

## LA SOCIOLOGIA POLITICA COMO CIENCIA DE ACTUALIDAD

Con la urbanización de las grandes masas, la industrialización y la extensión del sufragio universal surgieron en la sociedad civil, sobre todo hacia fines del pasado siglo, fuera del Parlamento, asociaciones de masa que se transformaron en partidos políticos. A causa de este origen suyo, los partidos católicos y los partidos socialistas se convirtieron en partidos de masa, caracterizados por: una alta participación, una organización permanente y capilar en la sociedad civil o, lo que es mejor, en las clases subalternas, obreras y campesinas; posesión de un programa social sistemático que tiene su origen en una ideología coherente; sumisión al partido y al programa de los representantes parlamentarios, casi en una vuelta a una forma de mandato imperativo.

Estas características, introducidas por los partidos nacidos fuera del Parlamento fueron gradualmente adoptadas, incluso por los partidos tradicionalmente burgueses (1).

Esta es, en líneas generales, la teoría. La práctica es, a su vez, otra, aun cuando la teoría implica que el partido de masa es una consecuencia de las condiciones impuestas por la industrialización, la urbanización y el sufragio universal. Por consiguiente, en un país en el que se dan estas condiciones se deberían intensificar las características masivas de los partidos.

Pues bien, durante los últimos veinticinco años, este hecho no se ha producido en ninguno de los países de democracia liberal y, es muy probable que tampoco en los denominados de democracia popular.

En Italia, por ejemplo, la industrialización y la urbanización crecen, pero los partidos van con mayor o menor rapidez perdiendo ciertas características de los órganos de masa. A nuestro parecer, en la teoría antes expuesta hay dos errores: el primero radica en las condiciones puestas en relación con la aparición de los partidos de masa; el segundo, en el conjunto de características atribuidas en bloque al partido de masa (2).

Es cierto que los partidos de masa nacen cuando se dan situaciones particulares de industrialización, urbanización y ampliación del sufragio. Pero

---

(1) Cfr. F. LEONI: *Storia dei partiti politici italiani*, Nápoles, 1971.

(2) Cfr. V. O. KEY: *Política, Partidos y Grupos de presión*, Madrid, 1962.

no eran esencialmente éstos los fenómenos que contenían las exigencias a las que se respondía formando partidos; más bien estaban éstos estrechamente ligados al momento de la crisis que la industrialización, la urbanización y la ampliación del sufragio provocan en el sistema.

De manera más concreta, la crisis se relacionaba con el fenómeno de la «movilización colectiva», esto es, con el fenómeno del desplazamiento geográfico y profesional de grandes masas, de la creación de nuevos papeles, del abandono violento de aquellos precedentes, y así sucesivamente. En efecto, fenómenos similares aparecen tras las guerras, después de las cuales surgen, por regla general, nuevos partidos, mientras que los viejos se transforman o se vuelven a convertir en partidos de masa (3).

En efecto, verdaderos y propios partidos de masa aparecen en Italia no antes de 1919 (excluido, por supuesto, aquel socialista que de todos modos se desarrolló no mucho antes). En 1945, entre nosotros, al igual que en Francia, todos los partidos eran en cierta medida partidos de masa, aparecidos fuera del Parlamento y ocupados en hacer programas y en organizar la sociedad civil (4).

También en los Estados Unidos, para poner otro ejemplo, la organización de masa a la base de los partidos nace como respuesta a un intenso fenómeno de «movilización colectiva», es decir, a las oleadas migratorias; afloja, en cambio, cuando el fenómeno va cesando (5).

Pero transcurrido el momento de la movilización colectiva postbélica, las transformaciones de los partidos siguen modelos distintos de aquellos que habían presidido la aparición de los partidos de masa. Las causas del origen de esta transformación puede resumirse en:

1. Ya no es necesario integrar a las nuevas masas que se introducen en el sistema; el proceso de formación de las culturas nacionales (de los sistemas de valores nacionales) está prácticamente concluido, dejando vivas notables diferencias económicas y sociales, aunque adjudicándose la conciencia colectiva de aquellas.
2. Disminuyen sensiblemente la precisión y la autonomía de las reivindicaciones, es decir, las peticiones unificables de las grandes masas.
3. La intervención del Estado hace cada vez más compleja y técnica la actividad política cotidiana, por lo que la clase política res-

(3) S. NEUMAN: *Modern Political Parties*, Chicago, 1956, págs. 324-326.

(4) Cfr. M. DUVERGER: *Les partis politiques*, París, 1958.

(5) Cfr. S. M. LIPSET: *Political Man. The social basis of politics*, Nueva York, 1960.

ponde acentuando la propia profesionalidad y suministrando imágenes carismáticas simplificadoras (véase Kennedy, De Gaulle y, en parte, Adenauer y Wilson).

4. Los *mass-media* facilitan la percepción inmediata y directa de los protagonistas de la política, con todas las implicaciones que de ello se siguen, sustituyendo óptimamente la obra de los partidos (6).

Como consecuencia lógica, sin embargo, se puede señalar que, a propósito del número dos, es más conveniente para los partidos formular peticiones lo más genéricas posible en sus programas y trasladar de hecho toda petición particularista a su actividad cotidiana, teniendo el máximo de contactos con los grupos de intereses, dado que unos y otros compiten entre sí de manera indiscriminada, por una clientela potencialmente común.

Dichas ejemplificaciones son, naturalmente, muy genéricas y únicamente pueden servir a título ilustrativo. Si se abordase el caso italiano, que es el que nos afecta más de cerca, se podría ser más específico. Y con esta finalidad conviene ordenar las consideraciones acerca de la situación italiana, en base a tres tipos de condiciones que han tenido mayor influencia en la vida de los partidos durante los últimos veinte años.

Ante todo, el desarrollo económico, cuyos efectos pesan sobre la naturaleza de la petición política. La creciente intervención del Estado y los intereses diversos favorecen en Italia la escalada de la acción de los grupos de presión. Por ejemplo, en los años de De Gasperi, el peso de los grupos económicos era muy fuerte, pero se trataba ante todo de una unión representada por la relación personal que mediaba entre el presidente de los empresarios y De Gasperi. Hoy sería inconcebible una situación similar, no porque los políticos sean más independientes, sino porque las relaciones son múltiples, se realizan a distintos niveles, en un constante juego de intercambios y equilibrios. Además, los grupos de presión gozan de un cada vez más amplio acceso directo a los distintos niveles de la Administración. Todo ello significa que los partidos no son ya los únicos y principales canales de transmisión de la petición política. Estos se hallan frente a oponentes especializados y, como tales, orientados a negociar una petición lo menos general posible. En el plano de esta oposición, los partidos creen siempre menos conveniente tratar las peticiones generales, comprometiéndose a su vez a transmitir peticiones cada vez más particulares. La consecuencia de este callejón sin salida es el aumento vertiginoso de los proyectos de ley en la actividad legislativa (7).

---

(6) A. PIZZORNO: «Uno schema teorico per l'analisi dei partiti politici», en *Il sistema politico italiano*, Bologna, 1973, págs. 249-250.

(7) A. PIZZORNO, cit., pág. 251.

Es obvio que una situación de este tipo favorece, en líneas generales, a las fuerzas económicas privadas. En efecto, cuanto más imposibilitados de realizar sus programas generales se vean los partidos, tanto más las fuerzas económicas de mayor poder podrán imponer su petición particular (8).

Pero esto no quiere en absoluto decir que la incapacidad política no sea perjudicial para los propios grupos privados que dirigen la economía. El favor con que determinados grupos privados parecen hoy acoger la programación en Italia deja creer precisamente esto. De todos modos, son pocas las fuerzas que de verdad se oponen hoy en Italia a reformas como las de la escuela, la magistratura, la burocracia e incluso la urbanística. Las oposiciones naturalmente existen y serían fácilmente superables si hubiese voluntades con intención de solicitar una delegación explícita. Pero para hacer esto habría que revocar aquellas formas de participación en el proceso de delegación que pudieran poner en peligro el equilibrio existente (9).

Una debilidad de este tipo a la hora de emprender reformas por parte de nuestro sistema político, se debe también, en parte, al escaso grado de asociacionismo de la sociedad italiana. Esto no quiere decir que los italianos no sepan asociarse cuando se hallan en juego intereses que defender. El hecho es que la capacidad de asociarse está de algún modo condicionada por la pertenencia a una clase. Y este problema no es sólo italiano.

Según Pizzorno, «... sólo los intereses burgueses son capaces de suscitar fuerza asociativa. De aquí la gran importancia en Italia de las organizaciones católicas y de aquellas socialistas primero, y comunistas después, que han obviado en parte esta condición dispar suscitando el asociacionismo campesino y popular. Pero en la medida en que los partidos que crean y expresan estas capacidades asociativas estén en el poder o estén bloqueadas por el sistema, aquéllas quedan reducidas al juego de los partidos...»

«Es cierto que durante los últimos tiempos se han ido reforzando y haciendo autónomas grandes fuerzas representativas de intereses populares, como los Sindicatos y los ACLI, pero sus efectos, más allá del reforzamiento contractual hacia la parte contraria y de la presión a causa de las exigencias corporativas, son por ahora difícilmente estimables.

»Lo que realmente falta en Italia es aquella especial forma asociativa que para las reformas es el asociacionismo. Grandes reformas como la urbanística y la de la escuela, que se habrían prestado a una acción popular han sido emprendidas, y, como se sabe, tras muchos años de demora, no todavía aca-

(8) Cfr. W. J. M. MACKENZIE: «Pressure groups: the conceptual frameworks», en *Political Studies*, III, 1955.

(9) Cfr. *Partiti e gruppi di pressione*, a cargo de D. FISICHELLA, Bolonia, 1972.

badas, sin que se constituyesen movimientos explícitamente encaminados a promover la reforma, y dejando la eventual acción de presionar en manos de débiles y laceradas asociaciones de clase» (10).

Otro hecho secundario es el de la pérdida de la capacidad de síntesis ideológica. Viene ésta ligada al desarrollo económico, pero no como consecuencia de aquella relación que toscamente hipotetizan los propagandistas del fin de las ideologías; es decir, que al aumentar el bienestar disminuye la necesidad de ideología. En un sistema político, las ideologías operan en el sentido de coordinar de manera orgánica un conjunto de peticiones potenciales de los miembros de una sociedad (de una clase, de un grupo religioso, etc.). Se puede, por consiguiente, decir que la ideología representa un factor unificador, sin contar el efecto que tiene de permitir una identificación más fácil, precisa y duradera y, por lo tanto, una delegación más concentrada, por cuanto aumenta la admisión generalizada de los sujetos políticos y la previsibilidad de sus acciones (11).

Pero si los partidos van perdiendo en gran medida su capacidad de petición general propia, y se convierten en este sentido en elementos cada vez más débiles del sistema, por lo que a la delegación se refiere, las cosas discurren de muy distinta manera. Aquí los partidos no sólo se refuerzan, sino que conservan su monopolio: En efecto, sólo a través de éstos se puede delegar en las personas que vayan a ocupar los puestos de decisión públicos o semipúblicos, de gobierno y vicegobierno. Antes bien, este poder de monopolio va aumentando conforme aumentan los puestos de elección política; por consiguiente, a medida que se hace más difusa su presencia pública en la economía y en la vida civil, aumenta su poder de delegación, de elección, de colocación, de influencia a la hora de asignar el personal directivo a todos los sectores de la vida civil. Disminuye su poder de hacer que se apruebe su petición, de hacer su política (12).

La facultad por parte de un partido de nombrar a los dirigentes de organismos, entidades, etc., está justificada por la conveniencia de hacer que del organismo en cuestión emane más una determinada política que otra. Además, un partido en el poder que controle a los diferentes centros de decisión debería estar en condiciones de coordinar la política. Por regla general, es posible observar que son pocas las veces que se intenta una coordinación de este tipo, y que la orientación política falta por completo.

(10) A. PIZZORNO, cit., pág. 252.

(11) Cfr. «La participation des citoyens à la vie politique», en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, V, XII, n. 1/1960.

(12) Cfr. I. JENNINGS: *Party Politics*, Chicago, 1960.

¿Cuál es entonces la función práctica y cuáles son los efectos de la actuación del vicegobierno?

En primer lugar, esta práctica representa un auténtico y propio canal de reclutamiento de los estratos dirigentes que es más amplio, más elástico y más abierto que otros canales: abarca tanto a los burócratas públicos como a los privados. Y para cerciorarse de ello no es necesario llevar a cabo estudios e investigaciones; basta sólo con la simple observación personal. De todos modos, otra prueba la constituyen los resultados de algunas investigaciones que han demostrado cómo la movilidad vertical (el ascenso social) se da con mayor intensidad aquí que a través de otras vías. Pero, aunque admitamos que esta apertura va disminuyendo, no se puede dejar de hacer a no ser que se advierta que la orientación de los partidos es la de reclutar a sus dirigentes y, por consiguiente, a los dirigentes del vicegobierno, relevándoles ya de los más elevados roles de la sociedad civil y haciendo una elección en función de posiciones políticas genéricas e incluso de simples conocimientos personales (13).

Resulta evidente que una tendencia de este tipo no es más que un repliegue de los partidos ante los ataques cada vez más encendidos y violentos de la opinión pública contra las degeneraciones del vicegobierno. Pero es ésta una práctica que también tiene su intriga, por cuanto pone aún más de relieve su arbitrariedad.

En segundo lugar, el vicegobierno se convierte en un elemento simbólico de la fuerza del partido. En efecto, si una elección del vicegobierno no sirve para orientar una determinada política sino que sólo tiene valor en cuanto comienzo de una cadena, ya que a partir de ella pueden salir elegidas otras personas para otros puestos, y así sucesivamente, su significado se convierte en un potenciómetro que sirve para medir la fuerza de un partido, es decir, su posición con respecto a los demás elementos del sistema. Por consiguiente, con motivo de una campaña electoral se instaura una relación de reciprocidad: los partidos pueden ofrecer a sus afiliados la demostración de poder asignar puestos incluso para reforzar la fidelidad de éstos; mientras tanto, los afiliados son invitados a reavivar la propia confianza, convencidos de poder satisfacer determinadas aspiraciones como consecuencia, precisamente, de su adhesión al partido.

En tercer lugar, a la luz de cuanto hemos observado antes, la finalidad de los partidos se convierte en la de la «ocupación» de la sociedad civil. Cada puesto ocupado sirve para los ulteriores puestos que, directa o indirecta-

(13) Cfr. G. SARTORI: «Bipartitismo imperfetto e pluralismo polarizzato?», en *Tempi moderni*, XXXI, 1967, y G. GALLI: *Il bipartitismo imperfetto*, Bolonia, 1966.

mente. permitirá ocupar, con independencia, por supuesto, del valor financiero. Y aquí llegamos al meollo de la cuestión: cuanto menos opere el partido a la hora de transmitir las peticiones de la sociedad civil, tanto más le conviene utilizar la delegación política para reforzar su control de las fuentes mismas de la delegación en la sociedad civil (14).

En cuarto y último lugar, se llega a una contradicción que tiene el efecto de aislar a la clase política de sus fuentes de legitimación: es decir, al hecho de que la capacidad de hacer aprobar la propia petición disminuye mientras aumenta el poder de ocupar puestos. La hostilidad y el rechazo de la solidaridad y de la colaboración frente a la clase política, por parte de las diferentes categorías de población, según han puesto de manifiesto recientes investigaciones, pueden en parte ser explicadas con la excusa de haber obtenido su legitimación para un tipo de acción distinta a la realmente llevada a cabo (15).

Otra condición que ha tenido un peso decisivo en la vida de los partidos durante los últimos veinte años es la caída de la participación política. De todos los efectos que ésta tiene, hay uno muy importante. En una de las interesantes investigaciones hechas en Italia acerca de las condiciones de la participación política, han sido convalidados los efectos igualitarios de la participación política. La encuesta, tras haber mostrado que a una más alta participación corresponde, para niveles de instrucción similares, un mayor grado de conocimiento político y un más alto sentido de la eficacia de la propia acción política, pone de manifiesto que el coeficiente de esta correlación es mucho más elevado entre quienes tienen un bajo nivel de instrucción y no entre quienes tienen un elevado grado de instrucción. En un país con bajo grado de instrucción y de fuertes disparidades culturales, como Italia, la participación política, allí donde se ha producido, ha tenido, efectivamente, efectos más igualitarios que en otros países (16).

¿Pero cuáles son los efectos de su por lo menos parcial extinción, de su transformación de movimiento colectivo en participación civil, profesional o subcultural?

La tendencia de los partidos de masa es la de dividirse en dos estratos diferenciados entre sí por normas y actividades. En el estrato más bajo, a nivel de secciones (pero esto no es naturalmente válido para todas las secciones) viene organizada la vida de asociación y de cooperación; ello permite a los antiguos afiliados y también a los nuevos, muchos de los cuales son hijos de los precedentes, mantener en el seno de un sistema de trabajo

(14) J. MEYNAUD: *Rapport sur la classe dirigeante italienne*, Lausana, 1964.

(15) Cfr. M. FRAGA IRIBARNE: *La crisis del Estado*, Madrid, 1958.

(16) A. PIZZORNO, cit., pág. 255.

y fidelidad que todavía es bastante sólido, una cierta «herencia», pero el conjunto desemboca sin otros estímulos en una verdadera y propia presencia política. Las sedes de los partidos tienden a dar cobijo a grupos sociales homogéneos: obreros, pequeños burgueses o campesinos, a nivel de sección, mientras que a nivel de federación o más arriba se acogen burgueses, intelectuales y políticos profesionales. Esta estratificación interna del partido, que se basa mucho más en el grado de instrucción que en otros datos, cada vez se hace más acentuada. En otros términos, la subcultura presupone la homogeneidad cultural, lo que a su vez permite defenderse del embarazoso contacto con personas social y culturalmente distintas aunque con las mismas ideas políticas. La política «se hace», por lo tanto, en la federación. Quien dotado de la licenciatura o quien como mínimo ha realizado todos los cursos trata de emprender la carrera política, accede directamente a aquel nivel (17).

Pero las zonas subculturales van, sin embargo, restringiéndose. La renovación urbana, sobre todo en las grandes ciudades, desempeña un cometido muy importante en este sentido, por el simple hecho de que se trata de una consecuencia de la destrucción de los viejos barrios. Todavía subsisten algunos tipos de vida básicos como la sección de tipo urbano central, frecuentados, en líneas generales, por la clase media o por intelectuales y jóvenes no necesariamente ligados por vínculos de parentesco con otros frecuentadores. O sea, la sección, que permanece cerrada durante seis días y medio a la semana y que se reanima precisamente con el clima de la campaña electoral. A pesar de la existencia de escasísimos datos, está fuera de duda que la electorización de los partidos italianos crece con una cierta regularidad desde hace casi dieciocho años hasta ahora. Lo que demuestra que la tendencia a las características de masa de los partidos va gradualmente decayendo.

Afirma A. Pizzorno que la tendencia a la electorización (es decir, al aumento de la relación de la tasa de actividad normal) no contradice el hecho de que se esperen cambios cada vez menos importantes que los éxitos electorales. En efecto, las elecciones tienden a convertirse, incluso en estas condiciones y precisamente por culpa de ellas, en celebraciones de la renovación de la legitimidad concedida a los partidos del pueblo soberano. Es decir, se aproximan a la función que éstas tienen en el sistema de partido único. En un determinado sentido se puede decir que, en último extremo, el aparato electoral de los partidos no contribuye demasiado a la lucha de los

---

(17) Cfr. G. POGGI: *Le preferenze politiche degli italiani. Analisi di alcuni sondaggi pre-elettorali*, Bolonia, 1968; P. P. LUZZATO FEGIZ: *Il volto sconosciuto dell'Italia*, Milán, 1956-1966, II volúmenes.



partidos para extraer de la población la prueba de la legitimidad, el reconocimiento del derecho a gobernar o a estar en el Parlamento. Casi al igual que el aparato publicitario de las Empresas en régimen de oligopolio, no contribuye tanto a competir recíprocamente como a condicionar con carácter estable un mercado repartido.

«Con esta finalidad sería útil destacar, a modo de inciso, que en los ambientes políticos e intelectuales no se dan cuenta de cómo es aún sentida entre la población la obligatoriedad del voto. (A la pregunta claramente proyectiva de si el entrevistado creía que los italianos habrían seguido votando, aunque el voto ya no fuese obligatorio, más de la mitad ha contestado que no: investigación ILSES, 1964.)

»Es decir, con las elecciones se renueva el ceremonial de la fundación del sistema de valores políticos; el entusiasmo o la excitación colectiva de los periodos electorales repiten ritualmente el "entusiasmo colectivo" que ha presidido el nacimiento del régimen democrático. Se compensan de esta manera la caída de la participación efectiva, el profesionalismo político, la pérdida de poder político por parte de las clases subalternas en el propio seno de los partidos de masa (compensado, sin embargo, este último hecho, por el aumento de poder contractual económico») (18).

Existe, en fin, una tercera y decisiva condición que posiblemente ha tenido una gran influencia sobre la vida de los partidos durante estos últimos años: la falta de una alternativa de oposición.

Entre las diversas constantes del sistema político italiano hay dos que actúan con efectos variables en el tiempo. Una es la denominada «octopartidismo»; otra, la que ha sido definida como «bipartidismo imperfecto», que consiste en la imposibilidad de ejercer una oposición alternativa, es decir, de que se pueda prever que vaya al Gobierno (19).

El hecho de que existan muchos partidos lleva aparejados los siguientes efectos: obliga a que la población lleve a cabo la elección entre quienes se tienen que hacer con una cultura sofisticada en materia ideológica; en sustancia, la población debería ser hábil a la hora de identificar un partido, para no caer en el error de mezclar entre sí dos partidos que quizá se diferencian poco entre sí. Es este un hecho que por sí mismo parece imposible, si no por otra causa, por falta de instrucción por parte de la propia población, o al menos de una enorme mayoría de ella, que se escuda, por lo tanto, en llevar a cabo actos indiscriminados, o cuando no se refugia en la indiferencia. Así pues, aquella parte de la población que logra desembara-

(18) A. PIZZORNO, cit., págs. 256-257.

(19) Cfr. G. GALLI: Op. cit.

zarse de sutilezas ideológicas, se halla ante un muro de coaliciones y de alianzas, ya que ningún partido tiene la suficiente fuerza para gobernar por sí solo. ¿Se convierte muy pronto este trabajo que se exige de entrada en un proceso de compromisos, coaliciones, alianzas, situaciones que desembocan, para quienes no se apuntan a las tareas, en un deletéreo sentimiento de frustración? Y he aquí que la población deduce que de la maquinaria política italiana no se puede obtener más que desilusión. Este efecto es acumulativo: es este mismo el que provoca el abstencionismo político; por otra parte, es tanto más fuerte cuanto menor es la participación política, porque ésta, por definición, permite tomar parte en las decisiones de recomposición de los fines y de sentirse, por consiguiente, de algún modo, corresponsable de ellas (20).

De otro lado, sabemos que cuanto menor es la participación tanto mayor es la probabilidad de que aumente el número de sujetos políticos y, por lo tanto, de partidos. Las difíciles luchas de la unificación socialista demuestran que es correlativamente más fácil y más probable la unificación de los partidos antes separados en condiciones de alta participación. En efecto, este proceso tiene su lógica: cuanto más restringidos sean los grupos del vértice y más aislados estén de las grandes audiencias de masa con las que se comunican en términos de alternativas simplificadas, tanto más fuerte será la conveniencia de no compartir con otros la delegación. En efecto, son mayores las ventajas del hecho de estar presentes en la escena como sujetos políticos, que las desventajas de ser sujetos pequeños en vez de grandes. Sin contar con el hecho de que cuanto menos se esté en la escena política, en más favorables condiciones se estará de multiplicar las distinciones sutiles (21).

Otra constante que se encuentra en el sistema político italiano es la de la imposibilidad para la oposición de gobernar y para la mayoría de estar en la oposición. Y las consecuencias de que falte esta alternativa se van agravando conforme pasan los años. De todos modos, aunque sea brevemente, es interesante observar que una situación de este tipo hace que en la práctica sea nulo el control de la delegación a nivel gubernativo. Y esto parece más grave cuando falta el tipo de control dado por una fuerte participación. Es preciso, además, observar que junto a los restantes inconvenientes, todo esto produce obstáculos en la actividad del Parlamento, porque en estas condiciones la oposición, que sabe que ha accedido al ejecutivo sólo de través, vuelve a lanzar a las sedes legislativas todas las peticiones posi-

---

(20) Cfr. *Sociologia dei partiti politici* a cargo de G. SIVINI, Bologna, 1972.

(21) Cfr. J. LA PALOMBARA: *Clientela e parentela*, Milán, 1967.

bles, ignorando las tareas del Parlamento. (No queremos en absoluto afirmar con ello que haya que atribuir exclusivamente a esto el atasco parlamentario.) Las recriminaciones que desde muchos ángulos se hacen (véase La Malfa) a este comportamiento de la oposición, no tienen en cuenta el hecho de que ésta es una de las pocas posibilidades que tiene la oposición de mantener relaciones concretas con la exigencia, aunque sea particularista, existente en el país, de no ser reducida a un intercambio intelectual de opiniones, sin ninguna clase de efectos. Naturalmente, éste es también uno de los pocos medios que le quedan de gozar de poder real haciendo chantaje a la mayoría, ya que puede ofrecer su poder de control sobre cuestiones técnicas a cambio de concesiones de otro tipo. Sólo la probabilidad de llegar al Gobierno puede suponer para la oposición mayores ventajas que las que puede obtener de esta otra manera (22).

Por otra parte, muchos de los fenómenos descritos con anterioridad son imputables, entre otras cosas, al hecho de que el partido que gobierna no puede ser castigado a perder el poder.

Según las opiniones de muchos, el sistema político y social italiano impide a determinados grupos de intereses intervenir con eficacia en el Parlamento, en el Gobierno y en la Administración pública. Si la idea del acceso y de la influencia está fundamentada, es necesario tener presente que al observar las actividades de las asociaciones secundarias, nosotros no sólo vemos un aspecto del modo en que los intereses vienen expresados y amalgamados (23).

Lo que algunos llaman relación de clientela entre los grupos de intereses y la burocracia aclara y ayuda a comprender el concepto de acceso estructurado. En pocas palabras, existe relación cuando por cualquier motivo un grupo de intereses consigue convertirse a los ojos de un determinado órgano administrativo, en la expresión natural y en el representante de un determinado sector social, el cual, a su vez, constituye el objetivo natural o el punto de referencia de la actividad de aquel órgano administrativo. Además, es necesario tener en cuenta que la relación se instaura y desarrolla porque ambos sujetos de la relación pueden extraer, y de hecho extraen, de ella determinadas ventajas netas (24).

---

(22) A. PIZZORNO, cit. pág. 258.

(23) Cfr. VARI: «I gruppi di pressione in Italia», en *Tempi moderni*, III, 1960, n. 1.

(24) F. DEMARCHI: «L'ideologia del funzionario», en *La burocrazia periferica e locale in Italia: analisi sociologica*, 1969.

La relación presenta dos clases de variables, una que afecta al órgano administrativo, otra a los grupos. Por lo que a la primera clase se refiere, podemos señalar:

a) Carácter funcionalmente especializado del órgano administrativo. Con esto se pretende, en general, decir que los objetos particulares de la actividad del órgano suelen constituir una categoría social específica, si bien muy amplia. Henry Ehrmann utiliza este concepto de verticalidad y muestra la tendencia a aplicarlo no sólo a un «público específico», sino también a órganos que se ocupan de un único interés, si bien quizá compuesto (25).

b) Actividad de reglamentación como contexto típico. Como afirma uno de los dirigentes del Ministerio de Industria y Comercio, la mayor parte de la actividad del Ministerio afecta a los negocios industriales. Es natural que dichos negocios y las asociaciones que los representan estén especialmente interesados en lo que hace el Ministerio: por las decisiones que adopta, por los reglamentos que promulga, por las interpretaciones que da a las leyes, por el modo en que asigna los recursos públicos, etc.

c) La Administración se considera al servicio de los intereses que hay que controlar. Es ésta una variable de importancia decisiva y significa que en la relación no opera sólo el simple deseo o intento de disciplinar. El Ministerio de Industria y Comercio ha nacido y prosigue su existencia con objeto de promover los intereses de las clases interesadas en la industria. Lo mismo puede decirse acerca de los orígenes y de las normales actividades del Ministerio de Agricultura. Por el contrario, la relación entre los sindicatos y el Ministerio de Trabajo y de la Previsión Social puede ser mucho más sutil, por cuanto este Ministerio tiene frente a sí una clientela muy fraccionada desde el punto de vista ideológico y organizativo.

d) Un órgano administrativo necesita, para poder ejercer disciplina y control, algo más que su propia iniciativa. Si es posible concebir una actividad de reglamentación que no exija una determinada medida de colaboración y participación por parte de los destinatarios de las disposiciones, entonces podrá desarrollarse una forma de reglamentación que no es de clase.

e) Un órgano administrativo no tiene el pleno control de las

---

(25) - H. EHRMANN: «French bureaucracy and Organized Interests», en *Administrative Scienze Quarterly*, Milán, 3/1961, pág. 538.

informaciones. Uno de los grandes problemas de la Administración pública italiana es que resulta sumamente raro hallar en la práctica el equilibrio entre el control sobre las informaciones y la dependencia recíproca que los grupos y los órganos detentan.

f) La relación entre burócratas y grupo deberá ser recíproca. La comunicación deberá fluir en dos direcciones.

En fin, para que sea posible una relación deberán estar presentes algunas variables. Entre estas variables hay una que nos parece muy importante: la exigencia sociopsicológica de mantener una relación ordenada y racionalmente previsible entre el órgano y los grupos a quienes se dirigen sus actividades. Esta exigencia implica que también los grupos deberán satisfacer determinadas condiciones. ¿Y cuáles son estas condiciones? Podemos resumirlas de la siguiente manera:

1. Representatividad del grupo. De algunas entrevistas realizadas con esta finalidad se deducen indicios acerca del hecho de que los funcionarios públicos prefieren tratar con grupos bastante representativos de la clase organizada. Esta tendencia es bastante comprensible, dada la obligación general de muchos órganos representativos de crear y también aplicar determinadas normas que afectan a importantes sectores de la sociedad (26).

2. Respetabilidad del grupo. Esto lleva consigo una reglamentación que tiene un aspecto positivo y otro negativo. En sentido negativo, la configuración total del grupo deberá ser tal que no ponga en situación comprometida al órgano administrativo con el que quiere establecer una relación. En sentido positivo, los contactos con el grupo deberán ser en cierto modo productivos y rentables para el órgano.

3. Funcionalidad del grupo. Eso simplemente quiere decir que el grupo interesado es verdaderamente capaz de actuar como un eficaz instrumento de contrato entre sus afiliados y la burocracia.

4. Autoridad del grupo. Es indudable el gran interés que reviste para los burócratas esta particular característica del grupo.

5. Proximidad del grupo. Esto significa que para funcionar bien el grupo interesado deberá estar físicamente próximo a la sede de la decisión administrativa, y deberá en cierto modo articular su es-

---

(26) J. LA PALOMBARA: «La clientela come canale di pressione», en *Il sistema politico italiano*, Bolonia, 1973, págs. 147-157.

estructura organizativa de tal manera que facilite la integración con la burocracia, o con los órganos administrativos con los que está estableciendo una relación (27).

Sería conveniente aclarar en este aspecto, que éstas son condiciones teóricas ideales, que se pueden aceptar o rechazar, que se prestan a muchas críticas o interpretaciones y que, en la práctica, en ninguna relación empírica se suelen dar todas ellas en perfecto equilibrio, dado que la debilidad de una variable puede ser neutralizada por la fuerza de otra. En fin, está igualmente claro que muy pocos grupos se aproximan, sobre todo en Italia, a la relación ideal de clase. En efecto, en una sociedad muy fraccionada muy pocos grupos pueden presumir de las características de la representatividad, funcionalidad, autoridad, respetabilidad y proximidad. Los sindicatos están muy divididos aunque subsistan en un clima de Federación; las asociaciones de ex combatientes cubren todo el área de las ideologías políticas; los profesionales se reagrupan a menudo no sobre la base del interés común, sino como pertenecientes a determinadas corrientes ideológicas o de partido: católicos, comunistas, laicos, liberales, y estas divergencias se reflejan hasta en los grupos estudiantiles; incluso el propio campo de la Agricultura está muy lejos de ser compacto, si se tienen en cuenta los grupos de intereses a que da lugar (28).

FRANCESCO LEONI

## R É S U M É

*Avec l'urbanisation des grandes masses, l'industrialisation et l'extension du suffrage universel, ont surgi dans la société civile, surtout vers la fin du siècle dernier, et en dehors du Parlement, des associations de masse qui se sont transformés en partis politiques. Les partis catholiques et les socialistes*

(27) J. LA PALOMBARA, cit., págs. 158-163.

(28) Cfr. A. PIZZORNO: «I sindacati nel sistema politico italiano», en *Il sistema politico italiano*, Bologna, 1973; «Problems of representation in the Government of Private Groups», en *Journal of Politics*, 11, 1949; E. P. HERRING: *Public administration and the Public Interest*, Nueva York, 1936; R. D. CASEY: *Pressure Groups and the Press*, Nueva York, 1949; J. MEYNAUD y C. RISÈ: *Gruppi di pressione in Italia e in Francia*, Nápoles, 1963.

se sont convertis en partis de masse caractérisés par une grande participation, une organisation permanente dans la société civile ou, ce qui est encore mieux, dans les classes ouvrières et paysannes, avec un programme systématique, une soumission au parti et au programme des représentants parlementaires. Ces caractéristiques furent adoptées peu à peu même par les partis traditionnellement bourgeois. La théorie implique que le parti de masse soit une conséquence des conditions imposées par l'industrialisation, l'urbanisation et le suffrage universel. Par conséquent, dans un pays qui réunit ces conditions doivent s'intensifier les caractéristiques massives des partis. Cependant, pendant ces derniers vingt-cinq ans, ce fait ne s'est pas produit dans aucun des pays de démocratie libérale et il est très probable qu'il ne s'est pas produit non plus dans les pays dits de démocratie populaire.

L'auteur analyse ces conditions et caractéristiques, les transformations des partis, leurs objectifs, etc., avec, logiquement une référence spéciale au système politique italien. Il énumère les variables qui devront être présentes pour qu'il y ait une relation entre les groupes d'intérêts et la bureaucratie et les conditions que doivent satisfaire ces groupes. L'auteur reconnaît que ce sont là des conditions idéales théoriques que l'on ne rencontre pas généralement dans la pratique en parfait équilibre. Et il est également clair que très peu de groupes s'assimilent à la relation idéale de classe.

## S U M M A R Y

With mass urbanization, industrialization and universal suffrage, in the civil society appeared, specially at the end of the last century and out of the Parliament, mass associations that later will became political parties. In this process, the catholic and socialist parties turned themselves into mass parties characterized by high participation, permanent organization into civil society or, even better, into the peasantry and the working class, systematic program, submission to the party and to the Parliament representatives program. These characteristics were gradually adopted even by the traditionally "bourgeois" parties. It is said that party massification is in consequence of the conditions laid upon by industrialization, urbanization and universal suffrage. Consequently, in a country where these conditions are given the mass characteristics of the parties should intensify. Now then, this did not happened during the last twenty-five years in any of the liberal democratic countries and it is likely not to happen either in the so-called popular democracies.

The author analyses these conditions and characteristics, the parties evolutions and its objectives, etc... making a special point to the italian political

*system. He draws up the variables that must appeared so that to establish a relationship between interest groups and bureaucracy, and examine the requested conditions of these groups. In this respect, the author acknowledges that these are ideal theoretical conditions but in practice they are not perfectly balanced. And it is equally obvious that only few groups come near to the ideal class relationship.*