidad y autonomía de éstas lo que indica el nivel de desarrollo. Los sistemas políticos tradicionales más simples tienen, entonces, estructuras políticas elementales, apenas diferenciadas, que funcionan de manera irregular, por lo que frecuentemente Almond los denomina *sistemas políticos intermitentes*. Por el contrario, los sistemas políticos más desarrollados tienen estructuras muy diversificadas y complejas, cuyo mayor nivel de desarrollo se observa cuando éste ha alcanzado también lo que Almond llama la infraestructura política.

La distinción que establece Almond entre el desarrollo de las estructuras políticas y la infraestructura política es fundamental en su concepción de la modernización política. Considera que las dos fases más importantes en la maduración de los sistemas políticos son la diferenciación de cada uno de estos dos tipos de estructuras. Cuando se refiere a la diferenciación de estructuras políticas está aludiendo directamente a las instituciones políticas de una sociedad, a sus órganos y agencias de gobierno, que para desempeñar adecuadamente sus funciones en el mundo moderno deben adquirir un elevado grado de diversidad y especialización. Sin embargo, considera que tal vez la etapa más importante de este proceso de maduración sea la diferenciación de la infraestructura política, con lo que se refiere esencialmente a los partidos políticos, los grupos de interés y los medios de comunicación, cuya función en el proceso político, sobre todo en los sistemas democráticos, es fundamental.

La importancia del desarrollo y diferenciación de la infraestructura polí-

¹² Almond se refiere también a esta dicotomía como *cultura política consensual* y *cultura política conflictiva*. Véase Gabriel Almond, Dalton J. Russell y G. Bingham Powell (eds.), *European politics today*, New York, Longman, 1999.

tica es tan importante, que incluso Almond llega a clasificar a los sistemas democráticos a partir de la autonomía e independencia de estas instituciones con respecto a las de la estructura política. Así, el nivel más alto de desarrollo político y fortaleza democrática se alcanza cuando está presente un grado elevado de autonomía de los subsistemas políticos, particularmente cuando los partidos políticos, los grupos de interés y los medios de comunicación cuentan con una autonomía e independencia sólidas frente a las instituciones gubernamentales, como lo ejemplifica Almond con los casos inglés y estadounidense. El grado subsecuente de democratización se define por una limitada autonomía de los subsistemas, que ejemplifica con la Tercera y Cuarta República francesa, la Italia de posguerra y la Alemania de Weimar. Finalmente, para el tercer nivel, que se caracteriza por una escasa autonomía, pone como ejemplo a México.¹³

La modernización política se alcanza así por un avance paralelo entre la secularización cultural y la diferenciación estructural, es decir, tanto por la modificación de las instituciones políticas como de las actitudes y valores de los ciudadanos. Para que se construya un sistema político moderno y, sobre todo, para alcanzar la estabilidad de un sistema democrático, se requiere que haya congruencia entre la estructura y la cultura. De hecho, Almond plantea que el desarrollo político se genera por la interacción y desajuste entre ambas esferas, las cuales al llegar a una etapa de incongruencia fuerzan el ajuste en uno u otro polo, lo cual les permite volver nuevamente a una relación congruente, pero ahora en un nuevo nivel, siguiendo una tendencia de progresiva modernización, lo que no necesariamente significa que no se presenten en ocasiones retrocesos o estancamientos.

Dentro de esta dinámica del desarrollo político, Almond atribuye una función importante a las instituciones políticas, las cuales a su vez desempeñan una función destacada en el cambio político. A su juicio, los teóricos de lo que se ha llamado la *movilización social*, como Lipset, Deutsch y Lerner, se equivocan al tratar a la política como una variable dependiente, como un factor receptor del cambio social y no como su causante. Sobre todo critica que algunos de estos teóricos asocian el desarrollo político y la consecuente instauración de un sistema democrático a determinados niveles de desarrollo económico, industrial, urbano o de cualquier

¹³ Véase Gabriel A. Almond y G. B. Powell, *op. cit.*, Capítulo 10; también puede verse la clasificación que hace de los sistemas políticos, esta vez en cuatro categorías, en Gabriel A. Almond, "A comparative study of interest groups and political process", *American Political Science Review*, vol. 52, no. 1, marzo 1958; y además puede verse la importancia que otorga a las organizaciones en el desarrollo social y humano en la "Introducción" de Gabriel A. Almond, Marvin Chodorow y Roy Harvey Pearce, *Progress and its discontents*, Berkeley, University of California Press, 1979.

otra índole, como si la política reaccionara simplemente ante los impulsos que le llegan desde esos otros subsistemas.

Así, la política no sólo genera su propio cambio, sino que también promueve la transformación de otros subsistemas. Más aún, Almond considera que los cuatro retos históricos más importantes de la modernización política son:

1. La construcción de la nación.
2. La construcción del Estado.
3. La instauración de la participación política.
4. La institucionalización del bienestar y la distribución social.

Todas las sociedades modernas tienen que enfrentar estos retos, los cuales son tan serios que muchas veces su resolución significa una revolución, tanto en su sentido metafórico como en su sentido real. Algunas sociedades han enfrentado estos desafíos de manera secuencial, lo cual les ha facilitado en términos relativos la tarea modernizadora, pero otras los enfrentan de manera simultánea, lo cual eleva potencialmente los riesgos de la transformación política, obligándolas a resolver primero la cuestión nacional y estatal, dejando para el futuro los problemas de la participación política y la distribución social. Como puede verse, lo que Almond sugiere es que para algunas sociedades la modernización política no puede adoptar otra vía que la de los gobiernos autoritarios.¹⁴

La democracia empírica

En este sentido, a pesar de que la mayor parte de la obra de Almond gira en torno a los problemas de la democracia, es por demás curioso que en ninguna de ellas dé una definición amplia y extensa de ella. No obstante, a partir de una serie de señalamientos, alusiones y comentarios puede deducirse su concepción de la teoría democrática.

Almond establece una clara diferenciación y distanciamiento con respecto a lo que él llama la teoría clásica de la democracia. Considera que desde Aristóteles hasta Bryce las reflexiones en torno a la democracia se han dedicado a dilucidar lo que debía ser y no lo que era en realidad, es

¹⁴ Sobre los cuatro retos más importantes de la modernización política, puede consultarse Gabriel Almond, *Political development. Essays in heuristic theory*, Boston, Little, Brown and Company, 1970, p. 229, y Gabriel A. Almond, "Approaches to developmental causation", en Gabriel A. Almond, Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt (eds.), *Crisis, choice and change. Historical studies of political development*, Boston, Little, Brown and Company, Boston, 1973, p. 3.

decir, se había atendido sobre todo a los aspectos normativos, descuidando la tarea descriptiva de las instituciones democráticas reales. Desde esta perspectiva, la teoría clásica no sólo se había desentendido de la descripción objetiva de las bases y el funcionamiento del gobierno democrático, sino que también se había ocupado del tema de la ciudadanía en los mismos términos normativos, construyendo un modelo de ciudadano igualmente ideal, irreal e inexistente, completamente alejado de los ciudadanos de las distintas democracias que han existido en la historia.¹⁵

De acuerdo a su interpretación, el ciudadano de la teoría democrática clásica era una persona informada, interesada, atenta y participativa en los asuntos públicos de la comunidad, que tenía además una noción equilibrada y justa de las cuestiones colectivas y tomaba sus decisiones racionalmente. A este tipo de ciudadano, inexistente en la realidad, Almond le llama el modelo racional-activista.

Sin embargo, desde la perspectiva de Almond, el ciudadano democrático no es así; no lo es ni en la democracia moderna ni en ninguna otra que haya existido en la historia. El ciudadano típico de las democracias modernas no está bien informado, no le interesa la política, no está atento y no participa activamente en ella. Normalmente, tampoco tiene una noción del equilibrio y la justicia que deben privar en los asuntos colectivos y, sobre todo, no sigue un proceso de pensamiento lógico y racional para tomar decisiones políticas. En conclusión, nada más alejado de la realidad social que el modelo de ciudadano racional-activista.

Para llegar a una descripción realista de los gobiernos democráticos, había que seguir un camino distinto al tomado por la teoría clásica, y en lugar de preguntarse por las características que este tipo de régimen debía tener, era necesario describir las características que en realidad tenían. Para Almond, resultaba mucho más útil apegarse a una teoría empírica de la democracia que a una teoría normativa, como habían hecho los clásicos.

Sin embargo, al adoptar esta teoría empírica de la democracia se enfrenta con uno de los problemas más serios del pragmatismo, que es la reducción del modelo teórico a las características específicas del hecho, objeto o fenómeno que se pretende analizar. En *The civic culture*, Almond expone claramente este método, diciendo que su concepción de la democracia la había deducido de las características de este tipo de regímenes tal y como existen en la realidad; más aún, de los que existen en los cinco países que analizó junto con Verba.¹⁶ No obstante esta declaración,

¹⁵ Véase el Capítulo 1: "An approach to political culture", en Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The civic culture*, *op. cit.*

¹⁶ "Más que inferir las propiedades de la cultura democrática de las instituciones polí-

esto no fue precisamente así. Como puede deducirse de ese texto, lo que Almond y Verba hicieron, fue extraer las características de los sistemas democráticos de Gran Bretaña y Estados Unidos; después construir un modelo de democracia, y a partir de ahí evaluar si los otros países se ajustaban a éste o no.

La teoría de la democracia de Almond descansa sobre la concepción general de que lo característico de este régimen es que los gobernantes sean controlados por los ciudadanos, o expresado en los términos que él prefiere, que las no élites controlen a las élites. Siguiendo muy de cerca a Shumpeter, equipara a la política con un mercado en el que se compran y se venden cosas: las élites políticas venden proyectos, decisiones y acciones de gobierno, que las no élites compran mediante sus votos, eligiendo la opción que más les agrade, ejerciendo así un control de mercado, similar al que tiene el consumidor sobre el productor.

La teoría democrática de Almond es fundamentalmente procedimental, aproximándose mucho a los términos que utilizan autores como Robert Dahl, a quien considera por cierto el teórico más importante de la democracia.

Aunque Almond nunca ofrece una definición amplia, detallada y directa de la democracia, la manera más explícita en que la define es cuando alude al proceso democrático, que a su juicio debe tener tres elementos:

1. Que exista la oportunidad formal para que se dé la participación de la mayoría de los ciudadanos.
2. Que exista una verdadera autonomía y competencia de las élites.
3. Que exista un estrato de la población informado, interesado y atento a los asuntos públicos.¹⁷

Estos elementos que debe poseer el proceso democrático no solamente denotan el criterio procedimental sobre la democracia de Almond, sino que además evidencian la concepción pluralista y elitista sobre la que descansa.

ticas o las condiciones sociales, hemos tratado de especificar su contenido examinando las actitudes en un cierto número de sistemas democráticos en funciones". *Ibid.*, p. 12.

¹⁷ Véase Gabriel A. Almond, *American people and foreign policy*, New York, Frederick A. Praeger, 1960 (1950), p. 139. Otra definición explícita de la democracia, aunque breve, es "Una democracia, definida escuetamente, es un sistema político en el cual los ciudadanos disfrutan de una serie de derechos civiles y políticos, y en los cuales sus líderes políticos más importantes son electos en elecciones limpias y libres, y responden a un Estado de Derecho", Gabriel A. Almond, *et al.*, *Comparative politics today*, *op. cit.*, p. 29.

En la mayor parte de las obras de Almond se aprecia la atención que pone a la función de las élites, la cual considera fundamental para la sociedad y para la democracia; aunque como la mayor parte de los elitistas, admite que también es importante la función de las masas, de las no élites, como él les llama.¹⁸

La función más importante de las élites políticas en una democracia es evidentemente el gobierno, ya que ellas son las mejor calificadas para dirigirlo. Sin embargo, el efecto benéfico sobre éste se debe, más que a una característica intrínseca de las élites, a la pluralidad y competencia que se establece entre ellas, a la oportunidad que dan a las no élites para elegir a distintas élites en competencia.

No obstante, Almond plantea que para la democracia es tan importante el pluralismo político como el social. Más aún, podría decirse que una de las conclusiones más importantes de *The civic culture* es que la pluralidad de organizaciones sociales es fundamental en una democracia, ya que no sólo permiten la articulación de intereses, sino también porque constituyen un recurso imprescindible en la formación de la cultura cívica.

Como casi todos los pluralistas, Almond destaca la importancia de los grupos de interés, las asociaciones voluntarias y los grupos cívicos en el proceso democrático. Además de operar como eslabones entre las estructuras políticas del Estado y las estructuras básicas de la sociedad, como la familia, hacen posible que los individuos perciban una mayor influencia política, lo que Almond llama competencia cívica. Para él, estas organizaciones representan propiamente a la sociedad civil, y junto con los medios de comunicación y los partidos políticos constituyen lo que llama la estructura capilar de la democracia.¹⁹

Almond señala frecuentemente que se sirve mejor a la estabilidad de una democracia cuando los ciudadanos no sólo tienen influencia política, sino que también cuando así lo perciben. La conformidad y lealtad a un régimen político depende mucho de ello, pues resulta lógico que aquellos que participan en la toma de una decisión, o sienten que han sido tomados en cuenta, se muestran mucho más susceptibles a expresar su conformidad con ella.

La importancia de la competencia cívica subjetiva repercute no sólo en la legitimidad del régimen, sino también le da un giro importante al tipo de pluralismo que Almond concibe. Así como otros autores destacan la im-

¹⁸ *Ibid.*, especialmente el Capítulo VII, "The elites and foreign policy"; puede verse también Gabriel A. Almond, "Public opinion and national security policy", *Public Opinion Quarterly*, vol. 20, no. 2, Summer, 1956.

¹⁹ Véase esencialmente "Pluralismo, corporativismo y memoria profesional" y "El retorno al Estado", Gabriel A. Almond, *Una disciplina segmentada*, *op. cit.*

portancia de la dimensión política, social o cultural, Almond agrega una dimensión más, la psicológica, a la que considera tan importante como las otras. Como lo expresa más claramente Robert E. Lane, una democracia requiere no sólo una sociedad pluralista, sino también un individuo pluralista.²⁰

Así, entre la pluralidad de organizaciones y la mentalidad abierta de los individuos para asociarse con otros, se establece un circuito de retro-alimentación que permite, por un lado, que las organizaciones sean menos absorbentes y exclusivas, menos voraces, diría Coser, y por el otro, que los individuos sean más aptos, flexibles y tolerantes para establecer con otros relaciones y acuerdos, para cooperar en proyectos comunes, así sean los de presionar en algún sentido a cualquier otra entidad pública o privada, sobre todo a la más grande e importante de ellas, el Estado.²¹

Para que las organizaciones se conviertan en un recurso social de este tipo, hace falta, entonces, que los individuos tengan tanto la competencia cívica real como la subjetiva para unirse a ellas. Se requiere así que a nivel personal y en el conjunto de las áreas no políticas de la vida individual haya una plena confianza social. La razón de que esta confianza social sea tan importante, se debe a lo que Almond considera uno de los principales hallazgos de *The civic culture*, y es que en sus tentativas para influir en el gobierno, los individuos apelan en primera instancia a las organizaciones y asociaciones informales, primarias, las que se encuentran más cerca de ellos, ya que sólo recurren de manera secundaria a las organizaciones formales a las que pertenecen. Así, en tanto que la confianza social se traduce directamente en confianza política, una de las tareas más importantes de las instituciones democráticas es asegurarla y promoverla.²²

²⁰ Véase Robert E. Lane, *Political man*, New York, Free Press, 1972.

²¹ Lewis A. Coser realiza una interesante reflexión sobre las exigencias de lealtad ilimitada y exclusiva que imponen algunas instituciones a los individuos, dentro de las cuales analiza, por ejemplo, a la familia, a la iglesia y al partido bolchevique. *Las instituciones voraces*, México, FCE, 1978.

²² Acerca de la correlación positiva entre el nivel de confianza social y la estabilidad democrática en las sociedades europeas, Almond dice: "Las once naciones con historias de continuidad democrática durante este siglo (el siglo XX) muestran relativamente altos niveles de confianza interpersonal; las cuatro naciones que experimentaron rupturas autoritarias a mediados del siglo tienen poblaciones relativamente menos confiables; las dos democracias de Europa Occidental más recientes (Portugal y España) muestran todavía menos confianza." Véase Gabriel A. Almond *et al.*, *European politics today*, *op. cit.*, p. 31; Véase también Ronald Inglehart, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS, 1991.

La división del trabajo político

Para Almond, los procesos de gobierno y administración de los sistemas políticos modernos no pueden funcionar sino con una división del trabajo político bien definida. Estableciendo un paralelismo más con la teoría económica, Almond considera que esta división de funciones es necesaria si ha de esperarse que el sistema funcione satisfactoriamente. En una división de este tipo, cada uno de los estratos de la población tiene una función necesaria y diferenciada; en términos generales, las élites deben gobernar y las no élites deben controlarlas.

Sin embargo, más allá de esta diferenciación general, Almond establece una clasificación específica en varias de sus obras; en *The american people and foreign policy*, plantea que en las sociedades democráticas modernas la división del trabajo político se reparte entre cuatro estratos básicos.

El primero de ellos está compuesto por el público general, que no tiene ni la capacidad ni el interés para ocuparse de las actividades políticas. No tiene la capacidad para decidir y actuar sobre este tipo de cuestiones porque para ello hace falta cierto nivel cultural y educativo; sin el mismo, es muy difícil el entendimiento y comprensión de éstos. Tampoco tiene el interés, porque prefiere invertir su tiempo y recursos en otras actividades privadas, de las cuales considera que obtendrá mayores retribuciones. El segundo estrato se compone de lo que él llama el público atento, que tiene la capacidad pero no el interés para ocuparse de las actividades políticas. Esta capacidad se debe a que dicho estrato tiene un nivel educativo aceptable, está relativamente bien informado y tiene una buena disposición hacia los asuntos públicos; no obstante, carece de un interés elevado y directo para ocuparse de la política, ya que tiene actividades profesionales y personales que le orientan en otra dirección. El tercer segmento se compone de las élites políticas y de opinión, que desarrollan actividades que directa o indirectamente se relacionan con la política, por lo cual están plenamente involucradas en ella. Por último, el cuarto estrato es el compuesto por los líderes políticos oficiales o legales, el grupo de la sociedad con actividades políticas más visibles y el que tiene la capacidad, el interés y la vocación para ocuparse de las actividades políticas.²³

²³ Véase Gabriel A. Almond, *The american people and foreign policy*, op. cit., p. 138. Además, para ilustrar la diferencia de información y opinión entre las élites y el público general sobre un asunto concreto, puede verse Gabriel A. Almond, "Public opinion and the development of space technology", *Public Opinion Quarterly*, vol. 24, no. 4, Winter 1960.

Como puede observarse, cada uno de estos estratos políticos tiene un grado diferente de involucramiento en los asuntos políticos, y por lo tanto también un grado diferente de influencia política. No obstante, Almond reprocha a otros teóricos o expositores del elitismo democrático que no hayan dejado bien claro que a pesar de la separación de funciones entre la élite y la no élite, la contribución y relevancia de esta última es fundamental para el proceso democrático, es decir, que su porción de influencia política, aunque modesta, es imprescindible.

Desde tal perspectiva, la influencia política de las no élites no puede equipararse a la que la teoría clásica atribuía al *demos*, la capacidad de gobernarse; se ajusta a la teoría democrática elitista, que atribuye a la no élite una influencia política suficiente para controlar al gobierno.

Como puede verse, el concepto de influencia política es fundamental en esta teoría. De acuerdo a Almond, la influencia política es la capacidad de tomar decisiones o de presionar para que quienes las toman lo hagan atendiendo a las propias pretensiones. En pocas palabras, influencia política significa obtener cosas del gobierno. Siguiendo de cerca el planteamiento de su maestro, Harold Laswell, quien estableció todo un paradigma de la política tan sólo con el título de su libro *Politics: who gets what, when and how?*, Almond considera que la política se reduce exactamente a eso, a una especie de trueque o intercambio, a una operación comercial de cosas que se ofrecen y se desean. Una concepción de la política muy limitada, por cierto, ya que ignora su función determinante en la organización de la sociedad y en la definición del modo de vida de los seres humanos.²⁴

Uno de los aspectos más llamativos de la teoría de Almond es que esta escasa capacidad e interés del público general para ocuparse de la política no es un mal necesario de la democracia, sino un ingrediente útil e imprescindible. La ignorancia, distanciamiento y extrañeza con respecto al mundo político de esta parte de la población son cosas necesarias debido a la función que cada uno de los estratos sociales tiene en el proceso democrático.

Como se ha dicho ya antes, Almond divide a la población en cuatro estratos básicos dependiendo de su actitud hacia la política. Una de las funciones más importantes de los dos estratos más pequeños, el de las élites gubernamentales y el de las élites políticas y de opinión, es la de elaborar paquetes o conjuntos de políticas que compitan entre sí para convertirse luego en acciones de gobierno, por lo que es natural esperar que cada segmento de estos estratos se aferre y defienda su

²⁴ Véase Harold D. Lasswell, *La política como reparto de influencia*, Madrid, Aguilar, 1974 (*Politics: who gets what, when and how?*, 1936).

posición hasta el final en la contienda política. El siguiente estrato más numeroso, el del público atento, que está informado y sigue cotidianamente los acontecimientos políticos, previsiblemente tendrá una opinión formada y definida sobre los asuntos políticos en cuestión, por lo que también es hasta cierto punto natural que no cambie de opinión fácilmente. El último estrato de la población, y el más numeroso, el público general, que no está informado y que no está atento a la política, no tiene ninguna opinión formada sobre los asuntos que se disputan en esa arena, por lo que una buena parte de los discursos, mensajes y llamados de las élites van dirigidos hacia este estrato, tratando de atraer su atención y convencerlo de apoyar una determinada acción, ley o candidatura. Así, toca precisamente a este sector, al público masivo, inclinar la balanza hacia una u otra posición, hacia uno u otro bando del espectro político. Entonces, como puede verse, si las sociedades democráticas no tuvieran ese amplio segmento de la población que no se interesa y participa cotidianamente en los asuntos públicos, la política se reduciría a un enfrentamiento estéril e inútil entre adversarios definitivos e intransigentes, y no sería posible entonces el continuo ajuste, reacomodo y desplazamiento de élites políticas, vital para la democracia.²⁵

Siendo ésta la función esencial del público masivo, su participación en la política no puede darse sino restringida por nítidos límites. Esta modalidad es necesaria porque Almond advierte que ningún sistema democrático podría funcionar con una elevada participación popular; las instituciones representativas democráticas no están diseñadas para que el público masivo intervenga continuamente en el proceso político, así sea planteando demandas, emitiendo opiniones o exigiendo atención. Tampoco podría funcionar el sistema democrático si la intervención de este público masivo no se da bajo el signo de la moderación.

A juicio de Almond, la democracia requiere también una militancia política abierta y flexible, sin apasionamientos ni radicalidades. De lo contrario, cuando se exaltan las pasiones y la política carga con todas las tensiones y expectativas de la vida humana, entonces se crea un ambiente propicio para el surgimiento de movimientos milenaristas o totalitarios, completamente nocivos para la democracia.

Esta perspectiva del sistema democrático ofrecida por Almond se comprende mejor pasando de esta imagen estática del sistema a una dinámica, a la descripción de una parte del proceso democrático, que bien puede interpretarse como la operación de un ciclo político.

Para Almond, este ciclo puede plantearse más o menos así: en cier-

²⁵ Véase sobre todo el Capítulo 15, "The civic culture and democratic stability", en *The civic culture*, *op. cit.*

tas circunstancias un asunto de gobierno atrae de una manera desusada el interés de la población. Este interés puede evolucionar al grado de propiciar que se desate una etapa de intensas discusiones y confrontaciones políticas, las cuales por lo general tienden a involucrar al gobierno, los partidos políticos y a diversas asociaciones civiles. En estas circunstancias, el conflicto puede desembocar incluso en manifestaciones públicas tumultuarias de apoyo o rechazo, así como en la creación de un clima político de alta tensión. Sin embargo, este campo de enfrentamiento y confrontación pacífica, que sólo permite la pluralidad política, es lo que precisamente puede actuar como su propio antídoto, esto es, una vez que se ha presentado el conflicto y la tensión, el gobierno, los partidos y las organizaciones civiles pueden modificar sus posturas y decisiones con el fin de atender el descontento y la inquietud manifestada. Esta interacción es la que permite que una vez atendida la demanda pueda retornarse al ambiente de tranquilidad y apacibilidad del que partieron los grupos sociales que expresaron su desacuerdo.²⁶

Esta descripción del ciclo político de la democracia se deriva en buena medida de la teoría de sistemas, particularmente de la alternancia entre sus estados de tensión y distensión. Independientemente de la crítica que podría hacerse de este enfoque sistémico, y que ya se ha mencionado antes, cabría preguntarse ¿qué tan acertada es la suposición de Almond sobre la alternancia de estos estados en el sistema democrático? ¿Acaso es cierto que la condición más durable y persistente es la estabilidad y equilibrio, sólo interrumpidos por acontecimientos aislados y dramáticos?²⁷

Pero las democracias, tanto las maduras y estables como las recientes e inestables, no se ajustan del todo a esta imagen, ya que más bien parecen estar siempre, así sea por diferentes motivos y por cuestiones que involucran a diferentes sectores de la población, en tensión y desequilibrio.

Del mismo modo, las condiciones de moderación y limitación que Gabriel Almond impone a la participación política masiva no parecen ser tampoco elementos necesarios e imprescindibles de la democracia, más

²⁶ *Ibidem*. Otra manera de describir la dinámica del proceso democrático es mediante las metáforas de ampliación y contracción del sistema político. Según Almond, un sistema político puede ampliarse mucho más allá de sus límites normales dependiendo del volumen de individuos que puedan involucrarse en una decisión política, cuyo límite máximo es el de las elecciones, momento en el cual todos los ciudadanos se convierten en políticos por un día. Véase Gabriel A. Almond y G. B. Powell, *op. cit.*, p. 26.

²⁷ Harry Eckstein advierte que ésta es una propensión común de las teorías culturalistas. Véase "A culturalist theory of political change", *American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, septiembre, 1988.

bien parecen ajustarse al modelo democrático anglosajón de los años cincuenta; más aún, al modelo estadounidense, en donde el sistema bipartidista y el modelo de partidos *catch-all*, que tiene como principio nunca alejarse del centro político e ideológico y excluir automáticamente cualquier otra alternativa de gobierno distinta, conduce ciertamente a la moderación.²⁸

Asimismo, la insistencia de Almond en la moderación de los ciudadanos y los militantes políticos parece derivarse también de este modelo. Al insistir en la moderación y desapasionamiento, no se toma en cuenta que en una sociedad como la estadounidense, en donde por tradición el Estado ha jugado un papel más bien discreto en el desarrollo económico y en la promoción del bienestar social, la percepción y sensibilidad de los ciudadanos en torno a la acción que el gobierno ejerce sobre sus propias vidas tiene que ser menos apasionada y distante que en otros casos en donde el Estado tiene una injerencia mayor y, por lo tanto, son muchos más los aspectos de la vida privada e individual los que dependen de las decisiones que éste tome, por lo que no es igualmente factible esperar moderación y mesura.

²⁸ Véase una crítica en este sentido en Carole Pateman, "The civic culture: A philosophic critique", en Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The civic culture revisited*, *op. cit.* Además, Almond considera que otra de las ventajas importantes del bipartidismo es que: "También es verdad que algunos sistemas de partido realizan la combinación de intereses con mayor eficacia que otros... Los sistemas bipartidistas, que son responsables ante un amplio electorado, se ven forzados, por lo general, a imponer una política basada en la combinación. Véase Gabriel A. Almond y G. B. Powell, *op. cit.*, p. 94.