

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA Y LA CULTURA POLITICA

Por José ASENSI SABATER
Universidad de Alicante

La perspectiva investigadora abierta hace ya algún tiempo en torno a los problemas de la «*Cultura Política*» ha rendido frutos abundantes. Esto es así hasta el punto de que puede hablarse de la existencia de elementos de una teoría de la Cultura Política, si bien no sin ciertas limitaciones.

No es nuestro propósito escribir sobre el concepto de cultura política o sobre las direcciones actuales de la investigación en este campo⁽¹⁾. La idea general que inspira este trabajo viene determinada por motivaciones de índole práctica muy relacionadas con la reflexión sobre determinados aspectos del proceso de transición política en España y, en particular, por los cambios introducidos en el sistema político a partir de la aprobación de la Constitución de 1.978.

Nos movemos, por tanto, dentro de un centro de interés destacado dentro de los estudios de cultura política, a saber, el de las *relaciones entre ésta y las estructuras o instituciones políticas*. Esta opción tiene, sin embargo, algunos riesgos. Es justamente en este terreno—relaciones entre la cultura política y las instituciones políticas—donde, en ocasiones, se ha devaluado el carácter científico de la investigación, cayendo fácilmente en generalizaciones gratuitas. Algún autor ha prevenido del peligro de transitar por caminos ya conocidos bajo un nuevo camuflaje no siempre clarificador⁽²⁾.

Desde estos presupuestos, las *preguntas iniciales* de carácter gene-

ral que cabría hacerse serían: ¿Qué grado de correspondencia cabe esperar entre la cultura política existente en nuestro país y las pautas de orientación política reclamadas por el modelo constitucional? ¿Qué efectos puede producir el posible desajuste entre ambos niveles? ¿Qué líneas de estabilidad y cambio pueden generarse?

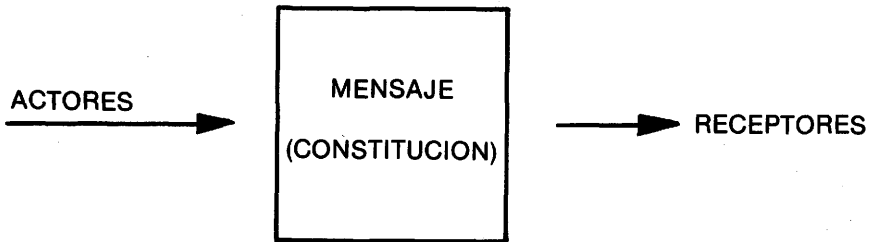
El planteamiento que hacemos a partir de estas cuestiones es más ambicioso que la información o los instrumentos de análisis de que disponemos para su contestación. Exigiría, por de pronto, aislar y considerar los dos elementos de esta relación: *la cultura política existente* y *el modelo pautado que la Constitución establece*. A partir de aquí se abren dos campos diferenciados de investigación: uno, el campo de las *orientaciones* de los individuos y los grupos hacia los objetos políticos; el otro hace referencia a la manera en que se presenta el objeto mismo.

Sobre el primero de ellos se ha producido una investigación muy amplia, desde enfoques sociológicos y de psicología social. Se pretende, sobre todo, conocer los mecanismos de producción y reproducción de las orientaciones políticas, establecer su intensidad, sus condicionantes y, en fin, prever la dinámica de socialización política-cultural futura⁽³⁾. Si esto es así en general, hay que señalar inmediatamente que los problemas que presenta este primer aspecto en el caso español están muy lejos de poder ser resueltos en la actualidad. Suponiendo que exista un acuerdo sobre el concepto de cultura política suficientemente operativo y con capacidad explicativa, no creemos que los trabajos de investigación empírica—siempre escasos—llevados a cabo en nuestro país sobre la materia, proporcionen los datos suficientes para trazar un mapa de las orientaciones macropolíticas de la población y averiguar así los componentes de un sistema de cultura política entre nosotros⁽⁴⁾.

Es por ello que, en el presente trabajo, vamos a limitarnos a ofrecer una aproximación al segundo de los términos planteados anteriormente: ¿Cabe hablar de un modelo de cultura política establecido por el sistema de poder? ¿Es posible analizar los caracteres de tal modelo? ¿Qué materiales deben ser tratados en esta tarea?

Este segundo campo ha sido quizás menos explorado que el anterior. Los objetos políticos (las instituciones, las autoridades, los valores de naturaleza política, etc.) han estado normalmente secuestrados en el ámbito de los análisis jurídicos y dogmáticos. Pero es indudable que los objetos políticos producen por sí mismos la excitación en mayor o menor medida de las orientaciones. No puede desconocerse el potencial simbólico que encierran así como la importancia que para este potencial tiene la configuración que adoptan y sus relaciones internas. Al margen de que posteriormente analicemos más en concreto esta cuestión, es evidente que la configuración que los objetos políticos adoptan viene condicionada por las normas básicas del sistema entre las que se cuentan, en primer lugar, la pro-

pia Constitución. La Constitución, en efecto, tiende a reproducir *de forma ideal* (mediante un modelo de cultura política reclamado) las orientaciones de la cultura política existente. Naturalmente, la reproducción será tanto más fiel cuanto mayor permeabilidad exista entre el sistema social y el sistema de poder (es decir, entre los actores y los receptores).



Este esquema no recoge sino unas relaciones muy simplificadas, pues son mucho más numerosos los condicionamientos del mensaje.

Nosotros vamos a ocuparnos de la investigación de los objetos políticos tal como aparecen reflejados en el mensaje constitucional. Para ello, y en un primer momento, vamos a considerar este mensaje como algo

cerrado y—a partir de aquí—vamos a tratar de identificar los objetos en el seno de un modelo subyacente a la estructura normativa de la Constitución.

Se hace necesario, sin embargo, concretar algo más el panorama que vamos a tratar en las páginas que siguen. Para ello efectuaremos previamente dos breves anotaciones.

La primera de ellas hace referencia a la manera en que se presenta el modelo de c.p. en nuestra Constitución.

Podría decirse, en efecto, que todas las propuestas de cultura política democrática son sustancialmente análogas y que, por tanto, escaso o nulo interés puede tener el análisis de nuestro texto constitucional desde estos presupuestos.

Ciertamente, el constitucionalismo se nutre de la ideología democrática y ésta se presenta como un conjunto relativamente trabado de proposiciones. Sin embargo, de la misma manera que el ajuste normativo del modelo democrático puede adoptar configuraciones institucionales diversas, la adaptación de un modelo de cultura política democrática a una sociedad concreta refleja la preponderancia de unos valores frente a otros: la manera de proyectarse el mito democrático es multiforme y, entre otras cosas, parece estar relacionado con una determinada cultura política preexistente.

Dicho en otras palabras, cada modelo concreto de cultura política responde a una regla predominante en torno a la cual se estructuran las restantes. Si esta regla es, por ejemplo, la que deriva del valor fundamental de la competencia (de la competencia política como motor del sistema) las instituciones políticas tienden a encauzarla, los agentes de socialización a internacionalizarla, etc. De ello se deduce, en primer lugar, que se podría tratar de averiguar la existencia de una tal regla o, al menos, del aspecto o valor especialmente primado en el modelo. A continuación sería posible establecer las posibles congruencias internas con otras reglas del modelo. En tercer lugar, podríamos poner en relación el modelo así descrito con la disposición adoptada por los agentes de socialización y mostrar el grado de correspondencia y funcionalidad entre ellos.

Por último, este enfoque presupone la existencia de un modelo subyacente a las normas constitucionales, con independencia de que éste haya estado presente explícitamente en la conciencia del legislador constituyente.

En realidad—sobre todo en el contexto de un proceso constituyente como el nuestro, mínimamente democrático—los materiales para la construcción del modelo fueron aportados por los partidos políticos que obtuvieron representación e influencia en aquel momento. Estos materiales,

procedentes de campos ideológicos distintos, quedaron estrópicamente diluidos en la esfera autónoma de las normas y las formas constitucionales⁽⁵⁾. Contribuir a perfilar, de alguna manera, estos contornos es una de las tareas de que nos proponemos realizar. Antes, sin embargo, de entrar en ello, conviene dejar mínimamente reseñados algunos conceptos preliminares.

II

Por cultura política entendemos el sistema de reglas, pautas de conducta, valores y creencias acerca de los objetos políticos y en particular de la organización de la vida política.

Considerada de este modo, la cultura política es una manifestación de la cultura como fenómeno social y debe atender tanto las reglas (código de conductas sancionado socialmente), como las pautas de comportamiento (pensamiento y acción de los individuos) y los valores y creencias no siempre subsumidos en las normas prescriptivas⁽⁶⁾.

El concepto de cultura política, acuñado por la sociología política contemporánea, es utilizado aquí en un sentido primordialmente operativo. No puede en este sentido desconocerse las concomitancias y diferencias que cabría señalar con otros conceptos como el de ideología, legitimación y opinión pública.

A diferencia de éste último—que fundamentaría los resultados de la investigación en los datos suministrados empíricamente sin cuestionarse sus causas ni la determinación ideológica de su interpretación—el concepto de cultura política es susceptible de ser puesto en relación con el sistema político (mostrando su correspondencia o no con el esquema de poder establecido en una sociedad determinada) y con los condicionantes que proceden del sistema socioeconómico y las relaciones sociales existentes.

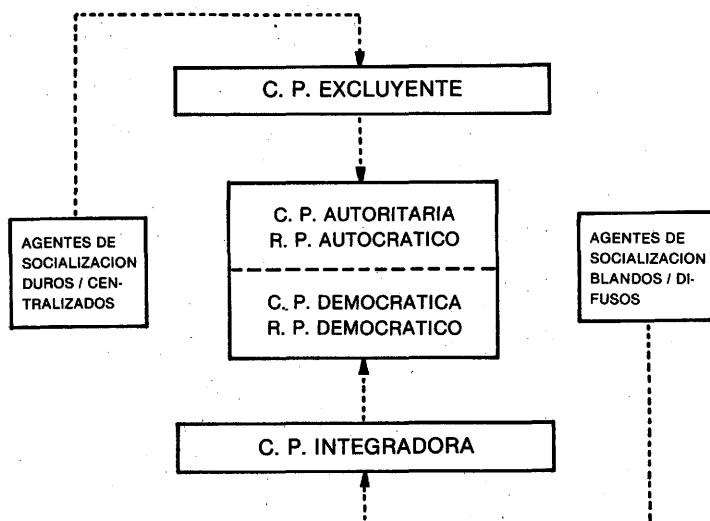
Este enfoque de tipo estructural, si bien contiene ciertas limitaciones, ofrece sin embargo la ventaja de suministrar categorías aplicables a las relaciones entre este nivel y el sistema jurídico-político de cara a fijar sus desajustes y, por tanto, las líneas de estabilidad y de cambio que presumiblemente se general⁽⁷⁾.

Una determinada cultura política se presenta como un conjunto más o menos coherente de proposiciones pautadas de manera tal que la aceptación de una supone una cierta aceptación de aquéllas que necesariamente se correlacionan. Distinguir entre diferentes tipos de cultura política ha

ocupado un lugar destacado en las investigaciones sobre esta materia. La tan comentada obra de Almond y Verba (The civic culture) identificaba los componentes de la cultura política democrática presentándola como claramente diferenciada de otros sistemas culturales. Las clasificaciones que se han ensayado—coincidentes en muchos de sus elementos—dependen en todo caso de los presupuestos teóricos de partida y, en realidad, la raíz última se encuentra inserta en el campo de las ideologías.

Sin entrar en este momento en el problema de las determinaciones ideológicas de la cultura política, podríamos partir de una distinción entre dos tipos generales, atendiendo a los efectos que cada uno de ellos produce en la dimensión exclusión-integración.

En el caso de cultura política excluyente estamos en presencia de códigos normativos y actitudes acentuadamente particularistas a partir de los cuales quedan marginados todos aquellos individuos que, por diversos motivos, no las hacen suyas, reforzándose el proceso de marginación de éstos por medio de sanciones morales y procedimientos coercitivos. La naturaleza de este tipo de cultura política implica el empleo de agentes de socialización adecuados, como cierta configuración de la esencia familiar, agentes de socialización duros y fuertemente centralizados (monopolio de la propaganda política, actuación centralizada del sistema educativo, etc.). El empleo de estos agentes de socialización, al margen de los objetivos culturales que se persigan, produce la consecuencia de acentuar la naturaleza excluyente de este tipo de cultura política(8).



El segundo tipo de cultura política—integradora—se presenta, por el contrario, como *universalista* y el propósito principal que la inspira es producir mecanismos de integración y autorregulación de los conflictos.

El código de sanciones es aquí flexible y actúa buscando el consenso con las normas que despliega. A diferencia del tipo anterior, los agentes de socialización que la dinamizan son más blandos (actúan sin coacción y en la mayor parte de los casos no disponen de respaldo coactivo institucional) y difusos o descentralizados (sistemas educativos con libertad de enseñanza, libertad de expresión, pluralismo informativo, etc.)⁹.

Como en el caso anterior, el empleo de estos agentes de socialización, con independencia relativa del tipo de régimen político, tiende a reforzar la existencia de una cultura política integradora.

La combinación de los dos tipos básicos de culturas políticas con cualquiera de los criterios diferenciadores de los agentes de socialización (grado de coacción, centralización, participación, modo de integración, etc.) daría lugar a otros subtipos, como se muestra en el siguiente cuadro:

		SISTEMA POLITICO	
		AUTOCRATICO	DEMOCRATICO
AGENTES DE SOCIALIZACION	DUROS	C. P. EXCLUYENTE	C. P. ADQUISITIVA
	BLANDOS	C. P. ADSCRIPTIVA	C. P. INTEGRADORA

Todo régimen político concreto reclama un tipo particular de cultura política que allane el camino a la educación de las pautas de comportamiento social con las normas o decisiones procedente del sistema de poder. De esta manera la cultura política actúa, en parte, como *sistema de legitimación*. Así pues, el R.P. reclama una concreta cultura política y, al mismo tiempo, los agentes de socialización gozan de autonomía en el proceso de dinamización del tal cultura política.

Desde estos presupuestos, la concreción de los diferentes tipos de c.p. se correspondería con diferentes regímenes políticos. Los puntos de conexión entre cultura política y régimen político se producirían a tres niveles:

1) Correspondencia (o no) entre las normas culturales y las normas establecidas por el sistema de poder.

2) Correspondencia (o no) entre las pautas de comportamiento existentes y las pautadas por el régimen político y

3) Correspondencia (o no) entre los valores y creencias existentes y las que presupone el régimen político.

El único procedimiento para establecer estas correspondencias es su confirmación empírica.

Ahora bien, nos parece que así como el choque entre las normas impuestas por el sistema de dominación y las normas culturales existentes no produce efecto inmediato de alteración de la estructura de éstas (y durante algún tiempo la inercia cultural anterior subsiste), las pautas determinadas por el sistema de dominación amparadas en la coactividad (castigo/gratificación) se imponen, así como los mecanismos que refuerzan los valores propios de cada régimen político.

III

Hablar de cultura política en general no deja de ser una abstracción convenida que, en cierto modo, vendría a dar cuenta de los perfiles más notorios de lo que podríamos llamar cultura política hegemónica. Pero ello no puede servir para ocultar la existencia—ajustada a la orografía de los diferentes grupos sociales sometidos a relaciones de sujeción/subordinación—de varias subculturas que segregan su manera propia de orientarse hacia los objetos políticos.

Con todo—y este es el punto que nos interesa enlazar con nuestra exposición—las diferentes subculturas políticas consideradas en conjunto o abstractamente están en interrelación con el sistema político de dominación existente.

Esta relación no es en todo momento coincidente, pues las condiciones temporales y la propia lógica del desenvolvimiento de la cultura política no está sincronizada automáticamente con las determinaciones del régimen político, cuyos factores de variabilidad son más aleatorios⁽¹⁰⁾.

De esta manera, cuando la cultura política existente no coincide con el cambio producido en el régimen político, la propia necesidad del régimen de basarse en una determinada cultura que organice las pautas de conducta de los gobernados (entre otras razones, para asentar los mecanismos de su propia legitimidad) hace necesario incrementar la eficacia de los agentes de socialización.

A largo plazo pues, ambos niveles tienden a converger debido a sus mutuas interacciones, pero el problema se plantea de manera especial allí donde los cambios en el dominio del régimen político se producen en una orientación no coincidente en un grado aceptable con la orientación de la cultura política existente, o bien con la falta de identidad o de consistencia suficiente de esa misma cultura.

IV

LA CULTURA POLITICA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La exposición anterior nos ha servido para preparar las categorías con las que abordar el tema de la cultura política desde el análisis del texto mismo de la Constitución española de 1.978.

Como indicábamos en la parte introductoria de este trabajo, la cuestión en este momento reside en averiguar si a lo largo del articulado constitucional subyace un modelo de C.P.

Procederemos, pues, del siguiente modo: trataremos, en primer lugar, de aislar las categorías con que la Constitución expresa su propuesta de cultura política y analizaremos los agentes de socialización que allí aparecen; en segundo lugar, nos adentraremos específicamente en el problema de la cultura política democrática aplicando las categorías enunciadas.

1. *El modelo de cultura política reclamado por la Constitución.*

La primera operación puede consistir en considerar de un modo sistemático las diversas acepciones y enfoques desde los que se aborda en la Constitución el fenómeno de la cultura.

Naturalmente esta labor no puede desconectarse de su combinación con otros enfoques más generales sin los que resulta imposible sintetizar los siguientes caracteres:

1.1. *Cultura integradora*

En el sentido explicitado anteriormente, no sólo en contraposición a un tipo de cultura excluyente, sino en base a que su función principal es la de producir mecanismos de integración y autorregulación de los conflictos⁽¹¹⁾.

Desde la Constitución se concibe el fenómeno cultural como un mecanismo de integración social y es ésta, por cierto, una de las funciones más claras que, en general, desempeña la cultura entendida como parte integrante de la ideología dominante.

El hecho cultural se presenta ente todo en su *dimensión globalizadora* de «todos los ciudadanos»⁽¹²⁾ (art. 44.1, Preámbulo, 5, art. 9.2) y, al mismo tiempo, como una realidad o *manantial dado* al que se tiene derecho a acceder: «Los poderes públicos—dispone el artículo 44.1—promoverán y tutelarán el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho».

Esta dimensión *universalista* conecta con los presupuestos ideológicos del liberalismo burgués (en el sentido de que pretende atraer a sus valores a todos los grupos de la sociedad, erigiéndolos en telos universal) pero se separa de ella en un punto: la conformación del orden de la cultura política no queda en manos exclusivamente de la sociedad, considerada como suma de individuos (artículo 10.1) que desarrollan libremente su *personalidad*, sino que los poderes públicos (artículo 9.2., 44.1., etc.) deben actuar para «remover los obstáculos y facilitar la participación de todos en la cultura» (Artículo 9.2).

La función integradora de la cultura política reclamada por la Constitución se pone de manifiesto de un modo particularmente intenso en relación con los sectores sociales presumiblemente más distanciados o marginados de un imaginario centro desde donde se accede fácilmente a la misma, a saber, los jóvenes, el llamado sector de la *tercera edad* y los *condenados* a penas privativas de libertad.

Estos últimos representan la condición límite de marginación al desposeerseles de la libertad misma, y desde los presupuestos anunciados, las penas y las medidas de seguridad que se apliquen tienen el sentido (...el «sentido de la pena» dice el artículo 25.2) de reinserción social, garantizándoseles el «acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad».

Los mecanismos de integración en los circuitos culturales establecidos y la integración de sectores (juventud, tercera edad) relativamente conflictivos justifica el que le les dedique en el texto de la Constitución un lugar destacado (artículos 50 y 48 C.E.).

Conviene apuntar, sin embargo, el diferente flujo de integración cultural que se dispensa a cada uno de estos sectores sociales:

Mientras que para la «tercera edad» la cultura aparece como parte de la *actividad asistencial* de los poderes públicos (y muestra, por tanto, un panorama pasivo y puramente receptivo de consumo cultural que se le supone a este importante sector de la sociedad), la promoción pública (artículo 48) de la cultura entre la juventud tiene una naturaleza *participativa* (...«promoverán las condiciones para la participación»...) y evolutiva (...«en el desarrollo cultural»).

1.2. *Cultura abierta*

Un rasgo ciertamente interesante de la concepción cultural que nos muestra la Constitución es que parte de la cultura como un proceso *abierto* y *evolutivo*, y no como algo inmóvil.

Encontramos en este punto un corte brusco, una manifiesta ruptura con el orden cultural del régimen precedente. Para éste, la cultura se presenta cristalizada (no cristalina) dentro de principios que, por «su propia naturaleza» se pretendían permanentes e inalterables, ignorando que la cultura, como fenómeno que marca el despegue del hombre de la naturaleza, es un hecho histórico y por tanto cambiante⁽¹³⁾. Por otro lado, el régimen precedente propugnaba la socialización de estos valores por medio de agentes duros, jerarquizados y centralizados con el objetivo obsesivo de la manipulación colectiva.

Se ha señalado la propensión del legislados constitucional a dasatar el entramado cultural (de cultura política oficial) propuesto en la situación política anterior. Este hecho aparece de manifiesto en la Constitución y curiosamente tan sólo se hace referencia al patrimonio cultural, es decir, a un bien o conjunto de bienes heredados o acumulados en el tiempo pasado, cuando se plantea el problema de las culturas emergente de los «diferentes pueblos de España» que son culturas, por otro lado, históricamente subordinadas.

La cultura política, contemplada desde el ángulo de la consideración constitucional, se presenta pues como un proceso abierto, susceptible de ser promovido (...«promover el progreso de la cultura...», Preámbulo, 5) y cuya finalidad, pasando por encima del concepto en boga de la «calidad de vida» es el libre desarrollo de la personalidad de los individuos y de los pueblos de España (Preámbulo, 4... «Proteger a todos los españoles y pueblos de España... en el ejercicio... de sus culturas...»).

Este sentido direccional y dinámico encaja perfectamente en la tan comentada expresión, acuñada en el párrafo 6 del Preámbulo de «establecer una sociedad democrática avanzada».

En efecto, la existencia de una cultura política abierta en el sentido definido y, por tanto, sin límites prefigurados e inmutables, implica la posibilidad de la determinación democrática de la misma en cada momento

histórico. Se trata, ante todo, de una no absolutización del momento presente, que es tan sólo un punto de partida, y de su evolución progresiva como resultado de la autodeterminación democrática⁽¹⁴⁾.

1.3. *Cultura plural y multipolar*

Esta característica pretende dar cuenta del complejo fenómeno de la articulación en el sentido de una cultura política globalmente considerada de una multilicitud de subculturas sociales.

La Constitución, en efecto, hace del pluralismo político (artículo 1.1.) una categoría definidora de los valores que informan el modelo de Estado («...libertad, justicia, igualdad y pluralismo político») en la medida en que acepta y parte de la existencia de hecho de un pluralismo social.

Desde estos presupuestos, la concepción de la sociedad, como es obvio, responde a una imagen de sociedad configurada por grupos en los que el individuo se inserta (artículo 9.2) y que son, a su vez, centros generadores de cultura política.

Multipolaridad y pluralismo son así características que mutuamente se reclaman. La importancia de este hecho es puesta de manifiesto en la medida en que la propia Ley que regula las expresiones culturales de los grupos *políticos* (en conexión con el artículo 6) y *sociales* debe respetar el «pluralismo significativo» de tales grupos a la hora de que éstos utilicen los canales de los medios de comunicación (artículo 27.3).

Pero el pluralismo y la multipolaridad no tienen sólo un significado como sustrato efectivo de la sociedad global sino muy especialmente en cuanto se refieren a la cultura propia de los diferentes pueblos de España.

Se trata éste quizás del aspecto primordialmente contemplado por la Constitución y al que van referidos la mayor parte de los textos. Las razones de ello pueden ser varias, pero destaca especialmente la confesada intención del legislador constitucional de compensar a las culturas periféricas del Estado de la postergación a la que históricamente se han visto sometidas, motivando, en consecuencia, una actitud protectora (esto es, del Estado como totalidad hacia las culturas periféricas; así el Preámbulo 4: «...Proteger... a los pueblos de España en el ejercicio de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones»).

En el nivel en que nos movemos, la presentación de este aspecto no está exento de cierto idealismo: la Constitución plantea (como tendremos de ver más adelante) la reducción de los posibles conflictos que se derivan de la previsible dinámica contrapuesta de la cultura política periférica frente al centro, en el dominio del Estado como totalidad, de la misma manera que el idealismo supone al Estado como instancia superadora de los conflictos de la Sociedad, o de la razón coherente como superación de las contradicciones personales.

De esta manera se perfila el Estado como sujeto protector (Preámbulo 4) de las diferentes culturas populares y, en especial, esta función protectora se subraya en el vehículo cultural por excelencia que es la lengua:

«La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un *patrimonio cultural* que será objeto de especial respeto y protección» (artículo 3.3.) si bien, la labor de fomento de las culturas autóctonas las reserva (incluida la de la enseñanza «en su caso», artículo 149.1.17) a la actividad derivada de la asunción de competencias de las Comunidades Autónomas.

LOS AGENTES DE SOCIALIZACION EN LA CONSTITUCION: CARACTERISTICAS GENERALES.

La distinción antes efectuada entre agentes duros y centralizados, de una parte y blandos/descentralizados de otra, pretende dar cuenta tanto de la intensidad de la coacción con que estos operan como del nivel de dependencia de un centro o centros desde donde se controlan en cascada. Resulta, no obstante, claro que otros criterios podrían tenerse en cuenta también para completar la imagen característica de tales agentes y a ello haremos referencia más adelante.

El tratamiento del tema en la Constitución, en orden a mostrar su congruencia con la definición dada de cultura política (abierto, integradora, plural y multipolar), exige previamente realizar una doble consideración: En primer lugar habría que concretar la *ubicación* de los a. de s.; después señalar su naturaleza y su modo de funcionamiento con arreglo a los criterios pertinentes.

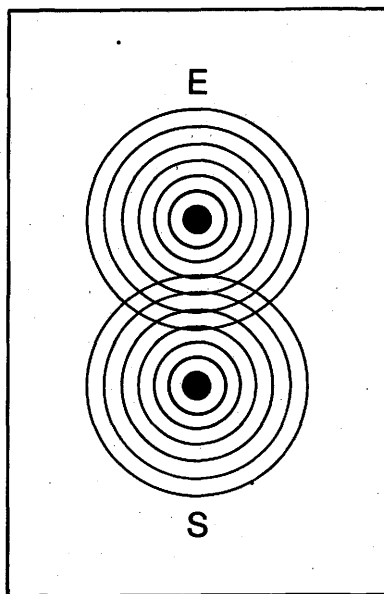
1. Identificar la *ubicación* de los distintos agentes de socialización en la estructura política permite solucionar algunos problemas, en especial, de cara a la interpretación de su presencia en la Constitución.

Desde el ángulo de la teoría liberal clásica del Estado que parte de una neta distinción entre la esfera de la Sociedad y del Estado, los agentes socializadores de la cultura política pueden ser fácilmente detectados. En esta visión, el Estado debe adoptar a lo sumo una actitud vigilante hacia los problemas que se plantean en la Sociedad pero no intervenir ni ingerirse en su dinámica (confiando en la autorregulación de los conflictos merced al funcionamiento de «leyes naturales»). Los a. de s., en este planteamiento, se mueven en la Sociedad, surgen de ella y cumplen sus cometidos en este ámbito.

Desde el ángulo de una teoría política autoritaria, por el contrario, al no partir de la autonomía de la Sociedad sino de la exigencia de preponder

a su estatalización, los a. de s. se legitiman desde los objetivos propuestos por el Estado y actúan con el poder institucional que se les confiere.

Ninguna de estas dos visiones se adecúa a la manera en cómo se presentan las relaciones entre las esferas social y estatal en las democracias industriales avanzadas. La misma denominación reconocida constitucionalmente en algunos casos *Estado-Social*, da ya idea de que las dos esferas han entrado en un contacto profundo y que se ha producido en proceso simultáneo de socialización del Estado al mismo tiempo que una estatalización de la Sociedad⁽¹⁵⁾.



Su ubicación es, por tanto, compleja pudiendo insertarse en la zona de contacto o más o menos distantes de los centros respectivos. En cualquier caso están impregnados de la misma complejidad que el sistema y su naturaleza no es separable de la red de conexiones estatal-social.

Es por ello que en el nivel de la cultura política, la presencia del Estado mediante la acción de los poderes públicos es una constante y que tengamos que comenzar por despejar esta cuestión para adentrarnos después en los agentes concretos de socialización.

LOS PODERES PUBLICOS Y SU ACCION DE CARA A LA CULTURA POLITICA.

En primer término hay que precisar qué se entiende por *poderes públicos* y determinar cuál es la índole de su actuación en este terreno.

La Constitución, pese a emplear el concepto profusamente, no define qué entiende por *poderes públicos*. La expresión, no obstante, indica que se trata de poderes que están investidos de autoridad, de la autoridad del Estado, y se encuentran sometidos, por tanto, a los límites propios del Estado de derecho (art. 9.3). La Constitución garantiza la... interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (9.1. C.E.).

Podríamos, no obstante, preguntarnos si la expresión empleada—que pluraliza el sustantivo—se está refiriendo a todos los poderes del Estado en su división clásica o tan sólo a una parcela de ellos, concretamente, al *poder ejecutivo*: La respuesta en este sentido parece apuntarse en el texto del artículo 53.3, donde tímidamente se esboza (seguramente debido a las ideas subyacentes al legislador constitucional que, por otro lado, en parte alguna cita la consagración del principio de la división de poderes) la distinción entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial:

«...El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán la *legislación positiva*, la *práctica judicial* y la actuación de los *poderes públicos*...».

No es ésta, sin embargo, la opinión que mejor puede sostenerse si tenemos en cuenta, al menos en relación con el análisis planteado, la naturaleza y las funciones de éstos de cara a la problemática de la cultura política. Y ello es así porque, si bien es cierto que es el poder ejecutivo y el conjunto de las administraciones públicas quien potencialmente tiene en sus manos los principales resortes para accionar los agentes de socialización e impulsar la cultura política por el camino auspiciado por la Constitución, resultaría incoherente, a tenor de las propias disposiciones constitucionales, que la acción de los poderes públicos se redujera a este solo sujeto.

Y esta es justamente la única manera de interpretar correctamente tanto el art. 9.2 (disposición de carácter general) como al art. 44.1, de donde se deduce la actuación combinada de todos y cada uno de los poderes del Estado (por vía de legislación, de acción judicial y de acción ejecutiva).

Sólo de esta manera puede ser entendido el inciso final del artículo 53.3, puesto que, en buena lógica teórico-constitucional, las funciones de uno de los poderes del Estado no pueden realizarse sin alinearse con el resto de los poderes del Estado.

Despejada esta interrogante, cabe ahora que nos planteemos la manera *cómo se comportan* los poderes públicos, el grado de coacción que conlleva su actuación así como el grado de centralización con que operan.

En primer lugar, respecto del grado de centralización, la conclusión es evidente: La acción de los «*poderes públicos*» viene ajustada a la arquitectura constitucional compleja del Estado de las autonomías y discurre a través de todas las instancias descentralizadas del Estado. Esta configuración, dota a la acción de socialización de los poderes públicos de una característica *cuasi-difusa* (o, al menos, no rígida y centralizada) desde el momento en que las pautas de socialización que impulsen pueden llegar a ser diferentes o, incluso, contrapuestas (arts. 148 y 149 C.E.) (supra pág.).

Junto a ello, la acción de socialización política de «*los poderes públicos*» fluye de forma no coactiva, por vía de convencimiento y no de sanción.

Así lo confirma la expresión verbal utilizada en el texto constitucional al referirse a ellas. Los poderes públicos no *imponen* una determinada cultura política (tentación vedada puesto que el «*libre desarrollo de la personalidad*» es el fundamento del orden político y la paz social, art. 10.1) sino que se limitan a *impulsar, proteger, promover, hacer efectivo*, etc. el acceso y el desarrollo de la cultura política.

Estas razones no deben llevarnos a la impresión de falta de inoperancia de los poderes públicos en esta parcela, sobre todo, dada la variedad y sofisticación de los resortes que se encuentran en sus manos⁽¹⁶⁾.

La omnipresencia de los poderes públicos, de una u otra manera, en las principales instancias de socialización (vide arts.) muestra hasta qué punto, en la conciencia del constituyente español, se planteó la necesidad (en correspondencia con el modelo de Estado Social) de compensar la socialización política emanada de agencias tradicionales y *adscriptivas* con pautas de socialización *adquisitivas y modernizadoras*⁽¹⁷⁾.

Hemos partido de la caracterización de los agentes de socialización y los efectos relativamente autónomos que producen en la formación y transformación de la cultura política, basándonos en dos rasgos principales: su determinado grado de coacción, es decir, del grado más o menos compulsivo con que llevan a cabo su papel socializador, y su nivel de dependencia de un centro dirigido hacia objetivos políticos de estabilidad/cambio.

Es evidente que estas dos notas, por sí solas, no pueden dar cuenta de toda la variedad con que los diferentes agentes se presentan en la realidad.

Resulta, a la vez muy significativa la manera cómo éstos llevan a cabo su función. Desde este punto de vista se ha hablado de agentes primarios

y agentes secundarios. Los primeros estarían en relación con las estructuras grupales primarias (la familia, los grupos de edad, por ejemplo) y se caracterizarían porque sus mensajes se formulan y concretan a tenor de las relaciones comunitarias que se dan en el interior de dichos grupos. Los segundos, los agentes secundarios enlazarían, por el contrario, con el *plano social*, utilizando principalmente un tipo de mensaje *racional*, conecta do con la realización de objetivos globales de la sociedad.

Parecida distinción podrá establecerse entre agentes adscriptivos y adquisitivos.

De esta manera, junto a estos dos criterios básicos—grado de centralización/grado de coacción—se podrían añadir otros criterios de distinción significativos: por el grado de *participación* que permiten, es decir, por la influencia que en el comportamiento de a. de s. tienen sus propios receptores, se ha distinguido entre *agentes fríos* y *calientes*, expresiones tomadas del análisis semiológico⁽¹⁸⁾. Por otro lado, el modo de integración y el grado de integración que producen permitiría hablar de agentes adscriptivos y dispositivos, o agentes que actúan en medios *societarios* o *comunitarios*.

Las dificultades que se presentan a la hora de aplicar estas categorías al *elenco de agentes* sonalizadores que se desprenden del modelo de *cultura política* son evidentes. No es ésta quizás la tarea que convenga realizar en este momento.

Un primer aspecto que conviene registrar es la orientación general que el constituyente ha marcado a los diversos agentes concretos de socialización—Iglesias, partidos políticos, masa media, sistema educativo, agente familiar, etc.—respecto a su actuación difusora de los valores políticos culturalmente pautados en el ordenamiento constitucional.

El análisis de los textos permite avanzar una afirmación inicial: el nivel de permisibilidad ofrecido al desenvolvimiento espontáneo de los a. de s. es *relativamente elevado*. Encontramos pocas limitaciones que sirvan de *marco* a la actividad que pueden desplegar en este terreno: El precepto contenido en el art. 27.2 sería un ejemplo cuando señala que el objetivo de la «*educación*» es «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los *principios democráticos* de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales»; texto que no llega a expresar contundentemente su finalidad, como lo hace la Ley Fundamental de Bonn, al señalar que «*la libertad de enseñanza no exige de la fidelidad a la Constitución*» (art. 5⁽¹⁹⁾). Otro caso podría detectarse en el art. 20.4 cuando al hacer referencia a la libertad de expresión (inmediatamente después de hacer mención de los *mass media*) se refiere vagamente a que «estas libertades tienen su límite en el respeto a los *derechos reconocidos* en este Título» 6T. 5 C. II), fórmula ésta que contrasta de nuevo con la simétrica alemana cuyo controvertido párrafo 18 penaliza severamente con la pérdida de los derechos fundamen-

tales de la libertad de opinión, «particularmente de la libertad de prensa» a quien «para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abuse de los mismos».

Fuera de estos dos ejemplos, ningún otro podría aportarse salvo, quizás la norma general contenida en el (art. 9.1) que tiene una función distinta. Por su parte, las referencias que los arts. 6 y 7 hacen de los Partidos Políticos y Sindicatos de que su actividad es libre «dentro del respeto a la Constitución y a la Ley» (su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos) constituyen una formulación innecesaria y carente de virtualidad—como se ha señalado⁽²⁰⁾—al no existir órgano *directamente fiscalizador* de las condiciones internas de vida democrática⁽²¹⁾.

Un segundo aspecto, de carácter general, convendría destacar. Mientras que en relación con los agentes predominantemente adscriptivos (agencia familiar, Iglesias, etc.) los poderes públicos se limitan a «asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia» (art. 39) (e intervenir en el caso de que ésta en la regulación de las condiciones del matrimonio y de su disolución que permiten el aseguramiento y reproducción de la institución) (art. 32.2) o a garantizar la libertad de las Iglesias (art. 16), la concepción *constitucional* sobre la naturaleza de los agentes de tipo *adquisitivo* se asemeja más a la propia de los «*poderes públicos*».

Como hemos *sugerido con anterioridad*, el desarrollo del modelo constitucional de cultura política gravita *alrededor* de la acción de *agentes adquisitivos*, más semejantes por los *medios* de que se valen para emitir sus mensajes al propio Estado y, por tanto, compatibles en mayor medida con éste. El *complejo educativo* o los *mass media* se sitúan en la zona *pública-privada* y, al menos en parte, no son sino una prolongación relativamente autónoma de la acción estatal. En los segmentos de estos complejos controlados por los poderes públicos (centrales y periféricos) el grado de *participación previsto* idealmente es elevado: Respecto a los «*medios de comunicación social*» en el art. 20.3 se garantiza «el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos»; en relación al sistema educativo, el art. 27 recoge la necesaria intervención de los distintos sectores interesados en el «*control* y gestión de todos los centros escolares sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca». Las restantes características (grado de centralización y de coacción) son análogas a las que hemos atribuido a los poderes públicos. Y también aquí cabe la posibilidad de que se generen dinámicas de culturas políticas opuestas.

NOTAS:

(1) Los recientes trabajos de *Javier Roiz* nos han puesto en contacto con la problemática actualizada en torno a las investigaciones sobre *cultura política*. «Cultura política y socialización», Teide, Barcelona, 1.981.

(2) *Pye, L. W. Enciclopedia Internacional de las ciencias Sociales*. Aguilar, Madrid. 1.973.

(3) *J. Roiz*, ob. cit. pp. 202-229.

(4) La afirmación de que no disponemos en España de datos empíricos suficientes, creo que puede mantenerse. Quizás conviniere matizarla en el sentido de que faltan sobre todo análisis globales sobre el tema. Con todo, no pueden olvidarse las investigaciones sobre aspectos parciales de la cultura política española correctamente tratados.

(5) La significación de los aportes suministrados por los partidos políticos, en particular, por lo que se refiere al mundo de los valores políticos, debe ser relativizada. Como ha puesto de manifiesto *Silvio Basile*, el lenguaje propiamente político (presente, por ejemplo, en la Constitución Republicana de 1.931) ha dejado paso al lenguaje de los juristas y a la influencia de la dogmática alemana del derecho público con ocasión de la redacción de la constitución de 1.978. «Los juristas—dice este autor—han asumido este papel por razones políticas precisas. La moderación, que domina la política española ha encontrado una buena forma de expresión en el lenguaje y en las ideas de los juristas, que son moderados por razones inherentes a su oficio de hombres de leyes y también—al menos en Europa Continental—por causa de la influencia doctrinal alemana». *S. Basile*, «Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas». En la «Constitución española de 1.978» edit. Civitas, Madrid 1.980, pp. 263-319.

(6) Es esta una definición aproximativa extraída del concepto antropológico de cultura. Aunque no exenta de cierta ambigüedad, permite sin embargo destacar tres niveles con sustantividad propia (normas, pautas de comportamiento y valores y creencias) muy apropiados para un enfoque estructural de sus relaciones con el sistema político. Por otro lado, se pretende evitar un enfoque excesivamente psicologista, centrado en el concepto de orientación. «Las normas» expresarían lo que algún autor como *A. Kardiner* ha denominado instituciones culturales secundarias, representaciones colectivas que reflejan la «personalidad de base». Las pautas de comportamiento (pensamiento y acción de los individuos y los sujetos grupales) son, en último término, las conductas observables al margen de su «tamización» por las orientaciones culturales. Los valores y creencias expresan, por su parte, inclinaciones hacia objetos inexistentes en ese momento. En esta línea, *Vide, Kardiner, A.: El individuo y su sociedad*. Mex. F. C. E. 1.968, 2.ª edición. *Benedict, Ruth: El hombre y la cultura*, EDHASA. Barcelona, 1.971. *Fichter, Joseph H. «Sociología»*. Barcelona, Herder, 1.969. *LINTON R., «Cultura y personalidad»*. Mex. F. C. E. 1.969. 3.ª reimpresión. «Estudio del Hombre», Mex. F. C. E. 1.963, 7.ª edic.

(7) Las relaciones entre la cultura política y el sistema político es un tema clásico. Su punto de partida consiste en considerar que el sistema político no es una emanación directa de una determinada cultura política (*Roiz*, ob. cit. pag. 216). Precisamente—dice este autor—este punto, viene a deshacer la trivialización psicológica tradicional para la cual la estructura política de un país corresponde a su cultura, dará lugar a la aparición de nuevas creaciones: «En otras palabras, que la cultura política de un país y su estructura política vigente son genéticamente independientes mientras no se demuestre lo contrario, si bien es evidente su interacción».

(8) Cfr. *McClosky, H.: «Consensus and Ideology in American Politics»*, en *American Political Science Review*, 1.964. *Eysenck, H. J. The Open and Closed Mind*, Basic Books, New York, 1.960. *Adorno, T. W. The Authoritarian Personality*, 1.950.

(9) El elemento participativo incorporado por una determinada cultura política ha servido de categoría para distinguir ésta de otros tipos de cultura política como la cultura «parroquial». *Vide. Almond y Verba, «The civic culture»*, N. York, Little, Brown and Co., 1.965.

(10) Según Eckstein, las orientaciones políticas asumidas por el individuo se caracterizan por su inercia, cualidad que a su vez implica que los cambios políticos radicales, en caso de producirse, necesitan períodos largos (15 a 20 años) para ser efectivos y no sólo aparentes. Si el cambio político no dura lo suficiente, su efecto es más aparente que profundo (vide *J. Roiz*, ob. cit.).

(11) La dimensión integradora que encierra la propuesta constitucional, no debe hacer olvidar la posibilidad de que pueda asentarse precisamente *aquí* una práctica excluyente hacia aquéllas que no se identifiquen con las pautas constitucionales y con la interpretación política de las mismas. El caso de la República Federal Alemana y el «Berufsverbot», es elocuente, vide C. U. *Schminch-Gustavus*. «El renacimiento del Leviatán. Libros de confrontación, Traducc. española, 1.ª edición, Barcelona, Enero 1.982.

(12) Vide, *Raúl Morodo* «Proceso constituyente y nueva constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional, en BDDPI, n.º 1, 1.978.

(13) Esta la idea de cultura más cercana a la concepción roussosiana en la que, de algún modo se ha bebido siempre. Conviene, sin embargo, apuntar las conocidas tesis de Lévi-Strauss para quien la cultura proviene de un corte de la realidad natural según las leyes de la mente humana: «la cultura no está en la naturaleza ni fuera de ella, sino que participa de una estructura de conjunto en la que el hombre, como sujeto y referencia absolutos, está excluido». Vide Lévi-Strauss, «El pensamiento salvaje». Mex. Breviario F.C.E. 1.970, 1.ª reimpresión.

(14) Vide. *Abendroth. W.* «Sociedad antagónica política». Traducc. española. Grijalvo, Barcelona, 1.972.

(15) Con referencia a la opinión pública—resultado en cierto modo del papel de los agentes de socialización—HABERMAS señalaba que con la concentración del capital y el intervencionismo, surge una nueva esfera «a partir del recíproco proceso de socialización del Estado y la Estatalización de la sociedad. Esa esfera no puede ser ya concebida ni como esfera puramente privada, ni como esfera genuinamente pública», *J. Habermas* «Historia y crítica de la opinión pública», traducción española, G. G. Mass Media, Barcelona, 1.981. Vide, M. García Pelayo, «El estado de transformación». Edit. Ahanza Universal, Madrid, 1.978. Desde otra perspectiva, vide, M. Morissi, ob. cit. pp. 384-387 y nota 25.

(16) Ello no quiere decir que, a pesar del marco descentralizado desde el que operan los «poderes públicos» no pueda darse una centralización progresiva de los aparatos represivos que actúan también de cara a la socialización política por métodos coactivos, utilizando la Constitución como excusa. Para una visión crítica con referencia a la situación de la República Federal Alemana, vide C. U. *Schminch-Gustavus*. ob. cit. p. 60 y ss.

(17) Vide. Murillo, «Estudios de Sociología Política», Tecnos, Madrid, 1.969.

(18) Vide. *MacLuhan*, «Mensaje el message». Traducc. francesa. Pauvert. París.

(19) Sobre el concepto de fidelidad a la Constitución y la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional alemán, vide. *Gustavus ob. cit.* p. 2.

(20) La doctrina jurídico-constitucional española ha señalado el *grave inconveniente* de la ausencia de fiscalización de las condiciones democráticas de los partidos políticos que impide la plena constitucionalización de éstos. Vide, entre otros, *P. Lucas Verdú*.