

La ciudad colonial prácticamente no conoce la fluidez de las comunas europeas, en las que el sentido de su existencia y el perfil de los tipos humanos que las habitan está dado por el libre comercio. Las ciudades coloniales, hasta fines del siglo XVIII, con las reformas borbónicas, sólo se relacionan con un mercado transoceánico, el de Sevilla; esto no significa que fuera plenamente rígido pues el contrabando fue una práctica relativamente constante en varias ciudades del imperio, particularmente las de su periferia norte y sur. Las relaciones intermunicipales, al principio levemente toleradas, fueron progresivamente prohibidas, al limitarse a la relación unilateral del municipio con la corona.

Esta suma de funciones era ejercida en los cabildos por un alcalde mayor nombrado directamente por el rey con atribuciones muy orientadas a la vigilancia y control de las encomiendas y en general con funciones de protección de las comunidades indígenas de posibles abusos por parte de españoles o criollos. Puede afirmarse que se trata de una institución de fortalecimiento del poder central de la corona, en oposición a los feudos creados a partir de las capitulaciones a los primeros conquistadores.

Los alcaldes ordinarios eran nombrados por el rey, el virrey o la audiencia. Sus funciones eran mediar en asuntos entre españoles en primera instancia, en pleitos entre españoles e indios y en prestar auxilio a los jueces eclesiásticos; su número oscilaba entre uno o dos.

Los regidores se encargaban de administrar la ciudad, la policía, los abastos, las licencias a mercaderes, la salud pública y todos los problemas de carácter urbano. Sus facultades eran esencialmente ejecutivas y legislativas en las materias señaladas. El número de regidores osciló entre cuatro y veinte, en función de la importancia de la ciudad.

Junto a estos cargos había un secretario escribano del cabildo con funciones notariales, un alguacil mayor para el cuidado de prisiones y de la seguridad pública, un fiel ejecutor, encargado del control de pesas y medidas y un procurador del cabildo para su representación.

Todos estos cargos, que en España fueron durante algún tiempo de elección popular, en América eran provistos directamente por la

corona o por sus representantes inmediatos, los virreyes, gobernadores y la audiencia. La elección para estos puestos sólo se realizaba excepcionalmente, y donde se dio, reflejaban la poca importancia de la ciudad en cuestión. Con el tiempo empezó a difundirse la práctica de la venta en subasta de estos cargos, lo que los alejó definitivamente de una legítima representación. No obstante, por su carácter de autoridades intermedias fueron el espacio que los criollos americanos ocuparon con más frecuencia; precisamente la venta pública de estos cargos puso en crisis esta accesibilidad por parte de los criollos, generando un gran malestar por ello.

Dentro de este amplio marco de atribuciones del cabildo colonial, destaca su función de administrador de los Pocitos y la Alhóndiga. En el primer caso, se trataba de un fondo de alimentos y semillas con objeto de proveer a la comunidad en caso de desastre o escasez. La Alhóndiga, a cargo del fiel ejecutor, hacía las veces de un mercado municipal en donde se controlaban los precios al consumidor, previamente fijados por el cabildo, y se perseguía todo tipo de prácticas especulativas y de acaparamiento de los alimentos.

Formalmente, subsistió una institución municipal, de gran arraigo en el municipio español, que fue el cabildo abierto. Se trataba de una asamblea de toda la comunidad (aunque con restricciones censitarias) en un verdadero ejercicio de democracia directa. En el municipio de la colonia esta institución estuvo relegada a pequeños poblados rurales, y en algunos casos su mayor auge fue durante el proceso político de la independencia.

El municipio colonial poco o nada tiene que ver con la comuna europea; recoge la herencia del municipio español de la Reconquista, que de por sí era bien diferente a la comuna. En el Nuevo Mundo la ciudad es una prolongación patrimonial de la corona antes que un reducto autónomo estatutariamente consagrado.

III. EL MUNICIPIO POSCOLONIAL. Durante la primera etapa de la independencia, los cabildos desempeñaron un papel de primer orden. Producida la invasión napoleónica a España y la abdicación de Fernando VII, el reino queda acéfalo. Ante esto surgen los cabildos como la institución que retoma el poder en ausen-

cia de la corona, fundamentando esta decisión en el hecho de que, producida la interrupción del pacto de soberanía entre los pueblos y el rey, ésta se retrotrae al cabildo en tanto el más inmediato representante del pueblo.

Por cierto que ésta fue la doctrina justificadora de un movimiento al principio más o menos ciego y luego plenamente consciente de emancipación por parte de las colonias. Además, en la medida que los impulsores de la insurgencia antiespañola fueron los criollos americanos, y no un movimiento plebeyo, la institución más funcional a sus designios fue el cabildo.

Producida la independencia, la estructura del gobierno municipal no sufrió importantes variaciones. Los cambios se estaban produciendo en la sociedad colonial, la cual, con posterioridad a su desintegración, sumió a los territorios americanos en varias décadas de crisis económica, luchas civiles e inestabilidad política. Paradójicamente, en esta caótica situación que expresaba el reacomodo de una sociedad de más de tres siglos de vida, el gobierno municipal fue una de las pocas instituciones que preservaron su funcionamiento y cierto grado de eficacia.

No obstante, debe anotarse que la creación de los nuevos estados nacionales comenzó a restarle competencia y atribuciones que fueron absorbidas por los nuevos poderes constituidos. Es que, fundamentalmente, la nueva institucionalidad reflejaba una radical modificación de las relaciones sociales.

Si bien la dependencia de nuevas metrópolis en sustancia se preservaba, adquiría una modalidad absolutamente diferente. De ser la prolongación patrimonial de la corona española se pasaba a la independencia política fragmentada en varios nuevos estados, aunque ello no inhibiera la fuerte dependencia comercial y financiera que se contraía con las nuevas metrópolis europeas.

El gobierno municipal subsiste hasta el presente, si bien es víctima de una crisis cada vez más definitiva. El patrón de desarrollo dependiente de América Latina condujo, entre otras cosas, a la urbanización acelerada en algunas de las grandes ciudades de la red urbana originaria de la colonia. Este proceso, que parte de la migración campo-ciudad, transforma a esta última en un vertedero humano cuya lógica productiva no absorbe.

Ello da lugar a un incremento demográfico de las ciudades expresado fundamentalmente en cinturones de miseria, foco de múltiples y graves problemas urbanos (vivienda, transporte, infraestructura, equipamiento, etc.). Los gobiernos municipales, formalmente aún responsables de la administración de las ciudades, cada vez son más impotentes para ejercer su función. Disminuidos en sus atribuciones, y en el proceso de adaptación a su nuevo papel de administradores de una sociedad urbana de relaciones sociales capitalistas, han perdido el papel protagónico que tuvo en la sociedad corporativa que lo vio nacer. De la ciudad colonial, cabeza de puente de la conquista política, económica y espiritual, sometida a la fuerza centrífuga de un territorio a conocer y dominar, la ciudad contemporánea atrae hombres y riquezas, sin ofrecerles mucho a los primeros y exportando buena parte de las segundas.

Pese a ello, en la ideología política de los pueblos latinoamericanos se preserva un sentimiento de aceptación del gobierno municipal y cierta conciencia de su fortalecimiento en aras de una redistribución del poder que las propias constituciones nacionales se han encargado de mantener.

BIBLIOGRAFÍA: L. Benévolo, *Diseño de la ciudad: 4. El arte y la ciudad moderna del siglo XV al siglo XVIII*, Barcelona, G. Gili, 1975; M. Castells, *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 1974; T. Halperín Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1969; R.M. Morse, *Las ciudades latinoamericanas*: 1. *Antecedentes*, y 2. *Desarrollo histórico*, México, Sepsetentas, 1973; J. Ots Capdequí, *El régimen municipal latinoamericano en el periodo colonial: concejos y ciudades*, Valencia, 1937; J.L. Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, México, Siglo XXI, 1976.

[ÁLVARO PORTILLO]

comunicación política

I. DEFINICIÓN Y ORIENTACIONES INTERPRETATIVAS. La c. puede definirse como el conjunto de los mensajes que circulan en el interior de un sistema político y que condicionan su entera

actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión a las respuestas del propio sistema. Metafóricamente, la c. puede concebirse como "el sistema nervioso" de toda unidad política. Tres orientaciones principales se han desarrollado en materia de c. política. La primera orientación, elaborada por la escuela estructural-funcionalista, es la que trata a la c. como un aspecto importante aunque no esencial para la comprensión de los procesos políticos. La segunda orientación es justamente la de aquellos autores que aplican modelos cibernéticos al estudio de la política y que, por lo tanto, hacen de la c. la unidad de análisis capital de su teoría. Finalmente, la tercera orientación, que por un lado se conecta con las investigaciones de sociolingüística y por el otro a la sociología de las comunicaciones de masa, es el de aquellas teorías que se concentran en los efectos de un acceso desigual a los recursos de la c. sobre la distribución del poder político entre los distintos grupos organizados.

II. LA COMUNICACIÓN POLÍTICA COMO FUNCIÓN DE "INPUT" Y SU INFLUJO SOBRE LA OPINIÓN PÚBLICA. Desde el punto de vista del análisis estructural-funcional en la versión de Almond, por ejemplo, la c. política se toma como una función de *input* cuyo desenvolvimiento constituye un requisito necesario para el desarrollo de todas las actividades relevantes del sistema político. Bajo esta perspectiva, sirve, del mismo modo que todas las demás funciones, para lograr los fines de *conservación* y *adaptación* del sistema político. Entendida de esta manera la c. política está implícita en todas las formas de contacto humano. Los contactos personales informales representan el vehículo más común. Como lo han puesto de relieve los que estudian la formación de la opinión pública, este tipo de canales de c. (especialmente el canal particular constituido por los líderes de opinión) es esencial en la transmisión de los mensajes a los miembros del sistema político y, en consecuencia, en la formación de las *opiniones políticas*.

En los sistemas políticos modernos la c. política pasa además a través de canales especializados: los medios de c. masiva. La calidad de los *mass media*, el tipo de mensajes transmitidos, la frecuencia de los mensajes

mismos son determinantes para la formación de las *actitudes* de la opinión pública y, por lo tanto, para el tipo de presiones ejercidas por esta última sobre los centros de decisión del sistema político. Las diferencias más relevantes de los flujos de c., según Richard Fagen (1966), están relacionados principalmente con el tipo de régimen político. En los regímenes *democráticos*, la c. tiende a ser continua entre la élite y la opinión pública. Los mensajes parten de la élite a las masas con objeto de solicitar el apoyo, como de las masas a la élite, aunque con mayor dificultad, a través de múltiples canales que transmiten la demanda política. En los regímenes *autoritarios* el flujo de c. es continuo entre las élites y los círculos gobernantes. Y es igualmente continuo entre la élite y la masa de los ciudadanos, en tanto que son escasos los canales que transmiten los mensajes en dirección opuesta. En los regímenes *totalitarios*, finalmente, la característica principal consiste en la compacta cantidad de c. que fluye desde la élite hasta las masas. "Todos los aparatos humanos y tecnológicos controlados por los líderes se emplean para obtener el máximo de apoyo popular y la máxima eficiencia. El esfuerzo es continuo, coherente y eficaz. Naturalmente hay otros flujos importantes: verticalmente (desde la base hasta el vértice) bajo la forma de informaciones y de críticas moderadas y, horizontalmente, entre la élite y los centros de decisión en la forma típica de todos los sistemas burocráticos complejos. Pero el flujo dominante es el descendente" (Fagen, 1966).

III. LA TEORÍA DE LAS COMUNICACIONES. La c. política, entendida como instrumento analítico, se ubica sin embargo sobre todo en el centro de una teoría *ad hoc*: la teoría de las comunicaciones. A la luz de este esquema interpretativo particular de los fenómenos políticos, la política se entiende como el conjunto de procesos de dirección y de coordinación de las actividades que se desarrollan dentro del sistema social para la consecución de los fines a los que tiende el sistema. El proceso de *decision-making* representa por tanto el aspecto más importante. La c. política es, pues, para la cibernética, el conjunto de *mensajes* que permite la formación de *decisiones políticas*. Según este concepto de c. cualquier sistema caracterizado "por un grado relevan-

te de organización, de c. y de control, independientemente de la diversidad de los procesos particulares de transmisión de los mensajes y de los modos en que se desarrollan sus funciones" (K. W. Deutsch, 1972), se concibe como una *red de comunicaciones* o mejor dicho como una *red de aprendizaje*. De este modo se entiende también el sistema político.

Un modelo de c. en su forma más simplificada está compuesto por un conjunto de dispositivos *receptores* a través de los que se transmiten las informaciones del ambiente externo (*input*) y a los que competen además las operaciones de *selección* de las informaciones y de *interpretación* de acuerdo con un *código* apropiado, o conjunto de reglas interpretativas, que varía de un sistema a otro y que depende de los valores dominantes, de la calidad y del tipo de canales de c. y, sobre todo, de los *fines* que el sistema político trata de alcanzar. Posteriormente, la información tratada de este modo llega al centro de decisiones que la compara con los datos anteriormente memorizados: valores, expectativas, recuerdo de experiencias semejantes, etc. Después de este proceso sigue el acto fundamental para la vida del sistema político: la *decisión*.

Desde el punto de vista de la teoría de la c., la decisión se concibe como una manifestación del *poder político*. El poder político es, esencialmente, el medio que permite a la *voluntad* del centro de decisiones llevar a la práctica las decisiones suscitadas por la información externa.

En particular, esta perspectiva permite, de acuerdo con su teórico más importante, Karl Deutsch, una redefinición en términos probabilísticos del poder político llevando a cabo una distinción entre el poder *bruto* y el poder *neto*. El poder bruto es "la probabilidad que tiene un sistema de realizar su propio programa interno imponiendo una determinada cantidad de cambios en el ambiente". El poder neto, en cambio, se deriva del poder bruto "como la diferencia entre la probabilidad de estos cambios impuestos al mundo externo y la probabilidad de otra cantidad crítica o relevante de cambios que se producen en la estructura interna" (Deutsch, 1972).

IV. PROCESOS DE RETROALIMENTACIÓN NEGATIVA Y POSITIVA. La interpretación del proceso político

no puede, sin embargo, detenerse en este punto. El modelo expuesto hasta aquí es en efecto una representación estática de tipo E-R (estímulo-respuesta) incapaz de explicar los fenómenos de cambio del sistema político. El concepto de retroalimentación (negativa o positiva) es el instrumento analítico clave proporcionado por la teoría de las c. para comprender la dinámica del proceso político.

La *retroalimentación negativa* se refiere a los procesos por medio de los que llegan al centro de decisiones las informaciones sobre las consecuencias de sus decisiones anteriores, le permiten evaluar si estas decisiones lo acercaron o alejaron de los objetivos propuestos y le permiten modificar, en consecuencia, su propio comportamiento. El proceso de retroalimentación negativa representa, pues, para el sistema político un instrumento de control sobre el ambiente externo. Como dice Deutsch, la retroalimentación negativa "es el control del comportamiento en cada paso y en cada etapa, de acuerdo con los resultados reales de la etapa anterior y no de acuerdo con las buenas intenciones" (Deutsch, 1970).

Al funcionamiento de los procesos de retroalimentación negativa están estrechamente unidos los conceptos de *carga*, de *retardo*, de *ventaja*, de *anticipación*. La *carga* indica la velocidad y la cantidad del cambio producido en la posición del objetivo que está persiguiendo el sistema. El *retardo* es el espacio temporal que separa el momento en que se pone en práctica una cierta acción y el momento en que la información sobre las consecuencias de la acción fluye nuevamente al centro de decisiones. La *ventaja* es la cantidad de cambio introducida efectivamente por la acción del sistema. La *anticipación* indica, finalmente, la capacidad de identificar la posición exacta del objetivo en movimiento en el momento en que la decisión se transforma en acción.

Deutsch observa en particular que "las probabilidades de éxito en la persecución del objetivo son siempre inversamente proporcionales al grado de carga y al de retardo. Hasta cierto punto se pueden correlacionar positivamente con la medida de la ventaja, aunque cuando la ventaja alcanza altos niveles esta relación puede invertirse, y se correlacionan siempre positivamente con la medida de la anticipación" (Deutsch, 1972). Desde el

punto de vista de la teoría de las c. un funcionamiento defectuoso del proceso de retroalimentación la principal razón de la ineficiencia (entendida como incapacidad de producir decisiones políticas aptas para favorecer la consecución de los objetivos) de muchos sistemas políticos.

La retroalimentación positiva es un proceso opuesto al descrito anteriormente. En este caso la información sobre las consecuencias de una decisión política anterior provoca un reforzamiento en el comportamiento del sistema en la misma dirección. Las situaciones conflictivas se pueden explicar generalmente en términos de retroalimentación positiva (o retroacción amplificadora). En estos términos se pueden explicar igualmente los fenómenos de derrumbe y de cambio de los sistemas políticos. El punto crucial que hay que verificar, a este propósito, es si la secuencia de los reforzamientos del comportamiento, provocados por la retroalimentación positiva, es creciente o decreciente. En el primer caso "la reacción total está destinada a crecer mientras no rebasa los límites del sistema y termina en alguna forma de derrumbe" (Deutsch, 1972); la reacción se puede configurar como un proceso de *escalation*. En el segundo caso estaremos, en cambio, en presencia de un proceso de *de-escalation*, desde el momento en que todo reforzamiento posterior del comportamiento será más pequeño que el anterior y el sistema tenderá a acercarse a su máximo nivel de prestaciones y de eficiencia.

La retroalimentación es, además, un concepto fundamental para comprender los fenómenos de cambio de los sistemas políticos. El cambio es provocado generalmente por una retroalimentación llamada *cambiante de mira*, o sea de un fenómeno de retroacción que interviene modificando los fines perseguidos por un cierto sistema político hasta un cierto momento de su historia. Esto puede suceder, ya sea porque el objetivo perseguido anteriormente se ha alcanzado y el sistema político debe orientarse en busca de un nuevo fin, ya sea porque ha habido cambios en los valores del sistema, en la estructura de sus canales de c. o en los elementos constitutivos del centro de decisiones. En este caso es precisamente el proceso de retroalimentación el que al hacer fluir nuevas informacio-

nes desde el ambiente externo provoca una redefinición de los objetivos del sistema.

V. LOS FLUJOS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ENTRE LOS SUBSISTEMAS POLÍTICOS. El funcionamiento y la naturaleza misma de los canales de c. con los que están ligados los procesos de retroalimentación dependen, según Fagen (1966), de cuatro tipos distintos de factores: 1) económicos; 2) socioculturales; 3) políticos; 4) históricos.

El nivel de desarrollo económico influye de diversas maneras en la c. política; sobre todo determina la mayor o menor difusión de los *mass media*. En las sociedades tradicionales, en que no existen medios de c. masiva o son escasos y predominan los contactos *cara a cara*, los procesos de retroalimentación presentan diferencias significativas, por ejemplo en términos de "tiempo" necesario para los ajustes impuestos por las nuevas informaciones respecto de las sociedades modernas, en que tanto las masas como las élites están expuestas constantemente al influjo de los *mass media*. Del mismo modo, por lo que se refiere a los factores socioculturales, el nivel de alfabetización, el grado de instrucción, el tipo de cultura política entrañan diferencias significativas en los canales de c., en la estructura de los mensajes, etc. La mecánica de los procesos de c. política varía también según si los medios de c. están controlados directamente por la élite o si sus adversarios tienen la posibilidad de formular críticas públicas capaces de influir en la opinión pública y, por eso mismo, de provocar reacciones por parte de la élite. Finalmente, la mecánica de los procesos de c. sufre el influjo de las tradiciones históricas de la sociedad; varía, por ejemplo, en los países recientemente independizados, dependiendo de si la red de c. existente es todavía la creada por la potencia colonial o no, o dependiendo, por ejemplo, de si las "reglas del juego" establecidas históricamente, que presiden los contactos entre las diversas estructuras políticas en un sistema político moderno, se prolongan en el tiempo o se sustituyen por otras reglas.

Según Fagen, lo que hay que comprobar para evaluar la eficiencia de los sistemas políticos es si la red de c. es *funcional* al sistema político, particularmente si la mecánica de los procesos de comunicación que se llevan a cabo dentro de los subsistemas que se consi-

deran como *unidades* independientes de c. facilitan u obstaculizan el funcionamiento de cada subsistema y del sistema político en su conjunto. Para comprobarlo es necesario no sólo evaluar la distribución y el tipo de canales de c. existentes dentro de cada uno de los subsistemas sino también tomar en cuenta el hecho de que cada subsistema tiende a estar más condicionado en su actividad por ciertas c. que por otras, es decir es necesario tomar en cuenta el tipo de *especialización* de los subsistemas.

En segundo lugar, hay que analizar las características de las *relaciones* entre los diversos subsistemas, ya que el modo y la frecuencia en que la c. atraviesa los confines de los subsistemas contribuyen a determinar las características del sistema político en su conjunto. En parte esto está ligado al grado de *control* y de *coordinación* que posee el *subsistema de las decisiones* en relación con los demás subsistemas, porque "todos los sistemas políticos pueden concebirse como sistemas que poseen estructuras más o menos adecuadas de c.-coordinación-control que las unen entre sí y a veces no logran unir los subsistemas" (Fagen, 1966). Los grupos étnicos o tribales representan frecuentemente un ejemplo de subsistemas en que la c. interna circula con facilidad, pero en los que, al mismo tiempo, la c. del exterior sólo logra penetrar con dificultades y, por lo general, a través de *dispositivos receptores* que contribuyen a distorsionarla y a transmitir una "imagen" deformada a los miembros del subsistema. Cuando esto sucede, los procesos de retroalimentación reciben un influjo negativo, se reduce al mínimo la capacidad de control y de coordinación por parte del subsistema de las decisiones, con consecuencias dañinas para el funcionamiento de todo el sistema político, incluyendo la capacidad de perseguir sus fines fundamentales.

VI. LA MANIPULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN. Un enfoque distinto del que aquí examinamos es el de los autores que se concentran en los efectos de la manipulación de los sistemas de c. política operantes entre las diversas sociedades por obra de grupos políticamente privilegiados. Una de las formulaciones más acabadas de esta apertura fue desarrollada por Mueller. Para éste las condiciones de la inte-

gración y del conflicto en las sociedades de capitalismo avanzado son el producto de la combinación de un desarrollo diferenciado de los sistemas lingüísticos y de las capacidades cognitivas de los diversos grupos sociales —que favorecen la articulación de ciertas demandas y la exclusión de otras— con una manipulación centralizada de los mensajes políticos. El punto de partida de Mueller es el papel de los sistemas lingüísticos en la determinación de las formas de la c. política y, por este medio, del proceso político más general en cualquier sociedad. Existe una estrecha relación entre el tipo de lenguaje que los individuos internalizan en los procesos de socialización y las capacidades cognitivas que aquel tipo de lenguaje consiente en desarrollar: sólo si las capacidades lingüísticas y cognitivas de un individuo están suficientemente desarrolladas será capaz éste de comprometerse eficazmente en la c. política. Pero una comunicación efectiva, a su vez, para serlo realmente, requiere ser suficientemente libre de disturbios y de distorsiones.

La tesis de Mueller es que en las sociedades de capitalismo avanzado, en las que se concentra su análisis, el mantenimiento de fuertes desigualdades políticas (de acceso y control del poder político) se debe a la imposibilidad/incapacidad de los grupos desprivilegiados de comprometerse en una c. política eficaz a causa de la operación de un conjunto de mecanismos de distorsión. Mueller examina tres tipos de c. distorsionada: directamente manipulada, bloqueada, indirectamente manipulada.

El primer caso es el de los regímenes totalitarios en los que tanto el sistema de comunicación de masa como las políticas educativas del gobierno están completamente permeadas y subordinadas a la propaganda. El segundo caso, el de la c. bloqueada, es más complejo y se realiza principalmente en los procesos de socialización primaria. Aquí se realiza una diferenciación crucial entre los individuos según su pertenencia de clase: el ambiente social en el que sucede la socialización preside al desarrollo del sistema lingüístico y, en consecuencia, de las capacidades cognitivas de los individuos. Como lo han demostrado diversas investigaciones empíricas, existe una *estratificación social del lenguaje*, por la que el lenguaje se hace menos

rico y menos articulado según que baja más la pirámide social. Esto predispone a la interiorización de valores diversos en conexión con diferencias de código lingüístico y de capacidad cognitiva: mayor predisposición a la aceptación de la autoridad, al conformismo de grupo, etc. (eterodirección) en las clases inferiores, mayor predisposición al desarrollo de una personalidad más autónoma y más centrada en sí misma (autodirección) en las clases medio-altas. La estructura de los valores tiende pues a adherir a la estructura de los sistemas lingüísticos, desigualmente desarrollados, y de esta forma a reforzar y a reproducir las desigualdades económicas y políticas fundamentales.

El tercer tipo de distorsión se debe a una manipulación indirecta de la c. de masa por obra del gobierno y de los grupos privados que lo controlan. En las sociedades de capitalismo avanzado esta manipulación implica el tratamiento de los diversos problemas en los términos de una "paraideología" cientista (Habermas) que reduce las cuestiones de la distribución del poder a problemas técnicos de maximización de la eficiencia mediante un lenguaje centrado exclusivamente en los medios más que en los fines (en los términos de Weber, con un paso definitivo de la racionalidad sustancial a la racionalidad formal).

Recuperando una tesis lanzada primero por Mannheim sobre el papel de los intelectuales, y acercándonos a las teorizaciones más recientes sobre la "nueva clase" (Daniel Bell, Alvin Gouldner), Mueller observa que mientras se asiste hoy a la integración política de las clases inferiores, en particular del proletariado industrial, ahora ganado para la causa del *status quo*, la oposición, en los países de capitalismo maduro, con un sistema distorsionado de c. política sobre el que se gobernaría toda la estructura del dominio, puede venir sólo del "estrato cultural", de aquella área de profesionistas de la c. cuyo papel político se ha ensanchado hoy sea por el desarrollo de la instrucción o por la expansión de los medios de c. de masa. Esencialmente, según Mueller, ha de atribuirse el rechazo de este estrato cultural a legitimar ideológicamente las nuevas formas de dominio a la crisis de autoridad de que sufren los regímenes políticos occidentales y su incapacidad para extraer un provecho completo del uso de la

tecnología moderna de las c. políticas con fines de defensa del *statu quo*.

BIBLIOGRAFÍA: K.W. Deutsch, *Los nervios del gobierno* (1964), México, Paidós; K.W. Deutsch, *Análisis de las relaciones internacionales*, México, Paidós; R.R. Fagen, *Política y comunicación* (1966), México, Paidós; C. Mueller, *The politics of communication*, Londres-Nueva York, Oxford University Press, 1973; L. Pye, *Evolución política y comunicación de masas* (1963), Buenos Aires, Troquel, 1969.

[ANGELO PANEBIANCO]

comunidad política

La c. política es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo político. En su articulación más simple y general, la división de las funciones políticas está definida por la distinción entre gobernantes y gobernados: su conjunto constituye la c. política. Para construir una c. política distinta es suficiente, por lo tanto, un asentamiento humano sobre un determinado territorio en que el mantenimiento de relaciones ordenadas entre los miembros del grupo está garantizado por un poder mediante el uso de la fuerza o la amenaza de recurrir a la misma. La expresión c. política define, pues, un aspecto del estado: su base humana y territorial, el área en que el aparato de fuerza cuyo monopolio detenta el gobierno puede ejercerse libremente. Sin embargo, hay que precisar que la c. política no es más que una manifestación histórica de la organización política de la sociedad (la más evolucionada y compleja), de la cual, por ejemplo, la organización urbana y feudal constituyen importantes antecedentes.

La c. política es a menudo objeto de sentimientos de pertenencia y de fidelidad por parte de sus propios miembros. Cuando las dimensiones de la c. política coinciden más o menos con la extensión de las relaciones ordinarias de la vida cotidiana (como en la ciudad-estado griega), el sentido de pertenencia a aquélla tiende a confundirse con el sentido de apego a la c. natural, es decir al grupo cuya vinculación fundamental está cons-

tituida por relaciones personales que se establecen entre sus componentes y se mantienen aun sin la acción del poder político. En cambio cuando las dimensiones de la c. política permiten la formación de relaciones personales entre todos sus miembros, el sentido de fidelidad a la misma nace de la intervención del poder político. Tal es el caso del estado nacional, que tiende a poner la uniformidad de lengua y de costumbres a todos los miembros de la c. política y mantiene su poder gracias a la representación ideológica (ideológica porque esa uniformidad no es nunca completa) ya que los miembros de la c. política tienen la misma lengua y las mismas costumbres. La intensidad del sentimiento nacional estará, entonces, en función de dos factores: la extensión de los vínculos entre los individuos y el poder (número de los individuos incluidos efectivamente) y su profundidad (cantidad de actividades humanas incluidas).

Los cambios que se producen en el sistema político afectan más a menudo a la estructura del gobierno y algunas veces del régimen, en cambio las modificaciones de la estructura de la c. política tienen un carácter excepcional. Las formas más frecuentes de esas modificaciones son la unificación de dos o más c. políticas, el desmembramiento de una c. política en dos o más entidades autónomas, la anexión de una parte de una c. política a otra.

En los términos muy generales de la concepción materialista de la historia correspondiente a las relaciones entre sociedad civil y estado se puede afirmar que la evolución del modo de producción tiende a multiplicar e intensificar constantemente las relaciones sociales y a unificarlas en áreas cada vez más vastas, y que en cada etapa de esa evolución las dimensiones de la c. política se amplían desde la ciudad a la región, a la nación, al continente. El grado de desarrollo de la división social del trabajo establece el tipo de relación existente entre los hombres, su grado de dependencia recíproca y los límites en que es posible organizar grupos humanos. Por ejemplo, en una sociedad en que los hombres viven de la caza y de la pesca, la dimensión de la c. política no puede rebasar el nivel del clan, o sea del grupo de cazadores y de pescadores. A ese nivel de desarrollo de la producción no se pueden formar ni tener vida autónoma

grupos más vastos que el clan. En cambio, en una sociedad en que el modo de producción es de tipo industrial, con concentración de grandes masas obreras en las fábricas, alrededor de las que se forman grandes ciudades, la división del trabajo se hace tan compleja que resulta posible organizar grupos humanos en espacios de las dimensiones de los estados nacionales, y mucho más vastos aún. Es cierto que en épocas anteriores a la formación de la sociedad industrial moderna se pudieron construir grandes imperios, como el romano, pero su cohesión se basaba en relaciones de sujeción y no en la participación política de todos los ciudadanos, como sucede en el estado moderno. Después del ocaso de la ciudad-estado, en que la extensión del comportamiento de la vida común coincidía con el área en que operaba el poder político supremo, sólo la conducta de una pequeña parte de la población (mercaderes, burócratas, etc.) estaba unificada por encima de la c. de estructura agraria, donde se desarrollaba la vida del hombre común, y estaba ligada al poder central. Sólo con la formación del estado nacional moderno un número cada vez mayor de formas de conducta se unificó en espacios cada vez más vastos, se vinculó con el estado y permitió, con la democracia representativa, la ampliación del área de gobierno libre. Pero esta forma de organización política encontró en la dimensión su propio límite y los conflictos internacionales que se derivaron de la misma crearon estados cerrados y belicosos.

El estudio de las bases histórico-sociales de la c. política nos ofrece, pues, un criterio generalísimo que nos permite explicar no sólo las razones de la ampliación de las dimensiones de la c. política sino también de la disolución de estados demasiado vastos para mantenerse en un espacio no integrado suficientemente desde el punto de vista social. Pero así como no han existido nunca (y no existen todavía) las condiciones sociales para crear una c. política de dimensiones mundiales, el mundo está dividido en una pluralidad de estados. Esta pluralidad determina la anarquía internacional, el antagonismo entre los estados y la consiguiente adaptación de las estructuras estatales a las necesidades de esta lucha. Fundamentalmente por esta razón las estructuras del estado se presentan como un factor rela-