

MIQUEL CAMINAL BADIA

(Editor)

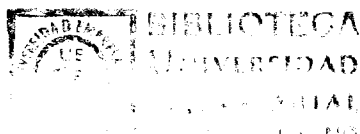
MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA

Prólogo de
JORDI CAPO GIOL

Autores

CESÁREO R. AGUILERA DE PRAT, JOAN ANTÓN,
LUIS BOUZA-BREY, MIQUEL CAMINAL,
JAUME COLOMER, ANTONI FERNÁNDEZ,
ANDRÉS DE FRANCISCO, EDUARD GONZALO,
JORDI GUIU, PEDRO IBARRA, JACINT JORDANA,
FRANCISCO LETAMENDÍA, JOAQUIM LLEIXÀ,
JAUME MAGRE, ENRIC MARTÍNEZ, JORDI MATAS,
JAIME PASTOR, AMADEU RECASENS, FERRAN REQUEJO,
RAFAEL RIBÓ, JORDI SÀNCHEZ, ANA SANZ,
XAVIER TORRENS, PERE VILANOVA

SEGUNDA EDICIÓN



tecnos

Diseño de cubierta:
J. M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca

1.^a edición, 1996
2.^a edición, 1999
1.^a reimpresión, 2001
2.^a reimpresión, 2002
3.^a reimpresión, 2003
4.^a reimpresión, 2004
5.^a reimpresión, 2005

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran, plagiaran, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© CÉSAR R. AGUILERA DE PRAT, JOAN ANTÓN,
LUIS BOUZA-BREY, MIQUEL CAMINAL,
JAUME COLOMER, ANTONI FERNÁNDEZ,
ANDRÉS DE FRANCISCO, EDUARD GONZALO,
JORDI GUIU, PEDRO IBARRA, JACINT JORDANA
FRANCISCO LETAMENDÍA, JOAQUIM LLEIXÀ,
JAIME PASTOR, AMADEU RECASENS, FERRAN REQUEJO,
RAFAEL RIBÓ, JORDI SÁNCHEZ, ANA SANZ,
XAVIER TORRENS y Pere VILANOVA, 1999
© EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2005
Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - 28027 Madrid
ISBN: 84-309-3363-8
Depósito Legal: M. 5.949-2005

Printed in Spain. Impreso en España por Muriel

ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>por Jordi Capó Giol</i>	Pág. 13
INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA COMO CIENCIA, <i>por Miquel Caminal</i>	17
I. La realidad política y el análisis de la política.—II. El objeto de la ciencia política y su autonomía como ciencia social.—III. La política como ciencia.—IV. La doble cara de la política: la política como relación de poderes y la política como gobierno. Bibliografía.	19
I. EL PODER Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS, <i>por Luis Bouza-Brey</i>	37
I. La política y el poder.—II. El poder y la sociedad.—III. La evolución del poder. Los modelos históricos de organización política de la sociedad. 1. Las formas políticas preestatales. A) La sociedad acéfala. B) La sociedad segmentada. C) La ciudad-Estado. D) El imperio burocrático. E) El feudalismo. 2. El Estado y su evolución. A) La monarquía como forma de transición desde el feudalismo a la sociedad moderna. B) El Estado liberal. C) La crisis del Estado liberal y su transformación. D) El Estado democrático-social y su crisis.—IV. El poder político actual.—V. El poder político como sistema.—VI. La teoría de los sistemas en la ciencia política.—VII. Los límites y componentes del sistema político.—VIII. La estructura, el proceso y los tipos de sistemas políticos.—IX. Los sistemas y el cambio político. 1. La modernización y el cambio político. 2. Las categorías del cambio político. Bibliografía.	39
II. LAS IDEOLOGÍAS POLÍTICAS	85
1. EL LIBERALISMO, <i>por Joan Antón</i>	87
I. Concepciones filosóficas de base.—II. Del absolutismo de Hobbes a la pluralidad de poderes de Locke. El liberalismo inglés.—III. Kant y el Estado de derecho.—IV. Liberalismo y economía de mercado.—V. Los liberalismos del siglo XIX.—VI. Los liberalismos del siglo XX. Bibliografía.	87
2. EL CONSERVADURISMO, <i>por Joaquim Lleixà</i>	106
I. Un estilo de pensamiento.—II. Burke.—III. Difusión del ideario político anti-revolucionario.—IV. Los contrarrevolucionarios.—V. Otra matriz del conservadurismo: los doctrinarios.—VI. El nacionalismo conservador.—VII. Muchedumbres y democracia.—VIII. El período de entreguerras.—IX. Evoluciones recientes. Bibliografía.	106
3. EL SOCIALISMO, <i>por Jordi Guíu</i>	123
I. Los orígenes del socialismo.—II. El primer anarquismo.—III. El socialismo inglés.—IV. La teoría política de Marx. 1. El primer ideario político de Marx. 2. La crítica de Marx a la «filosofía» del Estado. 3. La teoría de la revolución de Marx.—V. La socialdemocracia clásica.—VI. El «marxismo ortodoxo» de Kautsky.—VII. El «revisiónismo» de Bernstein.—VIII. Lenin y la revolución rusa.—	

IX. La cosificación dogmática del pensamiento de Marx.—X. Los marxismos del siglo xx.—XI. El socialismo en Occidente.—XII. Los últimos desarrollos neomarxistas. Bibliografía.	123
4. EL MARXISMO, <i>por Andrés de Francisco</i>	141
I. Marxismo y socialismo.—II. La posibilidad del socialismo.—III. La factibilidad del socialismo.—IV. La deseabilidad del socialismo y más allá. Bibliografía. ...	141
5. EL NACIONALISMO, <i>por Miquel Caminal</i>	154
I. Nacionalismo y Estado.—II. El nacionalismo como ideología.—III. La nación política y la nación cultural.—IV. La nación jurídica.—V. El nacionalismo y la relación entre las tres acepciones del concepto nación.—VI. Las naciones políticas.—VII. Las fisuras de la nación política.—VIII. La nación liberal y la nación socialista.—IX. Liberalismo, socialismo y nacionalismo.—X. Federalismo y nacionalismo. Bibliografía.	154
III. EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL	177
1. LAS DEMOCRACIAS, <i>por Eduard Gonzalo y Ferran Requejo</i>	179
I. Fundamentos históricos de la democracia. 1. La democracia en la antigüedad. 2. De la democracia antigua a la teoría y práctica de la democracia moderna. 3. El paradigma teórico de la democracia liberal desde una perspectiva formal. 4. El paradigma teórico de la democracia liberal desde una perspectiva sustantiva.—II. Las teorías de la democracia en el siglo xx. 1. Introducción. 2. Las teorías sociológicas. A) El elitismo. a) El elitismo clásico: Pareto, Mosca y Michels. b) El elitismo democrático: Max Weber y Joseph Schumpeter. c) Nuevas perspectivas del elitismo. B) El pluralismo. a) Críticas al modelo pluralista. b) Nuevos enfoques pluralistas. c) Una alternativa al pluralismo: el neocorporativismo. 3. Teorías económicas. A) El teorema de Arrow. B) El modelo de Downs. C) Un mundo en dos dimensiones y votantes irracionales. D) El cálculo del consenso de Buchanan-Tullock. E) Críticas a las teorías económicas de la democracia. 4. Las teorías normativas. A) El liberalismo social de Rawls y Dworkin. B) La crítica comunitarista. C) La teoría de la democracia de Jürgen Habermas. D) El neoliberalismo de Hayek y Nozick.—III. Democracia y globalización. Bibliografía.	179
2. EL ESTADO DE BIENESTAR, <i>por Jordi Sánchez</i>	236
I. Introducción.—II. Antecedentes: los orígenes del concepto.—III. Periodizaciones. 1. Experimentación (1870-1925): el núcleo histórico del Estado de Bienestar o <i>liberal break</i> . A) La experiencia de Bismarck. B) La República de Weimar. 2. Consolidación. A) El <i>New Deal</i> y el compromiso histórico en Suecia. 3. Expansión. A) El consenso alrededor de la ecuación keynesiana. B) El debate sobre el consenso.—IV. La crisis del Estado de Bienestar.—V. El enfrentamiento ideológico y el debate actual sobre el Estado de Bienestar.—VI. Los procesos políticos de legitimación.—VII. Conflictos por la distribución.—VIII. El incierto futuro.—IX. Modelos de Estado de Bienestar. Bibliografía.	236
IV. EL PROCESO POLÍTICO EN LAS DEMOCRACIAS	261
1. LA CULTURA POLÍTICA, <i>por Jaume Magre Ferran y Enric Martínez Herrera</i>	263
I. Contexto histórico y metodológico.—II. El concepto de la cultura política. 1. Las percepciones subjetivas de la política. A) El ámbito de la subjetividad. B) Las actitudes. C) Las orientaciones y los objetos políticos. 2. La dimensión colectiva de las orien-	

taciones.—III. Transmisión y cambio de la cultura política: la socialización política. 1. La socialización política. 2. Los agentes de socialización política. A) La familia. B) La escuela. C) Los medios de comunicación.—IV. El estudio de la cultura política. 1. Las orientaciones hacia el sistema político en general. A) Orientaciones hacia el régimen. B) Orientaciones hacia la comunidad política. C) La confianza interpersonal. 2. Orientaciones relativas al propio papel en la política. A) El interés político subjetivo. B) La eficacia política subjetiva. C) Movilización cognitiva. 3. Orientaciones hacia el proceso de entrada. A) La dimensión izquierda-derecha. B) La dimensión nacionalista. C) La dimensión materialismo/postmaterialismo. 4. Orientaciones hacia el proceso de salida. A) La confianza en el gobierno.—V. El papel de la cultura política. 1. La cultura cívica. 2. El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. Bibliografía.	263
2. LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS ASOCIACIONES DE INTERESES, <i>por Jacint Jordana</i>	290
I. Asociaciones de intereses, democracia y sociedad. 1. Introducción. 2. Una contextualización de las asociaciones de intereses. 3. Democracia y asociaciones de intereses.—II. Modelos de acción colectiva. 1. ¿Qué es la acción colectiva? 2. Los niveles de la acción colectiva: grupo, organización, comunidad, sociedad. 3. El modelo de Hirschman: salida, voz y lealtad. 4. El modelo de Olson: egoísmo e incentivos. 5. Los líderes, los incentivos y las sanciones como refuerzo de la acción colectiva.—III. El papel político de las asociaciones de intereses. 1. Intereses y Estados. 2. El pluralismo: la percepción atomista de la política de intereses. 2. El corporativismo: una perspectiva integrada de la intermediación de intereses. 3. El enfoque económico: egoísmo e intercambio como motores de la política de intereses. 4. La perspectiva marxista: las clases sociales como dimensión profunda de la articulación de intereses. Bibliografía.	290
3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS SISTEMAS DE PARTIDOS, <i>por Jordi Matas Dalmases</i>	317
I. Introducción.—II. El concepto de partido político.—III. El origen de los partidos políticos.—IV. Las funciones de los partidos políticos.—V. Tipologías de partidos.—VI. La constitucionalización de los partidos políticos.—VII. La estructura interna de los partidos políticos.—VIII. La dirección de los partidos políticos.—IX. La financiación de los partidos políticos.—X. El sistema de partidos. Bibliografía	317
4. LOS SISTEMAS ELECTORALES, <i>por Xavier Torrens</i>	343
I. Funciones de las elecciones.—II. Evolución y características del sufragio democrático. 1. Universal. 2. Libre. 3. Igual. 4. Directo. 5. Secreto.—III. Electorado y proceso electoral. 1. Condiciones para ejercer el derecho al voto. 2. Etapas del proceso electoral.—IV. Componentes del sistema electoral. 1. Circunscripción electoral. 2. Forma de la candidatura. 3. Estructura del voto. 4. Barrera legal. 5. Fórmula electoral. A) Fórmulas mayoritarias. B) Fórmulas proporcionales.—V. Tipología de los sistemas electorales. 1. Consecuencias políticas del sistema electoral. 2. Sistema mayoritario. 3. Sistema proporcional. Bibliografía.	343
5. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, <i>por Pedro Ibarra y Francisco Letamendía</i>	372
I. Primera definición.—II. Breve historia de los movimientos sociales: repaso histórico.—III. Diferencias y semejanzas con otras formas de acción colectiva. 1. Movimientos sociales y partidos políticos. A) Orientaciones hacia el poder político. B) Relaciones con los partidos políticos. C) Organización. D) Intereses y medios de representación. 2. Movimientos y otros grupos de interés. A) Orientaciones hacia el poder político y relaciones con los partidos. B) Organización; intereses y medios de representación. 3. Una comparación conjunta: estrategias y horizontes. A) La acción co-	

lectiva. B) La estrategia conflictiva. C) El horizonte antisistémico.—III. Descenso al sistema motivacional. 1. El proceso decisorio. Del descontento a la acción. 2. Perfil del activista.—IV. Condiciones y contextos.—V. Una propuesta conceptual. Bibliografía...	372
V. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO	403
1. LA REPRESENTACIÓN Y EL PARLAMENTO, <i>por Miquel Caminal</i>	405
I. Estado moderno y representación.—II. Los parlamentos modernos.—III. El mandato representativo.—IV. Parlamentos contemporáneos y democracia de partidos.—V. Estructura y composición de los parlamentos.—VI. Las funciones de los parlamentos. 1. La función representativa. 2. La función legitimadora. 3. La función de control legislativo. 4. La función de control político. Bibliografía.	405
2. EL GOBIERNO, <i>por Joaquim Lleixà</i>	427
I. La noción de gobierno. 1. Introducción. 2. El gobierno como dirección del poder ejecutivo. 3. El gobierno y la dirección política general del Estado.—II. Morfología de las formas de gobierno. 1. Una consideración de método previa. 2. El parlamentarismo. 3. El presidencialismo. 4. Otras formas de gobierno.—III. Organización del gobierno. 1. Modalidades de organización interna. 2. La concentración del poder de gobierno.—IV. El gobierno mediante partidos políticos. 1. Impacto de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en la forma de gobierno. 2. Un nuevo concepto: El gobierno mediante partidos. 3. Modalidades del gobierno por partidos. Bibliografía.	427
3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, <i>por Ana Sanz</i>	444
I. Introducción.—II. Los modelos de administración pública.—III. El personal de las administraciones públicas.—IV. La organización administrativa.—V. El debate actual en torno a la administración pública. Bibliografía	444
4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, <i>por Antoni Fernández</i>	460
I. Un nuevo enfoque. 1. Crecimiento de los aparatos estatales y del gasto público. 2. Multiplicación de las regulaciones y normas gubernamentales. 3. Confusión de los límites entre público y privado. 4. La eficacia gubernamental como fuente de legitimidad.—II. Origen de los estudios de políticas públicas.—III. ¿Qué son las políticas públicas?—IV. Enfoques y teorías. 1. Los modelos racionales. El <i>policy analysis</i> . 2. El incrementalismo. 3. La elección racional. La escuela del <i>public choice</i> . 4. El análisis de políticas públicas.—V. Las fases del proceso de las políticas públicas. 1. La aparición de los problemas públicos y su entrada en la agenda. 2. Formulación de las alternativas. 3. La toma de decisiones. A) La decisión racional. B) La decisión no sinóptica. 4. La implementación. A) El enfoque <i>top down</i> . B) El enfoque <i>bottom up</i> . C) El papel de la burocracia. 5. La evaluación.—VI. Terminación y sucesión de políticas. Bibliografía.	460
5. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, <i>por Rafael Ribó y Jaime Pastor</i>	483
I. De la poliarquía medieval al Estado-nación.—II. La distribución territorial del poder: motivaciones. 1. Motivaciones técnico-administrativas. 2. Motivaciones democráticas. 3. Motivaciones histórico-políticas.—III. Las formas de Estado según la distribución territorial del poder. 1. El Estado unitario «puro». 2. La autonomía política. 3. El Estado federal. 4. Estado federal y cultura política. 5. La financiación. 6. Resumen.—IV. Plurinacionalidad y estructura del Estado.—V. La doble tendencia del poder en las democracias modernas. Bibliografía.	483

6. EL PODER JUDICIAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA, <i>por Amadeu Recasens</i>	502
I. Modelo de Estado y modelo de administración de justicia. 1. Estado liberal y poder judicial. 2. Derecho, justicia, administración de justicia.—II. Poder judicial y poder de los jueces. 1. El poder de los jueces. 2. El marco del poder judicial. 3. La independencia judicial. 4. Límites del poder judicial y control de la independencia. A) El control del juez en vía procesal. B) El control jerárquico. 5. Una instancia de control especial: el Tribunal Constitucional. 6. La legitimación de la actividad judicial.—III. Elementos para el estudio del sistema de justicia. 1. El sistema de justicia, más allá de los jueces. A) El aparato policial, selector del sistema. B) La fiscalía: una institución controvertida en el poder judicial. C) Otros operadores del sistema de justicia. 2. El jurado: modelos de participación popular en la actividad judicial.—IV. Conclusiones. Bibliografía.	502
VI. LOS AUTORITARISMOS Y LAS TRANSICIONES POLÍTICAS	523
1. LOS AUTORITARISMOS, <i>por Jaume Colomer</i>	525
I. Aproximación conceptual.—II. Origen de los sistemas autoritarios.—III. Análisis de variables. 1. Número de actores. 2. Justificación ideológica. 3. Nivel de movilización. 4. Grado de institucionalización.—IV. Formas de gobierno autoritarias. 1. Formas de gobierno tradicionalistas. 2. Formas de gobierno teocráticas y movimientos fundamentalistas. 3. Regímenes militares. 4. Regímenes cívico-militares. 5. Regímenes de partido único. 6. Autoritarismos de base étnica. Bibliografía	525
2. LAS TRANSICIONES POLÍTICAS, <i>por Cesáreo R. Aguilera de Prat</i>	541
I. Cambio, modernización y transición.—II. Estabilidad, desarrollo y legitimidad.—III. Procesos y dinámica de las transiciones.—IV. Liberalización y democratización: principales tipologías.—V. Actores y estrategias.—VI. La consolidación. Bibliografía.	541
VII. EL ESTADO Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, <i>por Pere Vilanova</i>	559
I. Distinción y relación entre los conceptos «internacional» y «transnacional».—II. La naturaleza del sistema internacional.—III. Las diferencias estructurales entre el Estado como sistema y el sistema internacional.—IV. Tipología de los actores.—V. Orden y desorden en el sistema internacional.—VI. El concepto de régimen internacional. Bibliografía.	561

PRÓLOGO

Nacido ciudadano de un Estado libre, y miembro del soberano, por débil influencia que pueda tener mi voz en los asuntos públicos, el derecho de votarlos basta para imponerme el deber de instruirme en ellos.

J.-J. ROUSSEAU, *Del Contrato Social o Principios de Derecho Político*, Libro I.

La cita que encabeza este prólogo resume un ideal, que no siempre se consigue en nuestras sociedades, y que podríamos formular con otras palabras, diciendo simplemente que un sistema democrático necesita ciudadanos instruidos. Se observará, de todas maneras, que la frase de Rousseau es autorreferencial porque está llena de conceptos de contenido político cuyo conocimiento es indispensable para la correcta comprensión de un pensamiento que, en último término, se dirige a estimular un mayor interés por los asuntos colectivos.

Prácticamente toda la frase está formada por palabras cuyo sentido es político y, como se ha dicho en ocasiones, por ello mismo conflictivo. Ciudadano, Estado, libre, miembro, soberano, influencia, voz, público, derecho, votar, imposición, deber son referencias directas al mundo de lo político, que toman su sentido en éste y de éste. Unas remiten al poder como influencia y fuerza; otras remiten a la organización social como Estado, con su estructura jerarquizada de derechos y deberes; algunas contraponen individuo y colectivo como ciudadano, miembro, soberano, público que hace pensar inmediatamente en privado.

Cada concepto remite, sin duda, a un problema actual: ¿Cuál es la carta de ciudadanía en un mundo con fuertes movimientos migratorios? ¿La ciudadanía debe basarse en una construcción abstracta del Estado-nación o, por el contrario, en fundamentaciones de carácter etnicista? ¿Qué ocurre hoy con el Estado en los procesos de integración supraestatales? ¿Dónde reside la soberanía, en el voto o en los grupos de presión? ¿Qué es la «voz» en el Estado democrático que garantiza la libertad de expresión al mismo tiempo que permite la existencia de poderosísimos medios de comunicación? ¿Qué relación se ha de establecer entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado?

Estas preguntas, y otras que pueden estar en la mente de todos, podrían dar lugar a numerosos ensayos, propuestas políticas y libros de interpretación, pero también pueden abordarse desde otra perspectiva, la de analizar los fundamentos y conceptos teóricos que permiten el debate. Explicar cómo se han construido históricamente nuestros sistemas y nuestros conflictos políticos, su estructura y su funcionamiento actual y las ideologías (del campo político) y las teorías (del campo científico) que, unas y otras, los explican científicamente y legitiman polí-

ticamente no significa responder directamente a los interrogantes de un mundo que evidentemente está cambiando y, por otra parte, puede ser menos brillante que lanzarse a una respuesta rápida, de éstas que muchas veces exigen algunas plataformas de opinión/desinformación pública. Sin embargo, a la larga, puede resultar mucho más útil socialmente porque sin la existencia de un conocimiento básico, cualquier interpretación resultará siempre poco convincente.

Al mismo tiempo, se aclara de esta forma lo que a veces constituye una sorpresa: la referencia a la existencia de una «ciencia» política. Sin entrar en una discusión sobre los nombres —teoría política, ciencia política, ciencia de la política, ciencias políticas, politología, politicología—, cada uno de ellos con algo más de su propio matiz y revelador de profundas discordancias metodológicas, es cierto que la mención de la posibilidad de una reflexión científica sobre la política crea en numerosísimas ocasiones un cierto estupor, cuando no un profundo escepticismo puesto que se argumenta que el ámbito de lo político no puede someterse a una observación científica porque, en lo que se refiere a su objeto (lo político), éste es aleatorio y dependiente de actuaciones partidistas que, por otra parte, se inmiscuyen en el ámbito metodológico de tal forma que los discursos científicos no serían más que meras racionalizaciones del poder y de sus adversarios.

No es éste el lugar para señalar los puntos fuertes y débiles de una posición de este estilo y el lector encontrará las referencias suficientes a estas críticas en la propia obra como para que aquí tengamos que entretenernos en ellas. Sin embargo, más allá de las reflexiones teóricas pertinentes y de los argumentos que puedan aportarse a favor o en contra de cada una de las tesis, esta obra puede ser una demostración práctica de que existe un espacio para la teorización y la ciencia, con la elaboración de explicaciones, hipótesis y marcos referenciales que, según los casos, tienen apoyo empírico, lógico o heurístico. No queremos señalar las confusiones que se producen al querer comparar las ciencias «duras» con las ciencias sociales; tampoco queremos entrar en el debate sobre los requisitos comunes que debieran tener unas y otras, pero es innegable que en este libro se encontrarán suficientes elementos como para observar que existen niveles distintos de conceptualización de lo político que distinguen al político profesional, al comentarista mediático y al profesor de ciencia política, así como una finalidad distinta en los propósitos de cada uno. El politólogo debe aportar conocimiento porque pretende realizar ciencia.

Es importante insistir en este punto, los estudios de ciencia política no se dirigen a formar directamente, aunque no por eso sea incompatible, a los futuros «políticos» del país. No ofrecen, por tanto, ni recetas ni soluciones sino explicaciones, técnicas y métodos que, junto a otros de tipo económico, estadístico, jurídico, etc., sirven como arsenal para la comprensión de y el apoyo y asesoramiento a una actividad de un tipo particular, la política. En este sentido, aunque lo político puede ser entendido como un ámbito que afecta a todo el mundo porque nadie se escapa a sus efectos, debe tenerse en cuenta que, frente a este aspecto general, la política es también una actividad especializada, reservada de una manera predominante a un grupo de ciudadanos, profesionalizados o semiprofessionalizados en la toma de decisiones vinculantes para la colectividad.

Corresponde al político profesional la toma de estas decisiones (ponderando los intereses en juego en un contexto democrático); corresponde al científico, por el contrario, aportar una reflexión teórica, que tiene otras reglas y otros objetivos. Pero, ad-

mitido que sea así, ¿cuáles deben ser éstos? Una gran corriente de la ciencia política ha tenido una tradición crítica y normativa, porque denunciaba las sociedades existentes y buscaba ofrecer modelos para el futuro; otra corriente, más moderna, ha intentado un conocimiento más empírico y menos orientado prescriptivamente con la creencia de que el saber, por sí solo, ya cumple una función social sin necesidad de proponerse una transformación política. Estas dos corrientes, que podrían quedar acogidas respectivamente con los nombres de teoría política y ciencia política, se han enfrentado duramente en los últimos decenios. En el momento en que parecía que la balanza se había inclinado definitivamente en favor de la segunda, las transformaciones ocurridas en el mundo de la política (crisis del Estado de bienestar, derrumbamiento de los países del Este, internacionalización y movimientos nacionalistas, fundamentalismo islámico, etc.) han vuelto a poner en primer plano cuestiones que parecían superadas y han obligado a repensar los fundamentos normativos de nuestras sociedades, al mismo tiempo que controlar su funcionamiento más concreto por lo que las teorías prescriptivas y las descriptivas se han visto obligadas a poner en relación sus aportaciones, con la conciencia mutua de sus límites.

Este *Manual de Ciencia Política* se inscribe en este momento de diálogo de estas dos tradiciones y, por ello, su editor, Miquel Caminal, después de presentar el objeto y el método de la ciencia política (parte primera), ha procurado un tratamiento equilibrado entre el ámbito de las ideologías (parte segunda), los procesos políticos (parte cuarta) y las instituciones (parte quinta), combinándolo con una reflexión sobre el modelo democrático, su transformación e internacionalización (partes tercera, quinta y sexta). Para ello se ha rodeado de un amplio equipo de profesores que, aun partiendo de distintas metodologías, han conseguido presentar una panorámica integrada de los principales centros de interés de la ciencia política actual.

Los enfoques variados, subordinados a un objetivo docente unitario, además de corresponder al actual desarrollo de la ciencia política señalan también otro aspecto destacable de esta obra: la presencia de colaboradores de las tres universidades catalanas que imparten la licenciatura de Ciencia Política y de la Administración. Pensado y estimulado el libro desde la Universitat de Barcelona, la participación de investigadores de las universidades Autònoma de Barcelona, Pompeu Fabra, Complutense de Madrid, UNED y Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea demuestra la progresiva institucionalización académica de nuestros trabajos. La realización de un manual es un peldaño más en esta tarea que pretende combinar la investigación con una docencia de calidad, lo cual debe mencionarse en un contexto en el que existe una tendencia a minusvalorar los currículos docentes de los profesores en favor de otro tipo de actividades. A los estudiantes de las licenciaturas de Ciencia Política y de la Administración, Sociología, Derecho, Economía y Periodismo, y de la diplomatura de Gestión y Administración Pública va dirigido primordialmente este libro. Ellos serán los críticos más rigurosos pero estamos seguros de que el esfuerzo realizado será de utilidad y provecho para todas aquellas personas interesadas en la ciencia política.

JORDI CAPO GIOL

Catedrático de Ciencia Política
y de la Administración
de la Universitat de Barcelona

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA COMO CIENCIA

MIQUEL CAMINAL BADIA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. La realidad política y el análisis de la política.—II. El objeto de la ciencia política y su autonomía como ciencia social.—III. La política como ciencia.—IV. La doble cara de la política: la política como relación de poderes y la política como gobierno. Bibliografía.

I. LA REALIDAD POLÍTICA Y EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

Los grandes cambios sociales y políticos han influido e influyen, sin duda, sobre el curso de las ciencias sociales, proyectan nuevos objetos de estudio e investigación, cuestionan metodologías que parecían consolidadas e, incluso, provocan el retorno al punto cero de la epistemología. En nuestro caso la pregunta epistemológica es, aparentemente, muy simple, como la planteaba Cerroni: ¿es posible una política como ciencia? O bien, formulada de manera más general: ¿es posible un conocimiento científico de la realidad política?

A pocos años del siglo XXI, resulta odiosa e inquietante esta pregunta. Más todavía, si se comparan los increíbles avances producidos en la tecnología y electrónica, desde 1953, por citar el año que fue publicado *The Political System* de David Easton, con los progresos más modestos en las ciencias sociales. Tendremos que aceptar dos velocidades para relacionar los avances en las llamadas ciencias de la naturaleza en relación con las ciencias de la sociedad. Las primeras lo hacen exponencialmente y en línea recta, las segundas aritméticamente y en espiral. En poco tiempo la distancia puede ser abismal. Y, sin embargo, una sociedad tecnológicamente avanzada necesita una mayor capacidad de resolución de los conflictos sociales. A la larga, puede producirse el fenómeno que Meadows y Randers (1992) definen como *overshoot*, para referirse al sobrepasamiento o la incapacidad de actuar a tiempo, antes del límite a partir del cual no hay solución o retorno.

La realidad política se refiere a fenómenos sociales que han sucedido o están sucediendo y que definimos como propios de la política. Daniel Bell lo ha escrito con rotundidad: «la política precede siempre a la racionalidad, y a menudo perturba a la racionalidad». El análisis racional de la política nos permite acercarnos a la comprensión de lo sucedido y de lo que acontece, teniendo en cuenta una doble consideración: la dependencia de la información y el pluralismo inherente a la interpretación.

A lo largo de los últimos ciento cincuenta años, positivismo y marxismo han sido las corrientes doctrinales y metodológicas dominantes en el desarrollo de las ciencias sociales. Comte y Marx fueron los inspiradores de dos concepciones de la

sociedad que tenían la misma ambición en cuanto al conocimiento científico de la misma, pero se distinguían radicalmente en función de su teleología. El objetivo científico de descubrir las leyes de causalidad que gobiernan los procesos y los cambios sociales tenía un horizonte bien distinto en ambas teorías. Mientras el positivismo tiene como objeto *final* la causalidad que explica la estructura y funcionamiento de una sociedad determinada, el marxismo sitúa esta causalidad en el contexto más general del proceso histórico, poniendo como cuestión *final* la transformación y el cambio social.

Las dos tradiciones y sus distintas ramificaciones han seguido caminos paralelos que se han presentado como antagónicos, pero que en muchos aspectos eran complementarios. Nacen y se desarrollan con la sociedad industrial, confluyen en una similar idea de progreso y de sistema de las necesidades, tienen una concepción esencialmente igual del Estado, padecen al mismo nivel la tendencia del eurocentrismo o, mejor dicho, norcentrismo y mantienen una confianza ciega en la razón y la modernidad, aunque esto no excluye el «pesimismo cultural» de autores como Weber, Simmel o Russell (una cosa es la confianza en la razón y otra muy distinta es la concepción optimista o pesimista de la modernidad).

Es cierto que su esencial *diferencia* se encuentra en el tratamiento *inverso* de los dos valores fundamentales de la modernidad: la libertad individual y la igualdad social, pero no en la *renuncia* de uno en favor del otro. Liberalismo y socialismo han sido su expresión ideológica, y las grandes panideologías de los siglos XIX y XX, impulsoras y legitimadoras de los cambios en la sociedad y el Estado.

Incluso muestran, el positivismo y el marxismo, cierto paralelismo en su eclosión final. La obsesión científicista llevó tanto al neopositivismo como al neomarxismo al dogmatismo metodológico. Tenía razón Popper en su crítica al dogmatismo historicista en *The Open Society and its Enemies*; la misma que le faltaba para reconocer el dogmatismo racionalista que conduce a negar la existencia de lo que no es refutable. Del mismo modo, liberalismo y socialismo han sido (y continúan siendo) ideologías emancipadoras de los movimientos sociales y políticos hasta que son prisioneras del poder estatal que las monopoliza. Un Estado socialista totalitario, o un Estado liberal autoritario suenan a contradicción. Pero son contradicciones que existen y han existido.

Estamos viviendo el fin de una época, lo cual no implica olvidar que la historia es cambio pero también es continuidad. La desaparición de la URSS y la reunificación de Alemania han sido los acontecimientos más trascendentes de la segunda mitad del siglo XX. Nadie los previó hasta que se hicieron evidentes. La rapidez e incluso la facilidad con que se produjeron provocan cierto vértigo. Lo que era impensable en 1987 se hizo realidad en los cuatro años siguientes. La incapacidad para predecir lo que puede suceder a corto plazo contrasta con la audacia y precipitación de muchos analistas en la definición del curso futuro de la historia. En los últimos años se han escrito miles de páginas con esta ambición. *The end of History and the last man*, de Francis Fukuyama ha sido, probablemente, el libro que ha ido más lejos. El título ya lo dice todo. La consideración de que la democracia liberal puede constituir el punto final de la evolución ideológica de la humanidad, la forma final de gobierno y, como tal, el fin de la historia, tiene todo el cariz de un nuevo dogmatismo historicista que tanto censuraba Popper, aunque en este caso el desenlace metahistórico pudiera satisfacerle.

Acontecimientos históricos de la importancia de las revoluciones del este europeo, el desmembramiento de la URSS o la guerra del golfo Pérsico, reflejan el final del equilibrio bipolar resultante de la Segunda Guerra Mundial. Pero conviene ser prudentes cuando se quieren estudiar sus efectos sobre el nuevo orden mundial, los modelos económicos, los sistemas de gobierno, las ideologías, los valores, etc.

El problema que debe resolver el politólogo es cómo comprender científicamente la realidad política y sus procesos de cambio. ¿Qué se entiende por realidad política? ¿Cómo puede estudiarse y con qué metodología? ¿Cuál es el objeto del análisis político?

II. EL OBJETO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y SU AUTONOMÍA COMO CIENCIA SOCIAL

Dice Sartori que el descubrimiento de la autonomía de la política no desemboca en un método científico (Sartori, 1987). Es una frase feliz que distingue la política como objeto de análisis de la existencia o no de una metodología aceptada como científica. Así, Maquiavelo podría ser considerado como fundador de la política como área autónoma del conocimiento social pero sería incorrecto ir más allá.

Su «descubrimiento» de la política no supone, al mismo tiempo, el nacimiento de la ciencia política.

Esto es verdad hasta cierto punto porque la identificación del objeto es, también, una decisión metodológica y, al mismo tiempo, las reglas metodológicas son determinadas respecto a objetivos epistemológicos más generales (Panebianco, 1989). La prehistoria y la historia de la política como ciencia constituyen un largo camino cuya continuidad de fondo es compatible con las rupturas o giros radicales que se han sucedido. La pervivencia y actualidad del pensamiento político clásico no deben confundir ni cuestionar los cambios radicales que han debido producirse para el nacimiento de la ciencia política. En razón de ello, «resulta bastante vano hablar de una ciencia política «perenne» que se prepara con Aristóteles, nace, o renace, con Maquiavelo y se afirma con autonomía disciplinaria propia a partir del siglo XIX. Antes de aventurarnos a delinear una historia de la ciencia política «como tal» y que lo sea realmente, se requiere que la ciencia sea «ciencia» y que la idea de ciencia converja de forma significativa con la idea de política» (G. Sartori, 1987: p. 204).

Las revoluciones *metodológicas* en la prehistoria de la ciencia política se caracterizan por la delimitación del objeto. En este sentido se producen dos rupturas esenciales: 1) la ruptura entre pensamiento político clásico y pensamiento político moderno; 2) la separación entre pensamiento político y ciencia política. El pensamiento político adquiere autonomía en la medida que se desprende de su condicionante filosófico y teológico. La política ya no forma parte de la filosofía, de la teología o, incluso, de la moral. Se hace independiente en la medida que la sociedad moderna se fundamenta en la laicidad y la individualidad, y se organiza fundándose en el principio de la razón. El *Leviatán* es la máxima expresión de este proceso. El Estado es el *objeto* central en torno al cual gira todo el pensamiento político moderno, desde Maquiavelo a Marx.



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO VEINTINO

El príncipe como sujeto constituyente del Estado (Maquiavelo); la república como el recto gobierno con poder soberano (Bodino); el Estado «instituido por convenio o pacto entre una multitud de hombres», como unidad de poder absoluto en representación de la colectividad (Hobbes); la compatibilidad entre el Estado, como unidad de poder, y la pluralidad de instituciones de gobierno reunidas bajo la supremacía del poder legislativo (Locke); el Estado concebido como unidad y equilibrio de poderes (Montesquieu); el derecho como conciliación entre Estado y sociedad (Kant); el Estado como superación de la sociedad dividida (Hegel); el Estado como instrumento de dominación de una clase social (Marx). He aquí algunas de las tesis centrales que han marcado la evolución del pensamiento político moderno. Todas ellas son teorías generales de metodología individualista o bien holística. Tienen la característica común de hacer de la política una interpretación teleológica de la realidad social, cuyo centro de interés se encuentra en la legitimidad del poder del Estado.

La politología, al igual que la economía y la sociología, no nace y se desarrolla como ciencia hasta que no consigue acotar su objeto y, en cierta medida, distanciarse del Estado. No es casualidad que la economía, primero, y la sociología, después, la precedan en su desarrollo científico. El *homo oeconomicus* y la economía de mercado son las bases estructurales sobre las cuales se produce la ruptura con el mercantilismo estatal. *The Wealth of Nations* (1776) cierra una época y abre el futuro de la economía como ciencia. Entre 1790 y 1860 la ciencia económica «sustanció su reivindicación de un campo de investigación determinado; se convirtió en una especialidad perfilada; utilizó métodos determinados; sus resultados ganaron en precisión; y los economistas, aun siendo todavía personalidades fraccionales, se reconocieron sus títulos recíprocamente y fueron reconocidos todos ellos por el público más inequívocamente que hasta entonces» (Schumpeter, 1971: p. 435).

De la misma forma, el nacimiento y desarrollo de la sociología como ciencia están directamente relacionados con las transformaciones sociales inducidas por el capitalismo y con el establecimiento de la sociedad industrial y urbana. A lo largo del siglo XIX, la sociología emerge también como «un campo de investigación determinado y con métodos propios». Desde *L'organisateur* (1819) de Saint-Simon, donde insertó su famosa parábola sobre las actividades productivas de la sociedad, y la imprescindibilidad de los individuos que las realizan, frente a las improductivas del Estado y la prescindibilidad o fácil sustitución de sus actores, hasta la *División du travail social* (1893) de Durkheim, en la cual establece que la principal función de la división del trabajo es conseguir y asegurar la cohesión social, la sociología avanza en su especificidad científica y metodológica, teniendo en Auguste Comte y su doctrina, el positivismo (1830-1842), las bases de la nueva ciencia social.

La aparición y desarrollo de la politología como ciencia social se ha producido en mayor medida cuanto el Estado liberal ha avanzado hacia formas liberal-democráticas. La razón es muy simple: la política, y su análisis como objeto de estudio, tiene un carácter radicalmente distinto cuando la inmensa mayoría de sus miembros están formalmente excluidos de toda acción política y, por supuesto, no se les reconoce opinión en relación al gobierno. Mientras la economía y la sociología incluyen a todo el conjunto social y se hacen necesarias para la propia comprensión y desarrollo del sistema económico y social, la politología (que no el pensamiento político) no tiene un campo de investigación determinado más allá del Estado como organización e institución de gobierno.

El dualismo liberal entre Estado y sociedad acentúa la dificultad de abrir camino al nacimiento de la ciencia política. El «abstencionismo» liberal y la supremacía de las libertades negativas situaba la política en «otro mundo», fuera de la sociedad económica y con la función preferente e inexcusable de proteger a ésta. El mundo de la política empezaba y se agotaba en el Estado. El *homo oeconomicus* mantenía una relación inversa con la política: a mayor dedicación a los negocios menor tiempo para la política. La consecuencia lógica era el principio de representación política: los gobernantes ejercen la política en representación de los gobernados para que estos puedan dedicarse a lo suyo, es decir, a lo privado.

En la medida que aparecen y se amplían las libertades positivas la política se hace presente en la sociedad civil. Se reconoce y se regula su existencia. El Estado ya no es la única institución pública porque las libertades públicas extienden el ámbito de la política al conjunto de la sociedad. Los partidos políticos y el sufragio universal constituyen la máxima expresión de este cambio que creará las condiciones materiales para la delimitación de un campo de investigación que desborda el mundo del Estado para introducirse en la sociedad civil.

La democratización del Estado liberal crea las siguientes condiciones para el nacimiento y desarrollo de una ciencia política: 1) la ampliación del derecho de participación política y el reconocimiento del sufragio universal masculino con independencia de la condición social; 2) el reconocimiento del pluralismo político y de la posibilidad de impulsar, canalizar y organizar concepciones políticas distintas con igual legitimidad para acceder al gobierno del Estado; 3) la integración de las clases sociales en el sistema político poniendo fin a la exclusión *política* de la clase obrera; 4) la configuración del Estado como *sistema político* cuyos actores fundamentales son los partidos políticos.

El poder, el Estado o, incluso, el gobierno ya no ocupan todo el espacio del análisis político y ceden una parte del mismo a la *organización y funcionamiento* del sistema político, que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización. Éste es el momento que da sentido al nacimiento de la ciencia política y a su *separación* de lo que hemos dado en llamar pensamiento político moderno.

Cuando la política ya no es actividad exclusiva de unos pocos, cuando se generaliza y se hace anónima en decisiones tan trascendentes como la elección de los gobernantes, surge la necesidad de estudiarla de una manera distinta: haciendo uso, como en la sociología y la economía, del método empírico y las técnicas estadísticas. No se trata ya de preguntarse solamente sobre el gobierno justo, ni de proponer o explicar teorías normativas generales sobre el Estado y el gobierno, sino de estudiar, también, el proceso político, las instituciones, la administración y el sistema político como un conjunto cohesionado.

III. LA POLÍTICA COMO CIENCIA

En estas circunstancias la ciencia política aparece como disciplina independiente, se institucionaliza y nacen las primeras asociaciones que agrupan a los estudiosos y profesionales de esta materia. A lo largo del último tercio del siglo XIX, y desde la fundación por Emile Boutmy de la *École libre des Sciences Politiques* (1872), sur-

gieron en Europa occidental y EEUU instituciones relacionadas con el estudio de la ciencia política. Los primeros grandes clásicos de la ciencia política aparecen en EEUU, pero bajo la influencia del pensamiento europeo (K. von Beyme, 1992). Son obras que mantienen una fuerte relación con el derecho y el ordenamiento constitucional (P. Favre, 1985). Es el caso de T. M. Cooley, *General Principles of Constitutional Law* (1880), o de J. W. Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law* (1890). Lo mismo ocurre con los primeros estudios de la administración por F. Goodnow, *Comparative Administrative Law* (1893), y *Politics and Administration* (1900).

Entre 1870 y 1950 se produce un lento y largo proceso de delimitación del campo de investigación de la ciencia política y, al mismo tiempo, de reconocimiento recíproco y proyección pública de los cultivadores de esta disciplina. Sin embargo, la ciencia política no tiene una gran obra fundacional o una personalidad destacada de cuyos escritos se pueda inferir su *fundación* (P. Favre, 1985). Es más, los últimos analistas globales de la sociedad, como Tocqueville, Marx, Pareto, Mosca, o Weber, dedican al análisis político una parte muy importante de su obra (R. Dowse y J. A. Hugues, 1975).

Esta dificultad para perfilar la disciplina y para definir suficientemente su objeto se ha traducido en la misma controversia sobre la denominación de la materia. Se podrían distinguir dos grandes tendencias: la concepción *globalista*, que vería en el análisis político el punto de encuentro de otras ciencias sociales, y la concepción *secesionista*, que cree en la imposibilidad de construir una ciencia política sin identificar y separar su objeto específico.

Así, Eisenmann, en *Sur l'object et méthode des sciences politiques* (1957) incluía a la ciencia política como una más entre las *ciencias políticas*. Las demás eran la doctrina política, la historia política, la sociología política y la ciencia del derecho. En Gran Bretaña persistió durante largo tiempo la consideración de la política como una materia de inevitable estudio interdisciplinario (W. Harrison, 1955). *Political Studies* era una denominación más adecuada que la de *Political Science* porque identificaba con mayor amplitud esta materia cuya exploración se realizaba de forma interdependiente desde distintas ciencias sociales, como la historia, la economía, la sociología o la psicología. Una posición extrema en esta dirección era la de quienes propugnaban, incluso, la consideración de la política como *síntesis* o *encrucijada* de las demás ciencias sociales.

Por otra parte, el proceso de «secesión» de la ciencia política no ha sido fácil, especialmente en Europa. Durante largos años ha vivido sin conseguir despegarse de la filosofía política, la teoría del Estado y el derecho público. Y en la medida que lo ha conseguido, ha quedado prisionera en las redes de la sociología sin alcanzar un espacio vital suficientemente diferenciado. Así opinaba Jean Meynaud, consciente de las propias limitaciones de su *Introduction a la science politique* (1959), cuando hacía notar en las conclusiones tres lagunas esenciales de la ciencia política para adquirir un estatuto científico: 1) la ausencia de una relación precisa entre sus diversos elementos; 2) la falta de teoría adecuada para un gran número de sus temas; y 3) la inexistencia de un marco general de referencia.

Esta larga adolescencia, necesitada de la cobertura o tutoría de otras ciencias sociales, se ha manifestado hasta épocas recientes en los manuales recomendados en las aulas universitarias. Autores de distintas afinidades ideológicas y académicas

como Duverger, Abendroth, Burdeau, Lucas Verdú, Mackenzie, Poulantzas, Miliband, o Dowse y Hugues (por citar sólo algunos de los libros de referencia más recomendados en las universidades españolas hasta bien entrados los setenta), tenían la característica común de una ciencia política todavía dependiente de otras áreas del saber social y jurídico.

Duverger y Abendroth constituyen dos ejemplos paradigmáticos de lo dicho. La obra de Duverger se apoya en el derecho público para realizar el análisis del Estado y las instituciones políticas, y en la sociología política, «como ciencia del poder», para el análisis de los partidos, grupos de presión, comportamiento electoral, etc. Abendroth, como director del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Marburgo, impulsó en los años sesenta junto con Lenk, Neumann y Kammler, una concepción de la ciencia política dependiente del proceso histórico-social y entendida como «ciencia histórica de la sociedad». La politología no era una ciencia aislada frente a su objeto, sino que se consideraba inserta en la sociedad en cuanto totalidad histórica. Partiendo del carácter histórico y social de lo político, la tarea constitutiva de la ciencia política se centraba en el análisis de las condiciones del poder político, de sus formas concretas de manifestación, así como de sus tendencias evolutivas. Los principales objetos de investigación eran las relaciones entre el poder político y la sociedad; la consolidación institucional del poder político en una forma de dominación pública, sobre todo en el Estado moderno; el comportamiento político, en especial el proceso formativo de la voluntad política; así como las teorías e ideologías referidas a la dominación y a la praxis política (J. Kammler, 1968). Es una concepción teórico-crítica de la politología centrada en el Estado y dependiente de la historia y de la economía, cuya justa crítica a la sociología empírico-analítica tenía la limitación de la falta de reconocimiento de las propias opciones ideológicas.

Establecer cuándo ha llegado a su madurez, la ciencia política en Europa es algo en cierto modo convencional. A este respecto, P. Favre ha formulado unas premisas necesarias: 1) denominación reivindicada en común; 2) acuerdo sobre el campo de investigación de la disciplina; 3) existencia de instituciones de enseñanza e investigación concebidas como propias de la disciplina, y 4) utilización de medios propios y diferenciados de difusión y diálogo científico del área. Si se aceptan estas premisas, la ciencia política europea sólo ha cobrado un impulso definitivo en los últimos veinte años, y la española en los últimos diez años (R. Cotarelo, 1994).

En este proceso europeo han contribuido de forma determinante la ciencia política norteamericana y los cambios políticos acaecidos en Europa desde la década de los sesenta. A partir del cambio de siglo, se produce una fuerte expansión de la ciencia política norteamericana en los ámbitos de la enseñanza universitaria y de la investigación. En 1904 se funda la American Political Science Association (APSA) y, poco después, aparece el primer número de la *American Political Science Review* (1906). En los años cincuenta, la *American political science* era ya una disciplina consolidada en EEUU, coincidiendo con la revolución conductista e impregnando a la ciencia política de una concepción empírico-analítica. Las cuatro condiciones enumeradas por Favre se cumplían con creces. Numerosos profesores e investigadores universitarios participaban del desarrollo científico de una ciencia social con perfil específico y diferenciado de las demás y con instrumentos propios de difusión (Easton, 1953).

Política interior, política comparada y política internacional constituían los tres ejes a partir de los cuales se desarrollaba una área de conocimiento que tenía la sólida base de un Estado-nación en plena expansión y hegemonía internacional. La ciencia política americana podía «olvidarse» del Estado para profundizar en el análisis del sistema político, de los sistemas comparados y de las relaciones internacionales. El gobierno (no el Estado) era el objeto central de esta ciencia política concebida como teoría empírica. Las distintas definiciones de política por parte de politólogos norteamericanos tenían la común referencia a la forma y proceso de gobierno del sistema político. Dos obras clásicas de la ciencia política norteamericana, *Man and his government* (Friedrich, 1964) y *Politics and Government* (Deutsch, 1970) señalan al gobierno como el objeto central de la política.

C. J. Friedrich apuesta, bajo la influencia de Popper, por la posibilidad y utilidad de una ciencia política estrictamente positiva: «La búsqueda de más verdad es tarea permanente. Lo que puede ser verdad en un momento determinado deja de serlo cuando aparecen nuevos descubrimientos. Estos cambios afectan profundamente a la política, al poder, a la justicia, al orden; es decir, a conceptos que dependen, todos ellos, de lo que se considera verdadero. Filosóficamente hablando, la autoridad puede entenderse como la configuración marginal de la verdad, pues más allá de cada verdad hay otra, un nuevo horizonte, que la convierte en parcial» (Friedrich, 1964: p. 24). Ciencia política y filosofía política se hallan estrechamente ligadas, como ocurre en las demás ciencias sociales. Para Friedrich es imposible todo análisis de los temas básicos de la política sin partir de premisas filosóficas o teóricas y, a su vez, el análisis empírico de los hechos puede conducir a la modificación de aquellas premisas.

Fundándose en esta concepción metodológica, Friedrich circunscribe el objeto nuclear de la política a la relación entre persona política y gobierno. Desde Aristóteles hasta nuestros días la pregunta «política» por excelencia ha sido: ¿cómo gobernarse bien? Esta pregunta nace de la premisa aristotélica del hombre como ser político, que sólo puede ser entendido en un contexto relacional con sus semejantes, y de su consecuencia: el gobierno de la comunidad. El hombre, dice Friedrich en una definición de clara inspiración aristotélica, es un ser que vive en comunidad, es un ser flexible y adaptable infinitamente, que tiene y comparte proyectos que especifican su función dentro de la comunidad y que, en fin, posee experiencia de sí mismo como tal y que se comunica consigo y con los demás a través del lenguaje. En la medida que la comunidad es causa y efecto del hombre como ser social y político, constituye un sistema de funciones relacionadas entre sí. Entre ellas, el gobierno adquiere especial relieve porque afecta a toda la comunidad y está investido de la autoridad suprema para ejercer tres funciones esenciales: 1) creación de normas; 2) resolución de conflictos; 3) adopción de medidas prácticas.

La generalización del modelo de Estado-nación después de la Segunda Guerra Mundial, el aumento del número de Estados y el creciente peso relativo de la administración estatal y del sector público en las sociedades industriales avanzadas tienen una gran influencia en la definición de la política y de su objeto en el pensamiento de Deutsch. Cuando el Estado social todavía estaba en auge y casi nadie discutía la curva ascendente del sector público ni la progresiva expansión de la actividad pública en la prestación de servicios y la función redistribuidora de los poderes

públicos para el desarrollo de los derechos económicos y sociales, Deutsch establece una relación directa entre política, gobierno y decisión pública: «dado que la política es la toma de decisiones por *medios públicos*, se ocupa primordialmente del *gobierno*, es decir, de la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. La palabra «política» pone de relieve los resultados de este proceso en términos del control y autocontrol de la comunidad, ya sea ésta la ciudad, el Estado o el país» (Deutsch, 1970: p. 20).

Robert Dahl, por su parte, va más allá en la delimitación del objeto de la ciencia política. A partir de la teoría sistémica de Easton, elabora su propia concepción de sistema político, que define como «un modelo constante de relaciones humanas que implican de forma significativa relaciones de poder, de gobierno o de autoridad» (Dahl, 1970: p. 28). Es ésta una definición amplia e imprecisa, como el propio autor reconoce, que pretende comprender la política dentro de unos límites más amplios que los existentes cuando se parte de la centralidad del gobierno de la comunidad. Las grandes cuestiones que se han planteado los politólogos giran alrededor de la formación, funcionamiento y cambio del sistema político. Para adentrarse en ellos, piensa Dahl, es necesario contestar a preguntas acerca de la especificidad de lo político y del *homo politicus* en relación a otros aspectos de la vida humana; la estructura y función del poder y la autoridad en los sistemas políticos; las condiciones de estabilidad, cambio o revolución del sistema político; o los criterios que permiten establecer lo que es común y lo que distingue a los sistemas políticos.

En *Modern Political Analysis* (1970), Dahl delimitaba el ámbito de la política interseccionando las concepciones de tres autores: Aristóteles, Weber y Lasswell. El punto de encuentro era la política entendida como *relación de poder o autoridad de carácter supremo y en un espacio territorial determinado*. La concepción más extensiva de la política sería la de Lasswell, que la entendía como el conjunto de relaciones de poder, gobierno o autoridad, en cuyo caso la ciencia política tendría por objeto el estudio de la formación y división del poder. En el lado opuesto estaría la concepción intensiva de Aristóteles, quien vinculaba política y gobierno de la *polis*, distinguiéndola de otras relaciones de autoridad, como las establecidas entre amos y esclavos. Y, a un nivel intermedio, se situaría Max Weber al comprender las relaciones de poder dentro de un espacio territorial donde existe una autoridad central, el gobierno, legitimada para el uso exclusivo de la fuerza. Dahl se acerca en su definición a las tesis de Lasswell, aunque localiza las relaciones de poder *dentro* del sistema político y, por consiguiente, las vincula al proceso o procesos políticos que permiten comprender el funcionamiento del sistema, su gobierno y, a su vez, su relación con los demás sistemas políticos.

Teoría política, política interior (*American politics*), política comparada y política internacional han sido durante largo tiempo las especialidades clásicas de la ciencia política norteamericana. En 1983, la *American Political Science Association* precisaba más esta distribución temática al distinguir metodología política y teoría política, por una parte, y al establecer dentro de la política interior la diferencia entre comportamiento político (voto, opinión pública, etc.) y proceso político (partidos, parlamentos, federalismo, administración, análisis de políticas públicas, etc.). En cualquier caso, y teniendo en cuenta las limitaciones que tiene toda clasificación temática como consecuencia de la interdependencia entre las distintas

subáreas, el objeto de la ciencia política en EEUU ha tenido una inspiración fundamental desde Tocqueville hasta hoy en día: la estabilidad y permanencia del sistema político, y su capacidad de integrar, asimilar o adecuarse a los cambios producidos dentro y fuera del mismo sistema.

No ha sido ésta la situación de Europa en los últimos cien años. Basta sólo con reparar en los cambios geopolíticos; en las revoluciones, crisis, transiciones y cambios de los sistemas políticos; en los escenarios de guerras civiles y mundiales; en el nacimiento, unificación, división, defunción o renacimiento de Estados. El contexto histórico-político ha influido sobremanera en el hacer de los politólogos europeos y en su definición del objeto de la ciencia política. En Europa no ha sido posible «olvidarse» del Estado. «La democracia en Europa» es, en gran parte, un proyecto. Algunas democracias europeas occidentales y orientales son jóvenes o recientes; sistemas democráticos que parecían consolidados están en proceso de transición o cambio por razones diversas; los nuevos Estados de la Europa central y oriental pugnan por asentar su soberanía territorial en un complejo y explosivo proceso de desintegración de las ya inexistentes repúblicas federales de Yugoslavia y la URSS. La construcción política europea es, en fin, un proyecto repleto de obstáculos; de ataduras con el pasado que impiden o dificultan la superación o debilitación de los nacionalismos estatales; de espacios económicos y culturales interdependientes pero fragmentados y con intereses, contrapuestos; de desequilibrios territoriales y sociales; de identidades estatales o nacionales fundadas en la etnicidad y que debilitan la proyección de una identidad europea.

Este es el panorama político que tiene ante sí la ciencia política europea. Y no se puede hacer abstracción del mismo. En la teoría no existen diferencias sustanciales con la ciencia política norteamericana cuando se trata de definir el objeto de la disciplina o las especialidades que la componen. Pero la diferencia aparece en la práctica investigadora, cuando se eligen y concretan los *problemas políticos* que merecen atención y estudio. Los mismos temas tienen una urgencia distinta o un tratamiento dependiente de circunstancias muy diversas. El Estado-nación, los federalismos, las crisis y transiciones de los sistemas políticos, los efectos políticos del proceso de unión económica y monetaria, la ciudadanía y la diversidad cultural, y tantas otras cuestiones forman parte de la *especificidad* de una ciencia política europea. Una ciencia política cuya base geopolítica es un continente en plena ebullición y cambio histórico.

La ciencia política europea debe encontrar su propio camino, y su independencia en relación a la ciencia política norteamericana, a partir de la comunicación y colaboración científicas entre los politólogos de los distintos Estados y naciones. El ámbito estatal-nacional como delimitación de la *política interior* es inadecuado para la investigación de un elevado número de problemas políticos. Debido a la interdependencia con los demás Estados y naciones europeas, y especialmente con los Estados miembros de la Unión Europea, un cierto número de cuestiones políticas esenciales, como, por ejemplo, los modelos de organización territorial de los poderes públicos, los sistemas de partidos o la incidencia de los medios de comunicación en la cultura y el comportamiento político, son cada vez menos temas de «política interior» de un Estado.

Desde los años sesenta se ha producido en Europa occidental una gran expansión del número de profesores e investigadores de ciencia política y, también, del

número de publicaciones. La creación de asociaciones de colaboración científica — como el European Consortium for Political Research (1970), que agrupa ya a cerca de 200 instituciones— y, en otro plano, la generalización del sistema democrático han sido aspectos esenciales, no ya para la consolidación definitiva del área de ciencia política (Vallès y Newton, 1991), sino también como elementos impulsores de un «nuevo» espacio de análisis politológico.

De todos modos, las especificidades nacionales, estatales o transnacionales de la política y de la ciencia política particularizan los problemas políticos y establecen prioridades científicas distintas, aunque ciertamente no cambian las grandes especialidades que definen la ciencia política. Metodología política, historia de las ideas políticas, teoría política, política interior, política comparada, política internacional, ciencia de la administración y análisis de las políticas públicas constituyen las partes (con sus respectivas subáreas) de un todo interdependiente que definimos como ciencia política.

IV. LA DOBLE CARA DE LA POLÍTICA: LA POLÍTICA COMO RELACIÓN DE PODERES Y LA POLÍTICA COMO GOBIERNO

Esta enumeración general de las especialidades de la ciencia política no debe ser la vía tangencial para huir de la cuestión de fondo en la definición de su objeto central. El dilema está en circunscribir el objeto nuclear de la ciencia política en la teoría, acción y procesos de gobierno en uno o varios sistemas políticos comparados dentro del proceso político internacional, o bien en generalizar el objeto de la ciencia política considerando la política como un fenómeno que se manifiesta en todos los ámbitos de la vida social.

David Held y Adrian Leftwich son partidarios radicales de esta segunda opción: «En nuestra opinión, la política es un fenómeno que se encuentra en y entre todos los grupos, instituciones (formales e informales) y sociedades, pasando por la vida pública y la privada. Está involucrada en todas las relaciones, instituciones y estructuras que están implicadas en las actividades de producción y reproducción en la vida de las sociedades. Se expresa en todas las actividades de cooperación, negociación y lucha por el uso, producción y distribución de los recursos que esto acarrea. La política crea y condiciona todos los aspectos de nuestra vida, y está en el centro del desarrollo de los problemas en la sociedad y de los modos colectivos de su resolución. Por lo tanto, la política trata del poder; trata de las fuerzas que influyen y reflejan su distribución y empleo; trata del efecto de esto sobre el empleo y la distribución de los recursos; de la capacidad de transformación de los agentes sociales, los organismos y las instituciones; *no trata del gobierno, o sólo del gobierno*. Donde la política se considera de manera más limitada como un área aparte de la economía o la cultura, esto es como actividad e instituciones gubernamentales, queda fuera de vista un vasto dominio de lo que consideraríamos política. De hecho no hay nada *más político* que los constantes intentos de excluir cierto tipo de problemas de la política. Estos intentos representan estrategias de despolitización, esto es, estrategias para que ciertos puntos se traten como si no fueran temas adecuados de la política. Lo que en *realidad* están pidiendo es que nos *abstengamos* de participar en la política, esto es, en decisiones acerca del empleo y distribución de

los recursos en relación con asuntos que son importantes para nuestras vidas. En sí, no están tratando de fomentar, defender o siquiera de aislar la política, están intentando *suprimirla*» (pp. 264-265).

Es ésta una larga, comprometida y rotunda cita que, a mi modo de ver, plantea dos cuestiones acertadas y, al mismo tiempo, encierra un riesgo *imperialista*: querer abarcar el todo, confundiendo con el propio objeto de conocimiento.

El primer acierto es la crítica a la división *moderna* de lo que es «político». La política se refiere, aquí, al gobierno de la sociedad y los procesos que tienen relación con la formación, mantenimiento y cambio de aquél. Es el dominio de lo que se considera *público* en contraposición a lo *privado*. Por consiguiente, no formarían parte de la política los demás ámbitos de la vida social y de las relaciones de poder. Desde la clásica distinción de Benjamín Constant entre las libertades de los antiguos y las de los modernos, la política, como realidad y como objeto de estudio, sería ajena al reino de las libertades positivas de los antiguos, y sólo al de las negativas (en el sentido de Isaiah Berlin) de los modernos. El fundado pánico de Constant a la soberanía absoluta («es fácil a la autoridad oprimir al pueblo como súbdito para obligarle a manifestar como soberano la voluntad que ella prescribe»), le llevó al concepto de soberanía limitada como condición imprescindible para proteger el dominio de lo privado frente al poder de lo público.

Ésta es una distinción ideológica que crea una realidad ficticia de lo que es y no es político. El «homo oeconomicus» es un actor político aunque no ejerza como tal, o participe de ninguna asociación política, o ni siquiera se moleste en emitir su voto. El mercado constituye un «sistema» político con sus relaciones de poder, de competencia y de dominación, y con sus formas de «gobierno» de monopolio, oligopolio, competencia perfecta, etc. La empresa es una institución «política» en la que la división técnica y social del trabajo es consustancial para su propia existencia. Una *determinada* organización económica, social y cultural es el fundamento de los sistemas políticos modernos. Cuando Robert A. Dahl reconoce y afirma en *A Prefacy of Economic Democracy* (1985), que no puede desarrollarse la democracia política sin la democracia económica, y que ésta debe empezar en el micronivel de la empresa, está planteando, ni más ni menos, que el dominio de lo político comprende el conjunto de la sociedad, sus formas de organización y de relación social y, por supuesto, sus efectos y condicionantes sobre la forma de gobierno.

El segundo acierto reside en la afirmación, conscientemente ideológica, que ve en la división entre lo político y lo no político una estrategia que conduce a la *abstención política*. Gobernantes y gobernados, libertades positivas y negativas, Estado y sociedad son dicotomías que se presentan como la garantía de defensa de los derechos individuales frente al poder del Estado y de los gobernantes, pero que tienden a excluir de la política a la inmensa mayoría de la población. Es una ficción que ha funcionado y que todavía funciona. Pero no hay tal división sino un *continuum* entre Estado y sociedad, entre libertades negativas y positivas.

El derecho público define y regula la democracia representativa como un sistema político en que los gobernantes están legitimados por las elecciones periódicas y pluralistas realizadas mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Sin embargo, desde el punto de vista de la ciencia política sería un reduccionismo excesivo concebir como gobernantes, sólo a aquellos que ejercen esta función según el ordenamiento jurídico, olvidando a los que ejercen *influencia, poder o autoridad*

(utilizando los conceptos de Dahl) sobre las decisiones políticas adoptadas para el gobierno de la sociedad o una parte de ella. *Stricto sensu* no son gobernantes los que presiden instituciones financieras, industriales, religiosas o de la comunicación, ni tienen la legitimidad que otorga la elección, pero pueden ejercer mayor influencia política que el político que dirige los destinos del Estado.

La mayoría de los ciudadanos, cuando ejercen el derecho de voto, transfieren realmente a los gobernantes la capacidad de decidir en su nombre. Pero las decisiones políticas dependerán de los procesos políticos, de la composición y correlación de las fuerzas intervinientes, del contexto internacional en que se produzcan, etc. Y serán pocos los ciudadanos más influyentes, habrá un número superior de ciudadanos menos influyentes, y una inmensa mayoría de ciudadanos influidos o relegados en un número no despreciable a la marginación o a la abstención. Desde luego, la distinción jurídica entre gobernantes y gobernados no ayuda gran cosa a comprender la influencia real de los diversos ciudadanos en los procesos que conducen a las decisiones políticas que afectan a la sociedad en su totalidad.

La política está presente en todos los ámbitos de la vida económica, social y cultural, en el dominio de lo público y, también, en el de lo privado. Pero no todos los ciudadanos están en disposición, posibilidades y condiciones de intervenir e influir de igual manera. Y, si el objeto central de la ciencia política está en descubrir y explicar cómo se gobierna una sociedad determinada, no será posible avanzar en esta dirección si no se trascienden las fronteras artificiales entre lo político y lo económico, entre lo político y lo cultural. No existe un espacio puro de la política, un reino reservado a la política, aunque el dualismo liberal bajo el predominio de lo económico así lo haya entendido y propagado.

El riesgo de esta concepción de la política es su propensión a caer en una visión *imperialista*, invadiendo desde una presunta superioridad de la ciencia política a las demás ciencias sociales. El reconocimiento de que no es posible una *parcelación* de la sociedad, una división en dominios señoriales pertenecientes a la economía, la política, el derecho o la sociología, no implica la generalización de lo político sino, más bien, la interrelación e interdependencia entre todas las ciencias sociales, conformando una ciencia de la sociedad.

La política influye en casi todos los subámbitos autónomos, pero «el reconocimiento de que *todo es política* confunde cuando no se complementa con la percepción de que *todo es también economía o cultura*» (Von Beyme, 1991: p. 331). Se trata, principalmente, de «recuperar» la política en la sociedad civil; de «liberarla» del Estado y de las instituciones políticas, y ampliar así su radio de acción; de extender la pregunta de C. J. Friedrich «¿qué gobierno?», a los distintos ámbitos y subámbitos sociales.

En *Civil Society and Political Theory* (1992), J. L. Cohen y A. Arato distinguen entre sociedad civil, sociedad económica y sociedad política. *La política está presente en los tres ámbitos autónomos e interdependientes, pero se manifiesta de forma diferente en cada uno de ellos*. La sociedad civil se refiere a las estructuras de socialización y formas organizativas de comunicación que son institucionalizadas o están en proceso de institucionalización. Constituye un sistema de interacción social, de auto-creación y auto-movilización de asociaciones, movimientos sociales y otras formas de comunicación pública que influyen en la cultura y procesos políticos. Se diferencia, desde luego, de la sociedad económica de los grupos y organi-

zaciones de interés. Y se diferencia asimismo de la sociedad política de los partidos y demás instituciones políticas, porque su papel político no está directamente relacionado con la conquista, acceso o influencia directa sobre los poderes del Estado. La sociedad civil tiene que ver con la generación de influencia a través de la vida de las asociaciones democráticas y de la esfera pública cultural.

Esta diversificación de la política o «politización» de la sociedad civil no debe hacernos olvidar que todo sistema (y por tanto los sistemas o subsistemas políticos) tiene una *estructura de gobierno* que organiza y filtra los procesos decisionales, unas *fuerzas* sociales, económicas o políticas que influyen en estos procesos, una cultura de *autorreferencia* que le da identidad y lo diferencia de otros, una *relación* de competencia o colaboración con otros sistemas o subsistemas, etc. La política está presente en todos los ámbitos de la sociedad pero se manifiesta de forma distinta en cada uno de ellos.

La centralidad de la política como *gobierno* reside en el conjunto de instituciones públicas y políticas. Los poderes públicos del Estado, los partidos políticos, las instituciones políticas internacionales o los gobiernos de otros Estados son protagonistas, influyen o contribuyen, en mayor o menor grado, a la formación de los procesos decisionales y a la adopción de decisiones políticas que vinculan al conjunto de la sociedad civil. Las personas que dirigen o actúan dentro de estas instituciones son *actores políticos públicos* porque están investidos de autoridad para defender o tomar decisiones de gobierno en el marco y límites de sus funciones establecidas por ley. Así, el presidente del Gobierno, el líder de la oposición parlamentaria, un magistrado del Tribunal Constitucional, un alto cargo de la administración, un senador, un alcalde, etc., constituyen ejemplos de personas que actúan en la política con unas atribuciones explícitas y públicas.

La sociedad moderna sólo es concebible como un ámbito territorial y social interorganizativo dentro del cual el Estado-organización tiene un papel dominante (Theda Skocpol, 1985). Nadie discute hoy la importancia y la necesidad de las investigaciones sobre el Estado-organización o estructura de gobierno. Incluso, se está produciendo un resurgir de estudios sobre las instituciones estatales, la «crisis» parlamentaria, la independencia de la administración de la justicia, la organización territorial de los poderes del Estado, etc. Un especial auge está teniendo la ciencia de la administración y las investigaciones en torno a la administración y a las políticas públicas. Tampoco se mantienen ya las posiciones minimalistas del Estado (el mismo Nozick, quizá el exponente más inteligente del «Estado mínimo», ha rectificado y moderado sus postulados favorables a un capitalismo libertario salvaje), lo cual no es incompatible con el reconocimiento de la necesaria *resituación* histórica del Estado, como una organización democrática y eficiente que debe adecuarse a los cambios estructurales de la sociedad y al fenómeno de la mundialización de la economía, la cultura y la política.

El riesgo «neohegeliano» de una teoría politológica centrada en el Estado no está en la intención de establecer una concepción sistemática del Estado en la historia y en especificar los modos en que los Estados interactúan con otras fuentes de poder (J. A. Hall y G. J. Ikenberry, 1991), sino en la posibilidad de hacerlo sin contar con la premisa de que el Estado-organización o estructura de gobierno, que influye en la vida y conducta de los individuos, es también resultado y reflejo de las estructuras de poder, de acción individual, institucional e interinstitucional en un

contexto social determinado, y de las contradicciones que se producen en esta sociedad y en mundo que la envuelve.

En el mundo actual es tan absurdo mantener la opinión de Easton: «ni el Estado ni el poder son conceptos que sirvan para llevar a cabo la investigación política» (1953: p. 106), como sostener la contraria: «toda la investigación política es poder y es Estado». Habrá que buscarse un punto de encuentro que explique la *relativa autonomía del Estado-organización*.

Un segundo nivel de manifestación de la política lo forman un conjunto de actores formalmente *no políticos* que influyen, a veces de forma decisiva, en el proceso político. Los grandes medios de comunicación, las organizaciones empresariales y sindicales, los grupos financieros e industriales, las multinacionales, las instituciones religiosas, culturales o deportivas de gran proyección pública, las organizaciones no gubernamentales, etc., son instituciones cuyos miembros dirigentes, o públicamente más relevantes, tienen un *peso político* indiscutible a pesar de que no ejercen formalmente ninguna función política. Son instituciones intermedias que inciden tanto sobre el gobierno en su sentido amplio como sobre la misma organización de la sociedad económica y cultural, la formación de la cultura política y su traducción en la opinión pública. Todas ellas constituyen la *poliarquía moderna* frente a la poliarquía medieval. Las elites políticas, entendidas como el conjunto de *actores* que influyen en el proceso político, tanto si ejercen como si no ejercen la *profesión* de la política, proceden o forman parte de estos dos primeros niveles de manifestación de la política.

El tercer nivel que incluye los dos anteriores, lo forma la propia sociedad civil como conjunto interinstitucional (Friedland y Alford, 1991). Toda persona tiene la opción de ser un actor político y sólo la persona es el sujeto real de la política, pero la persona actúa en el marco de las instituciones, sean la familia, la empresa, el mercado, la universidad o cualquier otra (Elster, 1989). La ciencia política necesita de las demás ciencias sociales para el conocimiento de la sociedad como una estructura interinstitucional, y como paso previo a la delimitación de los procesos políticos que permitan comprender el gobierno de la misma. En este sentido, toda persona está necesariamente dentro de la política en cuanto ser social, pero ello no comporta que sea también un actor de la política.

La mayoría de los ciudadanos son receptores de la política que hacen otros pero nunca pierden la opción de implicarse en uno u otro nivel. En cierto modo, todos participan de la política entendida como relación de poder en sus respectivos ámbitos institucionales de realización social, profesional, cívica, etc. (Hirschman, 1977). Toda institución tiene una *política* concebida como el modo, arte o habilidad de conducir un asunto para conseguir el fin deseado, y esta política es resultado tanto de su estructura interna de relaciones de conflicto o cooperación entre sus miembros, como de su ubicación y fuerza relativa en la sociedad interinstitucional.

Al mismo tiempo, todos los ciudadanos forman parte de la institución Estado como organización social. Su implicación en la política general puede quedar circunscrita al hecho de ser miembros de una sociedad civil con unos valores y una cultura política determinada. Esto ya es importante para comprender la continuidad o el cambio de los gobiernos o de los sistemas políticos. El derecho fundamental de participación política y la condición de electores de los ciudadanos mayores de edad

en las democracias liberales son elementos esenciales de legitimación de estos sistemas políticos.

Los ciudadanos deciden libremente su nivel de acción política y si ésta se realiza con la finalidad de defender unas ideas por medio de los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales u otras formas de participación e implicación política, o bien si va más allá a través de un ejercicio profesional de la política. En cualquier caso, nunca pierden en democracia su derecho a participar en la política, a elegir y a ser elegidos por sus conciudadanos. Ésta es una diferencia clave con los sistemas no democráticos donde la política está reservada a una minoría y a la aceptación por imposición de unas normas fuera de las cuales toda acción política es ilegal y, por consiguiente, es perseguida.

En ambos sistemas políticos, democráticos y no democráticos, la política es una profesión que ejercen unos pocos para que la mayoría de la población pueda dedicarse a otras actividades profesionales. Esto no implica la renuncia a la acción política como convicción, al margen de si se ejerce o no como actividad profesional. Sin embargo, el problema que surge ante esta división es la posibilidad de que la política profesional vaya alejándose, e incluso pueda subordinar los valores y las ideas generales a la lógica de los intereses y de las necesidades en juego. La política y la ética pueden ser coincidentes pero la política de los modernos es ante todo independiente de la ética.

BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W., y LENK, K.: *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1968.
- ALEMANN y FORNDRAN: *Methodik der Politikwissenschaft*, Stuttgart, 1985.
- ALMOND, G. A.: *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Sage, Londres, 1990.
- ALMOND, G. A., y GENCO, S. J.: «Clouds, Clocks and the Study of Politics», en *World Politics*, XXIX, 1977.
- ALMOND, G. A., y POWELL, B. G.: *Política comparada: una concepción evolutiva*, Paidós, Barcelona, 1972.
- ALMOND, G. A., y VERBA, S.: *The Civic Culture*, University Press, Princeton, 1963.
- ALMOND, G. A.; FLANAGAN, S. C., y MUNDT, R. J.: «Crisis, elección y cambio», en *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993.
- ARENDT, H.: *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993.
- BARTOLE, S.: «Sul diritto costituzionale a la scienza política», en *Il Politico*, año LI, n.º 1, 1986.
- BATLLE, A. (ed.): *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1992.
- BELL, D., y KRISTOL, I.: *The crisis in Economic Theory*, Basic Books, Nueva York, 1981.
- BEYME, K. von: *Teorías políticas contemporáneas*, IEP, Madrid, 1977.
- *Teoría política del siglo xx. De la modernidad a la postmodernidad*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- BOBBIO, N.: *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli editore, Roma, 1994.
- *Il dubbio e la scelta. Intellectuali e potere nella società contemporanea*, NIS, Roma, 1993.
- BURDEAU, G.: *Traité de Science Politique*, LGDJ, París, 1966.
- CAPO, J.: *Ciencia política y Derecho. Otro encuentro*, PPU, Barcelona, 1990.
- CERRONI, U.: *La libertad de los modernos*, Martínez Roca, Barcelona, 1968.
- *Metodología y ciencia social*, Martínez Roca, Barcelona, 1971.
- COHEN, J. L., y ARATO, A.: *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts Institute of Technology, 1992.
- COT, J. P., y MOUNIER, J. P.: *Sociología política*, Blume, Barcelona, 1980.

- COTARELO, R. (dir. y coord.): «Ciencia Política y de la administración», vol. 3, de *Las ciencias sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*, Ed. Complutense, Madrid, 1994.
- DAHL, R.: *Análisis político moderno*, Fontanela, Barcelona, 1970.
- DEUTSCH, K. W.: *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- DOMENECH, A.: *De la ética a la política*, Ed. Crítica, Barcelona, 1989.
- DONOLO, C., y REGONINI, G. P.: «Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica di J. G. March e J. P. Olsen», en *Stato e Mercato*, n.º 38, 1993.
- DOUGLAS, M.: *How Institutions Think*, Syracuse University Press, 1986.
- DOWSE, R. E., y HUGUES, J. A.: *Sociología política*, Alianza Universidad, Madrid, 1975.
- DURKHEIM, E.: *Las reglas del método sociológico*, Morata S. A., Madrid, 1986.
- *De la división del trabajo social*, Schapire, SRL, Buenos Aires, 1967.
- DUVERGER, M.: *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1972.
- EASTON, D.: *The Political System*, A. Knopf, Inc. Nueva York, 1953.
- *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1967.
- *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.
- ELSTER, J.: *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona, 1990.
- FERNÁNDEZ BUEY, F.: *La ilusión del método. Ideas para un racionalismo bien temperado*, Ed. Crítica, Barcelona, 1991.
- FINIFTER, A. (ed.): *Political Science: The State of the Discipline*, APSA, Washington, 1983.
- FRIEDLAND, R., y ALFORD, R.: «La sociedad regresa al primer plano; símbolos, prácticas y contradicciones institucionales», en *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993.
- FRIEDRICH, C. J.: *El hombre y el gobierno*, Tecnos, Madrid, 1968.
- FUKUYAMA, F.: *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.
- GALGANO, F.: *Las instituciones de la economía capitalista*, Ariel, Barcelona, 1990.
- GIANETTI, D.: «Il neo-istituzionalismo in scienza politica: il contributo della teoria della scelta razionale», en *Revista Italiana di Scienza Politica* / a XXIII, n.º 1, 1993.
- GRAWITZ, M., y LECA, J.: *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, París, 1985.
- HABERMAS, J.: *La lógica de las Ciencias sociales*, Tecnos, Madrid, 1988.
- HALL, J. A., y IKENBERRY, G. J.: *El Estado*, Patria, S. A., México, 1991.
- HIRSCHMAN, A. O.: *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- INGLEHART, R.: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid, 1991.
- JOHNSON, N.: *Los límites de la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1991.
- KUHN, T. S.: *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*, Paidós, Barcelona, 1989.
- LAPIERRE, J. W.: *El análisis de los sistemas políticos*, ed. Península, Barcelona, 1976.
- LEFTWICH, A.: *¿Qué es la política?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- *New Developments in Political Science*, Edward Elgar, Aldershot, 1990.
- LENK, K.: *El concepto de ideología*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1971.
- LIPSET, S. M.: *El hombre político*, Tecnos, Madrid, 1987.
- *Política y ciencias sociales*, Guadiana, Madrid, 1971.
- LUHMANN, N.: *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- MACKENZIE, W. J. M.: *Política y ciencia social*, Aguilar, Madrid, 1972.
- MARCH, J. G., y OLSEN, J. P.: «El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política», en *Zona Abierta*, 63/64, Madrid, 1993.
- MEADOWS y RANDERS: *Más allá de los límites del crecimiento*, Aguilar, Madrid, 1992.
- MEYNAUD, J.: *Introducción a la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1964.
- MILIBAND, R.: *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1970.
- MILLS, C. W.: *La imaginación sociológica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- PANEBIANCO, A.: *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Il Mulino, Bolonia, 1989.
- PARSONS, T.: *The Social System*, Free Press, Nueva York, 1951.
- PASQUINO, G.: *Manual de ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.
- POPPER, K.: *La lógica de la investigación científica*, Laia, Barcelona, 1985.
- *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1991.
- RICCI, D.: *The Tragedy of Political Science*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- RIECHMANN, J., y FERNÁNDEZ BUEY, F.: *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona, 1994.

- RUBIO CARRACEDO, J.: *Paradigmas de la política*, Anthropos, Barcelona, 1990.
- SARTORI, G.: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- SARTORI, G., y MORLINO, L. (eds.): *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- SCHUMPETER, J. A.: *Historia del análisis económico*, Ed. Ariel, Barcelona, 1971.
- SKOCPOL, T.: *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, Nueva York, 1979.
- *Visions and Method in Historical Sociology*, Cambridge University Press, 1984.
- SMITH, A.: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- TOURAINÉ, A.: *Crítica de la modernidad*, Temas de hoy, Madrid, 1993.
- VALLES, J. M., y NEWTON, K.: «Political Science in Western Europe, 1960-1990», número especial *European Journal of Political Research*.
- WEBER, M.: *La ciencia como profesión. La política como profesión*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.
- *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- *El problema de la irracionalidad en las ciencias sociales*, Tecnos, Madrid, 1992.
- WOLIN, S. S.: *Política y perspectiva. Continuidad y cambios en el pensamiento político occidental*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974.

I

EL PODER Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS

EL PODER Y LOS SISTEMAS POLÍTICOS

LUIS BOUZA-BREY

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. La política y el poder.—II. El poder y la sociedad.—III. La evolución del poder. Los modelos históricos de organización política de la sociedad. 1. Las formas políticas preestatales. A) La sociedad acéfala. B) La sociedad segmentada. C) La ciudad-Estado. D) El imperio burocrático. E) El feudalismo. 2. El Estado y su evolución. A) La monarquía como forma de transición desde el feudalismo a la sociedad moderna. B) El Estado liberal. C) La crisis del Estado liberal y su transformación. D) El Estado democrático-social y su crisis.—IV. El poder político actual.—V. El poder político como sistema.—VI. La teoría de los sistemas en la ciencia política.—VII. Los límites y componentes del sistema político.—VIII. La estructura, el proceso y los tipos de sistemas políticos.—IX. Los sistemas y el cambio político. 1. La modernización y el cambio político. 2. Las categorías del cambio político. Bibliografía.

I. LA POLÍTICA Y EL PODER

El hombre es un ser social por naturaleza. Es decir, que le resulta imposible vivir aislado: siempre está inmerso en un haz de relaciones sociales que determinan sus condiciones de vida. Y a medida que estas condiciones de vida son más activamente configuradas por la acción humana, la interdependencia, lo que Durkheim llamaría «densidad social», se hace más intensa. El mundo es cada vez más una «aldea global» en la que todo repercute en todo.

Esta red de relaciones sociales cada vez más intensa afecta a todos los ámbitos de la vida humana: cultura, tecnología, ocio... El hombre se encuentra inmerso, en cada uno de estos ámbitos, en *situaciones* constituidas por actividades interrelacionadas, dirigidas a satisfacer necesidades sociales.

Pues bien, la política es el gobierno de estas situaciones sociales, la actividad de dirigir las, ordenarlas e integrarlas. Toda actividad humana tendente a orientar hacia metas las situaciones sociales: o a ordenarlas e integrarlas, asignando papeles, recompensas y sanciones y resolviendo conflictos, es una actividad política¹.

¹ El concepto de integración, es uno de los más abstractos y generales de las ciencias sociales. PARSONS considera la *integración* como uno de los cuatro imperativos funcionales del sistema social, y como la función de asegurar la coordinación necesaria entre las unidades o partes del sistema, sobre todo en lo que se refiere a la contribución de éstas a la organización y funcionamiento del conjunto. Ver PARSONS (1951).

La política, en este sentido amplio, es la actividad de gobierno de las situaciones sociales, su dirección y control².

Frases como «la empresa sigue una política de reducción de plantillas», «La televisión hace una política de promoción de los productores nacionales de telefilms», «los sindicatos están realizando una política de confrontación con el gobierno», reflejan este sentido amplio del concepto de política.

Para gobernar estas situaciones sociales es imprescindible *el poder*, es decir, la capacidad de obtener obediencia de otros. Tiene poder aquel individuo o grupo que consigue que otros (individuos o grupos) hagan (o dejen de hacer) lo que él quiere³. Aquel que, en una situación social, es capaz de imponer a los demás una definición de metas y un modelo de organización.

En este sentido, el poder es un medio, pero al ser un medio universal, que permite realizar los demás valores, se puede transformar en un fin. En palabras de

WISEMAN afirma que «la *integración* se refiere a la interacción de las unidades, los individuos y colectividades del sistema, y al mantenimiento de la solidaridad y la moral. Las actividades cooperativas exigen un consenso procedimental, una pauta aceptada de decisión, y una jerarquía de autoridad dotada del poder legítimo de dar órdenes. También exigen normas reguladoras. Es preciso un control social y que, si surgen conflictos, existan procedimientos sociales aceptados para resolverlos.» *Vid.* WISEMAN (1966, p. 8).

WEINER, por su parte, define la *integración* como «un amplio conjunto de relaciones y actividades humanas: la integración de lealtades culturales distintas y el desarrollo de un sentido de nacionalidad; la integración de diversas unidades políticas en un marco territorial común, sometidas a un gobierno que pueda ejercer autoridad; la integración de gobernantes y gobernados; la integración de los ciudadanos en un proceso político común; y, finalmente, la integración de los individuos en organizaciones para llevar a término proyectos comunes.» *Vid.* WEINER (1965).

² EASTON, concretamente, considera a la *política* como «la asignación imperativa de valores para una sociedad». *Vid.* EASTON (1969, p. 79).

ECKSTEIN (1961), afirma que «la política es la lucha por ocupar los roles de adopción de decisiones, por elegir objetivos políticos alternativos, o por cambiar las reglas esenciales del sistema político».

DEUTSCH (1969, p. 152) considera «[...] como la esencia de la política la firme coordinación de los esfuerzos y expectativas humanas para el logro de los objetivos de la sociedad».

³ Los diversos autores dan definiciones similares a ésta acerca del concepto de *poder*. Así, LASSWELL y KAPLAN (1950), afirman que «el poder es una relación en la cual una persona o un grupo puede determinar las acciones de otro en la dirección de los propios fines del primero» (pp. 74 ss.); OHNSON define el poder como «[...] the ability to get one's wishes carried out despite opposition. Nevertheless, power consists largely in the ability to influence the actions of other people» (en WISEMAN, 1966, p. 104); MAX WEBER define el poder como la «probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad» (en PARSONS, 1957, p. 152). STOPPINO (1983) afirma que «... en el sentido más general, el poder social es la capacidad de determinación intencional o interesada de comportamientos ajenos». MCKINNEY (1968, p. 205) afirma que «el poder se refiere normalmente a la habilidad o autoridad para controlar a otros»; FRIEDRICH (1968, p. 183) define el poder como «aquella relación entre los hombres que se manifiesta en una conducta de seguimiento. El seguimiento indica exactamente que otros hacen lo que uno quiere».

P. M. BLAU (1964, p. 117), afirma que el poder «es la capacidad de las personas o los grupos para imponer su voluntad sobre otros a pesar de la resistencia, mediante la disuasión que adopta la forma de retención de recompensas otorgadas regularmente, o bajo la forma de castigos, en cuanto la primera tanto como la última constituyen, en efecto, una sanción negativa».

Finalmente, EASTON (1953, p. 144) afirma que «El poder está presente en la medida en que una persona controla mediante sanciones las decisiones y acciones de otra».

Deutsch (1976, p. 41), «[...] el poder se puede concebir como el instrumento por el cual se obtienen todos los demás valores, de la misma manera en que una red se emplea para atrapar peces. Para muchas personas, el poder es también un valor en sí mismo; en realidad, para algunos es, a menudo, el premio principal. Dado que el poder funciona a la vez como un medio y un fin, como red y como pez, constituye un valor clave en la política».

Esta capacidad de obtener obediencia a un proyecto de objetivos y a un modelo de organización en que consiste el poder se deriva básicamente de tres fuentes: la coerción, la persuasión y la retribución⁴. O, en otros términos, de la fuerza, la ideología y la utilidad.

Estas fuentes de poder se encuentran entremezcladas en todas las situaciones, pero la preponderancia de alguna de ellas, en cada caso o momento, da lugar a un tipo de poder predominantemente coercitivo, persuasivo o retributivo, aplicado al gobierno de dicha situación.

El *poder coercitivo* consiste en la capacidad de obtener obediencia mediante la privación, o amenaza de privación, de la vida, la integridad, la libertad o las posesiones, por medio de la fuerza.

El *poder persuasivo* consiste en la capacidad de obtener obediencia mediante la unificación de las preferencias y prioridades ajenas con las propias, convenciendo a los que tienen que obedecer de la bondad, justicia o corrección de los objetivos o el modelo de orden proyectado. La ideología es el instrumento de este tipo de poder.

El *poder retributivo* se basa en la obtención de obediencia mediante el establecimiento de una relación de intercambio, de *do ut des*. El que obedece lo hace a cambio de que el que manda le dé algo. Es decir, que este tipo de poder se basa en una relación de utilidad mutua entre el que manda y el que obedece.

La relación más típica de poder coercitivo es la que se produce entre el Estado y los individuos, en la medida en que aquél intenta poseer el monopolio de la coerción en una sociedad, con el fin de constituirse en el poder soberano de la misma.

La relación más típica de poder persuasivo es la de las iglesias o partidos políticos con respecto a sus fieles o afiliados, que se identifican con las creencias —sobrenaturales o mundanas— propugnadas por las organizaciones respectivas.

La relación más típica de poder retributivo es la que se da entre empresarios y trabajadores en la economía de mercado, consistente en el intercambio de trabajo por salario. Aunque a esta relación retributiva subyace otra coercitiva, que impide modificar las relaciones de propiedad sobre el capital.

La política, como actividad consistente en el gobierno de las situaciones sociales, tiene en el poder el medio que permite decidir entre las varias opciones posibles de cada situación, en cuanto a objetivos, prioridades y modelo organizativo a realizar. En este sentido, el poder permite optar, imponer un proyecto sobre otros alternativos, superar en cierta medida la incertidumbre, la fragmentación y el conflicto con la determinación, la unidad y la cooperación.

Por eso, en la política siempre se da una mezcla en diversas dosis de concordancia y discrepancia, cooperación y oposición, consenso y conflicto, persuasión y

⁴ Véase, para estas distintas clases o fuentes de poder, ETZIONI (1961) y GALBRAITH (1984).



coerción. Puesto que existen proyectos u opciones predominantes y dominados, las situaciones se caracterizan por una tensión más o menos manifiesta y equilibrada entre las diversas alternativas, y por posicionamientos estratégicos y tácticos de los diversos actores entre sí. Posicionamientos que oscilan entre la colaboración, la confrontación y la conciliación.

Sintetizando, por consiguiente, podemos decir que en cada situación existe un conjunto de valores, intereses, objetivos y prioridades propios de los diversos sujetos —individuos y grupos—. Entre este conjunto de elementos puede existir desde la coincidencia y la concordancia hasta la divergencia y la discrepancia más absolutas. En cada caso, los diversos actores se posicionan adoptando actitudes y acciones o de colaboración con el proyecto común, o de conciliación y negociación a pesar de las diferencias, o bien de confrontación total a fin de impedir la realización del proyecto antagónico.

Aunque, en ocasiones, puede, no obstante, interesar una conciliación táctica de las diferencias, a fin de adquirir una posición relativamente más fuerte en el futuro que impida la realización del proyecto adverso. O resultar obligada la obediencia y la conciliación de las diferencias, a fuer de la aceptación de unas normas de acción colectiva que obligan a acatar el proyecto mayoritario en el grupo de referencia.

II. EL PODER Y LA SOCIEDAD

Decíamos que el poder es la capacidad de obtener obediencia en las diversas situaciones sociales. Junto con la clase y el *status*, constituyen las tres categorías básicas para el análisis de la desigualdad en las sociedades desarrolladas.

La riqueza, el prestigio y la jerarquía social sitúan a los individuos y grupos en posiciones relativas de superioridad e inferioridad. Las relaciones de dependencia y congruencia entre la clase, el *status* y el poder son intrincadas y cambiantes en cada sociedad y momento histórico.

A diferencia de lo que sucede en las sociedades desarrolladas, en las preestatales y premodernas el rango de las personas depende de rasgos biológicos, como la edad o el sexo, o religiosos, así como de la posición de cada individuo en el interior de grupos primordiales, de parentesco o territoriales⁵.

Balandier (1969, p. 91), por ejemplo, afirma que «[...] en las sociedades que gozan de un gobierno mínimo, o que sólo lo manifiestan de un modo circunstancial, [...] el poder, la influencia y el prestigio son en ellas el resultado de unas condiciones [...] tales como la relación con los antepasados, la propiedad de la tierra y de las riquezas materiales, el control de los hombres capaces de ser enfrentados con los enemigos exteriores, la manipulación de los símbolos y el ritual».

⁵ Ver H. H. GERTH y C. WRIGHT MILLS (1946, cap. VII); R. BENDIX y S. M. LIPSET (1953); OSOWSKI (1969); EISENSTADT (1971).

En estas sociedades, al existir un poder político escasamente diferenciado, tanto estructural como culturalmente, el poder emana directamente del *status* propio del individuo en el interior de cada grupo social.

El poder político, por consiguiente, se identifica con el poder social, y éste se deriva del control de ciertos recursos, como la tierra y las riquezas, la vinculación preferente con los poderes sobrenaturales, el conocimiento de la tradición, o la dirección de los grupos primordiales.

Dowse y Hughes (1975) afirman, por ejemplo, que en las sociedades acéfalas, aunque aparezcan los roles de jefe, estos son transitorios y *ad hoc* para ciertas ocasiones o acontecimientos importantes y «... cambian de una situación a otra; es decir, una persona puede dirigir una acción de caza, otra puede determinar el tiempo del forraje, y otra puede dirigir una acción bélica...

En esta situación de autoridad voluntaria, el linaje y la costumbre suelen ser agentes de control social mucho más importantes que los individuos a quienes se concede un poco de autoridad por tiempo reducido».

Sin embargo, a medida que la sociedad cambia, se hace sedentaria y se estratifica de un modo más complejo, comienza a aparecer un poder político diferenciado, tanto cultural como estructuralmente, que se hace permanente y relativamente estable. Este tránsito, desde la sociedad acéfala o tribal al Estado, pasando por la ciudad-Estado, el imperio burocrático o la sociedad feudal, hace emerger un nuevo centro político que asume características funcionales y estructurales específicas.

Lo que caracteriza fundamentalmente a este nuevo centro político es el ser un poder que asume como propias dos funciones básicas: la determinación de los objetivos globales del conjunto de la sociedad y la ordenación e integración de la misma de acuerdo con criterios no adscriptivos o primordiales. Es decir, de acuerdo con un modelo de orden general, distinto del de la sociedad segmentada por grupos de linaje.

Resulta ilustrativo de lo que quiero decir que los dos antecedentes organizativos más próximos al Estado moderno, el imperio burocrático y la ciudad-Estado, aparecen históricamente cuando se hace sentir la necesidad de un centro para posibilitar la realización de grandes objetivos sociales (la distribución de las aguas y el control de los regadíos, la defensa frente al invasor extranjero, el gobierno de un territorio muy extenso o la construcción de grandiosos monumentos públicos religiosos, como las pirámides) y cuando al viejo orden adscriptivo de los grupos primordiales de parentesco se superpone la idea de ciudadanía⁶.

Desde el momento en que surge este poder político diferenciado, los grupos con poder social dirigen hacia él sus pretensiones, con el fin de ocuparlo directamente o adquirir influencia sobre el mismo y determinar o condicionar sus decisiones. A partir de entonces aparece un nuevo concepto de *política*, la política en sentido estricto, que es la actividad dirigida a gobernar, o a influir indirectamente en el poder político, en el centro político de dirección y control del conjunto de la sociedad.

Desde el punto de vista estructural, con este nuevo centro aparecen roles políticos estables de liderazgo, así como nuevas estructuras tales como la burocracia

⁶ Ver WITTFOGEL (1957); EISENSTADT (1966); SCHACHERMEYER (1953); EISENSTADT (1971).

cia, los ejércitos regulares, la recaudación normalizada de impuestos, medios regularizados de intercambio, un sistema de administración de justicia, y organizaciones estables para acceder al poder por medio de la consecución de apoyos a los diversos proyectos.

Desde el punto de vista cultural, los símbolos que definen y justifican el poder político se independizan de otras esferas de la cultura, como la religión y la moral, creándose de este modo sistemas relativamente autónomos de creencias e ideas para legitimar el poder.

Por tanto, con la aparición de un centro político diferenciado nos encontramos con dos niveles y conceptos acerca de lo que sean la política y el poder:

En primer lugar, la *política en sentido amplio*, como gobierno de las situaciones sociales por medio del poder social. Este poder social, en las sociedades con una estratificación relativamente compleja, deriva del control de determinados recursos o esferas de actividad por parte de algunos individuos o grupos.

Recursos tales como las armas (golpistas, terroristas, bandas criminales); la tierra, las fuentes de energía, las materias primas, el trabajo, el capital o las empresas; la tradición y la ideología, junto con la religión, la educación, la propaganda y el conocimiento especializado, que determinan las creencias, los conocimientos y los sistemas de valores; o, finalmente, los diversos medios de esparcimiento y ocio (desde las salas de juego hasta el tráfico de drogas).

El control de estos recursos o esferas de actividad da lugar a la posesión de un poder social que permite a quienes lo detentan conseguir que numerosos individuos y grupos obedezcan sus decisiones con el fin de evitarse daños, o porque creen que deben hacerlo, o porque les interesa para conseguir algo a cambio.

En segundo lugar, la *política en sentido estricto*, como actividad dirigida al gobierno de la situación social global que denominamos sociedad, por medio del poder político o poder nuclear de la misma. Este poder deriva fundamentalmente de la coerción y de las creencias acerca de su legitimidad⁷ y se caracteriza por desempeñar dos funciones básicas y exclusivas, como son la de determinar las metas y prioridades del conjunto y establecer y mantener el orden del mismo.

El poder social, por tanto, actúa en este segundo nivel o como un medio para acceder directamente al poder político o como un medio de influencia sobre él. Es decir, en este segundo caso, como un recurso utilizable para gobernar indirectamente.

⁷ Sobre los conceptos relacionados de *legitimidad* y *autoridad* existen diversas definiciones, en muchos casos contradictorias. Ver, por ejemplo, FRIEDRICH (1968, pp. 243 ss.).

Desde mi punto de vista, ambos conceptos, legitimidad y autoridad, se refieren a la capacidad de crear expectativas de obediencia, por lo que transforman el poder en consensual. La diferencia entre ellos es que mientras que la legitimidad se refiere al sistema en su conjunto —y así se dice, por ejemplo, que el poder es legítimo cuando los gobernados creen que los principios en que se basa son justos o correctos—, la autoridad se refiere a los diversos roles particulares de un sistema político.

La autoridad política es el poder consensual que posee un individuo o grupo que desempeña el rol dirigente en un sistema. Este poder emana, o bien directamente de los principios de legitimidad del sistema y de sus normas de distribución del poder, o bien de la capacidad del dirigente de conectar con los valores y creencias de los gobernados, o bien de ambas cosas a la vez.

La autoridad política puede ganarse y perderse, y su pérdida puede afectar a la legitimidad del sistema cuando en éste el poder está monopolizado por el individuo o grupo cuya autoridad entra en crisis.

tamente, determinando o condicionando las decisiones de los detentadores del poder público.

Este proceso de transformación política, desde la sociedad tribal al Estado moderno, se produce en el transcurso de la historia humana, desde sus orígenes hasta la actualidad, creándose durante él diversas formas organizativas del poder político que analizaremos a continuación.

III. LA EVOLUCIÓN DEL PODER. LOS MODELOS HISTÓRICOS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA SOCIEDAD

1. LAS FORMAS POLÍTICAS PREESTATALES

La sociedad acéfala, la sociedad segmentada, la ciudad-Estado, el imperio burocrático y la sociedad feudal constituyen las formas de organización política desarrolladas por la humanidad antes de la aparición del Estado. Analizaremos brevemente cada una de ellas ⁸.

A) *La sociedad acéfala*

Los casos concretos más estudiados de este tipo de sociedad son los de los indios americanos y la sociedad esquimal ⁹.

Éste es un tipo de sociedades no sedentarias, que viven de la caza y la pesca, y en las que el nivel de desarrollo económico es escaso. Se mueven en el límite de la supervivencia, sin posibilidad de acumulación de un excedente económico.

Salvo por razones de sexo y edad, existe en estas sociedades escasa diferenciación de roles, de manera que cada uno de sus miembros masculinos adultos realiza la totalidad de los roles existentes excepto los del sexo opuesto.

En ellas puede aparecer el rol de jefe, pero tiene escaso poder, además de que suele ser transitorio y *ad hoc*, para ciertas situaciones, de modo que cuando cambian éstas lo hace también el titular del rol. La jefatura no tiene a su disposición ni burocracia ni aparato de coacción. El mando se deriva de las cualidades personales del jefe, aunque pueden darse criterios particularistas para la selección del mismo únicamente dentro de determinados linajes.

El poder se basa principalmente en la tradición y las obligaciones normativas derivadas de ella, a las que puede apelar el jefe para hacerse obedecer, pero a las que también está sometido.

⁸ No es ésta, por supuesto, más que una de las clasificaciones posibles de las formas preestatales de organización política.

Las diferencias clasificatorias suelen producirse con respecto a los primeros elementos de la escala, en la clasificación y descripción de las sociedades previas a la aparición de la *polis* y los imperios burocráticos.

⁹ Ver LOWIE (1967); MIDDLETON y TAIT (1958).

Los medios predominantes de control social son el linaje y la costumbre, de modo que el mantenimiento de la cohesión social se debe principalmente a la existencia de un consenso sobre valores comunes y al problema de la supervivencia en un medio hostil, que dificultan el cuestionamiento de la autoridad cuando ésta se ejerce. La dirección hacia metas es difusa o transitoria, además de escasamente innovadora ¹⁰.

En resumen, en este tipo de sociedades existe una diferenciación estructural escasa, bajo nivel de especialización y la estratificación deriva principalmente de rasgos biológicos tales como el sexo o la edad. La dirección e integración de la sociedad se efectúan por medio de roles de jefatura transitorios y estructuras y normas tradicionales como el linaje y la costumbre. El poder político, por consiguiente, casi no existe como tal poder diferenciado.

B) *La sociedad segmentada*

Los pueblos a los que Southall denominó Estados segmentarios son sociedades estables, sedentarias, basadas en el parentesco, pero también en linajes de significación política que pueden incluir, en algunos casos, a grupos no ligados por el parentesco ni la proximidad, dando origen a un embrión de Estado ¹¹.

Ejemplos concretos estudiados de este tipo de sociedad son el pueblo tiv, en Nigeria, y los ashanti, en Ghana.

Estas sociedades son agrícolas, sedentarias, y por tanto con intereses estables sobre la tierra y el ganado. En ellas existe una estratificación compleja, con varias clases o castas y una aristocracia hereditaria. Su mayor nivel de desarrollo económico permite una cierta acumulación de excedente y la aparición de una elite política diferenciada, que se justifica por medio de una ideología y símbolos religiosos. Se desarrolla, igualmente, una cierta burocracia.

En estas sociedades, el aumento de la población y las necesidades del comercio y la guerra producen la necesidad de nuevas formas organizativas, tales como una organización militar coordinada, un sistema de pesos unificado, un sistema judicial, una jerarquía de cargos políticos interpretada religiosamente, y un sistema de consultas institucionalizadas para la adopción de decisiones en la mayoría de los niveles de gobierno.

El poder es, hasta cierto punto, hereditario, y se encuentra más concentrado que en la sociedad acéfala. «La influencia parece basarse en una combinación de edad y cualidades generales (conocimiento de la magia y de la costumbre), o de riqueza y astucia en la utilización de la riqueza para compensar a la gente por uno u otro servicio. Los ricos pueden verse frenados por los ancianos en la práctica de la influencia política, ya que se considera que la influencia es producto de la brujería y como tal debe someterse a la autoridad pública de los ancianos, autoridad respaldada por la opinión y la costumbre» (Dowse y Hughes, 1975, p. 126).

¹⁰ En el estudio de estos diversos modelos de sociedad y organización política sigo especialmente el libro de DOWSE y HUGHES (1975).

¹¹ Ver SOUTHALL (1959); FORTES y EVANS-PRITCHARD (1940).

Por consiguiente, en estas sociedades existe una cierta diferenciación política, con la aparición de roles de liderazgo estables y hereditarios, así como de aparatos burocráticos especializados. La estratificación es más compleja que en las sociedades acéfalas, y la acumulación de un excedente económico permite la aparición de una elite política seleccionada mediante criterios en parte biológicos, en parte tradicionales, en parte derivados de la riqueza. El poder político es estable y permanente.

C) *La ciudad-Estado*

La ciudad-Estado, cuyos ejemplos más ilustrativos son la Roma republicana y la Atenas de los cinco siglos anteriores a la era cristiana, fue una nueva forma de organización política que antecede directamente, en sus principios y bases ideológicas, al Estado moderno.

La ciudad-Estado surge como consecuencia del desarrollo de una economía basada en el esclavismo, la agricultura y el comercio, que en un momento determinado produce una alta concentración urbana a la que acompaña una gran diferenciación social entre el campo y la ciudad, con la emergencia de nuevas ocupaciones en el comercio, el artesanado, la religión y la educación.

En la evolución histórica de la ciudad-Estado hay un momento en que se produce un desarrollo económico que permite la disponibilidad de nuevos tipos de recursos tales como tierras y gentes no vinculadas por lazos adscriptivos, junto con la aparición de nuevos mercados, internos y externos, y la acumulación de nuevos capitales.

En el ámbito social se produce la aparición de criterios universalistas y de logro en la composición de los emergentes estratos sociales urbanos, lo que da origen a una nueva estratificación, basada en una combinación de tradiciones familiares y de linaje con los rangos derivados de la propiedad de la tierra, y del *status* económico, ocupacional y ritual.

En la esfera política se produce la diferenciación de nuevos roles y actividades, desempeñados por el sistema de rotación y, de acuerdo con el principio de ciudadanía, accesibles a todos los ciudadanos según criterios de igualdad y responsabilidad, legal y política.

Esta realidad política emergente fue interpretada en el ámbito cultural por nuevos símbolos de identidad, basados en la diferenciación entre el cosmos y la realidad política y social, así como en la autonomía moral del individuo, con la consiguiente decadencia de la tradición.

Con estos cambios surgieron nuevos problemas de integración y organización, tales como la necesidad básica de desarrollar reglas e instituciones, económicas y jurídicas, que pudieran superar los viejos lazos e instituciones tribales.

En el ámbito externo, la ciudad-Estado tuvo que enfrentarse también a nuevos problemas políticos, económicos y militares, de carácter intertribal, así como a aquellos propios de las relaciones entre las ciudades-Estado y los emergentes en el ámbito internacional.

En síntesis, como consecuencia de un conjunto de cambios económicos, sociales y culturales, surgió una nueva forma de organización política, con un centro re-

lativamente diferenciado desde el punto de vista estructural, basado en los principios de ciudadanía e igualdad legal y política y en los mecanismos de participación en asamblea de todos los ciudadanos y de rotación de las magistraturas.

Esta forma de organización política, a través de sus principios, será el antecedente inmediato del Estado moderno en la última época del feudalismo.

D) *El imperio burocrático*

Ejemplos de esta forma de organización política son los imperios inca y azteca, el imperio chino desde el siglo I a. C. al XX d. C., y el romano desde el siglo I a. C. hasta el VI d. C., entre otros.

El imperio burocrático se caracteriza por ser una forma política claramente diferenciada, constituida por una burocracia desarrollada presidida por un gobernante de origen divino, que gobierna a un pueblo heterogéneo integrado por súbditos. Éstos carecen de medios de participación y derechos políticos frente al poder y resultan obligados a obedecer por normas de carácter religioso. Por esta razón, los gobernantes tienden, en este tipo de organización política, a crear una religión de carácter estatal.

Los imperios burocráticos nacen cuando se percibe la necesidad de un centro que emprenda o realice grandes objetivos sociales, como la construcción de regadíos y la distribución de las aguas, la realización de grandes monumentos religiosos, y la conquista o evangelización de los pueblos. Para conseguir estos objetivos se desarrolla un ejército y una burocracia encargada de la coordinación de los distintos grupos, la recaudación de impuestos, el reclutamiento de tropas y mano de obra, etc.

La burocracia, en este tipo de sistema, desempeña otra función añadida que es la de constituir una base para el poder del gobernante, en la medida en que es reclutada a partir de estratos sociales diferentes de la aristocracia tradicional.

En este sistema, la diferenciación funcional del centro está limitada por la legitimación religiosa del gobernante, lo que no exige una elaboración ideológica autónoma, así como por la existencia de una población compuesta por súbditos, lo que excluye la necesidad de mecanismos e instituciones de participación.

No obstante, la composición de la sociedad imperial era muy heterogénea, por lo que los diversos intereses tenían que ser integrados por la burocracia o la coerción. Por esta razón, uno de los problemas políticos claves del gobernante era el control de la burocracia, la policía y el ejército.

La historia de los imperios se desenvuelve en gran parte a través de conjuras palaciegas de parientes traidores y generales triunfantes y ambiciosos. Por eso, el mantenimiento en el poder del gobernante dependía de sus buenas relaciones con la elite burocrática, militar, aristocrática y eclesiástica.

En el imperio, la esfera política se convirtió en el medio principal para mantener unida una sociedad altamente heterogénea, en la que los viejos lazos de linaje ya no eran suficientes para mantener la cohesión social.

Por consiguiente, en el imperio burocrático existe una clara diferenciación política, con un poder de carácter patrimonial, personalizado en una dinastía cuyo

poder está legitimado por creencias religiosas, y una burocracia ampliamente desarrollada. El poder político desempeña un papel constitutivo en la dirección e integración de la sociedad, aunque desde el punto de vista cultural no existe una esfera política claramente autónoma de la religiosa.

La decadencia del imperio burocrático, en general, fue debida a la excesiva demanda de recursos por parte del centro, tanto económicos como de mano de obra. Esto acabó por minar las bases de la estructura económica, produciendo la extensión de la agricultura de subsistencia, la disminución del comercio, la focalización local del poder y la disminución de la efectividad de la burocracia.

La consecuencia de esta decadencia de los imperios, en algunos casos, fue la aparición de una forma nueva de organización política como el feudalismo (Eisenstadt, 1966; Kennedy, 1989).

E) *El feudalismo*

El feudalismo es un sistema basado en una economía agrícola y en una gran autonomía local, cuyo foco principal de poder es la aristocracia nobiliaria, relacionada por vínculos de vasallaje con el rey, y cuyo deber principal consiste en la prestación de apoyo militar al mismo.

Aunque, en principio, el señor feudal lo era solamente a título vitalicio, puesto que las tierras pertenecían al trono, con el tiempo su situación acabó convirtiéndose en hereditaria. Igualmente, los señores feudales fueron limitando a su propia clase el derecho a portar armas, de modo que el llevarlas se convirtió en símbolo de nobleza.

La sociedad feudal se caracterizaba por una situación de inseguridad general y de rencillas entre los señores feudales, como consecuencia de las invasiones exteriores y de la caída del Imperio.

Por ello, los campesinos necesitaban la protección del señor feudal a cambio de vasallaje, lo que les obligaba al cultivo de las tierras del señor y a pagarle tributos anuales en especie.

El derecho y la administración de justicia, en la sociedad feudal, estaban descentralizados, en forma de costumbre y jurisdicción señorial.

La ideología que justificaba esta desigualdad y el orden político era la de una jerarquía que reflejaba el orden divino y permitía a los hombres superar su propia situación de anarquía derivada del pecado original.

En principio, las relaciones políticas eran relativamente sencillas, al basarse en una cadena de vínculos de vasallaje jerarquizados en que se debía obediencia a aquél al que se había rendido homenaje. Pero existían también la Iglesia y las ciudades como poderes independientes. La primera ejercía influencia sobre el poder central y sobre la sociedad por medio de la interpretación de la moral y el derecho consuetudinario. Las segundas, habitadas por una población libre que se dedicaba al comercio y a la manufactura y que por ello necesitaba de un sistema legal más complejo, ejercían un papel de contrapeso al poder feudal, disfrutando de autonomía local. Los gremios constituían, en las ciudades, la estructura de poder social organizado, junto con las instituciones políticas locales.

La sociedad feudal, en síntesis, estaba constituida por estamentos adscriptivos y jurídicamente desiguales, el principal de los cuales era la nobleza, que detentaba el poder económico, militar y político. La gran masa de la población dependía de la agricultura y del poderío feudal, con la excepción de la población de las ciudades y de los eclesiásticos¹². El poder político era difuso, poliárquico, y la estratificación social derivaba principalmente de la estructura del poder político.

A medida que las ciudades se fueron desarrollando —en muchos casos apoyadas por el rey para contrapesar el poder feudal— y se intensificó el tráfico comercial y la producción manufacturera, fue declinando correlativamente el poder feudal e incrementándose el del rey. Con ello se entra en una nueva fase de la evolución histórica, en la que aparece la sociedad capitalista y el absolutismo como primera forma del Estado moderno.

2. EL ESTADO Y SU EVOLUCIÓN

El Estado es la más reciente forma de organización política, que hoy se ha transformado en universal. Nació en Europa, en la Edad Moderna que comienza en el siglo XVI, y ha ido instaurándose como forma de organización política de las sociedades en un proceso que dura hasta el siglo actual.

El concepto de *modernización* intenta abarcar este proceso de cambios sociales y políticos que comienza en Europa a partir del feudalismo y el absolutismo, se extiende a América del Norte y Sur, y posteriormente, durante los siglos XIX y XX se propaga por Oceanía y los continentes asiático y africano¹³.

K. W. Deutsch (1961) resumió en el concepto de *movilización social* el contenido del proceso de modernización, definiendo a aquélla como «el proceso por el cual los núcleos principales de los antiguos vínculos sociales, económicos y psicológicos, son erosionados y rotos, y la gente queda disponible para nuevas pautas de socialización y comportamiento».

El resultado de este proceso de modernización, social y política, es la aparición de una sociedad nacional moderna, organizada políticamente en forma de Estado.

La sociedad moderna lleva en sí misma la semilla de un cambio social crecientemente acelerado, de manera que las estructuras y relaciones sociales basadas en la costumbre y la tradición son sustituidas por otras nuevas, que derivan de los mecanismos del mercado, la negociación, la especialización funcional, el utilitarismo y la racionalidad instrumental.

Así, por ejemplo, la familia extensa, económicamente autárquica y adscrita a grupos de linaje, es sustituida por la familia nuclear, integrada en los procesos generales de intercambio a través del mercado, de socialización colectiva y de uso de los servicios públicos institucionales. Desde entonces, la actividad económica se

¹² Ver, sobre el feudalismo, PIRENNE (1939); BLOCH (1965); HISTORIA UNIVERSAL SIGLO XXI. Tomos 10, 11 y 12. Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1971.

¹³ Sobre el concepto de *modernización*, ver LERNER (1958); PASQUINO (1974); ALMOND y POWELL (1972); HUNTINGTON (1971); APTER (1967, 1970); EISENSTADT (1968).

realiza en el seno de las empresas, la socialización se efectúa por las escuelas y medios de comunicación, y la atención sanitaria en una red pública de hospitales.

La sociedad moderna se basa en el maquinismo y el cambio tecnológico, lo que trae consigo un intenso incremento de la productividad y de la movilidad física, social y psíquica de la población, con los consecuentes procesos de urbanización, industrialización, emergencia y ascenso de nuevas clases y grupos sociales, marginación de otros, expansión de los medios de comunicación y del sistema educativo, etc.

Estos procesos de cambio social provocan el derrumbe de la tradición, la disgregación de los antiguos grupos de *status* y su sustitución por otros nuevos derivados de la estructura de clases emergente, y la concepción del cambio como un valor positivo, a consecuencia de la secularización cultural, la transformación del sistema de valores y el individualismo.

Asimismo, la percepción de este conjunto de cambios y de su universalidad, que hace que todos se vean afectados por ellos, activa o pasivamente, produce una demanda amplia y expansiva de igualdad, jurídica, social y política: de participación concreta de todos los grupos en los diversos ámbitos de la vida social.

En el nivel cultural, las distintas esferas y sistemas de valor se diferencian entre sí y se hacen más autónomas y elaboradas simbólicamente, separándose la religión, la filosofía, la ciencia y la moralidad, y surgiendo la necesidad de nuevos sistemas ideológicos para explicar y fundamentar el orden social y político. La legitimidad tradicional es sustituida por la carismática y la racional-legal.

En términos de Eisenstadt (1971, p. 318), a nivel sociopsicológico aparece una «nueva perspectiva cultural» que

enfatisa el progreso y la mejora, la felicidad y la expresión espontánea de las habilidades y sentimientos, la individualidad como un valor moral y la importancia concomitante de la dignidad y eficiencia del individuo.

[...] Se produce un desarrollo correlativo de ciertas nuevas orientaciones, rasgos y características de la personalidad: mayor habilidad para adaptarse a horizontes sociales más amplios, el desarrollo de un ego más flexible, de esferas más amplias de interés y de una creciente empatía potencial hacia otras personas y situaciones [...] [así como] [...] la acentuación del presente como la dimensión temporal significativa de la existencia humana.

En la esfera política, la modernización consiste en la creación de un Estado nacional que, mediante su institucionalización en un régimen político estable, sea capaz de impulsar y conducir el proceso de modernización social.

En general, los diversos autores conciben el *desarrollo político* como la capacidad de una sociedad para definir y ejecutar los objetivos sociales globales, así como para mantenerse integrada.

Por ejemplo, Almond y Powell (1978, p. 358) afirman que

se ha considerado al desarrollo político, en primer lugar, como la emergencia de agencias políticas especializadas, ejecutivas y burocráticas, capaces de definir metas colectivas y ejecutarlas, en el ámbito nacional e internacional. En segundo lugar, como la aparición de instancias generales de articulación y agregación, tales como partidos políticos, grupos de interés, y medios de comunicación que realicen el objetivo de vincular a los diversos grupos de la población con las agencias de definición y ejecución de metas anteriormente mencionadas.

Este proceso de modernización o desarrollo político, por tanto, se define por dos requisitos: el de la existencia de un Estado propiamente tal, con sus capacidades de penetración, regulación y distribución, y el de la institucionalización de un régimen estable, legítimo, que posibilite la integración y la participación de los diversos grupos.

La transición hacia el Estado moderno, desde los sistemas políticos previos, implica un proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, y significa la ruptura del orden político tradicional, basado en la legitimación de los dirigentes por referencia a poderes ajenos a sus propias sociedades, tales como la vinculación con los dioses o el destino. Con el desarrollo del Estado, la legitimación se basa en el consenso de masas y en la responsabilidad ante ellas de sus dirigentes.

Por otra parte, este nuevo orden político es el de una sociedad nacional o civil, en el que todos los ciudadanos participan de las mismas instituciones políticas centrales en situación de igualdad, independientemente de su origen territorial, tribal o religioso, relaciones de parentesco o *status*.

El Estado moderno, en definitiva, es una nueva forma de poder político, de carácter territorial, que pretende monopolizar el poder de coerción y regulación, mediante su institucionalización como poder soberano a través de un ordenamiento jurídico unitario e igualitario.

Con él aparecen unas instituciones políticas centrales que despersonalizan y despatrimonializan el poder, tales como los parlamentos, los gobiernos, la administración pública, el ejército nacional, la hacienda pública, y un sistema unificado y general de resolución de conflictos.

Este proceso de institucionalización típico del Estado implica en sí mismo el transformarlo en el foco de identidad y conflicto de la sociedad nacional, en el que los diversos grupos sociales pretenden participar o influir a fin de determinar o condicionar sus decisiones.

El Estado moderno, por consiguiente, se encuentra con un problema en cierto modo dilemático: el de gobernar una sociedad aceleradamente cambiante sin perder la estabilidad. Es decir, el problema de institucionalizar el cambio, o cambiar ordenadamente. El orden y el desarrollo, por consiguiente, son los dos objetivos y problemas fundamentales del Estado actual.

Partiendo de la caución previa de que es muy difícil sintetizar en unas pocas páginas la historia moderna y contemporánea, intentaré hacer un esbozo de este proceso de emergencia y desarrollo del Estado, teniendo en cuenta que la secuencia de fases en que este proceso se desarrolla se describe a nivel general, por lo que se omiten las variaciones y retrocesos que han experimentado los países concretos.

El Estado, como nueva forma de organización política, atraviesa distintas fases, desde sus orígenes a través de la Monarquía absoluta, hasta la crisis actual: del Estado de Bienestar, del comunismo, y del Estado en general ¹⁴.

¹⁴ Para una historia del Estado, ver CROSSMAN (1974); BENDIX (1992); LASKI (1974); KRADER (1972); BURDEAU (1975); GARCÍA PELAYO (1977); SKOCPOL (1979); TILLY (1975, 1992); LOWI (1992).

A) *La Monarquía como forma de transición desde el feudalismo a la sociedad moderna*

En un primer momento, desde finales del siglo xv, la Monarquía absoluta se constituye en motor de la transición desde la sociedad feudal autárquica, agrícola, estamental y poliárquica. Mediante la centralización, la burocratización, y la unificación territorial, jurídica y económica, se perfilan los rasgos básicos del Estado moderno y la sociedad nacional, capitalista y de clases.

Este Estado, mediante sus políticas mercantilistas y de creación de una moneda única, así como por medio de un orden jurídico legislativo que sustituye a la costumbre local, y unos sistemas fiscal, burocrático, judicial y militar unificados, abre camino a dos siglos de consolidación y lento desarrollo económico y social del nuevo orden capitalista.

B) *El Estado liberal*

Con las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, de los siglos xvii y xviii, las nuevas fuerzas sociales burguesas liberadas por el desarrollo capitalista consolidan su poderío económico y su hegemonía social y política, sustituyendo la Monarquía absoluta por el Estado liberal. Éste se constituye como un Estado representativo y oligárquico —en el que el derecho de participación política corresponde sólo a aquellos que tienen patrimonio o títulos académicos—, limitado por la razón, los derechos fundamentales, la separación de poderes y el *laissez faire, laissez passer*. El liberalismo económico sustituye al intervencionismo mercantilista por la libertad de empresa y de mercado y la libre contratación, frente a las restricciones de la época anterior.

Durante el siglo xix se produce un acelerado proceso de modernización en los países centrales del continente europeo, intensificado por los descubrimientos científicos y tecnológicos, el maquinismo, el ejercicio ilimitado del imperialismo, la especulación financiera, el comercio internacional y la industrialización y sobreexplotación de los trabajadores.

A pesar de este progreso acelerado, no obstante, desde mediados del siglo xix la sociedad capitalista y el Estado liberal comienzan a encontrar un techo que se manifiesta en una doble crisis: por un lado, la sobreproducción origina recesiones cada vez más agudas y, por otro, emerge una crisis de legitimidad política cada vez más intensa, derivada de la contradicción de los mecanismos oligárquicos de representación con los principios de libertad e igualdad, y de la inadecuación de las políticas económicas liberales para resolver los graves problemas sociales de las clases populares.

Por ello, durante la segunda mitad del siglo xix se intensifica el conflicto, en ocasiones revolucionario, entre el Estado liberal y las fuerzas que lo apoyaban, y los nuevos movimientos democráticos y socialistas que propugnaban una transformación del orden social y político.

C) *La crisis del Estado liberal y su transformación*

La crisis del Estado liberal da lugar, desde finales del siglo xix, o bien a reformas políticas de las que surge el Estado democrático, basado en el sufragio

universal y en la participación de masas, o bien, durante el primer tercio del siglo XX, a procesos revolucionarios o contrarrevolucionarios de los que emergen otras dos nuevas formas políticas, constituidas por el Estado comunista y el fascista. Ambas constituyen la respuesta totalitaria radical a la crisis del Estado liberal y del capitalismo de principios del siglo XX. Más adelante veremos las características distintivas de ambos tipos de Estado.

Además de la crisis principal del Estado liberal a que nos acabamos de referir, los principios de libertad del siglo XIX produjeron también la aparición de movimientos nacionalistas que, en diversos momentos y lugares, colisionaron con las definiciones territoriales de los grandes Estados realizadas en el Congreso de Viena de 1815, o con sus tendencias expansionistas o imperialistas.

Por otra parte, las relaciones internacionales de la época contemporánea, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, se basaban en un equilibrio de poder entre las grandes potencias europeas mediante sistemas de alianzas multidireccionales, que fomentaban el incremento de la tensión militar y conflictos locales con el fin de frenar potenciales desequilibrios de poder.

De manera que gran parte de la historia del siglo XIX se ve sacudida, además de por los conflictos derivados de la crisis del Estado liberal, por aquellos otros producidos por la lucha por la autodeterminación de los pueblos y por el enfrentamiento entre los grandes Imperios y Estados europeos en sus fronteras metropolitanas o coloniales. La Primera Guerra Mundial, a principios del siglo XX, representa el momento culminante de estos conflictos de poder entre Estados, y constituye un factor complementario y desencadenante de la crisis central del Estado liberal mencionada anteriormente.

D) *El Estado democrático-social y su crisis*

La transformación democrática del Estado liberal, que permite el acceso de nuevos grupos al poder político, así como el miedo al comunismo, y el intento de encontrar soluciones a la profunda recesión de los años treinta, dan lugar a una transformación radical de las políticas estatales y del papel del Estado en la sociedad.

La influencia de Keynes, el laborismo inglés, la socialdemocracia sueca y el *New Deal* de Roosevelt en Estados Unidos transforman al Estado liberal en intervencionista, mediante políticas anticíclicas basadas en un sistema fiscal redistributivo, el desarrollo de la Seguridad Social, el déficit público, y las grandes obras y empresas públicas.

El Estado liberal se transforma en Estado social, que interviene en la economía y la sociedad con el fin de estimular el desarrollo y proporcionar, mediante mecanismos reguladores y de seguridad social, unas condiciones de vida mínimas a la gran mayoría de la población.

De manera que, en este marco político y económico, se producen cuatro décadas de intenso desarrollo del mundo occidental que permite el acceso al consumo de las grandes masas de la población, y fomenta el «aburguesamiento» del proletariado, la aceptación del reformismo por los grandes partidos de la izquierda y el crecimiento del aparato burocrático del Estado y sus competencias y recursos.

Durante estos años, a nivel internacional se produce la desaparición del fascismo como forma de Estado, después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial, y la división del mundo en dos grandes bloques —comunista y capitalista— que compiten por imponer su hegemonía. La dinámica de la «guerra fría» se impone de este modo, como alternativa al conflicto nuclear, mediante la carrera de armamentos y el enfrentamiento a través de guerras locales en los países del Tercer Mundo recién descolonizados.

Aunque el fascismo desaparece, surge el autoritarismo como forma política no democrática de desarrollo en el bloque capitalista.

Durante los primeros años de la década de los setenta esta situación entra en crisis: las políticas económicas keynesianas del Estado de bienestar comienzan a resultar inoperantes, produciéndose simultáneamente al encarecimiento de los precios de la energía, estancamiento, inflación, paro y crisis fiscal del Estado.

El modelo de desarrollo capitalista seguido hasta ese momento entra en crisis, arrastrando a los autoritarismos europeos en Portugal, Grecia y España, al tiempo que Estados Unidos pierde la guerra de Vietnam y en Irán la dictadura del Sha es sustituida por el fundamentalismo de Jomeini.

A una corta etapa de desconcierto y crítica de la situación de crisis del Estado social, le sigue el largo período de hegemonía conservadora y neoliberal que todavía vivimos y que comienza con los gobiernos de Margaret Thatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989), en Gran Bretaña y los Estados Unidos.

La solución neoliberal a la crisis del Estado social se puede caracterizar por el énfasis en el mercado frente al Estado como mecanismo de superación de la crisis. Y esto implica reducir el Estado, su intervencionismo y su tamaño, mediante la disminución de las prestaciones sociales en sanidad, desempleo y Seguridad Social en general, la privatización de empresas públicas, la desregulación, el equilibrio presupuestario, y el control de la inflación mediante la moderación salarial y una política monetaria restrictiva.

Es en este marco político y económico cuando, en los años recientes de las dos últimas décadas, se va a producir lo que el Club de Roma ha denominado «la primera revolución mundial»¹⁵, una etapa histórica radicalmente nueva, la de la sociedad posindustrial (Bell, 1976), que se caracteriza por una radicalización y aceleración muy intensa del cambio social, producto de la revolución tecnológica basada en la informática, las telecomunicaciones y la automatización del trabajo.

Esta «tercera ola» revolucionaria (Toffler, 1984), que sigue a las revoluciones agrícola e industrial, da origen a la emergencia de un nuevo tipo de «sociedad informacional», basada en la creación y procesamiento de la información como fuente de productividad, gestión y poder (Toffler, 1990, 1994) (Guille, 1987).

Los efectos de esta revolución han sido y seguirán siendo asombrosos: a finales de la década de los ochenta ha barrido al comunismo, sacudido por una profunda crisis económica, política y cultural e incapaz para adaptarse al cambio. Ha hecho el mundo pequeño y creado una sola cultura mundial, debido a la revolución de las telecomunicaciones y la difusión instantánea de los acontecimientos, pautas

¹⁵ V. KING y SCHNEIDER (1991).

culturales y decisiones. Ha internacionalizado y globalizado la economía, al crear mercados mundiales que transmiten instantáneamente cambios de productividad, innovaciones tecnológicas, imágenes de productos y decisiones financieras. Ha transformado radicalmente la estructura social, haciendo obsoletos gran parte de los roles y ocupaciones de la industrialización anterior, creando paro estructural y marginación, cambiando la distribución de tiempo de trabajo y de ocio y haciendo emerger nuevos grupos técnicos y profesionales ascendentes. Ha cambiado las relaciones internacionales, desplazando el poder hacia el Pacífico y sustituyendo la anterior dialéctica entre bloques por un nuevo mundo multipolar, que revitaliza el papel de las instituciones internacionales y mundiales.

En esta nueva situación, el conflicto principal posiblemente sea un conflicto entre civilizaciones (Huntington, 1993), que de momento se concreta en el enfrentamiento Norte-Sur del mundo desarrollado con el fundamentalismo. Y, finalmente, ha hecho entrar en crisis, después de cuatro siglos, al propio Estado, que resulta incapaz de gobernar la sociedad. Esta crisis afecta a la propia estructura del poder, que comienza a cambiar de sede y a depositarse en las instituciones mundiales, así como a la cultura política, cuyas dimensiones nacionales, valores e ideologías aparecen cada vez más como inadecuadas para comprender y orientar la vida política y social.

IV. EL PODER POLÍTICO ACTUAL

El poder político actual, por consiguiente, es todavía y predominantemente un poder estatal. En transición, no obstante, debido al desbordamiento de los marcos nacionales por la mayor parte de los procesos socioculturales y políticos emergentes. Esta nueva situación provoca la aparición de nuevos problemas y demandas que ya no pueden ser resueltos en el marco del Estado. Problemas medioambientales y demográficos, tales como el efecto invernadero y la necesidad de diseñar un desarrollo sostenible, la explosión demográfica y las migraciones masivas, o el aumento de la distancia entre los países desarrollados y subdesarrollados no pueden ser tratados desde el Estado nacional, sino desde instancias supranacionales o mundiales.

Y tampoco se puede continuar en la situación de vacío ideológico actual, pues la crisis de las viejas ideologías está fomentando la xenofobia, el fundamentalismo, el nacionalismo excluyente y la intolerancia.

Del estudio sumario que hemos hecho en los apartados anteriores sobre las formas del poder se puede extraer una proposición aproximativa acerca del desarrollo del poder político. Se puede decir que existe una correlación positiva entre un cambio en el sistema de estratificación y un cambio en las características y funciones del poder: cuando la diferenciación social es escasa y la estratificación adscriptiva y particularista, no existe un poder político diferenciado, sino que está inmerso en los grupos sociales. En ellos reside la dirección y el control del comportamiento social, y la resultante global para el conjunto de la sociedad se deriva de la interacción no mediada entre los grupos.

La política, en este caso, es necesario interpretarla utilizando modelos de interacción y equilibrio particularista, al igual que sucede en la actualidad con la política internacional.

Por el contrario, en el momento en que por razones de desarrollo económico, o de cambios ecológicos, tecnológicos o políticos (expansión y conquista, por ejemplo), se liberan recursos —humanos y materiales— de la vinculación adscriptiva previa, o aparecen recursos nuevos, surge un poder político diferenciado, con nuevas funciones de dirección e integración social.

La aparición del Estado implica una transformación de la política, en el sentido estructural y cultural. Con él aparecen roles especializados de dirección y sistemas de legitimación seculares, distintos de los tradicionales de carácter tribal y religioso. A partir de entonces, la política tiene que ser interpretada por medio de modelos organísmicos o cibernéticos. Es decir, modelos en los que existe un centro autónomo de dirección y articulación del conjunto del sistema, con objetivos y estructuras propios y que incluso puede llegar a adquirir la capacidad de autotransformarse.

La enumeración clásica de los rasgos típicos del poder estatal como un poder territorial y soberano, que monopoliza la coerción y la sanción del derecho, corresponde a una definición descriptiva y menos teórica de este proceso de la diferenciación estructural en que consiste la aparición del Estado.

De la observación de la situación política actual puede inferirse la hipótesis de que la revolución de la tercera ola, que produce la aparición de nuevos «recursos libres flotantes» que sobrepasan los marcos nacionales y modifican el sistema de estratificación actual, hará aparecer nuevas formas políticas, más amplias y menos burocráticas de dirección, integración y control (Bell, 1976; Toffler, 1984, 1990).

V. EL PODER POLÍTICO COMO SISTEMA

En el análisis del poder estatal, desde los primeros momentos de su aparición, se ha intentado definir diversas funciones o modos recurrentes de actividad típicos del poder político. Desde la clásica teoría de la división de poderes de Montesquieu (1972) hasta la neoclásica de Almond y Coleman (1970), cada autor ha intentado tipificar y clasificar las actividades del poder político.

Estas clasificaciones tienden generalmente a identificar diversas funciones desempeñadas por estructuras especializadas, partiendo del presupuesto de que las funciones son las mismas en todos los Estados, aunque las estructuras puedan variar. De este modo, la identificación de unas funciones universales sirve para el análisis comparativo de los diversos sistemas y para la evaluación de la mayor funcionalidad o disfuncionalidad política de las diversas estructuras concretas.

Sin embargo, lo que no se precisa con claridad en muchas ocasiones es si el concepto de función se refiere a la función del poder político para la sociedad o a la de una estructura concreta para el conjunto del sistema político —concepto, este último, también impreciso en muchas ocasiones—.

Como ya he apuntado páginas atrás, en el tratamiento de este tema parto del postulado de que la política es la actividad de dirección, ordenación e integración de las situaciones sociales; actividad sin la cual las situaciones no existen. El poder político, por consiguiente, realiza estas funciones para la sociedad, y cuando no las realiza, o la sociedad desaparece y el poder político se derrumba, o el poder político es sustituido por otro para evitar la descomposición social.

A partir de esta tesis de las funciones del poder político, no obstante, conviene precisar más, identificando lo que podríamos denominar como operaciones típicas del poder o procesos de gobierno de la sociedad ¹⁶. Considero que éstas son las siguientes:

1. Una *actividad de dirección suprema de la sociedad*, consistente en:

La determinación de la orientación política, que se concreta en la definición de la situación, el establecimiento de los grandes objetivos sociales y la determinación de las estrategias y tácticas pertinentes.

La defensa, exterior e interior.

La normación, o establecimiento de las normas generales y superiores de la sociedad.

2. Una *actividad de ordenación e integración de la sociedad*, que se subdivide a su vez en:

La actividad administrativa, mediante la cual se ejecutan las normas y decisiones generales, se proporcionan servicios públicos a la población, y se extraen los recursos materiales y humanos necesarios para el funcionamiento del poder político.

La actividad judicial, mediante la cual se adjudica el derecho preferente a los intereses conflictivos en los casos concretos.

La actividad político-partidista, mediante la cual los diversos grupos determinan sus proyectos, estrategias y tácticas políticas, movilizan apoyos para los mismos y atienden al reclutamiento de los titulares de los cargos públicos y a su sucesión en el poder político (ver el cuadro número 1).

CUADRO N.º 1

Procesos de gobierno de la sociedad

DIRECCIÓN SUPREMA	ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN
Orientación política Defensa exterior e interior Normación	Actividad administrativa Actividad judicial Actividad político-partidista

La realización de cada una de estas operaciones o procesos de gobierno es compartida, generalmente, por varias estructuras o instituciones. Así, por ejemplo, la determinación de la orientación política la realizan fundamentalmente los órganos de dirección de los partidos, los medios de comunicación social, los gobiernos y, en

¹⁶ Véase, para este tema, FRIEDRICH (1968, Cuarta parte); WISEMAN (1971); EISENSTADT (1966).

En la elaboración de este esquema de los procesos de gobierno, sigo en alguna medida la clasificación de Eisenstadt.

su caso, los electores. La normación la realizan los parlamentos, los gobiernos y determinados órganos de la administración, etc.

La realización de esta actividad de gobierno por parte del poder político es una respuesta a proyectos, problemas y demandas sociales, y la adopción de decisiones y ejecución de acciones en que consiste esta acción de gobierno produce unos resultados en la sociedad que redundan en un cambio la situación social y en una transformación de los proyectos, problemas y demandas iniciales.

Por eso, la actividad política de una sociedad puede considerarse como un flujo constante y cambiante de información y coerción entre diversas unidades estructurales interdependientes, que mantienen unas relaciones relativamente estables entre sí. Esta interdependencia permanente entre unidades relativamente estables da lugar a un *sistema*, es decir, a una realidad nueva con sus propias pautas de comportamiento y variación.

VI. LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS EN LA CIENCIA POLÍTICA

La elaboración metódica de la concepción del poder político como sistema comenzó a producirse en Norteamérica a partir de la Segunda Guerra Mundial, por influencia de la «teoría de los sistemas generales» desarrollada por Bertalanffy. Desde aquella época y hasta la actualidad, la teoría de los sistemas impregna, como un nuevo paradigma, los diversos enfoques de ciencia política y, en general, de las diversas ciencias sociales.

Como afirmaba ya entonces Ackoff (1959),

[...] La tendencia a estudiar los sistemas como entidades, más que como conglomerados de elementos, es coherente con aquella otra, propia de la ciencia contemporánea, a dejar de aislar los fenómenos en contextos estrechamente limitados, y a examinar preferentemente la interacción, en el marco de porciones cada vez más amplias de la naturaleza. Bajo el rótulo «investigación de sistemas» y sus muchos sinónimos hemos sido testigos de la convergencia contemporánea de muy diversos desarrollos científicos especializados [...]. Estos diversos programas de investigación, y muchos otros, se encuentran entrelazados en un esfuerzo de investigación cooperativo que abarca un espectro constantemente creciente de disciplinas científicas y técnicas. Estamos participando en lo que probablemente sea el esfuerzo más omnicompreensivo que se haya hecho hasta ahora por alcanzar una síntesis del conocimiento científico.

El concepto de *sistema* es el de un conjunto cohesivo e interdependiente de elementos que interactúan entre sí y con el ambiente, pero que no puede ser descrito ni entendido como la mera suma de sus partes. Éstas, en efecto, actúan de modo distinto que si estuvieran aisladas, ya que su comportamiento depende del de las demás y de la lógica global del conjunto del sistema¹⁷.

¹⁷ Para BERTALANFFY (1973, p. 17), por ejemplo, un *sistema* «... consiste en partes en interacción... Un sistema, o “complejidad organizada” puede definirse por la existencia de “interacciones fuertes”, o interacciones que no son triviales, es decir, no lineales». Ver, también, del mismo autor, «Perspectivas en la teoría general de sistemas» (1979), «Tendencias en la teoría general de sistemas» (1978).

Por lo que se refiere a los *sistemas sociales*, es clásica la definición de PARSONS (1982, p. 17), según la cual «[...] un *sistema social* —reducido a los términos más simples— consiste, pues, en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a “obtener un óptimo de

A lo largo de su evolución en las ciencias sociales, la teoría de los sistemas ha elaborado diversos modelos analíticos con el fin de describir el comportamiento de aquéllos:

a) En primer lugar, el *modelo estructural-funcional*, derivado de una cierta concepción de los organismos vivos y muy utilizado en antropología y sociología¹⁸.

Para el estructural-funcionalismo, los sistemas vivos són «sistemas abiertos», es decir, que mantienen un flujo continuo de intercambio con su ambiente. A pesar de lo cual, se mantienen en un «estado constante». Cada una de sus partes o subsistemas ocupa una posición estable, formando en conjunto una estructura. Estos subsistemas desempeñan una serie de funciones que contribuyen a la continuidad estructural y a la supervivencia del sistema.

De acuerdo con Merton (1957, p. 49), este enfoque sigue los siguientes pasos metodológicos:

En primer término, se establecen ciertos *requisitos funcionales* de los organismos, que tienen que satisfacerse para que estos sobrevivan o funcionen con algún grado de eficacia. En segundo lugar, se realiza una descripción concreta y detallada de los dispositivos (estructuras y procesos) mediante los cuales se satisfacen típicamente esos requisitos en casos «normales». En tercer lugar, si se destruyen algunos de los mecanismos típicos que satisfacen tales requisitos, o se encuentra que funcionan de manera inadecuada, el observador se sensibiliza para la necesidad de descubrir *mecanismos compensatorios* (si los hay) que cumplan la función necesaria. En cuarto lugar, e implícita en todo lo anterior, hay una exposición detallada de la estructura para la cual valen los requisitos funcionales, así como de los dispositivos mediante los cuales se cumple la función.

El énfasis principal del enfoque estructural-funcional es el equilibrio, el mantenimiento del sistema, mediante mecanismos homeostáticos. Carece, por el contrario, de una percepción de la heterostasis, es decir, del cambio, la producción de estados improbables, la creatividad, la emergencia de nuevos sistemas, etc.

En el ámbito de la ciencia política, el más típico representante del estructural-funcionalismo es Almond, con su modelo de las funciones del sistema político¹⁹.

Para él,

el análisis de las estructuras políticas y de su relación con las funciones permite describir y comparar sistemas muy diferentes. Nosotros hemos definido el concepto de sistema, y la tipología de las funciones, de manera que impliquen que todos ellos deben desempeñar dichas funciones. De este modo, podemos comparar los sistemas observando qué estructuras políticas desempeñan las diversas funciones. La gran ventaja de un enfoque estructural-funcional como éste reside en que nos permite evitar la confusión entre los fines formales de las estructuras y las funciones políticas que de hecho desempeñan [Almond, 1966, p. 55].

gratificación” y cuyas relaciones con sus situaciones —incluyendo a los demás actores— están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos.»

¹⁸ Ver, MERTON (1957, Rev. Ed.); PARSONS (1951, 1960).

¹⁹ Ver, ALMOND y COLEMAN (1960); ALMOND y POWELL (1966). Ver también la edición revisada de esta misma obra, de 1978.

b) En segundo lugar, el otro modelo más significativo desarrollado por la teoría de los sistemas es el *modelo cibernético*. En él, se concibe al sistema, en su estructura y funcionamiento, como análogo a los servomecanismos. Es decir, como un sistema abierto, pero además dotado de mecanismos de retroalimentación o «feedback», que le permiten un comportamiento intencional. Este comportamiento intencional incluye además la posibilidad de una reestructuración total del sistema, como consecuencia de su potencialidad para el cambio de metas derivada de su capacidad de aprendizaje.

Los autores más significativos de este enfoque, en el ámbito de la ciencia política, son Easton y Deutsch²⁰.

Easton (1969, p. 48) expone brillantemente su concepción de la teoría de los sistemas de la manera siguiente:

[...] Tal como yo lo concibo, el *análisis sistemático* arranca en general de la concepción de la vida política como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, y a cuya influencia está constantemente expuesto. En tal sentido, resulta útil interpretar los fenómenos políticos como constitutivos de un *sistema abierto* que debe abordar los problemas generados por su exposición a las influencias procedentes de estos sistemas ambientales. Para que subsista es preciso que consiga retroalimentarse en grado suficiente de sus realizaciones pasadas y que pueda tomar medidas para regular su conducta futura. Dicha regulación exigirá tal vez la adaptación simple a un medio cambiante, según las metas fijadas, pero también modificar metas antiguas o transformarlas por entero. Quizá no baste la adaptación simple y sea necesario que el sistema cuente con la capacidad de transformar su propia estructura y procesos internos.

Para Easton, en concreto, el *sistema político* puede considerarse, desde diversos puntos de vista, como:

a') Una serie de interacciones por medio de la cual se asignan de manera autorizada las cosas valiosas de la sociedad.

b') Un medio para resolver diferencias.

c') Una serie de interacciones por medio de las cuales las demandas son procesadas y transformadas en productos.

d') El medio a través del cual se movilizan y orientan los recursos y energías de la sociedad hacia la consecución de objetivos.

[...] Esto no quiere decir que cualquiera de estas interpretaciones alternativas pueda ser considerada correcta y las demás falsas. Cada una enfoca las funciones del sistema político de un modo ligeramente diferente [Easton, 1965b, p. 153].

Para Easton, el sistema político actúa mediante la realización de un *proceso de conversión* de demandas y apoyos en decisiones y acciones. Si el sistema se ve incapacitado para adoptar decisiones, o éstas no son aceptadas por la sociedad, no podrá persistir, siendo sustituido por otro.

Por otra parte, es característico del sistema político que sus decisiones, y acciones retroactúan sobre el nivel de apoyo y demandas sociales, afectando de este modo,

²⁰ Ver DEUTSCH (1969); EASTON [1965a (está editado en castellano, con el título de «Esquema para el análisis político», 1969) 1965b].

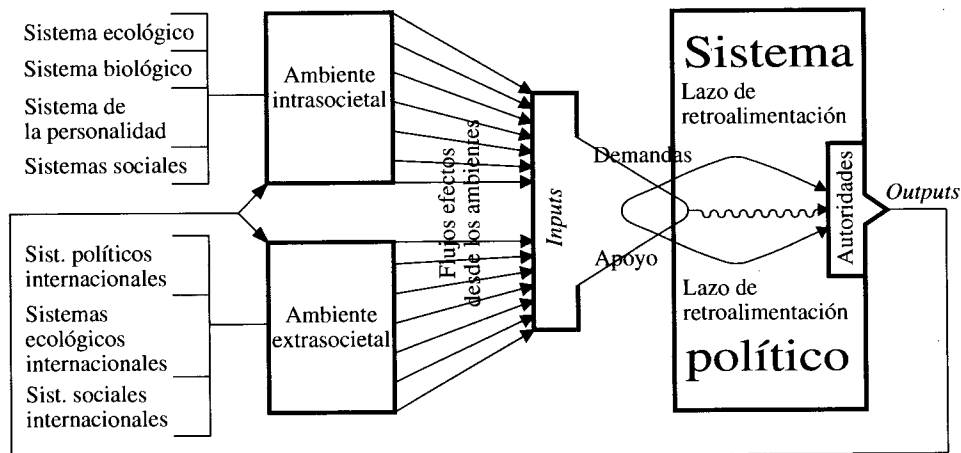


las consecuencias de su acción, a sus propias variables esenciales. Y, puesto que, mediante los mecanismos de retroalimentación o *feedback*, las autoridades del sistema pueden conocer los efectos de sus decisiones y acciones, y el estado del sistema y su ambiente, se posibilita de este modo una acción de gobierno intencional y coherente, y no guiada por el azar.

En el cuadro número 2 podemos ver una representación gráfica del modelo de sistema político de Easton (Easton, 1965b, p. 30).

CUADRO N.º 2

Modelo del sistema político de Easton



Lazo de retroalimentación

En el marco del enfoque de Easton se pueden distinguir cuatro especies diferentes de cambio político:

1. *Un cambio de estado del sistema*, consistente en cambios de las variables esenciales del sistema que no afectan el modo característico de funcionamiento del mismo. Por ejemplo, pueden cambiar el contenido, frecuencia o número de las demandas, o el nivel de apoyo (difuso o específico), o las autoridades, sin que el sistema cambie en su pauta característica de funcionamiento.

2. *Un cambio de régimen (o tipo de sistema)*, consistente en modificaciones del modo característico de actuación del sistema a través de su proceso de conversión de demandas en productos. En este caso, se producen alteraciones fundamentales en los valores, objetivos y estructuras de autoridad del sistema. Como por ejemplo, cuando se pasa de un sistema autoritario a otro democrático, o viceversa. En estos casos, generalmente también se produce un cambio en las autoridades políticas, siendo sustituidas las antiguas por otras nuevas que son las que instauran el nuevo sistema político.

3. *Un cambio de la comunidad política*, cuando ésta se rompe, siendo sustituida por dos o más comunidades nuevas, como consecuencia del triunfo de movimientos secesionistas.

4. *Una destrucción o fallo en la persistencia del sistema*, cuando éste es incapaz de tomar decisiones o éstas no son aceptadas por la mayor parte de los miembros de la sociedad. En este supuesto, la sociedad se descompone en una guerra de todos contra todos que puede conducir a la emergencia posterior de uno o varios sistemas políticos nuevos, o a la absorción de la antigua sociedad por otra. El caso más típico de esta situación podría ser el Líbano de estos últimos años (Easton, 1973).

En definitiva, podemos concluir este rápido balance de la teoría de los sistemas en la ciencia política, afirmando su utilidad como enfoque teórico para el análisis del poder, principalmente en lo que se refiere al modelo cibernético. Éste ha sabido superar el defecto principal del estructural-funcionalismo, su parcialidad, mediante una adecuada percepción del cambio político.

Por otra parte, la teoría de los sistemas sigue vigente en la actualidad, e incluso podríamos decir que como paradigma, dado que desde mediados de los años sesenta, en que se elaboraron los grandes modelos teóricos de la ciencia política actual, ésta ha seguido su curso mediante teorías de rango medio, como la referente a las políticas públicas o las de la «elección racional» y análisis concretos de diversos países o aspectos, pero siempre en el marco de la teoría general de los sistemas²¹.

No obstante, las aproximaciones pioneras de Easton y Deutsch fueron desarrolladas posteriormente por diversos autores, mediante una elaboración más detallada del modelo de sistema político. En las páginas siguientes intentaré describir más detenidamente la estructura y funcionamiento del sistema a través de un modelo propio²².

VII. LOS LÍMITES Y COMPONENTES DEL SISTEMA POLÍTICO

Como habíamos dicho, el sistema político es una totalidad, compuesta de elementos y relaciones, entre ellos y con el ambiente. La determinación de las unidades componentes del sistema, así como de sus límites, constituye el principal motivo de discrepancia entre los autores en el momento de elaborar un modelo.

El primer problema que surge con respecto a la noción del sistema político es precisamente el de su definición, el de sus límites. Ante él cabe adoptar diversas posiciones que varían entre dos polos extremos, uno restrictivo y otro extensivo.

La posición más restrictiva considera como elementos del sistema político únicamente las instituciones estatales y las autoridades que las integran, y como asun-

²¹ Para un estudio más pormenorizado de la teoría de los sistemas, véanse MEEHAN (1968); WISEMAN (1966); YOUNG (1968).

²² Para ello, tomaré como base las ideas de David APTER, a mi juicio, uno de los autores más originales y creativos en el tratamiento de esta cuestión. Ver D. APTER (1965, 1970, 1971).

tos políticos solamente aquellos tratados mediante decisiones o acciones institucionales, de carácter directivo, normativo o administrativo.

El inconveniente teórico y práctico de esta posición es que restringe el ámbito de lo político, sus sujetos, y problemas, obstaculizando la percepción de dimensiones esenciales para la comprensión de los procesos políticos, tales como las relaciones de poder e influencia entre las autoridades y los grupos sociales, los procesos de socialización y creación de opinión, los efectos del cambio social sobre la vida política, o las propias causas y dimensiones del cambio político.

Desde este punto de vista, por ejemplo, solamente se podría entender un tipo de cambio político, el emprendido por las autoridades, mediante la vía de la reforma, pero sin percibir su sentido global, y sus causas extrainstitucionales. Y, por ende, se bloquearía la comprensión de las crisis globales de los sistemas, de su derrumbe debido a procesos revolucionarios o de desintegración política.

La concepción más extensiva identifica como político todo el ámbito de la sociedad, pero, ante el riesgo de quedarse sin objeto debido a la ausencia de límites del mismo, inmediatamente matiza esta definición, añadiendo como rasgo definitorio de lo político el conflicto, o la coerción. Con ello, se vuelve a reducir indebidamente el ámbito de lo político al poder coercitivo —por tanto, el estatal— o a las situaciones conflictivas, perdiendo de vista el poder no coercitivo y las situaciones de cooperación o conciliación.

En mi opinión, es preciso buscar un punto de aproximación teórico que trascienda los límites institucionales de definición de lo político, haciendo coextensivo el sistema político con el conjunto de la sociedad, pero incluyendo en él solamente algunos aspectos de la misma: aquellos problemas, demandas, expresiones de descontento o violencia, o apoyos, que requieren decisiones o acciones colectivas de gobierno. Es decir, que exigen acciones de dirección, ordenación o integración de la vida social.

Este enfoque aproximativo exige tener en cuenta todas las dimensiones de la vida social que son sometidas a la actividad política y todos los sujetos que ejercen poder o influencia sobre las decisiones y acciones de gobierno.

Pero para poder alcanzar un mínimo de precisión en la definición de los límites del sistema existe un problema teórico previo, que es el de determinar sus *unidades constitutivas*.

De acuerdo con el modelo que estoy desarrollando, los sistemas políticos están constituidos por tres unidades: la sociedad, la elite política y el gobierno. Su orden de enunciación designa también una secuencia descendente de generalidad y abstracción.

El gobierno, en concreto, es la unidad mínima del sistema, constituida por aquel conjunto de personas que, en cada país, asume la responsabilidad ejecutiva última con respecto a la dirección y control de la sociedad.

Por ejemplo, en un sistema democrático parlamentario, el gobierno corresponde al «gobierno» como órgano, mientras que en un sistema comunista corresponde al Presidium del Soviet Supremo y al Buró Político del Comité Central del Partido Comunista.

La sociedad es el agrupamiento social más amplio, de base territorial, sobre el que se ejerce el poder político. Desde el punto de vista de la construcción de un modelo, se puede considerar que está compuesta por elementos estructurales y culturales:

Los elementos estructurales consisten en agrupamientos y grupos, diferenciados por su menor o mayor grado de organización y acción colectiva (desde las etnias, clases o categorías de estratificación, a los grupos de presión). Sea cual sea su grado de organización constituyen, no obstante, el marco estructural básico de identificación, posicionamiento y acción de los individuos.

Los elementos culturales consisten en el conjunto de valores, ideologías, creencias e intereses que motivan el comportamiento de los agrupamientos, grupos e individuos.

Ambos elementos, estructurales y culturales, constituyen las variables del modelo de sistema político en el nivel de la sociedad, a partir de las cuales se origina la acción política.

La *elite política* está constituida por un grupo reducido de individuos que se caracteriza por su posibilidad de acceso al gobierno y su función mediadora entre aquél y la sociedad, traduciendo las aspiraciones y deseos sociales en demandas y proyectos y ejecutando las decisiones de gobierno. Transformándolas en acciones políticas de dirección, ordenación e integración social.

Desde mi punto de vista, la resolución del problema de los límites del sistema político depende de la concepción que se tenga de la elite política. Y, de acuerdo con lo dicho anteriormente, parece más productivo teóricamente mantener una concepción amplia de la misma. Pero eso exige estratificar sus diversos componentes, según el *quantum* de poder e influencia con que cuentan en esta actividad de mediación entre el gobierno y la sociedad.

La elite política se define por su acceso al gobierno, mediante su ocupación, o su influencia o control sobre el mismo. El acceso al gobierno es la resultante del poder que cada individuo o grupo posee, ya sea éste estrictamente político, como en el caso de los partidos, o bien de otro tipo, como sucede con los grupos de interés y presión o los grupos institucionales.

La elite política actúa en el marco de diversas estructuras, que se pueden clasificar en primarias, secundarias o terciarias según su mayor o menor proximidad al gobierno (Apter, 1971, p. 133).

— Las *estructuras primarias* son las legislaturas, administraciones públicas y judicaturas. A través de ellas se efectúan las actividades de adopción y ejecución de decisiones de gobierno. Constituyen los instrumentos oficiales de dirección, ordenación e integración.

— Las *estructuras secundarias* están constituidas por los movimientos y partidos políticos, grupos religiosos y étnicos, medios de comunicación y centros de investigación y estudios. Es decir, por todos aquellos grupos que conforman la opinión pública.

— Las *estructuras terciarias* están constituidas por los diversos grupos de interés y presión, tales como sindicatos, y organizaciones y grupos empresariales, profesionales y culturales.

La estructura de la elite política varía según el tipo del sistema, según cada sistema concreto, y según cada fase y momento de desarrollo del mismo. Así, por ejemplo, no es la misma la composición de la elite política de un sistema autoritario que la de un sistema democrático: ni la estructura de la elite política inglesa y norteamericana, ni tampoco es la misma la composición y estructura de la elite política del franquismo durante la fase de instauración y la postguerra que durante la fase del desarrollismo de los años sesenta.

Los cambios en la composición de la elite política, si se producen sin un cambio del tipo de sistema, pueden significar un mero relevo de las autoridades gubernamentales, o bien cambios más significativos con respecto al funcionamiento y evolución del sistema político.

Además de la elite política, este enfoque exige tener presente la posible presencia de una *contraelite*, sin acceso al gobierno, que forme parte del sistema político sin estar integrada en él, y que podría canalizar el descontento y la violencia política dirigiéndolos hacia un cambio de sistema.

El gobierno es la unidad estratégica del sistema político. Según el tipo de sistema, el gobierno se relaciona de diversos modos con la sociedad y la elite política.

En sus relaciones con la sociedad, el gobierno puede asumir diversos tipos de *valores u objetivos centrales*, según el sistema del que formen parte:

Para los *sistemas comunistas*, por ejemplo, el objetivo central es *la revolución social*, la realización de una transformación radical igualitaria de la sociedad a la que subordinan todos los demás objetivos.

Para los *sistemas autoritarios conservadores*, por ejemplo, el objetivo central es *la salvación nacional*, el mantenimiento de la unidad y el orden de la sociedad, impidiendo su destrucción o transformación.

Para los *sistemas democráticos*, por ejemplo, el objetivo central es la realización de *la voluntad popular*, sin definir cuál sea ésta. Asumiendo como objetivo central, por tanto, únicamente el *mantenimiento de la apertura del sistema* a la que resulte ser la voluntad mayoritaria del pueblo en cada momento.

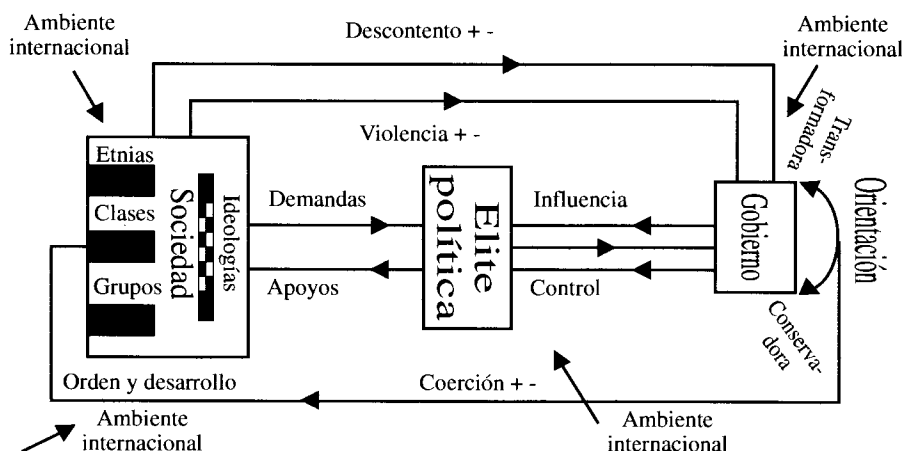
Por otra parte, en el contexto del tipo de autoridad existente que, como veremos, puede ser jerárquica o participativa, se configuran diversas estructuras de relación entre el gobierno y la elite política:

1. En primer lugar, la *estructura de adopción de decisiones* puede encontrarse más o menos centralizada o descentralizada; personalizada o institucionalizada.

2. Por otra parte, la *estructura de influencia y control* estratifica a la elite política en diversos grupos, según sus grados de influencia y control sobre el gobierno.

Éstas son, por consiguiente, las unidades del sistema político. Las relaciones entre ellas y con el ambiente pueden analizarse a través de un modelo, que desarrollaré seguidamente, y cuya representación gráfica puede verse en el cuadro número 3:

CUADRO N.º 3
Un modelo de sistema político



VIII. LA ESTRUCTURA, EL PROCESO Y LOS TIPOS DE SISTEMAS POLÍTICOS

Desde el punto de vista estático, cada sistema político tiene una *estructura* determinada, según cómo se articulen las relaciones entre la sociedad, la elite política y el gobierno. Estas relaciones adquieren sentido por medio de unos principios de legitimación, finales o instrumentales, definidos por la cultura política y las ideologías del sistema. Según cuáles sean estas relaciones estructurales y los valores que las legitiman, se puede elaborar una clasificación de diversos tipos de sistemas, como veremos después.

Desde el punto de vista dinámico, el sistema político es un flujo constante de interacción entre sus tres unidades, un *proceso político*, mediante el cual se forman expectativas y demandas sociales, que pueden ser transmitidas y transformadas en proyectos, estrategias y tácticas por la elite y convertidas en decisiones y acciones por el gobierno y aquélla. Estas decisiones y acciones van dirigidas a la consecución del orden y desarrollo, según la concepción que se sostenga de estos objetivos en el marco de los objetivos centrales del sistema.

Este flujo de interacción entre las unidades del sistema es un flujo de información y coerción en el que cada secuencia influye en la siguiente por medio de los mecanismos de *feedback* o realimentación.

Por lo general, en el proceso político existe una relación inversa entre información y coerción, de manera que los gobiernos recurren a la coerción cuando no pueden atender a las demandas sociales. O institucionalizan la coerción, como sucede en los sistemas de autoridad jerárquica, a fin de no atender a aquella información incongruente con los objetivos centrales del sistema. La coerción anula las fuentes de información, por lo que puede dar lugar a incertidumbre, deslegitimación del sis-

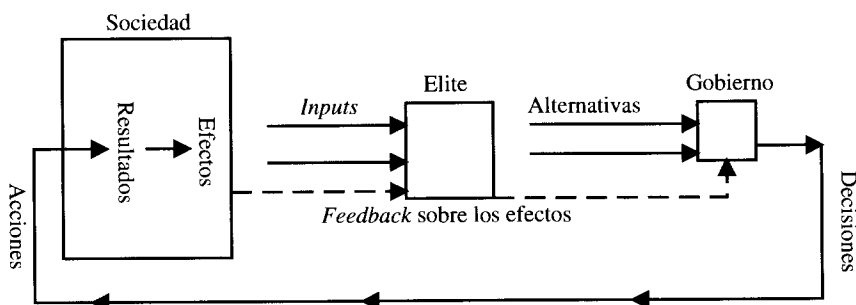
tema o aparición de descontento y violencia política contra la elite, el gobierno o el sistema.

El funcionamiento normal de los sistemas, a través del *proceso político*, sigue la secuencia siguiente (Ver cuadro número 4):

- 1) Expresión de *inputs* (demandas, apoyos, manifestaciones de descontento, violencia) por parte de los grupos sociales, a través de sus elites.
- 2) Formulación de *opciones* por parte de la elite política.
- 3) Adopción de *decisiones* por parte de las instituciones.
- 4) Realización de *acciones* por parte de la elite política y la Administración pública.
- 5) Producción de *resultados* en la vida social.
- 6) Producción de *efectos* sobre el estado del sistema, a través de cambios en el flujo de «inputs», e interpretación de los efectos, mediante mecanismos de *feedback* o *realimentación*, por parte de la elite política y el gobierno²³.

CUADRO N.º 4

El proceso político



El proceso normal de funcionamiento del sistema político está orientado a la realización de los objetivos de orden y desarrollo, según la concepción que de los mismos tengan los gobernantes, de acuerdo con los rasgos centrales del sistema político.

Por otra parte, la *estructura del sistema político* se define por las relaciones entre sus componentes. Es decir, entre la sociedad, la elite y el gobierno. Según como se configuren estas relaciones, nos encontramos con diversos *tipos de sistemas*.

²³ El mecanismo del *feedback* ha sido definido por N. WIENER como «la capacidad de ajustar la conducta futura según los efectos de la acción pasada». Vid. WIENER (1954, revised ed., p. 33).

En las relaciones entre estos componentes del sistema político deben tenerse en cuenta dos clases de elementos, unos de carácter estructural y otros de carácter cultural:

En primer lugar, el *tipo de autoridad*, de carácter estructural, define el modo en que se constituye y funciona el poder político del gobierno en sus relaciones con la sociedad y la elite política.

Según esta dimensión, la autoridad puede ser *jerárquica o autocrática*, por un lado, o *participativa*, por el otro.

La autoridad jerárquica emana de la cúspide del poder, descende de arriba abajo, mediante delegación, por lo que se articula en estructuras monocráticas u oligárquicas, para las que el pluralismo político de la elite o de la sociedad constituyen un factor de desorden, desintegración o inmovilismo y un riesgo de descomposición.

La concepción del orden operante en este tipo de autoridad es la de que la unidad política de la sociedad es fruto del poder incontestado que emana de la cúspide del gobierno.

La *autoridad participativa* se constituye y funciona de abajo arriba, mediante elección y representación, por lo que la unidad política de la sociedad, que el gobierno encarna, se deriva del pluralismo y la participación.

El poder es fruto de la representación del máximo posible de voluntades, y del acuerdo sobre un mínimo común de principios y procedimientos de gobierno.

Según exista uno u otro tipo de autoridad, se configuran de modo distinto dos estructuras de relación del gobierno con la elite política: la *estructura de influencia y control* de la elite política sobre el gobierno, y la *estructura de adopción de decisiones* de gobierno.

En el caso de la autoridad jerárquica, la elite es cooptada y escasamente plural, tiende a ser relativamente monolítica y las relaciones de control se producen de arriba a abajo. La estructura de adopción de decisiones de gobierno suele ser centralizada y el poder está concentrado en un solo órgano que actúa con total autoridad para adoptar las decisiones más importantes.

En el caso de la autoridad participativa, la elite es plural, surge autónomamente de los grupos sociales y se estratifica en diversos grados de influencia según el poder social de los grupos que representa. Existe un control de la elite política sobre el gobierno, que se ejerce desde las estructuras primarias de la elite (parlamentos y tribunales, principalmente), la estructura de adopción de decisiones no necesariamente es centralizada, y siempre se encuentra dividida, requiriéndose la participación de varios órganos para adoptar las decisiones más importantes.

Los elementos culturales del sistema político están constituidos por los *valores o principios de legitimación*, que pueden tener *carácter sacro o secular* y se dividen en *últimos o finales*, e *inmediatos o instrumentales*. Estos principios de legitimación justifican o dan sentido a las orientaciones hacia metas y a las relaciones estructurales entre los elementos del poder político.

Según estas dos dimensiones, valores y relaciones de autoridad, se pueden definir diversos *tipos de sistemas políticos*.

Antes de entrar en el desarrollo de esta cuestión, no obstante, conviene tener presente que existen bastantes discrepancias entre los *politólogos* en lo que se refiere a la tipología de los sistemas²⁴.

Si bien es cierto que se produce acuerdo con respecto a los rasgos de los sistemas democráticos, existe multitud de clasificaciones y entrecruzamientos por lo que se refiere a los diversos tipos de sistemas basados en formas de autoridad jerárquica.

Un primer problema lo constituye el de si la categoría de *totalitarismo* es utilizable como término de clasificación o si, por el contrario, resulta demasiado amplia, al abarcar sistemas como el comunista y el nazi, que tienen rasgos coincidentes pero también amplias divergencias en su estructura y funcionamiento.

Para Brzezinski (1962):

el totalitarismo es una nueva forma de gobierno incluida dentro de la clasificación más general de las dictaduras. Un sistema en el que instrumentos tecnológicamente avanzados de poder político son ejercidos sin control por el liderazgo centralizado de un movimiento de elite, con el objetivo de efectuar una revolución social total, incluido el condicionamiento del hombre en base a determinadas y arbitrarias presunciones ideológicas, proclamadas dentro de una atmósfera de unanimidad coercitiva del conjunto de la población.

Para Linz (1975, p. 191), por otra parte, existe un sistema totalitario cuando:

[...] 1. Existe un centro de poder monista, aunque no monolítico, y cualquier pluralismo institucional o grupal que exista deriva su legitimidad de ese centro, está creado y mediatizado por él, en lugar de ser un producto del desarrollo de la sociedad preexistente.

2. Existe una ideología exclusiva, autónoma y más o menos intelectualmente elaborada, con la que se identifican el líder o el grupo dirigente y el partido que los sirve. Esta ideología es utilizada como base de las políticas o manipulada para legitimarlas, y está circundada por determinados límites más allá de los cuales se sanciona la heterodoxia. La ideología abarca algo más que un particular programa político o una definición de los límites de la acción política legítima, proporcionando además un sentido de la historia, algún significado último, y una interpretación de la realidad social.

3. Se estimula la participación popular y la movilización activa al servicio de tareas políticas y sociales colectivas, siendo exigida, canalizada y recompensada esta movilización por medio de un partido único y muchos grupos secundarios de carácter monopolístico. La obediencia pasiva y la apatía, el recogimiento en roles políticos «parroquiales» o «de súbdito», característicos de muchos regímenes autoritarios, no se considera deseable por parte de los dirigentes.

Desde mi punto de vista, y aunque con la reserva de definir subtipos dentro de la categoría de sistema totalitario, ésta puede resultar útil. Sin embargo, en la actualidad no existen ya casos empíricos de este tipo de sistema, debido a la desaparición de los regímenes nazi y fascista, y a la burocratización, evolución o derrumbe de los sistemas comunistas.

Cabría pensar, por otra parte, en añadir un tercer subtipo, teocrático o fundamentalista, dentro de esta categoría, aunque con la salvedad de que sus rasgos es-

²⁴ En el tema de la clasificación de los sistemas políticos existe una bibliografía bastante amplia. Para una revisión rápida, véase WISEMAN (1967). Véase también BLONDEL (1973, 1972); ALMOND y POWELL Jr. (1978); DAHL (1973).

tructurales son totalmente distintos, más descentralizados, al constituir la religión trascendente el fundamento del sistema y encontrarse ésta difundida en la sociedad.

Un segundo problema que plantea la clasificación de los sistemas basados en formas de autoridad jerárquica es el de que la categoría de *sistema autoritario* resulta igualmente demasiado amplia, incluyendo la mayor parte de los regímenes existentes en la actualidad y obligando a la determinación de múltiples subtipos, a fin de abarcar toda la amplísima realidad a la que tiene que conceptualizar.

Utilizando los criterios de Linz, un sistema autoritario se caracteriza por tener una estructura de poder jerárquica, y un pluralismo político limitado, y por carecer de una ideología elaborada y de una movilización política extensa o intensa.

En efecto, para él (1970, p. 255), los sistemas autoritarios son

[...] sistemas políticos caracterizados por un pluralismo político limitado y no responsable, sin una ideología directora elaborada, pero en los que existen mentalidades distintivas, carente de movilización política extensa o intensa excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en el cual un líder, u ocasionalmente un pequeño grupo, ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero de hecho bastante predecibles.

El problema, como decíamos líneas atrás, surge de que los principios de legitimación que sustentan a los sistemas autoritarios son bastante diversos, incluyendo objetivos tales como la construcción o la salvación nacional, la independencia de la metrópoli, o el desarrollo y la modernización. Por ello, se hace preciso diferenciar subtipos en función de estos distintos objetivos²⁵.

Desde mi punto de vista, dentro del sistema autoritario cabe diferenciar dos subtipos, el conservador y el populista, según que el objetivo central del sistema sea la salvación nacional o la modernización.

Un tercer problema que surge de la clasificación de los sistemas de autoridad jerárquica es el de los límites entre los sistemas totalitarios y autoritarios, ya que en muchas ocasiones la frontera entre ambos no resulta claramente determinada. Además de ello, el paso de un tipo a otro de sistema se efectúa en algunos casos sin solución de continuidad. O, en otras ocasiones, el autoritarismo es un totalitarismo «deficiente» o «frenado», en términos de Linz (1975, pp. 332 ss.). Es decir, un totalitarismo que es incapaz de imponerse debido al subdesarrollo o al pluralismo de la sociedad.

Resumiendo, por consiguiente, estas son las tres mayores dificultades de la clasificación de los sistemas de autoridad jerárquica:

1. Si la categoría del sistema totalitario es útil o no.
2. Si el tipo de sistema autoritario no debería desaparecer para ser sustituido por varios tipos que reflejaran mejor la enorme riqueza empírica existente.

²⁵ LINZ (1975), por ejemplo, distingue dentro de los *sistemas autoritarios* siete subtipos:

- a) Los regímenes burocrático-militares.
- b) Los regímenes basados en el estatismo orgánico.
- c) Los regímenes movilizadores emergentes de sociedades postdemocráticas.
- d) Los regímenes movilizadores surgidos de la independencia nacional.
- e) Las situaciones y regímenes políticos «pretotalitarios» o «deficientes».
- f) Los regímenes autoritarios posttotalitarios.
- g) Las «democracias» raciales.

3. Si no se podría encontrar un criterio de clasificación que deslindara mejor los límites entre los sistemas totalitarios y autoritarios, dada su tenuidad en diversos casos empíricos.

Una vez planteadas estas dificultades de clasificación, vamos a continuar con nuestro punto de vista sobre el tema general de la *clasificación de los sistemas políticos*.

Como decíamos, además de por el tipo de autoridad, los sistemas se pueden definir por los *valores o principios de legitimación* que orientan su comportamiento. Éstos pueden tener *carácter sacro o secular*, y se dividen en *últimos o finales*, e *intermedios o instrumentales*.

Los *valores últimos de carácter sacro* constituyen una «religión política», en la que se sacraliza la colectividad, a la cual se dota de finalidades propias y antagónicas de las de los individuos y grupos sociales. Éstas, desde el punto de vista moral e histórico, son derivativas, secundarias y en muchos casos residuales, por lo que deben subordinarse a aquéllas.

Los valores últimos orientan la dirección de la vida social hacia el beneficio de la colectividad, tal como es definido desde el sistema político por el grupo dirigente. El conjunto de la vida social debe someterse a la disciplina derivada de la realización de dicho beneficio colectivo²⁶.

Lo que es característico de este tipo de valores es que prescinden del libre flujo de información entre gobierno y sociedad para definir las metas de la orientación del gobierno. Por el contrario, es la «religión política» —ya sea el nacionalismo, el comunismo o la religión hecha dogma político— la que define a aquéllas, configurando un modelo de sociedad futura que no debe ser «contaminado» por los intereses e ideologías corruptos o residuales que surgen de la sociedad actual. Ésta debe ser *movilizada* para llegar a aquélla, asumiendo el gobierno una posición de *confrontación* con los valores e intereses que representan el pasado. Al llegar al estadio final, los valores de la religión política habrán impregnado la sociedad, permitiendo entonces el libre flujo de información entre el gobierno y la sociedad, pues los intereses e ideologías del pasado habrán desaparecido. La desigualdad política y el poder jerárquico se harán innecesarios.

Los *valores últimos de carácter secular* definen a los individuos y grupos como sujetos de la racionalidad y capaces de conocer sus intereses reales. Los valores colectivos solamente pueden resultar de la suma de los valores e intereses de los individuos y grupos —o de la resta de algunos, en el caso de los sistemas autoritarios— De ahí que los objetivos últimos del sistema son los que surgen inmediatamente de la sociedad tal como es.

La actitud y el comportamiento políticos derivados del mantenimiento de este tipo de valores últimos es el escepticismo y el pragmatismo, la definición «día a día» de la orientación política del gobierno y la sociedad.

²⁶ Para una definición de estos tipos de valores o principios de legitimación, véase APTER (1965). Y también, T. PARSONS (1982, 1968).

APTER, concretamente, define dos tipos de modelos, el de la *colectividad sagrada*, y el *secular libertario*, que constituyen criterios valorativos alternativos para la constitución de los sistemas políticos.

Finalmente, los *valores o principios de legitimación instrumentales* determinan los principios concretos de sentido o justificación del tipo de autoridad existente, de las estructuras concretas de poder del sistema.

Así, por ejemplo, el principio de dictadura del proletariado, partido de vanguardia, centralismo democrático y doble dependencia; o el de caudillaje, elitismo y jerarquía; o el de pluralismo, división de poderes y soberanía popular, circundan las estructuras concretas de poder configuradas en función de los valores últimos del sistema político.

A partir de las variables mencionadas hemos elaborado una clasificación, que se puede enfocar desde dos puntos de vista, uno empírico inductivo, y otro deductivo o ideal-típico.

Desde el punto de vista empírico inductivo, la clasificación de los sistemas políticos resultante es la siguiente:

Tipos de sistemas:

1. Democrático.
2. Autocrático.
 - 1) Totalitario.
 - (1) Comunista
 - (2) Nacionalista.
 - (3) Fundamentalista.
 - 2) Autoritario.
 - (1) Conservador.
 - (2) Populista.
 - 3) Monarquías tradicionales ²⁷.

Desde el punto de vista deductivo, la clasificación se representa gráficamente en el cuadro número 5:

CUADRO N.º 5

Tipos de sistemas

		<i>Tipos de valores</i>	
		SACROS	SECULARES
TIPO DE AUTORIDAD	JERÁRQUICA	TOTALITARIO COMUNISTA NACIONALISTA FUNDAMENTALISTA	AUTORITARIO CONSERVADOR POPULISTA
	PARTICIPATIVA	COMUNITARIO	DEMOCRÁTICO

²⁷ Es ésta una categoría de sistemas que va extinguiéndose lentamente, constituyendo un tipo residual.

En efecto, según las dos variables mencionadas, los tipos de valores y el tipo de autoridad, se configuran cuatro tipos de sistemas: el totalitario, el autoritario, el democrático y el comunitario.

El *sistema totalitario* se caracteriza por la existencia de unos valores últimos de carácter sagrado que definen una «religión política». Ésta puede ser el comunismo o el nacionalismo, y a su difusión y realización se consagra todo el sistema político. La autoridad es jerárquica, y orientada a la modelación de todas las esferas de la vida social, desde la moralidad individual hasta la economía o la cultura.

El instrumento principal de este sistema es el partido único, como aparato capaz de tomar el poder y dirigir la sociedad al servicio de los valores últimos de la religión política.

La diferencia de valores entre el comunismo y el nacionalismo fascista o nazi, reside en que los primeros pretenden realizar una revolución social que, mediante la socialización de los medios de producción, haga desaparecer las clases sociales y establezca una sociedad igualitaria, sin clases y sin Estado.

Los fascistas y nazis, por el contrario, pretenden fundir o unificar los intereses de las clases sociales en la suprema unidad del Estado, como representante de los intereses superiores de la nación, a través del intervencionismo y el corporativismo.

Ambos sistemas se caracterizan, no obstante sus diferencias, por la similitud de la posición del gobierno con respecto a la sociedad, en lo que se refiere al proceso político. El objetivo central de ambos sistemas —la revolución social o la realización del Estado nacional— lleva al partido y al gobierno a asumir una estrategia de *movilización y confrontación* con respecto a la sociedad. Exige construir una sociedad unánime, inspirada en el dogma de la religión política y movilizar a las masas para enfrentarlas con los intereses, organizaciones, ideologías y actitudes que se opongan a la revolución o a la unidad nacional.

Dentro de esta misma categoría de sistema totalitario, aunque con matices, puede incluirse también el *sistema político fundamentalista*, que representa la reacción integrista religiosa del siglo veinte frente a la modernización y la civilización industrial y posindustrial. Los valores sacros de este sistema político son los de la religión tradicional —el islamismo es el caso más importante en la actualidad—, a la que se pretende mantener o recuperar frente al individualismo y el materialismo de la modernización y la industrialización.

El sistema de autoridad es también jerárquico, pero apoyado y complementado por la estructura organizativa de la religión tradicional, lo que atenúa la necesidad de un partido totalitario que imponga a una sociedad secular una religión política.

Lo que estos sistemas pretenden es detener el proceso de penetración exógena de la modernización, que simultáneamente impone a estos países una posición subordinada en el ámbito internacional. Esta es consecuencia, precisamente, del hecho de encontrarse dichos países, en la mayor parte de los casos, en una posición geográfica y estratégica central por lo que se refiere a la extracción y suministro de energía y materias primas imprescindibles para el proceso de industrialización.

El *sistema autoritario*, a diferencia del anterior, carece de una religión política, se limita al control del poder, sin pretender dominar todas las esferas de la vida social.

La autoridad es jerárquica y generalmente muy personalizada, debido a que la estructura básica de poder, el partido único, si existe, está poco estructurada. El po-

der puede estar en manos de un partido único, una junta militar, un líder carismático, o una combinación de todos o algunos de estos sujetos.

La ideología que legitima el sistema es el nacionalismo, que puede ser *conservador* o *populista*, según que pretenda el mantenimiento del orden social o la modernización. Pero esta ideología, en la mayor parte de las ocasiones, no está consistentemente formulada, dando lugar a mentalidades más que a militancias políticas, y a un cierto pluralismo dentro de los grupos que apoyan el sistema. No obstante este pluralismo limitado, el sistema se basa en la exclusión coercitiva de determinados grupos, a los que se considera peligrosos para la *salvación nacional* o el *desarrollo*.

El proceso normal de funcionamiento del sistema se rige por una pauta de *control* de la vida política, a fin de mantener el sistema jerárquico de autoridad, adoptando para ello una estrategia consciente de *exclusión* de determinados grupos políticos y desmovilización de la sociedad. En caso de que se permita algún tipo de movilización es la impulsada y controlada desde el poder, con fines plebiscitarios de apoyo al líder carismático.

El *sistema democrático* se caracteriza por su autoridad participativa y la existencia de un único valor último de carácter secular, consistente en la *realización de la voluntad popular*, sea cual sea ésta. Precisamente debido a este carácter secular de su objetivo último, en el sistema democrático lo más importante es el mantenimiento del sistema de autoridad, pluralista y participativo, que constituye el requisito para la realización de dicho objetivo. En efecto, sin el mantenimiento de un poder político reversible y limitado, que se pueda perder por voluntad de la mayoría del pueblo, no es posible alcanzar el mínimo de consenso necesario para mantener un sistema basado en la discrepancia política.

Por ello, la pauta de funcionamiento del sistema democrático se caracteriza por el rasgo de la *conciliación* de las discrepancias por medio del mantenimiento de un mínimo común denominador estructural, consistente en las normas constitucionales que garantizan la accesibilidad del poder político y la posibilidad de la alternancia en el desempeño del mismo.

Finalmente, utilizando el método de clasificación deductivo, aparece un cuarto tipo, el *sistema comunitario*, caracterizado por la existencia de valores sacros y autoridad participativa. Este tipo, que Apter (1965, 1971), por ejemplo, denomina *teocrático*, no ha existido empíricamente nunca, pero constituye un impulso o idea-fuerza existente a lo largo de la historia política de la humanidad.

Los pensadores utópicos, los demócratas radicales, los marxistas, los anarquistas, han imaginado siempre un modelo de sociedad en la que la división social característica de la época contemporánea desaparecería, y en la que serían compatibles y complementarias la igualdad y la libertad. En esta sociedad existiría una estructura social igualitaria y un consenso unánime con respecto a los valores colectivos, por lo que no sería necesario el poder coercitivo para gobernarla. Los hombres vivirían en una sociedad igualitaria y participativa en la que los conflictos antagónicos entre los grupos sociales habrían desaparecido, y la obediencia a las decisiones colectivas se impondría mediante el convencimiento de su necesidad y carácter benéfico.

Esta teoría política, elaborada por el pensamiento utópico, define, por consiguiente, cómo podría ser un cuarto tipo de sistema, construido deductivamente a partir de las variables de la clasificación.

La visualización gráfica de la *pauta característica de funcionamiento de cada tipo de sistema*, puede ser representada en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 6

Pauta de funcionamiento de los sistemas

		<i>Tipo de objetivo central</i>	
		SACRO	SECULAR
<i>MODO DE FUNCIONAMIENTO</i>	COERCITIVO	<i>TOTALITARIO</i> : MOVILIZACIÓN CONFRONTACIÓN	<i>AUTORITARIO</i> : MANTENIMIENTO DEL CONTROL EXCLUSIÓN
	CONSENSUAL	<i>COMUNITARIO</i> : CONSERVACIÓN DE LAS CREEN- CIAS COOPERACIÓN	<i>DEMOCRÁTICO</i> : MANTENIMIENTO DE LA ACCESIBI- LIDAD DEL PODER CONCILIACIÓN

Desde el punto de vista teórico, el definir pautas características de funcionamiento de cada tipo de sistema puede resultar de enorme utilidad para vislumbrar los umbrales del cambio político y sus propensiones, o para atisbar cuándo se producen lo que algunos autores llaman *deslizamientos*, o situaciones de transición, que significan un cambio no formal del sistema. Situaciones en las cuales el sistema funciona como si fuera otro, lo cual hace emerger contradicciones que fuerzan el cambio formal de tipo o la desintegración.

Así, por ejemplo, cuando en un sistema totalitario se reduce la movilización, y la «religión política» se ritualiza, se puede estar asistiendo al tránsito no formal de un sistema totalitario a un nuevo tipo, que Linz llamaría «régimen autoritario post-totalitario». En él el objetivo central sería básicamente un objetivo conservador, de mantenimiento de la estructura de poder y de control de la situación política. Ello llevaría a un pluralismo limitado y controlado que no pusiera en cuestión la ideología ritualizada que constituye el fundamento de legitimación del sistema, ni tampoco el poder establecido.

Por el contrario, cuando en un régimen autoritario comenzara a producirse un proceso de movilización —impulsado desde el gobierno o desde algún grupo social— en base a una ideología única, con características de religión política, estaríamos asistiendo a un deslizamiento hacia un sistema totalitario, cuyo objetivo central sería la consecución de la unanimidad en la definición de los objetivos últimos y de los fundamentos de legitimación del sistema.

Es posible que, en la actualidad, este proceso de transición se esté produciendo en algunos países árabes, que parecen estar iniciando un deslizamiento hacia el fundamentalismo. En estos casos, entonces, los intentos de transformación democrática pueden fracasar, debido a que la propensión del proceso político es hacia una pauta de funcionamiento típica del totalitarismo.

O, por poner otro ejemplo, cuando un sistema autoritario reduce o atenúa las exclusiones a que somete a determinados grupos políticos, liberalizándose, está cambiando su pauta de funcionamiento hacia la del tipo de sistema democrático, que

exige la conciliación y el cambio hacia estructuras de poder de tipo participativo, basadas en la mayoría y la alternancia.

IX. LOS SISTEMAS Y EL CAMBIO POLÍTICO

Una vez establecidos los elementos, características y tipos de sistemas, vamos a entrar en el estudio del intrincado tema del cambio político.

Como ya habíamos visto, en la actualidad existe en el mundo un proceso de modernización de carácter universal, crecientemente acelerado, que produce cambios en todas las esferas de la vida humana. Este proceso sitúa al poder político en el dilema de aceptar la modernización como meta e impulsarla, o no hacerlo, pero sufriendo sus efectos en ambos casos. Es decir, en el dilema de cambiar, ordenadamente o no, el orden social existente.

1. LA MODERNIZACIÓN Y EL CAMBIO POLÍTICO

Es muy difícil sintetizar las características del cambio social actual, sobre todo porque sus oleadas son varias, cada vez más frecuentes e intensas, y además operan conjuntamente y de modo simultáneo en las diversas partes del planeta.

Abstrayendo al máximo, la modernización consiste en un cambio cada vez más acelerado e intenso de todas las estructuras sociales. Nuevas tecnologías, nuevos grupos —ascendentes y descendentes—, nuevos problemas, nuevas potencialidades, son el producto de la modernización. Como si se tratara del dibujo de una espiral, los parámetros de las situaciones posteriores son cambiados por los resultados de la actividad derivada de las situaciones anteriores.

Desde el punto de vista cultural, este cambio se traduce en un proceso de secularización, puesto que lo que ayer parecía más sagrado —el destino, el universo, el espacio, el tiempo, el hombre, la naturaleza— hoy puede ser modificado por la acción humana. Lo único que queda como permanente —al menos de momento, y mientras no nos autodestruyamos como consecuencia de una elección equivocada o suicida— es la necesidad de elegir.

El hombre necesita del conocimiento de toda la realidad para poder seguir siendo lo que es, pues si no es capaz de seguir un rumbo correcto en medio del vendaval del cambio, acabará por despenarse en el abismo del *finis terrae*.

Por eso, como consecuencia del cambio estructural, cada vez es mayor la posibilidad y la actualidad del desorden, y como resultado del proceso de secularización tiende a producirse el refugio en el nicho del integristismo, el nacionalismo, la magia o el utilitarismo individualista.

Desde el punto de vista político, que es el que ahora nos interesa, la modernización produce cambios en las unidades y relaciones del sistema político:

- *Cambios en la sociedad* (nuevos poderes, nuevos grupos, nuevas ideas, nuevos problemas).
- *Cambios en la elite* (nuevos equilibrios de poder e influencia).
- *Cambios en el proceso* (demandas distintas, diferentes niveles de apoyo, violencia o descontento, y coerción).

— *Cambios en el gobierno* (nuevas autoridades, nuevas orientaciones, nuevas políticas).

Por añadidura, la modernización, al ser un proceso universal, produce cambios que trascienden las fronteras estatales, modificando las relaciones entre los Estados y haciendo aparecer presiones internacionales que alteran radicalmente las sociedades y los sistemas políticos.

Estas alteraciones pueden producir diversas transformaciones en los distintos niveles de la vida política cuya sistematización intentaremos realizar en las líneas que siguen.

2. LAS CATEGORÍAS DEL CAMBIO POLÍTICO

Existen diversas categorías o especies de cambio político, que se pueden clasificar según el criterio de su mayor o menor visibilidad. Y utilizo este criterio, de la visibilidad, puesto que la relevancia mayor o menor del cambio político es imposible juzgarla en el momento que se produce, siendo necesario para ello una perspectiva histórica.

Desde este punto de vista, de menor a mayor visibilidad, el cambio político puede clasificarse de la siguiente forma:

- a) *Cambio de estado.*
- b) *Cambio estructural.*
- c) *Cambio de la pauta de funcionamiento del sistema.*
- d) *Cambio del tipo de sistema.*
- e) *Desintegración o absorción del sistema político.*

Vamos a analizar cada una de estas categorías:

a) En primer lugar, *el cambio de estado del sistema político* se produce cuando se alteran en alguna medida las unidades del sistema o las variables del proceso, pero sin que esta alteración modifique ninguna estructura significativa, ni la pauta general de funcionamiento, ni el tipo de sistema.

Así, por ejemplo, se pueden producir cambios no modificativos en la sociedad, la elite o el gobierno; o en las demandas, apoyos, descontento, violencia o coerción. O, en fin, cambios en las políticas.

Por el contrario, cuando estas alteraciones superan un *umbral crítico*, a partir del cual el sistema resulta incapaz de realizar sus objetivos de orden y desarrollo, habrá de producirse un cambio estructural, o en la pauta de funcionamiento, o en el tipo de sistema, o en todas estas dimensiones. Si no se produce ninguno de estos cambios, el sistema político se desintegra en varios o es absorbido por otros.

Los *cambios de estado*, como decíamos, pueden consistir en lo siguiente:

- Cambios de la sociedad: de los grupos, ideologías o problemas sociales.
- Cambios en la elite política: en su composición o estratificación.
- Cambios en el gobierno: en su composición, orientación o políticas.

- Cambios en las variables del proceso:
 - En la cantidad, intensidad o contenido de las demandas.
 - En los niveles de apoyo, difuso y específico.
 - En los niveles de descontento.
 - En los niveles de violencia.
 - En los niveles de coerción.

Al superarse un umbral, en los cambios de estado, el sistema alcanza un *techo político*, a partir del cual resulta incapaz de dirigir, ordenar e integrar la sociedad. Cuando se alcanza este techo político se produce el salto a alguna de las situaciones siguientes:

— El sistema modifica su pauta de funcionamiento, realizando algún cambio estructural.

— El sistema modifica su pauta de funcionamiento, adoptando la propia de otro de los tipos de sistema.

Ésta suele ser una situación transitoria, que aumenta las contradicciones e incoherencias. Puede reducir temporalmente el estancamiento o el desorden, pero acaba por producir el salto a una crisis definitiva de desintegración o de cambio del tipo de sistema.

— Se produce un cambio de sistema, mediante alguna de las formas de cambio político —reforma, revolución o golpe de Estado—.

— El sistema se desintegra en dos o más sistemas nuevos.

— El sistema es absorbido por otro u otros.

b) El *cambio estructural* se produce como un cambio parcial en las estructuras más significativas del sistema, tales como la *estructura de adopción de decisiones*, o la *estructura de influencia y control*.

Así, puede producirse un cambio en el grado de centralización o descentralización del poder, o en su grado de concentración e institucionalización, modificándose la representatividad, autonomía o composición de las estructuras primarias del sistema (cambios electorales, del sistema de grupos de interés, del sistema de partidos, o del sistema de gobierno).

c) El *cambio en la pauta de funcionamiento* del sistema político se produce como consecuencia de una alteración permanente en el modo de funcionamiento del proceso político, por modificación del tipo de valores predominante o del nivel de coerción.

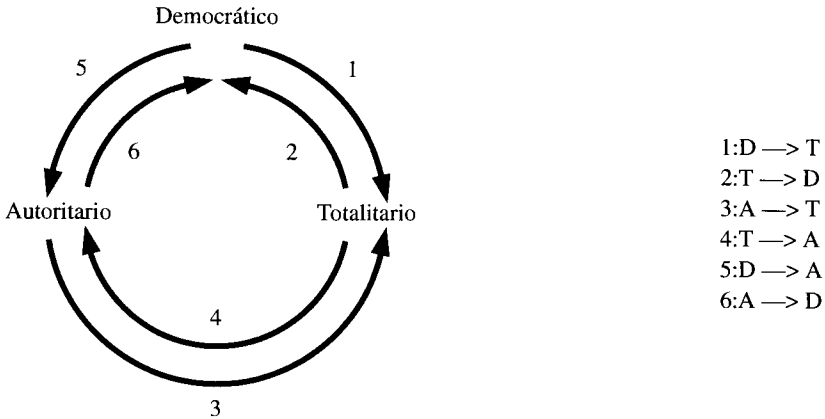
Estos cambios producen un salto entre la movilización, la exclusión o la conciliación como modo predominante de relación entre el gobierno y la sociedad (ver cuadro número 6).

Como ya habíamos apuntado anteriormente, los cambios en la pauta de funcionamiento dan lugar a situaciones de transición entre un tipo de sistema y otro, a situaciones en las cuales, sin que se haya producido un cambio formal del tipo de sistema, éste funciona como si fuera otro, saltando de la movilización a la exclusión burocrática o a la conciliación, o viceversa.

El cambio en la pauta de funcionamiento del sistema político también se produce a medida que se atraviesan las distintas fases vitales de los sistemas, desde la instauración y la consolidación a la adaptación o el derrumbe.

d) El *cambio del tipo de sistema político* se produce cuando se realiza una transformación entre los tres tipos mencionados. Existiendo, por tanto, seis posibilidades primarias de esta categoría de cambio que representamos en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 7
Cambios de tipo de sistema



Además de éstas, existen diversas posibilidades añadidas, tales como el *cambio entre subtipos dentro de cada tipo de sistema*, como por ejemplo, el salto entre sistemas autoritarios conservadores y populistas.

Por otra parte, resultaría interesante, desde el punto de vista teórico, analizar las *vulnerabilidades de cada tipo de sistema*. Es decir, investigar cuáles son las debilidades características de cada uno de los tipos.

Meramente como sugerencia, apunto aquí la idea de que cada uno de ellos resulta afectado de manera distinta, en sus valores y estructuras, por las transformaciones sociales y por su propia dinámica.

Por ejemplo, el sistema democrático es típicamente vulnerable a un pluralismo incoherente y desarticulado, que produce una situación de *impasse* e impide formular o ejecutar una orientación política predominante, llevando al estancamiento, a la ineficacia y al desorden, y haciendo surgir una propensión o tendencia predominante de cambio hacia un sistema autoritario mediante golpe de Estado.

El sistema autoritario, por otra parte, es típicamente vulnerable a la crisis de sucesión, debido a la concentración personal del poder.

Igualmente, el sistema autoritario conservador entra en crisis cuando la coerción alcanza un techo de eficacia y el sistema resulta incapaz de mantener el orden, que es su objetivo principal y su razón de ser.

El sistema comunista es vulnerable a su propio proceso de burocratización, que hace perder virtualidad a la ideología, ritualizándola, y aumenta la desigualdad política y social, minando las bases de legitimación del sistema.

A partir del análisis de las vulnerabilidades de cada uno de los tipos, habría que analizar las *propensiones del cambio político*. Es decir, estudiar, deductiva y empíricamente, cuál es la tendencia predominante de cambio que surge cuando se produce la crisis de un tipo de sistema: hacia qué otro de los dos tipos restantes tiende a dirigirse el cambio.

Este paso de un tipo de sistema a otro puede producirse, como algunas de las demás categorías de cambio, mediante una de las tres formas o procedimientos de cambio político posibles, como son la reforma, la revolución y el golpe de Estado.

La reforma es un procedimiento de cambio impulsado desde el gobierno, por lo que suele ser controlado, relativamente pacífico, y gradual, aunque en sus objetivos puede ser moderado o radical.

Caben distintas estrategias y tácticas de reforma según su mayor o menor gradualidad y radicalidad, así como de acuerdo con la simultaneidad o no de varias reformas (ver Huntington, 1971a).

La revolución es un cambio de tipo de sistema, impulsado desde fuera del poder, por una contraelite, mediante la movilización de masas. Por ello, suele ser violenta, radical y brusca²⁸.

Resulta interesante, a este respecto, la diferenciación, señalada por Huntington (1971a, pp. 264 ss.), entre revolución urbana, tipo Unión Soviética y revolución campesina, tipo chino.

La primera comienza en las ciudades, principalmente en la capital, y se desarrolla rápidamente, tomando inicialmente los centros del poder político, para extenderse después al resto del país.

La segunda, por el contrario, comienza en el campo, por medio de la guerra de guerrillas, para llegar al final, después de un largo proceso de guerra civil y creación de un ejército y un poder popular, a la toma del poder político en la capital y en las ciudades.

El golpe de Estado es un cambio de sistema, impulsado por una fracción de la elite política contra otra, mediante la fuerza. Su mayor o menor violencia depende del tipo de cambio perseguido y de factores tales como la sorpresa, el nivel de movilización existente en el sistema político, el grado de legitimación del mismo y la eficacia de los golpistas (Huntington, 1971a).

e) *La desintegración o absorción de un sistema político* se produce cuando aumenta o disminuye el número total de sistemas existente. Es decir, cuando un sistema se descompone en dos o más o es integrado en otro.

Este proceso de cambio puede producirse como consecuencia de la aparición de movimientos secesionistas triunfantes, o de la desintegración de un sistema que se descompone en una guerra de todos contra todos, siendo absorbidas sus diferentes porciones territoriales por otros sistemas, limítrofes o no. O, finalmente, como consecuencia de una guerra de conquista de un sistema por otro.

Para terminar, quisiera señalar que el tema del cambio político, aunque cuenta ya tras de sí con una amplia serie de estudios, carece todavía de una teoría aceptada. Yo únicamente he pretendido, en estas páginas, sistematizar sus diversos aspectos y apuntar algunas sugerencias.

²⁸ Ver, entre otros, ARENDT (1967); DUNN (1972); JOHNSON (1966).



En las páginas que anteceden, falta casi por completo un análisis de las causas y de la dirección del cambio. Y por lo que se refiere a las ciencias sociales en general, no existen a nivel teórico, en el mejor de los casos, más que proposiciones descriptivas y clasificatorias. El desarrollo de una teoría general es todavía una tarea a realizar, debido a la complejidad y variedad de las relaciones a tener en cuenta en el estudio de este tema.

Realmente, la construcción de una teoría del cambio político sería la culminación de las ciencias sociales, pues es en este terreno, precisamente, donde se pone en juego la posibilidad de la existencia de una verdadera ciencia social, como conjunto teórico capaz de predecir y orientar la práctica política y la historia de la humanidad²⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKOFF, R. L. (1959): «Games, Decisions and Organization», *General Systems*, 4.
- ALMOND, G. A. (1969-70): «Determinacy-Choice, Stability-Change: Some Thoughts on a Contemporary Polemic in Political Theory», *Government and Opposition*, vol. 5, n.º 1, invierno.
- ALMOND, G. A., y COLEMAN, J. S. (eds.) (1960): *The Politics of Developing Areas*, Princeton, University Press, New Jersey.
- ALMOND, G. A.; FLANAGAN, S. C., y MUNDT, R. J. (eds.) (1973): *Crisis, Choice and Change: Historical Studies of Political Development*, Little, Brown and Company, Boston.
- ALMOND, G. A., y POWELL, J. B. (1966): *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Little, Brown and Company, Boston.
- (1972): *Política comparada*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- (1978): *Comparative Politics*, 2.ª ed., Little, Brown and Company, Boston.
- APTER, D. (1965): *The Politics of Modernization*, Univ. of Chicago Press.
- (1970): *Estudios de la modernización*, Amorrortu, Buenos Aires.
- (1971): *Choice and The Politics of Allocation*, Yales University Press.
- (1973): *Political Change. Collected Essays*, Frank Cass, Londres.
- ARENDT, H. (1967): *Sobre la revolución*, Ed. Revista de Occidente, Madrid.
- BALANDIER, G. (1969): *Antropología Política*, Ediciones Península, Barcelona.
- BELL, D. (1976): *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Alianza Editorial, Madrid.
- BENDIX, J.; OLLMAN, B.; SPARROW, B. H., y MITCHELL, T. P. (1992): «Goning Beyond the State?», *American Political Science Review*, vol. 86, n.º 4.
- BENDIX, R., y LIPSET, S. M. (eds.) (1953): *Class, Status and Power*, The Free Press, Glencoe, III.
- BERTALANFFY, LUDWIG VON (1973): *General Systems Theory*, Penguin Books, Harmondsworth.
- (1979): *Perspectivas en la teoría general de sistemas*, Alianza Universidad, Madrid.
- (1978): *Tendencias en la teoría general de sistemas*, Alianza Universidad, Madrid.
- BINDER, L., et al. (1971): *Crisis and Sequences in Political Development*, Princeton, Univ. Press.
- BLAU, P. M. (1964): *Exchange and Power in Social Life*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- BLOCH, M. (1965): *Feudal Society*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- BLONDEL, J. (1972): *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Ed. Revista de Occidente, Madrid.
- (1973): *Comparing Political Systems*, Weidenfeld and Nicolson, Gran Bretaña.
- BRZEZINSKI, Z. (1962): *Ideology and Power in Soviet Politics*, Thames & Hudson.
- BURDEAU, G. (1975): *El Estado*, Ed. Seminarios y Ediciones, Madrid.

²⁹ Ver, de entre la amplísima bibliografía existente sobre este tema, los siguientes títulos: ALMOND (1969-70); ALMOND; FLANAGAN; MUNDT (1973); BINDER (1971); COLEMAN (1968); HUNTINGTON (1971b); APTER (1973); HUNTINGTON y MOORE (1970).

- COLEMAN, J. S. (1968): «Modernización: Political Aspects», en *International Encyclopedia of The Social Sciences*. D. L. SILLS (ed.) The Macmillan Company and The Free Press, vol. X. pp. 395-400.
- CROSSMAN, R. H. S. (1974): *Bibliografía del Estado moderno*, FCE, México.
- DAHL, R. A. (ed.) (1973): *Regimes and Oppositions*, Yale Univ. Press. New Haven.
- DEUTSCH, K. W. (1961): «Social Mobilization and Political Development», *American Political Science Review*, LV (sept.).
- (1969): *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- (1976): *Política y gobierno*, FCE, México.
- (1981): «The crisis of the state», *Government and Opposition*, 16,3.
- (1986): «State functions and the future of the state», *International Political Science Review*, 7,2.
- DOWSE, R. E., y HUGHES, J. A. (1975): *Sociología política*, Alianza Editorial, Madrid.
- DUNN, J. (1972): *Modern Revolutions*, Cambridge Univ. Press, Londres.
- EASTON, D. (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Knopf, Nueva York.
- (1965a): *A Framework for political Analysis*, Prentice Hall, N. J.
- (1965b): *A Systems Analysis of political Life*, John Wiley & Sons, N. Y.
- (1969): *Esquema para el análisis político*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- (1973): «Systems Analysis and its classical critics», *The Political Science Review*. vol. III, Fall.
- ECKSTEIN, H. (1961): *A Theory of Stable Democracy*, Princeton.
- (1971): *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*, Sage Publications, Beverly Hills.
- EISENSTADT, S. N. (1966): *Los sistemas políticos de los imperios*, Ed. Revista de Occidente, Madrid.
- (1968): *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Amorrortu, Buenos Aires.
- (1971): *Political Sociology*, Basic Books, Nueva York.
- ETZIONI, A. (1961): *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Yale University Press, New Haven.
- FORTES, M., y EVANS-PRITCHARD, E. E. (1940): *African Political Systems*, Oxford University Press, Nueva York.
- FRIEDRICH, C. J. (1968): *El hombre y el Gobierno*, Ed. Tecnos, Madrid.
- GALBRAITH, J. K. (1984): *La anatomía del Poder*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- GARCÍA PELAYO, M. (1977): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid.
- GERTH, H. H., y WRIGHT MILLS, C. (1964): *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford, University Press, Nueva York.
- GRINDLE, M. (1980): *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton Univ. Press.
- GUILLE, B. (1987): *Information Technology and Social Change*, National Academy of Sciences, Washington DC.
- HISTORIA UNIVERSAL SIGLO XX (1971): *Siglo XXI de España Editores*, Madrid.
- HUNTINGTON, S. P. (1971a): *Political Order in Changing Societies*, Yale Univ. Press, New Haven.
- (1971b): «The Change to Change: Modernization. Development and Politics», *Comparative Politics*, vol. 3, n.º 3, abril.
- (1993): «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, n.º 72,3, verano, 1993.
- HUNTINGTON, S. P., y MOORE, C. H. (eds.) (1970): *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Established One-Party Systems*, Basic Books, N. Y.
- JOHNSON, C. (1966): *Revolutionary Change*, Little, Brown and Co., Londres.
- KENNEDY, P. (1989): *Auge y caída de las grandes potencias*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- KING, A., y SCHNEIDER, B. (1991): *La Primera Revolución Mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- KRADER, L. (1971): *La formación del Estado*, Ed. Labor, Barcelona.
- LASKI, H. J. (1974): *El liberalismo europeo*, FCE, México.
- LASSWELL, H., y KAPLAN (1950): *Power and Society*, Yale University Press, New Haven.
- LERNER, D. (1958): *The Passing of Traditional Society*, The Free Press, Glencoe.
- LINZ, J. J. (1964): «An Authoritarian Regime: the case of Spain», E. ALLARD y Y. LITTUNEN, (eds.): *Cleavages, ideologies and party systems*, Westermarck Society, Helsinki. Reimpreso en E. ALLARD y S. ROKKAN (eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, Free Press, N. Y., 1970.

- (1975): «Totalitarian and authoritarian regimes». En F. I. GREENSTEIN y N. W. POLSBY (eds.): *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Mass, vol. III.
- LOWI, THEODORE J. (1992): «The state in political science: how we become what we study», *American Political Science Review*, 86,1, marzo.
- LOWIE, R. H. (1967): «Some aspects of Political Organisation among the American Aborigens», en R. H. COHEN y I. MIDDLETON (eds.): *Comparative Political Systems*, Natural History Press, Nueva York.
- MCKINNEY, J. (1968): *Tipología Constructiva y Teoría Social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- MEEHAN, E. J. (1968): *Contemporary Political Thought. A critical Study*. Dorsey Press, Homewood, III.
- MERTON, R. K. (1957): *Social Theory and Social Structure: Toward the Codification of Theory and Research*, Rev. Ed., Free Press of Glencoe, III.
- MIDDLETON, J., y TAIT, D. (1958): *Tribes without Rulers*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- MONTESQUIEU (1972): *Del Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid.
- OSSOWSKI, S. (1969): *Estructura de clase y conciencia social*, Edicions 62, Barcelona.
- PARSONS, T. (1951): *The Social System*, The Free Press, Glencoe, III.
- (ed.) (1957): *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, Nueva York.
- (1960): *Structure and Process in Modern Societies*. Free Press of Glencoe. III.
- (1968): *La estructura de la acción social*, Ediciones Guadarrama, Madrid.
- (1982): *El sistema Social*, Alianza Editorial, Madrid.
- PASQUINO, G. (1974): *Modernización y desarrollo político*, Ed. Nova Terra, Barcelona.
- PIRENNE, H. (1939): *A History of Europe*, Allen and Unwin, Londres.
- SCHACHERMEYER, F. (1953): «The genesis of the Greek Polis», *Diogenes*, n.º 4.
- SKOCPOL, T. (1979): *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*, Cambridge U. P. Cambridge.
- SOUTHALL, A. W. (1959): *Alur Society*, Heffer, Cambridge.
- STOPPINO, M. (1983): «Poder», en N. BOBBIO y N. MATTEUCCI, *Diccionario de Ciencia Política*, Siglo XXI de España, Madrid.
- TILLY, C. (ed.) (1975): *The formation of National States in Western Europe*, Princeton Univ. Press.
- (1992): «Futures of European States», *Social Research*, 59,4. Invierno.
- (1994): «States and Nationalism in Europe, 1492-1992», *Theory and Society* 23,1. Febrero.
- TOFFLER, A. (1984): *La tercera ola*, Plaza y Janes, Barcelona.
- (1990): *El cambio del poder*, Plaza y Janés, Barcelona.
- TOFFLER, A., y TOFFLER, H. (1994): *Las guerras del futuro*, Plaza y Janés, Barcelona.
- WEINER, M. (1965): «Political Integration and Political Development», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 358, pp. 52-64.
- WIENER (1954): *The Human Uses of Human Beings*, Doubleday Anchor, N. Y.
- WISEMAN, H. V. (1966): *Political Systems*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- WITTFOGEL, K. (1957): *Oriental Despotism*, Yale University Press, New Haven.
- YOUNG, O. R. (1968): *Sistems of Political Science*, Prentice-hall, N. J.

II

LAS IDEOLOGÍAS POLÍTICAS

1. EL LIBERALISMO

JOAN ANTÓN

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Concepciones filosóficas de base.—II. Del absolutismo de Hobbes a la pluralidad de poderes en Locke. El liberalismo inglés.—III. Kant y el Estado de derecho.—IV. Liberalismo y economía de mercado.—V. Los liberalismos del siglo XIX.—VI. Los liberalismos del siglo XX. Bibliografía.

I. CONCEPCIONES FILOSÓFICAS DE BASE

Analizar el liberalismo supone asociar esta doctrina política, desde sus inicios, a un vago término sociológico: la burguesía; y a un determinado sistema socioeconómico: el capitalismo; con independencia del momento histórico en que se encontrara este modo de producción, en sus balbuceos o plenamente desarrollado.

Una asociación que refleja el hecho de que el liberalismo colmará las aspiraciones políticas, económicas, morales y culturales de la(s) burguesía(s) y se convertirá en la filosofía por excelencia del capitalismo¹. De este modo es lógico que asociemos estrechamente la evolución del liberalismo como filosofía y doctrina política con la evolución del capitalismo en el plano económico y la de la burguesía en el social. Sin embargo, limitarnos a esta constatación obvia sería insuficiente, ya que el liberalismo, a su vez, está compuesto de un conjunto de elementos filosóficos de larga tradición cultural y lento recorrido histórico, que presenta variantes reseñables según diferentes épocas, autores, países y zonas geopolíticas. E, incluso, hay notables pensadores liberales de nuestros días, como Isaiah Berlin, que reivindican la no identificación entre liberalismo y capitalismo².

Unos elementos filosóficos, por lo demás, que han conformado decisivamente la historia contemporánea, tanto a escala occidental como mundial. De ahí que algunos politólogos estudiosos del liberalismo, como Laski³, afirmen que dicha doctri-

¹ Como afirma H. J. LASKI: «La necesidad liberal, en una palabra, es una doctrina tejida con la hilaza de la conveniencia burguesa. Sus necesidades determinan el marco de su credo». (*El liberalismo europeo*, FCE, México, 1969, p. 116). Por su parte, J. TOUCHARD nos recuerda que: «[...] en la misma medida en que el liberalismo aparece como la filosofía de la clase burguesa, no asegura más que la libertad de la burguesía» (*Historia de las Ideas Políticas*, Tecnos, Madrid, 1977, p. 402).

² Isaiah BERLIN: *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1988.

³ Ver H. J. LASKI: *El liberalismo europeo*, op. cit.

na constituye una «mentalidad» que ha llegado a ser la doctrina política principal de la civilización occidental; y con mayor causa después de los acontecimientos históricos que tuvieron lugar en 1989.

Una doctrina que constituye un proceso cultural acumulativo en el que las diferentes fases de la evolución del pensamiento occidental van dejando su huella, siendo considerado por algunos autores como la teoría política de la modernidad⁴. Y así, en la doctrina liberal encontramos elementos renacentistas, empiristas, racionalistas cartesianos, historicistas e ilustrados; mientras que, a partir de su división en el siglo XIX, también se verán reflejados el tradicionalismo, en el liberalismo conservador y el romanticismo y el socialismo en el radical.

Aunque los diferentes liberalismos compartirán una serie de factores, como afirma Miller: «las siguientes características son las bases del pensamiento liberal, sobre las que se han construido tanto sus variedades posteriores como sus desviaciones radicales y conservadoras: la ausencia en la naturaleza de una guía moral positiva, la prioridad de la libertad sobre la autoridad, la secularización de la política y la promoción de constituciones y principios de derecho que establezcan los límites del gobierno y determinen los derechos de los ciudadanos frente a éste»⁵. A ello debemos añadir la convicción de que el progreso técnico y moral de la humanidad se produce como consecuencia de un constante debate de ideas e intereses en ocasiones contrapuestos; de ahí la importancia de las reglas formales consensuadas y el rechazo de sistemas dogmáticos absolutistas. Como afirma N. Bobbio, el antagonismo es fecundo.

Las primeras ideas que pueden ser calificadas de «liberales»⁶ surgen a finales de la Edad Media en correspondencia cultural con la aparición de nuevas formas de riqueza fruto de la creciente importancia de las manufacturas urbanas y el comercio y coartadas en su expansión por las que en siglos futuros se denominarán «trabados feudales».

Son ideas enfrentadas a una sociedad radicalmente no liberal. La sociedad feudal, una sociedad estamental, corporativista, antiindividualista, teocéntrica, hiperreligiosa, estática y pesimista. Orientada hacia la mera supervivencia de la fuerza de trabajo y el mantenimiento del status en los grupos sociales dominantes laicos o religiosos. Una sociedad dirigista y reglamentista en la que no se hace distinción entre el plano público y el privado ni entre lo económico y lo político. Y cuya finalidad última, desde una perspectiva político-ideológica, es metafísica y trascendental: hay que soportar como buenos cristianos los sufrimientos terrenales para así poder acceder a la auténtica vida para la que hemos sido creados, la contemplación gozosa de Dios en el cielo.

Contra todo ello se conformará y desarrollará el liberalismo, fundamentalmente en reacción a la última etapa del feudalismo: las sociedades de Antiguo Régimen gobernadas por monarquías absolutas. El liberalismo cobrará gradual fuerza social a medida que en las zonas más desarrolladas de Europa occidental y sus colonias, en la Edad Moderna, determinados grupos sociales orientan sus estrategias económicas hacia la economía de mercado y necesitan una nueva concepción del mundo que sustituya a la tradicional y no obstaculice a la nueva realidad socioeconómica emergente.

⁴ John GRAY: *Liberalismo*, Alianza, Madrid, 1994.

⁵ Ver *Enciclopedia del Pensamiento Político*, dirigida por D. MILLER.

⁶ El término liberal aparece por primera vez en España en los primeros años del siglo XIX para definir a los detractores del absolutismo.

De la tradicional visión católica de la pobreza como virtud y del rico como egoísta pecador se va a a pasar, tras el terremoto cultural de la Reforma protestante, a la del pobre como un vicioso gandul y al rico como un benefactor social⁷, al identificarse novedosamente el bien común con la consecución individual de la riqueza.

Se presenta, por tanto, como filosofía del progreso —económico, social, técnico— y propugna, en su esencia, una liberación total de las potencialidades de los individuos. Siendo sus divisas básicas: la individualidad y la libertad⁸. Con una determinada visión antropológica optimista del hombre, al que ve como un ser individualmente autónomo, autoperfeccionable, materialista y dotado de razón. Una razón que le permitirá lograr su meta principal: ser feliz en la medida en que pueda desarrollar sus capacidades individuales sin trabas que lo subdesarrollen. Por ello se llegará a afirmar que el gobierno es, quizá, necesario, pero en absoluto natural. Sólo la libertad es la condición natural del hombre y, por tanto, la única fuente posible de legitimidad de la autoridad política es el convencimiento de los ciudadanos de la utilidad para la sociedad de esa autoridad pública.

De esta forma los liberales no aceptan los privilegios feudales y propugnan, en cambio, la igualdad jurídica de todos los hombres. Libertad para competir por la posesión de medios materiales, como medio para conseguir el éxito económico y social. Todos somos iguales porque el hombre posee unos derechos naturales. Cada hombre puede hacer con su vida privada lo que quiera y/o pueda. Incluso enajenar su libertad abstracta alquilando a otro libre contratante su fuerza de trabajo.

El final del proceso liberal de sedimentación de las premisas, postulados y enfrentamientos políticos con sus oponentes doctrinales será el adoptar una postura radical: todo lo que impida o frene la libertad individual debe ser suprimido, ya que la libertad es la condición natural del hombre. Desde la autoridad de la Iglesia que ahoga el libre pensamiento o los gremios que impiden la libre industria, hasta el poder dirigista absoluto del monarca que ahoga la libertad de los súbditos con vocación de ciudadanos. Como despliegue doctrinal, político e ideológico de los tres grandes ejes en los que se articula el mensaje liberal de todas las épocas, tendremos:

En primer lugar, el naturalismo hedonista que establece que la felicidad consiste en poseer, acumular y disfrutar bienes materiales y, por tanto, el hombre está do-

⁷ En este sentido la Reforma protestante supone que: «[...] el valor de las exigencias de la vida material no es un valor de salvación, sino de respuesta a la gracia de Dios. Las condiciones de éxito en los negocios, previsión, prudencia, economía, cálculo, sobriedad, medida, se transforman de alguna manera en las virtudes profanas del cristiano. Las virtudes económicas, los vicios sociales, son preferidos en vez de las virtudes tradicionales, la tesaurización es más importante que la caridad, la búsqueda de ganancia supera a la generosidad, etc. [...] Con el puritanismo las reglas de la vida cristiana tienden a semejarse a las exigencias de la vida económica [...]». A. VACHET: *La ideología liberal*, Fundamentos, Madrid, 1972, 2 vols., pp. 67-68, vol. I.

⁸ Libertad en su acepción negativa de no interferencia sobre los individuos independientes. Al respecto afirma J. GRAY: «Propongo que las libertades básicas se conciban como la armazón de las condiciones necesarias para la acción autónoma. Un hombre libre es aquél que posee los derechos y privilegios para pensar y actuar autónomamente, para regirse a sí mismo y no ser gobernado por otro.» John Gray: *Liberalismo*, op. cit., p. 97.

tado de un instinto de apropiación natural⁹, siendo el interés individual el motor de la sociedad.

En segundo lugar, el racionalismo. La razón como medio de eliminar el oscurantismo y conseguir una actuación útil y eficaz respecto a los fines propuestos.

Finalmente, como componente preponderante, el individualismo libertario. El individuo como principio y fin del mensaje liberal. En palabras de G. de Ruggiero: «la fuerza y el límite del pensar liberal»¹⁰.

II. DEL ABSOLUTISMO DE HOBBS A LA PLURALIDAD DE PODERES EN LOCKE. EL LIBERALISMO INGLÉS

Inglaterra fue la nación en la que el liberalismo tuvo un nivel superior de evolución, tanto en su vertiente teórica y cultural como en sus aspectos prácticos de leyes e instituciones políticas como forma de organización social, en lógica correspondencia con una sociedad en donde el capitalismo se había impuesto gradualmente mediante el apoyo consciente de la monarquía —política de monopolios económico/comerciales de los Tudor—; se había roto desde Enrique VIII con la Iglesia católica, nacionalizando y subastando sus tierras; y se contará con un Imperio/mercado mundial, a partir de Cromwell, en el que colocar los productos manufacturados y extraer materias primas a bajo coste.

Y además todo ello en un largo proceso histórico no revolucionario, sin rupturas, salvo la Revolución inglesa del xvii, la primera revolución burguesa-liberal de la historia. Revolución que sirvió para demostrar que los propietarios burgueses del parlamento eran el poder efectivo del país y no la fracción de la alta nobleza que apoyó al absolutista Carlos I, ejecutado tras perder la guerra civil en 1649. A continuación de este trascendental hecho histórico todos los acontecimientos —con 1688 como fecha a destacar— muestran un gradual predominio de la sociedad civil burguesa —los propietarios— respecto a la monarquía, hasta que ésta admita compartir el poder en una primera fase y renuncie a él posteriormente.

En 1679 los ciudadanos ingleses disfrutaban del *Habeas Corpus Act* por el cual el individuo queda protegido legalmente ante detenciones arbitrarias y también como garantía de las libertades personales —«*My home, my castle*»—. Desde finales del siglo xvii los parlamentarios ingleses se agrupan en grupos políticos de opinión que representan intereses diferenciados: los *Whigs* (burgueses liberales) y los *Tories* (conservadores).

⁹ Ver C. B. MACPHERSON: *La teoría política del individualismo posesivo*, Fontanella, Barcelona, 1970.

¹⁰ Guido de RUGGIERO: *Historia del Liberalismo Europeo*, Pegaso, Madrid, 1944, p. 56. Por su parte, la *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (vol. 6) define el liberalismo como: «creencia en un conjunto de métodos y prácticas que tienen como objetivo común lograr una libertad mayor para los individuos».

En 1689 se proclama en Inglaterra la *Declaration of Rights*, el mismo año en que se publica *Two treatises of government*, de John Locke. El mismo ideario burgués informa ambos. Es el parlamento, y no el rey, quien aprueba los impuestos, los jueces son inamovibles y la libertad de conciencia se plasma en la libertad de imprenta.

Locke, por su parte, establece en su obra las bases teóricas de la división de poderes —legislativo y ejecutivo— como medio más idóneo para salvaguardar las libertades individuales y la propiedad privada; finalmente se afirma que la voluntad del parlamento —como exponente de la opinión pública— debe estar por encima de la voluntad real. Una voluntad del parlamento que se concretará en las leyes promulgadas mediante las que se gobierna y a las que todos obedecen —Imperio de la ley— y en su derecho a oponerse a posibles actos injustos del poder. El Estado, por tanto, es visto como un instrumento al servicio de los ciudadanos y no al revés: esta desconfianza respecto al Estado constituirá una constante en la tradición liberal.

Por su parte, la vertiente histórica nos muestra que, desde finales del siglo XVII, derrotada en el mar Holanda, Gran Bretaña se había convertido en la primera potencia capitalista y comercial del mundo. Por todo ello generalmente cuando se habla de «liberalismo clásico» nos estamos refiriendo al liberalismo inglés, de la misma forma que cuando se hace referencia a la economía política clásica del siglo XIX también nos estamos refiriendo a autores británicos, en coordinada correspondencia entre el liberalismo político y el económico, unidad tan del agrado de uno de los principales autores liberales contemporáneos: B. Constant.

El liberalismo como doctrina filosófico-política se desarrolló paralelo al británico en otras zonas geográficas de la cultura occidental pero de un modo mucho más lento y con rupturas. Siempre teniendo los liberales europeos a Gran Bretaña como faro para conducir a buen puerto no revolucionario —salvo el atípico caso francés— las naves nacionales de las transiciones entre las sociedades europeas de Antiguo Régimen y las nuevas sociedades burguesas, por las que el Derecho —los códigos burgueses cuyo prototipo fue el Código Civil napoleónico— sustituirán al privilegio. Todas esas razones hacen necesario que regresemos a los autores ingleses: Thomas Hobbes (1588-1679) y John Locke (1632-1704).

Ambos autores defienden lo que podría ser considerado como individualismo radical¹¹, pero en Hobbes, a diferencia de Locke, sus conclusiones políticas no son liberales pero sí sus postulados. Compartiendo los dos pensadores una radical concepción elitista y patriarcal de la sociedad y una visión de la naturaleza humana a la que creen dotada de un insaciable instinto de apropiación como derecho natural, sólo matizado en el autor del *Leviathan* por el ansia de poder y en Locke por su novedosa teoría de que cada individuo es propietario de su propia persona y de sus capacidades y que nada debe por ellas a la sociedad.

Por lo demás ambos opinan que el interés propio es y debe ser el motor de la sociedad, reverencian la propiedad privada, creen que el único estado legítimo es el

¹¹ Véase F. VALLESPÍN: «Breve aproximación a la teoría clásica del contrato social», en *Nuevas Teorías del Contrato Social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*, Alianza, Madrid, 1985.

que surge de un libre contrato de sus individuos integrantes disociados por la competencia y que la única razón de existir del poder estatal radica en asegurar el cumplimiento de las leyes.

Las diferencias entre ambos autores residen en que, a pesar de que los dos quieren lo mismo: seguridad para maximizar las inversiones realizadas en una economía de mercado, Hobbes otorga poder absoluto al soberano, como factor imprescindible para garantizar la paz al controlar férreamente la esfera pública. Los súbditos enajenan su libertad y abandonan el terrible estado de naturaleza, en el que todos guerrearán contra todos, para regirse por unas leyes promulgadas por el soberano y de obligado cumplimiento que harán previsible su comportamiento.

La legitimidad del soberano no reside en factores metafísicos (voluntad divina, providencia, etc.) sino pragmáticos: el bien común. Los seres humanos son individualistas, codiciosos e insolidarios, de ahí que en el estado de naturaleza sus vidas corran peligro. Por ello aplican esquemas racionales y deciden libremente renunciar a la plena libertad del estado de naturaleza y que un poder soberano, único, concentre todas las atribuciones individuales. Estos factores: contractualismo, racionalismo, abandono de la religiosidad como fuente de legitimación, otorgan a Hobbes el marchamo de autor moderno en el proceso de secularización de la cultura occidental. Hobbes cree imprescindible el Leviatán porque no todos los hombres actúan según los dictados de la recta razón, ya que si así lo hicieran el soberano sería inútil. El poder público es, por tanto, un mal necesario. Una necesidad la del soberano que sólo se justifica mientras cumpla lo pactado: el mantenimiento del orden. Sin seguridad no sería racional obedecer y lógico y legítimo el rebelarse.

A partir de estas premisas toda la filosofía política de este autor es una justificación racional de la legitimidad de la soberanía —el elemento central de la sociedad y no el Estado— y el porqué de la obediencia que se le debe.

A caballo entre dos mundos, Hobbes adopta parámetros analíticos claramente modernos y preliberales, cuando no liberales. Incluso plantea criterios utilitaristas/individualistas: «[...] toda sociedad se forma por utilidad o por vanidad; mejor dicho a causa del amor de los hombres hacia sí mismos y no hacia sus semejantes».

Aunque las conclusiones políticas a las que se ve abocado por deducción de sus propias premisas le apartan de los clásicos esquemas liberales. Los propietarios de la época de Hobbes no pueden prescindir todavía del soberano absoluto y por ello el poder no tiene límites. El Estado de derecho deberá esperar a que el desarrollo de la sociedad civil auspiciado por el desarrollo económico exija al poder político controles y frenos.

Para Hobbes el imperio de la ley obliga a los ciudadanos y no al Estado: «[...] es evidente que el Estado no queda obligado por sus leyes, porque nadie está obligado consigo mismo».

Mientras que Locke cree, por el contrario, que la autoridad del poder político debe limitarse y que la sociedad civil es capaz de dotarse de los instrumentos políticos necesarios. Asegurándose de este modo los derechos fundamentales; para Locke: la vida, la libertad y la propiedad.

Hobbes sólo pretende asegurar la paz para poder negociar tranquilamente. Locke también, pero da un paso más: que el Estado desde la esfera pública proteja al máximo la privada y que, además, el propio Estado esté controlado desde el parlamento por los propietarios, garantizándose así los derechos y libertades individuales. Los propietarios son los únicos que al poseer propiedades están liberados de los trabajos manuales y al cultivar su espíritu pueden vivir una vida plenamente racional (como es obvio la racionalidad está en la apropiación y no en el trabajo). De ahí que los trabajadores que han enajenado su libertad al alquilar su fuerza de trabajo tienen derechos civiles pero no políticos —sufragio censitario—. Pertenecen a la nación pero están fuera, a la vez, del Estado.

Al respecto afirma Hobbes que: «Y toda la diferencia que hay entre el ciudadano libre y el siervo reside en que es libre quien sirve solamente al Estado, y siervo quien sirve además del Estado a un conciudadano. Si hay otra libertad que exime de obedecer a las leyes civiles es la propia de los gobernantes».

Locke sentará las bases morales de la sociedad burguesa al justificar la propiedad privada excluyente como pilar legítimo de la sociedad. Ya que si unos tienen propiedades y otros no esto es consecuencia de las naturales desigualdades de los seres humanos, desigualdades que se dan en una sociedad moderna que ha abolido los privilegios y que, mediante el derecho, ha proclamado a todos los hombres iguales ante la ley. La propiedad privada, por tanto, es justa y legítima... aunque sea minoritaria.

Como afirma el propio autor: «La finalidad máxima y principal de los hombres que se unen en comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la salvaguardia de su propiedad.» Esto es, exactamente, lo que los propietarios con modernos títulos de propiedad —en Gran Bretaña como en el resto de Occidente— deseaban oír.

III. KANT Y EL ESTADO DE DERECHO

Para Kant (1724-1804) la esencia del hombre es el autodesarrollo¹² y por eso aconseja a los hombres en su famoso opúsculo *¿Qué son las luces?* que se atrevan a diseñar, mediante la razón, su propio destino. Una razón que es patrimonio de la humanidad y por eso el uso público de la razón debe concederse a todo individuo. De ahí que el conjunto de los individuos que componen la sociedad se deba poner de acuerdo para constituir la comunidad política.

Kant aboga por un pacto social libre y voluntario que se concretizará en el Estado contractual. Y como que cada hombre es intrínsecamente libre y dotado de unos derechos naturales inalienables y anteriores a ese pacto social, el Estado debe proteger al máximo esos derechos.

Libertad, derechos naturales, pacto social voluntario. Todos estos factores, revelados por las Luces, inciden en que el Estado ha de ser el servidor de la sociedad y no al revés. Una sociedad que se ha autodotado de los instrumentos políticos que

¹² Véase Manuel SACRISTÁN LUZÓN: «Concepto kantiano de la historia», en Varios Autores: *Hacia una nueva historia*, Akal, Madrid, 1976.

requería para cumplir sus fines. De este modo el poder ejercerá la autoridad por consenso y ajustándose a la opinión pública que le ha legitimado para ejercer la autoridad: *veritas, non auctoritas facit legem*. Unas leyes, coincidentes con la opinión pública, racionales y de obligado cumplimiento para todos los miembros de la sociedad, incluidos los gobernantes. Esto es, un estricto cumplimiento del Estado de derecho mediante el imperio de la ley.

El gran mérito de Kant no sólo está en haber teorizado el Estado de derecho como culminación de las ideas ilustradas/liberales sino en habernos enseñado con toda claridad que la libertad es la obediencia a las leyes. Coordinándose en la obra del filósofo moral, derecho y política, Kant establecerá las bases teóricas para el desarrollo de la democracia a partir de los esquemas políticos liberales del Estado de derecho: el constitucionalismo, la importancia de la opinión pública del conjunto de los ciudadanos y el sufragio como instrumento de legitimación. Al mismo tiempo que en el terreno moral nos recomendaba tratar a nuestros semejantes como fines y no como medios. Por todo ello Kant enlazará con las corrientes más radicales del liberalismo, partidarias del sufragio universal, la soberanía popular y la democracia.

La razón y el sometimiento a las leyes por parte de todos hacen a los hombres ser aún más libres y por eso se necesita una ley de leyes: la Constitución. La norma suprema del ordenamiento jurídico —conjunto articulado de leyes— que en la teoría liberal cumplirá un papel básico de control del poder político por parte de la opinión pública, mediante las atribuciones de las que dispone el parlamento y una división e independencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

El Estado de derecho cumple las necesidades de seguridad y previsibilidad que son necesarias a una sociedad burguesa. La igualdad abstracta ante la ley permite que los individuos libres e iguales regulen sus relaciones mediante contratos privados. La esfera pública se separa radicalmente de la privada y lo público se subordina a lo privado, convirtiéndose los poderes públicos en meros protectores de los pactos privados, ejerciendo funciones exclusivamente de policía para que se cumplan las leyes¹³; en palabras de Bobbio: «El Estado liberal es aquel que ha consentido la pérdida del monopolio del poder ideológico a través de la concesión de los derechos civiles..., y la pérdida del monopolio del poder económico a través de la concesión de la libertad económica, y ha acabado por conservar únicamente el monopolio de la fuerza legítima, cuyo ejercicio, no obstante, queda limitado por el reconocimiento de los derechos del hombre y por los distintos vínculos que dan origen a la figura histórica del Estado de derecho»¹⁴.

La teoría liberal y su puesta en práctica social cree haber descubierto la clave eterna del progreso humano. Se ha creado un sistema de organización social en don-

¹³ «El Derecho liberal regula la esfera económica poniéndola a disposición de la autonomía privada de los sujetos económicos [...] el derecho privado se presenta como la "región central" de todo el ordenamiento jurídico; hasta tal punto que la función del derecho público se concreta en la protección de las instituciones jurídico-privadas». Aureliano MENÉNDEZ: «Autonomía económica y Codificación mercantil española», en *Centenario del Código de Comercio*, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1986, p. 60.

¹⁴ Norberto BOBBIO: *El futuro de la Democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

de la búsqueda individual de riquezas produce el bien común. Razón por la que se deja a las esferas económica y social que se regulen por sí mismas. Esto supone que existe un consenso de base ideológico por parte de los grupos que conforman la opinión pública y controlan todos los resortes de la sociedad. Si Kant representa la teoría liberal pura del Estado de Derecho, el buen burgués propietario que es diputado en los parlamentos censitarios decimonónicos supone la práctica, no ideal, sino real, promulgando unas leyes que aseguraran las libertades exclusivamente individuales, las únicas que se tienen en cuenta¹⁵. Como afirma Requejo: «Básicamente, los derechos y libertades reconocidos en este período tienen como principal objetivo salvaguardar una esfera personal, privada, frente a la actuación del Estado [...]. Son, pues, libertades negativas, que junto al reconocimiento de la igualdad, entendida fundamentalmente como igualdad ante la ley, contrastan con el sistema de privilegios e impunidad estatal vigentes en el Antiguo Régimen»¹⁶.

IV. LIBERALISMO Y ECONOMÍA DE MERCADO

Para Laski, el afán de lucro es tan viejo como la humanidad —como mínimo desde la aparición del excedente económico—: lo que supuso una gran novedad fue el gradual éxito de una corriente de pensamiento que afirmaba que ese afán de lucro individual era socialmente útil y que, por tanto, era necesario eliminar todas las trabas que impidieran a un individuo enriquecerse sin límites.

En la Antigüedad y en la Edad Media la propiedad y la riqueza iban acompañadas de determinadas funciones sociales. La teoría liberal, al separar la esfera pública de la privada y la política de la economía, hace que estas funciones sociales desaparezcan; el resultado fue que las relaciones sociales de producción quedaron supeditadas a los contratos privados, limitándose el Estado a ser el garante del cumplimiento de unas leyes inspiradas por esos criterios doctrinales.

La Inglaterra del siglo XVIII y la Europa del siglo XIX postrevolución francesa —en donde los códigos burgueses regulaban las relaciones de los ciudadanos entre sí y respecto al Estado— había supuesto la puesta en práctica de la teoría política liberal no democrática, tal y como la entendía Locke. Esto supuso que el liberalismo se volvió aún más pragmático y, salvo en los países en los que todavía se enfrentaba violentamente contra el absolutismo, más realista y menos ideológico. Del plano político se pasaría a incidir con mayor fuerza en los aspectos directamente económicos.

A la teoría política se le añadiría la teoría económica en lo que se denominaría liberalismo económico o economía política clásica con una influencia cultural e ideo-

¹⁵ Como afirma J. HABERMAS: «La democracia liberal se desarrolló en el marco de una sociedad estructurada de forma completamente jerárquica. La formación de la voluntad política quedó limitada de hecho a los estamentos superiores. La base real del estado liberal no fue nunca un orden de ciudadanos en competencia en igualdad de oportunidades, sino una estructura estable de rangos sociales, asegurada por la formación y la propiedad». *Apud* Reinhard KÜHN: «El Liberalismo», en ABENDROTH, WOLFANG y KURT LENK (eds.): *Introducción a la Ciencia Política*, Anagrama, Barcelona, 1971, p. 84.

¹⁶ Ferran REQUEJO: *Las Democracias: Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1990, Capítulo 6.º

lógica de enorme magnitud sólo comparable a la que ejercerá el marxismo. Gran influencia de ambas corrientes de pensamiento que tuvo lugar en sociedades en profundos procesos de transformación de sociedades agrarias rurales a sociedades urbanas industriales.

El autor de mayor éxito fue A. Smith (1723-1790) que, en su famosísima obra *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (1776), afirma que la economía esta regida por unas leyes naturales inmutables que poseen mecanismos propios de autorregulación. La misión de los economistas es descubrir esas leyes y eliminar los obstáculos que impiden su puesta en práctica social. Dejar la máxima libertad a los individuos que buscan enriquecerse supone conseguir una producción óptima al menor coste posible, así como la armonía social. De ahí que el que los poderes públicos intervengan en el plano económico sea un error gravísimo, salvo en los aspectos que atañen al bien común de la sociedad ¹⁷.

El mercado, la división del trabajo tanto en un plano nacional como internacional, la ley de la oferta y la demanda, la libre competencia y los afanes individuales se coordinan, no conscientemente, en la famosa «mano invisible» correctora de la que habla A. Smith como factor regulador de los desajustes que se producen. El gran volumen de riqueza que se creará hará —creyeron Smith y sus seguidores— que no existan contradicciones ni límites al crecimiento económico en sociedades en las que se dieran las condiciones apuntadas.

El liberalismo económico fortalecerá al político y permitirá, en algunos países —como en España en donde la burguesía era sociológicamente débil y tuvo que pactar la transición con la aristocracia— que pudieran darse partidarios acérrimos del liberalismo económico, e incluso defensores del liberalismo en el terreno cultural, pero con un entusiasmo mucho menor respecto al liberalismo político, al cual se juzga como socialmente peligroso ¹⁸. Máxime a la vista de los «excesos» de la Revolución francesa y los argumentos dados por la reacción conservadora consiguiente encabezada intelectualmente por Edmund Burke (1729-1797).

En el plano filosófico la aceptación plena de los presupuestos y postulados del liberalismo económico dará lugar a la aparición y divulgación del utilitarismo de Bentham y J. Mill que pretende calcular como lograr la mayor felicidad para el mayor número. Felicidad máxima, óptimo social, que se lograría espontáneamente a partir de la libre interacción de los sujetos sociales siempre y cuando se dieran las condiciones necesarias para ello. Esto es: la máxima libertad individual. Como afirma Goodwin: «el único bien común que reconocerán los liberales será la maximización del añadido de los beneficios individuales» ¹⁹.

¹⁷ Al respecto, véase Amartya SEN: *Sobre ética y economía*, Alianza, Madrid, 1989.

¹⁸ Véase J. ANTÓN MELLÓN: «Ordenamiento Jurídico Burgués y Cuestión Social» (Catolicismo Político y fundamentalismo capitalista del liberalismo español en la segunda mitad del siglo XIX), en R. BERGALLI y E. MARI (Coords.), *Historia de las ideologías del control social*, PPU, Barcelona, 1989.

¹⁹ Barbara GOODWIN: *El uso de las ideas políticas*, Península, Barcelona, 1988, p. 50.

V. LOS LIBERALISMOS DEL SIGLO XIX

Las revoluciones burguesas permitieron el acceso al poder de la burguesía o por la atípica vía revolucionaria —caso francés— o por la menos peligrosa para los grupos sociales dominantes de pacto entre los sectores privilegiados de la sociedad de Antiguo Régimen y los grupos sociales emergentes —caso prusiano o español—.

Desde el control del Estado las burguesías europeas hicieron su revolución. Que básicamente consistió en sentar las bases jurídicas, administrativas, culturales e institucionales para hacer posible un desarrollo económico capitalista. Teniendo un cuidado extremo en excluir a las capas populares de todos los centros e instancias de decisión política. El modelo fue Inglaterra y el instrumento fundamental la codificación burguesa, en lo fundamental los códigos mercantiles, civiles y penales.

Eliminado el feudalismo, sentadas las bases de un Estado capaz de garantizar el cumplimiento de leyes y contratos y promulgado un ordenamiento jurídico que consagra a la propiedad privada como núcleo del sistema, la burguesía se siente satisfecha de su obra. Pero nuevos y graves problemas políticos se ciernen amenazadores sobre ese mundo burgués.

Ya en la propia Convención de los años de la Revolución francesa se habían escuchado voces discrepantes, radicales, que pronunciaban frases de este estilo: «La libertad no es más que un vano fantasma cuando unos hombres pueden impunemente hacer morir de hambre a otros. La igualdad no es más que un vano fantasma cuando los ricos, por medio del monopolio, ejercen el derecho de vida y muerte sobre sus semejantes.»

La sociedad burguesa proclamaba la igualdad ante la ley y el fin de las restricciones al acceso a la propiedad. Convertida también la tierra en un bien como cualquier otro sujeto a la ley de la oferta y la demanda en el mercado.

Pero esa igualdad y esta libertad de libre acceso a la propiedad se evidenciaron en seguida como meramente formales, ya que sólo accedían a la propiedad quienes tenían medios económicos para ello, ya fuera provenientes de la renta de la tierra o fruto del comercio o de la industria. Las clases populares, fundamentalmente campesinos pobres, quedaron al margen, política y económicamente, salvo en Francia, de las profundas transformaciones que supusieron la implantación de sociedades que requerían para su regulación el Código Civil napoleónico en su versión original o en las múltiples adaptaciones que de él se hicieron. De ahí las masivas emigraciones que tuvieron lugar de Europa a América —fundamentalmente de 1820 a 1915—, unos 44 millones de personas.

Los propietarios burgueses decimonónicos construyeron sociedades a su medida, en las que todos los ciudadanos tenían los mismos derechos civiles pero sólo una minoría —los propietarios— gozaban de derechos políticos, sufragio censitario. «En resumen, el Estado (liberal) es concebido como la forma en cuyo interior se ejercitan en armonía las libertades individuales, es, y sólo, la forma de la sociedad política y civil»²⁰.

²⁰ F. CHÂTELET, y E. PISIER-KOUCHNER: *Las concepciones políticas del siglo xx*, Espasa-Calpe, Madrid, 1986, p. 92.

Todo ello ocasionó un creciente descontento popular que fue conocido en la época como la Cuestión Social: la sobreexplotación capitalista de la fuerza de trabajo en el campo e industria. Para este descontento social el liberalismo clásico no tenía respuesta. Ya que los presupuestos filosóficos e ideológicos desde los cuales se comprendían los fenómenos políticos impedían reflexionar adecuadamente sobre las dimensiones del problema. Y así los pobres eran vistos como viciosos, gándules y derrochadores incapaces de aprovechar las múltiples oportunidades para enriquecerse que ofrecía la sociedad burguesa-capitalista. Si, además de viciosos, planteaban alternativas de tipo político, la única respuesta posible a su locura era la represión.

Hasta mediados del siglo XIX el armonicismo de Bastiat difundía con gran éxito entre las clases sociales dominantes en Europa el mensaje filosófico de que no existía contradicción alguna entre capital y trabajo sino una armonía querida y diseñada por Dios para los hombres.

Benjamin Constant (1767-1830) representa la última concepción unitaria del liberalismo, individualista, libertario, antidespótico y no democrático y establece el enlace entre Montesquieu y Alexis de Tocqueville: «Yo siempre he defendido el mismo principio, libertad en todo, en religión, en la industria, en política; y por libertad yo entiendo el triunfo de la individualidad, tanto sobre la autoridad que pretende gobernar despóticamente, como sobre las masas que pretenden imponer su voluntad sobre la minoría.»

Vocación de unidad en el pensamiento de Constant que le llevaría a intentar reconciliar el individuo y el Estado, así como el Estado y la sociedad. Ya que, oponiéndose a Rousseau, afirma que los derechos individuales no están debidamente protegidos por la voluntad general. Y —expone— deben existir mecanismos institucionales capaces de garantizarlos y que limiten y controlen la soberanía popular: «La soberanía del pueblo no es ilimitada; está circunscrita dentro de los límites que le trazan la justicia y los derechos individuales.»

Para Constant existen unos derechos individuales inalienables sobre los que los poderes públicos deberán abstenerse de intervenir: «Los ciudadanos poseen derechos individuales independientes de toda autoridad social o política, y toda autoridad que viola estos derechos se hace ilegítima. Los derechos de los ciudadanos son la libertad individual, la libertad religiosa, la libertad de opinión en la cual interviene y está comprendida su publicidad, el disfrute de la propiedad, la garantía contra todo lo arbitrario»²¹.

Sin embargo, el derecho a la propiedad no es un derecho tal y como lo entendían los romanos —derecho absoluto a usar y abusar— sino que, en palabras del propio Constant, en su calidad de convención social, es de la competencia y está bajo la jurisdicción de la sociedad. Al contrario que lo que afirmarían los liberales doctrinarios, para Constant la propiedad privada no es anterior a la sociedad sino su consecuencia. Por esa razón los poderes públicos podrán regular el derecho de propiedad, para así poder proteger los otros derechos fundamentales. También es interesante en Constant el papel que le otorga al poder real en una monarquía constitucional, puesto que afirma que el poder real —entendiendo por tal el del jefe del

²¹ B. CONSTANT: *Política constitucional*, Taurus, Madrid, 1968, p. 9.

estado, sea cualquiera el título que ostente— es un poder neutro —una función concreta de seguimiento fiscalizador de los demás poderes— mientras que el de los ministros, según expone, deberá ser un poder activo. Finalmente, en materia constitucional, propugna un parlamento compuesto por dos cámaras: Congreso y Senado, mientras que defiende que el texto constitucional deberá ser sencillo, no muy extenso y flexible, para ser capaz de introducir modificaciones imprescindibles que no alteren el espíritu de la Ley Suprema.

Tras su desaparición, el liberalismo se divide en varias corrientes, en ocasiones políticamente enfrentadas, puesto que mientras que una rama del liberalismo profundiza en las teorías de las libertades civiles, idealiza la libertad y se siente heredera de la Ilustración, otra fracción doctrinal del liberalismo se asusta ante los «excesos» —como decíamos— de la Revolución francesa y se vuelve conservadora, cuando no autoritaria. De esta forma un liberalismo demócrata-radical se opone al liberalismo doctrinario.

El liberalismo radical desarrollado por los federalistas norteamericanos, Tocqueville o John Stuart Mill es heredero de Kant y de la Ilustración y de autores británicos como Thomas Paine (1737-1809), que trasplantaron al Nuevo Mundo concepciones democráticas sobre los derechos del hombre, la superstición de la religión y la necesidad de separarla de la política.

«Paine basaba su argumentación a favor de la reforma política en un concepto básico para el primer liberalismo: los derechos naturales, concepto según el cual todos los hombres habían nacido con idénticos atributos para dirigir sus propios asuntos o, en otras palabras, con la capacidad innata para tomar decisiones racionales e independientes en todos los aspectos de la vida: moral, religión, política y economía [...] la función del gobierno consistiría en salvaguardar los derechos naturales, que, en su expresión legal, se denominarían derechos o libertades civiles [...] El efecto de estas dos ideas —los derechos naturales y la racionalidad innata de las personas— sobre el pensamiento fue muy profundo»²².

Los liberales demócratas propugnaban la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación, la seguridad jurídica y política de la propiedad y el control de las instituciones políticas mediante una opinión pública informada. Todo ello debería alcanzarse mediante gobiernos constitucionales basados en el concepto clave de la soberanía popular. Y que actuaran basándose en las concepciones siguientes: que el gobierno tenga un límite a sus actuaciones establecido por la ley; que el núcleo central en donde se ejerce la autoridad política resida en los poderes legislativos representativos y que la legitimidad política de los gobiernos viene dada por una voluntad mayoritaria de los ciudadanos ante los cuales son responsables.

De este modo el problema fundamental de esta versión radical del liberalismo es ¿cómo compaginar libertad e igualdad?, y, al mismo tiempo, desarrollar una sociedad que logre que sus miembros sean cada vez más benevolentes, sinceros, honestos y libres de prejuicios; todo ello, naturalmente, respetando los derechos y libertades.

²² Robert ECCLESHALL: «Liberalismo», en Varios autores: *Ideologías políticas*, Tecnos, Madrid 1993, pp. 46 ss.

Por su parte, el liberalismo doctrinario se inspira en Burke, está influido por Locke, los fisiócratas y los tradicionalistas franceses De Maistre y Bonald y defiende los principios del liberalismo económico de forma fundamentalista. En su reacción conservadora transforman el elitismo de Locke en el oligarquismo clasista —no estamental— de Guizot (1787-1874), olvidándose del sentido de comunidad siempre presente en el autor británico, reavivan el legitimismo según las concepciones de Royer-Collard (1763-1843) y propugnan satanizar la Revolución francesa por sus veleidades democráticas.

La clave de bóveda de su sistema político está en su concepto de soberanía compartida entre el rey y el parlamento, como equilibrio de poderes entre lo viejo —la monarquía— y lo nuevo —el parlamento controlado por los propietarios—. Parlamento en el que una pequeña minoría, elegida por sufragio censitario, ejercía los derechos políticos que se negaban a todos aquellos que no podían pagar una determinada cantidad al fisco.

La Monarquía de Julio en Francia y las Restauraciones en Francia y España marcan el apogeo del liberalismo doctrinario. En Francia los maestros de escuela homogeneizaron educacionalmente la nación y conseguirán que los principios básicos del liberalismo se conviertan en una filosofía social.

Sin embargo, el liberalismo doctrinario en el último tercio del siglo XIX estaba muy cuestionado, tanto en su vertiente más política: —sufragio censitario—, como en su defensa de los viejos dogmas económicos del *laissez faire-laissez passer* que rechazaban cualquier intervención del Estado en materia económica o social.

Este cambio de mentalidad en las elites dirigentes europeas se produjo por toda una serie de factores, de los cuales podríamos enumerar los más relevantes:

- La constatación de que el aumento gradual de la riqueza que el industrialismo capitalista comportaba llevaba consigo la existencia de una miseria urbana estremecedora.

- Las consecuencias sociales de los cambios de coyuntura económicos. Singularmente la crisis económica de las últimas décadas del siglo XIX: paro y hambre.

- La influencia de los pensadores socialistas.

- La creación y espectacular desarrollo de partidos obreros como el *Independent Labour Party* británico y el Partido Socialista Alemán.

- La elaboración por parte de instituciones gubernamentales de los países desarrollados de estadísticas fiables sobre paro laboral, accidentes laborales, trabajo femenino e infantil, etc.

- El rechazo de algunos de los partidos conservadores europeos —como el partido *Tory* inglés— o instituciones como la Monarquía prusiana de las concepciones radicales individualistas del liberalismo, tendiendo a realizar políticas paternalistas.

- La influencia de la doctrina social de la Iglesia católica.

- La gran difusión de estudios científicos que revelaban los costes sociales del industrialismo capitalista. Prototipo: *Progreso y Pobreza*, de Henry George, la obra más editada después de la Biblia.

— La agudización de la lucha de clases: represión sobre el movimiento obrero, anarquismo, Internacional.

Todo ello comportará que los gobernantes más lúcidos de los países desarrollados, como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica, Suiza, iniciarán decididas políticas intervencionistas que se plasmarán en legislaciones laborales y sociales que eliminarán los aspectos más hirientes del capitalismo, tendentes a desactivar la lucha de clases, integrando en el sistema a los sindicatos obreros y aislando del grueso de las capas populares a los revolucionarios que propugnan soluciones políticas radicales.

En el terreno de las ideas, dentro de la órbita del liberalismo, las posturas de los autores se decantarán o bien por la defensa de los principios clásicos del liberalismo económico, o bien por proporcionar cobertura teórica y moral a los reformistas.

En el primer caso podríamos destacar la obra de Herbert Spencer (1820-1903), el autor más relevante del darwinismo social, que defiende la extrapolación de los hallazgos de la biología al terreno de las sociedades humanas, exponiendo así que en el hombre, como en el resto de los animales, sólo sobreviven los más fuertes que mejor se adaptan al medio. Por tanto, ayudar a sobrevivir a los débiles, ya sean personas, etnias o naciones, es un grave error contra natura.

Respecto a los teóricos reformistas la influencia de los británicos John Stuart Mill (1806-1873) y la de Thomas Hill Green (1826-1882) fue superior a la de otros autores.

John Stuart Mill (1806-1873), hijo del filósofo utilitarista James Mill, expuso en *Principles of Political Economy* (1848) que el individualismo liberal debe ser complementado y reformado con algunas de las demandas socialistas, según una moral utilitarista que tiene su meta en el progreso global de la humanidad, lo que significa el desarrollo de la personalidad y potencialidades de *todos* los ciudadanos, por lo que se rechaza el elitismo del liberalismo clásico y su visión de la naturaleza humana como consustancialmente apropiadora y consumidora, elaborándose así un nuevo modelo teórico basado en la concepción de una sociedad liberal democratizada y en constante desarrollo; en palabras del propio Stuart Mill, la meta social consiste en el avance de la comunidad en cuanto intelecto, virtud y actividad y actividad práctica y eficacia; con anterioridad, en el terreno epistemológico, realizó un ataque en profundidad desde el positivismo contra toda fundamentación metafísica de principios y leyes universales en *A System of Logic* (1843). Por ello en sus obras *On Liberty* (1859) y *Considerations on Representative Government* (1861) se reafirma en sus concepciones liberales, pero revisadas con una óptica social-reformista con vistas a solucionar la Cuestión Social.

T. H. Green (1836-1882), por su parte, representa en el terreno de la filosofía política unas concepciones idealistas. Influido por la filosofía clásica griega y los filósofos alemanes Kant y Hegel, defiende en su obra que la naturaleza humana es en esencia social, y que la participación del hombre en la vida en sociedad es la superior forma de desarrollo individual. Los seres humanos tienen limitada su individualidad por el bien común, y este hecho constituye, a la vez, la conciencia colec-



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL

tiva de una finalidad común; por ello defiende que la fuente de la soberanía no reside en el Estado sino en el consenso moral de la comunidad. Finalmente, propugna que la política debe crear las condiciones sociales que permitan el desarrollo moral de las personas. Siguiendo estos criterios, en su famosa conferencia de 1881 «Legislación liberal y capacidad de contratación» expuso que la labor primordial de los poderes públicos era: «[...] mantener las condiciones sin las cuales el ejercicio libre de las facultades humanas sería imposible».

VI. LOS LIBERALISMOS DEL SIGLO XX

Las concepciones teóricas social-liberales y el éxito integrador del intervencionismo estatal propiciaría que el liberalismo del siglo xx se desarrollara según unos parámetros muy diferentes a los decimonónicos.

Por una parte, el Estado demoliberal del primer tercio del siglo xx está inmerso en una profunda crisis como consecuencia de la obsolescencia de sus estructuras políticas para adaptarse a las nuevas realidades sociales; por otra, el movimiento obrero, al que la revolución rusa da alas, presiona en demanda de que a las libertades y derechos individuales se añadan los de los colectivos. Finalmente, las consecuencias de la mayor crisis que ha sufrido el capitalismo en 1929 comportarán el abandono de las políticas basadas en parámetros liberales clásicos.

Unos países abordarán la crisis del Estado demoliberal sustituyéndolo por dictaduras, militares o civiles, o por Estados totalitarios, mientras que, desde una óptica liberal, otros Estados entran en una decidida vía de ampliación de la representación política, reformismo social —asumiendo los derechos de los colectivos— e intervencionismo redistributivo.

El economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946) se convierte en el autor más influyente en Occidente en la medida en que propugna una teoría económica que proporciona las bases económicas de desarrollo capaces de sostener esas políticas social-redistributivas. Keynes logró convencer a los grupos sociales dominantes occidentales de que la mejor forma de contener al movimiento obrero y estabilizar el sistema consistía en reformar el sistema en una vía gradualista y posibilista.

La puesta en práctica de sus teorías supuso el fin del liberalismo económico clásico y su sustitución por economías mixtas en donde el Estado ejercía un papel económico decisivo para reactivar la economía mediante inversiones públicas, corregir las disfunciones del capitalismo, impedir otro «viernes negro de 1929» y redistribuir la renta por medio de una fiscalidad progresiva para eliminar las desigualdades extremas y activar la demanda. En 1926, en un discurso titulado «Liberalismo y laborismo», sintetizó su pensamiento político liberal-reformista: «El problema político de la humanidad consiste en combinar tres ingredientes: Eficacia Económica, Justicia Social y Libertad Individual. El primero precisa crítica, cautela y conocimiento técnico; el segundo un espíritu generoso y entusiasta que ame al hombre común y corriente; y el tercero, tolerancia, amplitud de miras, valoración de las excelencias de la variedad y la independencia, y que prefiera por encima de ninguna otra cosa, ofrecer oportunidades sin ningún tipo de obstáculos a quien es excepcional y tiene aspiraciones. El segundo ingrediente constituyó el mayor logro del gran partido del proletariado, pero el primero y el segundo requieren las cualidades del

partido que por su tradición y añejas afinidades ha sido el hogar del Individualismo Económico y de la Libertad Social.»

El presidente de los EEUU F. D. Roosevelt y su política del *New Deal*, decididamente intervencionista, tuvieron como objetivo paliar los enormes costes sociales del *crack* del 29 y relanzar la economía estadounidense según premisas basadas en criterios del liberalismo reformista; en esta línea, el filósofo John Dewey (1859-1952) enlazará los viejos ideales republicanos de los fundadores de la patria como Jefferson con unas premisas liberal-democráticas que le convertirían en un teórico de la democracia. De tal manera que en EEUU «liberal» es sinónimo de izquierda y contrapuesto a conservador.

Esta óptica reformista pretenderá democratizar las sociedades liberales respetando sus características base: proclamación de unos derechos y libertades individuales; separación de poderes; participación política de los ciudadanos —ahora ampliada—; y principio de legalidad sancionado constitucionalmente. Entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y los inicios de los años setenta en todo Occidente en donde los regímenes políticos son democracias existe un consenso —denominado por R. Dahrendorf pacto social-liberal— entre todas las fuerzas políticas mayoritarias de aplicar políticas denominadas de Estado de bienestar, que alcanzan su más amplio desarrollo en los Estados en donde los partidos socialdemócratas, que han renunciado al marxismo, han podido gobernar varias décadas. Estado de bienestar cuya raíz filosófica continúa siendo el utilitarismo, la mayor felicidad para el mayor número, matizado por los social-liberales en el sentido socialista. Ese consenso se rompe a partir del agotamiento, a finales de los años sesenta, del modelo keynesiano. Con la crisis del petróleo de 1973 y el subsiguiente cambio de coyuntura económica se difunden, con fuerza, teorías que proponen el cuestionamiento radical de las concepciones básicas del Estado de bienestar y el retorno a premisas del liberalismo clásico. Incluso cuestionándose el utilitarismo por la posible indefensión de los individuos ante la colectividad.

Estas concepciones neoliberales ocasionaron y ocasionan grandes debates académicos y políticos. El autor que más radicalmente ha llegado en ese cuestionamiento ha sido Robert Nozick que en su obra *Anarquía, Estado y Utopía* (1974) proclama que únicamente es legítimo y moral un Estado mínimo que proteja al individuo y haga que se cumplan los contratos. Otorgar mayores competencias al Estado supone atentarse contra los derechos individuales y debe ser rechazado. Su divisa sería: libertad sin solidaridad. Su gran y admirado oponente es John Rawls, el cuál, en su *Teoría de la Justicia* (1971), rechaza también el utilitarismo y defiende los derechos individuales pero supeditándolos al bien común.

De esta forma Rawls, igual que Dworkin, enlazaría con la corriente liberal social-reformista, mientras que Nozick y otros autores, que se autodenominan anarcocapitalistas²³, conectarían con las corrientes liberales decimonónicas conservadoras y antidemocráticas.

El neoliberalismo de estos últimos autores estaría íntimamente relacionado con corrientes políticas neoconservadoras que han proporcionado cobertura doctrinal-ideológica a los gobiernos conservadores de la década de los ochenta, cuyo proto-

²³ Israel KIZZNER, David FRIEDMAN y Murray ROTHBARD, los cuales redactaron el primer programa electoral de Ronald Reagan.

tipo sería la Gran Bretaña de M. Thatcher y los Estados Unidos de R. Reagan. Siendo el núcleo de sus propuestas el poner fin a la tutela social por parte del Estado y eliminar gradualmente los mecanismos de redistribución de la renta. Además de desregularizar el mercado de trabajo, privatizar el sector público y dejar que las leyes del mercado libre autorregulen la vida económica de la sociedad. De esta forma, afirman, se crearía más riqueza, sería rentable invertir, se acabaría con la cultura del subsidio, se motivaría a los individuos y se generaría más riqueza social... obviamente con independencia de los costes sociales y el aumento de las desigualdades que todo ello supondría.

Viejas recetas liberal-conservadoras ante la problemática que presentan las sociedades del bienestar occidentales cuyo modelo keynesiano parece en parte en crisis o como mínimo en necesidad de revisión por la creciente y constante presión de la sociedad en demanda de más y mejores servicios, hasta agotar la capacidad político-económica de un sistema —excesivamente burocratizado e ingobernable en opinión de los neoliberales— que se sustenta en una atomización de los agentes productivos, con una lógica inexorable de actuación individual, en contradicción con las directrices orientadas al bien común de las políticas estatales. En este contexto, las teorías neoliberales han puesto de moda los análisis económicos e implicaciones de filosofía política de la denominada Escuela Austriaca de Economía: C. Menger (1840-1921), L. von Mises (1881-1973) y F. A. Hayek (1899-1992), los cuales propugnan una limitación estricta de los ámbitos de las decisiones colectivas en nombre de la libertad individual y la ventajas y eficacia del mercado como mecanismo justo mediador entre las relaciones de los individuos, identificando como inseparables liberalismo político y liberalismo económico. El individualismo capitalista se convierte así en una teoría de la sociedad y en el fundamento para poder rechazar el utilitarismo como filosofía e incluso algunos aspectos de la democracia en cuanto ésta puede implicar recortes en la libertad individual, llegándose a afirmar por los herederos de la Escuela Austriaca de Economía, como M. Freedman, que una fiscalidad progresiva es un atentado contra los derechos humanos.

Como contraposición teórica y política a estas concepciones, otros autores, herederos, como decíamos, de las ideas liberales radicales, propugnan la profundización de las pautas democratizadoras en los Estados sociales y democráticos de derecho, con independencia de las reformas que fuera necesario realizar de las disfuncionalidades de los Estados de bienestar. En este sentido, I. Berlin²⁴ defiende en sus ensayos las libertades positivas —derechos de los colectivos— que complementarían a las libertades negativas —derechos individuales— prototípicas del primer liberalismo y disociando doctrina liberal y capitalismo; y R. Dahrendorf²⁵ aboga, por su parte, por la necesidad de lograr una auténtica igualdad de oportunidades o *chances* vitales para cada individuo. Ideas cuyos presupuestos parten de las concepciones intrínsecamente liberales de la autorrealización plena de los individuos sin presuponer ni primar *a priori* ninguna concepción de bien, aunque sí atendiendo a criterios consensuados de justicia redistributiva. Criterio éste que el últi-

²⁴ I. BERLIN: *Cuatro ensayos sobre la libertad*, op. cit.

²⁵ Ralf DAHRENDORF: *El nuevo liberalismo*, Tecnos, Madrid, 1982.

mo Rawls²⁶ también propugna como necesario en nuestras complejas y plurales sociedades multiculturales contemporáneas.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTÓN, Joan: «Ordenamiento jurídico burgués y cuestión social (catolicismo político y fundamentalismo capitalista del liberalismo español en la segunda mitad del siglo XIX)», en R. BERGALLI y E. MARI (coords.), *Historia de las ideologías del control social*, PPU, Barcelona, 1988.
- ANTÓN, Joan, y CAMINAL, M. (coords.): *Pensamiento político en la España contemporánea*, Teide, Barcelona, 1992.
- BERLIN, Isaiah: *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1988.
- BOBBIO, Norberto: *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- BRAMSTED, E. K., y MELHUISE, K. J. (eds.): *El liberalismo en Occidente*, Unión, Madrid, 1983.
- CHÂTELET, François, y MAIRET, Gérard (eds.): *Historia de las ideologías*, Akal, Madrid, 1989.
- CHÂTELET, François, y PISIER-KOUCHNER, Evelyne: *Las concepciones políticas del siglo XX*, Espasa-Calpe, Madrid, 1986.
- DAHRENDORF, Ralf: *El nuevo liberalismo*, Tecnos, Madrid, 1982.
- ECCLESHALL, Robert: «Liberalismo», en Varios Autores, *Ideologías políticas*, Tecnos, Madrid, 1993.
- ENCICLOPEDIA DEL PENSAMIENTO POLÍTICO, dirigida por D. MILLER, Alianza, Madrid, 1989.
- GOODWIN, Barbara: *El uso de las ideas políticas*, Península, Barcelona, 1988.
- GRAY, John: *Liberalismo*, Alianza, Madrid, 1994.
- HAYEK, F. A.: *Los fundamentos de la libertad*, Unión, Madrid, 1991.
- KÜHNEL, Reinhard: *Liberalismo y fascismo. Dos formas de dominio burgués*, Fontanella, Barcelona, 1978.
- LASKI, H. J.: *El liberalismo europeo*, FCE, México, 1969.
- MACPHERSON, C. B.: *La teoría política del individualismo posesivo*, Fontanella, Barcelona, 1970.
- NISBET, Robert: *Conservadurismo*, Alianza, Madrid, 1995.
- NOZICK, Robert: *Anarquía, Estado y Utopía*, FCE, México, 1990.
- POPPER, K. R.: *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1991.
- RAWLS, John: *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 1996.
- REQUEJO COLL, F.: *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*, Ariel, Barcelona, 1990.
- RUGGIERO, Guido de: *Historia del liberalismo europeo*, Pegaso, Madrid, 1944.
- SABINE, G. H.: *Historia de la teoría política*, FCE, México, 1990.
- SARTORI, Giovanni: *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.
- SEN, Amartya: *Sobre ética y economía*, Alianza, Madrid, 1989.
- TOUCHARD, J.: *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 1977.
- VACHET, A.: *La ideología liberal*, 2 vols., Fundamentos, Madrid, 1972.
- VALLESPÍN, F. (ed.): *Historia de la teoría política*, vols. 3, 5 y 6, Alianza, Madrid.
- *Nuevas teorías del Contrato Social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*, Alianza, Madrid, 1985.

²⁶ John RAWLS: *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 1996.

2. EL CONSERVADURISMO

JOAQUIM LLEIXÀ

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Un estilo de pensamiento.—II. Burke.—III. Difusión del ideario político antirrevolucionario.—IV. Los contrarrevolucionarios.—V. Otra matriz del conservadurismo: los doctrinarios.—VI. El nacionalismo conservador.—VII. Muchedumbres y democracia.—VIII. En el período de entreguerras.—IX. Evoluciones recientes. Bibliografía.

I. UN ESTILO DE PENSAMIENTO

El concepto de conservadurismo es una de las claves del pensamiento político moderno y contemporáneo. En uno de los primeros estudios relevantes sobre el tema, *El pensamiento conservador* (1926), de Mannheim, el autor parte de la distinción entre tradicionalismo y conservadurismo. El primero es un concepto sociológico general que alude a un fenómeno tan antiguo como la humanidad; se trata de una característica psicológica presente en una u otra medida en cada hombre y en cualquier época. El segundo, por el contrario, es un concepto político y sociológico que designa una realidad específicamente moderna, históricamente determinada. Y, en efecto, el uso lingüístico nos ofrece pistas sobre tal origen histórico. *Le Conservateur* fue el título del periódico creado por Chateaubriand en 1817 con vistas a promover las ideas de la restauración política y religiosa en Francia. En Alemania el término llegó a ser de uso común algo después, en los años treinta. En Inglaterra comenzó a utilizarse en 1835. Y Jaime Balmes, en España, polemizó en los años cuarenta con la revista *El conservador*. Por consiguiente el conservadurismo parece tener un origen identificable: la época de las revoluciones liberales, y en particular la Revolución francesa. En ella hunde sus raíces esta ideología política. Surge como reacción social, política, intelectual y moral ante estas rupturas revolucionarias.

El conservadurismo rechazó ante todo el concepto iusnaturalista y burgués de igualdad. Para los conservadores, los hombres son, en lo más esencial, desiguales. «Nada puede contradecir más la libertad (...) que el concepto de igualdad», escribió Adam Müller, el más notorio pensador del romanticismo político. Los conservadores todos abogan francamente por una sociedad clasista y jerárquica, desigual, y defienden las ventajas derivadas de ello. La desigualdad es naturalmente necesaria. Y útil. Toda sociedad sanamente estructurada consistirá de este modo en una estructura de dominio en la que los más se verán disciplinados por una minoría po-

lítica y económica. Es ésta una ideación que forma parte integrante del núcleo de esa ideología en todas sus manifestaciones históricas.

El origen histórico del conservadurismo es opuesto al del liberalismo. Y, ciertamente, hasta la posterior entrada en escena del socialismo, ambos fueron los principales antagonistas. Pero tal oposición entre conservadores y liberales vale principalmente en la medida que estos últimos han propiciado una sociedad integrada cada vez más por ciudadanos moral y económicamente independientes, emancipados y conceptuados como racionales; una sociedad tendencialmente unclasista. Sin embargo hay otros liberalismos, alejados de tal perspectiva y que, con el tiempo, han venido a confluir con los conservadores. La confrontación que se produjo en los primeros años de la Revolución francesa entre Edmund Burke, un exponente de un liberalismo de signo tradicionalista, un *old whig*, y Tom Paine, cuyo pensamiento personificaba un liberalismo progresista, nos sugiere cuál es la verdadera dialéctica en cuestión: conservadurismo frente a progresismo. Una dialéctica que continua hasta nuestros días: en los pasados años cuarenta, precisamente otro liberal *old whig*, Hayek, reprochaba a Beveridge —y por extensión a Keynes y tantos otros— su liberalismo progresista en favor del *Welfare State*. En suma, la historia parece oponer el conservadurismo al progresismo, sea éste de signo liberal o de signo socialista.

¿Conservadores o contrarrevolucionarios? No es nítida esta distinción —y en épocas de zozobra revolucionaria, menos todavía—, pero parece necesario mantenerla a lo largo de la historia contemporánea. Ciertamente, todos ellos se oponen a los progresistas, y desde luego a la revolución. Pero la configuración de su pensamiento es distinta. Conservadores y progresistas establecen entre sí un género de dialéctica asentado en un terreno común, cosa ésta que no sucede cuando intervienen los contrarrevolucionarios *stricto sensu* en los años subsiguientes a la Revolución francesa, o cuando surgen, ya en el siglo XX, los fascismos y los filofascismos (la «derecha radical»). La exposición que sigue excluye a los contrarrevolucionarios decimonónicos —aunque se hará una referencia limitada a los que escribieron en la primera mitad del siglo XIX, precisamente para ilustrar la conveniencia de distinguir entre ellos y los conservadores de la época—. Y, ya en el siglo XX, excluye también a los fascistas y filofascistas¹.

Pero la ideología política conservadora así delimitada adapta sus contenidos a cada lugar y a cada época. Lo sustancial en ella es una suerte de impulso reactivo.

¹ A este respecto la diversidad de puntos de vista es notoria. A título de ejemplo, pueden citarse algunos autores partidarios en una u otra medida de la distinción entre contrarrevolucionarios y conservadores: Carl SCHMITT, (*Romanticismo político*, Giuffrè Ed., Milán, 1981, pp. 159-239), que propone considerar a los exponentes alemanes del romanticismo político —Adam MÜLLER, NOVALIS, BAADER, Friedrich SCHLEGEL, GÖRRES,...— como ajenos al verdadero pensamiento contrarrevolucionario; Carlo GALLI, (*I controrivoluzionari. Antologia di scritti politici*), Il Mulino, Bolonia, 1981), que en sus páginas introductorias parte de la necesidad de aquella distinción para el período que abarca su estudio, la primera mitad del siglo XIX; o Isaiah BERLIN, quien en su ensayo sobre Maistre recogido en su obra, *El fuste torcido de la humanidad*, (pról. de Salvador Giner, Ed. Península, Barcelona, 1992, pp. 103-166), relaciona a este contrarrevolucionario con los orígenes del fascismo y, por consiguiente, no lo conceptúa como conservador. En sentido contrario, al menos en lo que respecta al siglo XIX, véase el punto de vista de Peter Viereck, un notorio conservador norteamericano actual, que sostiene que el conservadurismo abarca «(...) una gama que se extiende desde una reacción de extrema intolerancia hasta un espíritu moderado y evolutivo» (Viereck, 1959, 12).

Y su evolución está ligada a la dinámica histórica del progresismo, su término alternativo. Sin embargo, una y otra noción no pueden determinarse especulativamente. Expresan complejas tendencias de la historia política y cultural, y su concreción sólo puede fijarse en el cambiante curso histórico. De manera que el conservadurismo —la conceptualización es de Mannheim— se nos presenta como un «estilo de pensamiento», que a continuación adoptará una u otra coloración, uno u otro contenido ideológico concreto a lo largo de la historia. Desde luego, el conservadurismo occidental ha reaccionado siempre ante el desarrollo del racionalismo y el proceso de secularización en sus diversas formas; se ha configurado, mediante sucesivas reacciones, ante la presencia del racionalismo iluminista. Pero, a pesar de ello, no parece que pueda fijarse un sistema teórico válido para todo su desarrollo histórico; ni tampoco un programa político permanente. De este modo el examen de su morfología necesita un método específico, el método histórico, capaz de poner de relieve las variaciones de ese peculiar sentido de la continuidad temporal que encierra la ideología conservadora.

II. BURKE

En el cúmulo de reacciones suscitadas por la Revolución francesa descolló precozmente la violenta diatriba antirrevolucionaria protagonizada por Edmund Burke. En efecto, la situación europea era tal que ese compendio de buena parte del pensamiento conservador y reaccionario de la época que es su *Reflections on the Revolution in France* (1790) tuvo una gran difusión e influencia, seguramente superior al valor intrínseco de la obra. No pretendía la restauración del absolutismo en Francia. Burke no era un reaccionario puro. Su ataque esencial se dirigió contra la doctrina revolucionaria de los derechos naturales y, más globalmente, contra la trama conceptual del pensamiento político de la Ilustración. Haciendo suyo en parte el punto de vista de Hume —el gran liquidador de la filosofía racionalista del derecho natural—, negó el razonamiento contractualista y sostuvo que la sociedad es un organismo históricamente regulado. El hombre entendido como ente pre-social no tiene sentido alguno. Y tampoco lo tienen, por consiguiente, los derechos... naturales. Aunque heredero de la revolución inglesa, Burke se alejaba de Locke en diversos puntos esenciales; en particular, no veía a los gobernados como individuos singulares dotados de voluntad propia, y por tanto como fuentes de derecho, sino más bien como elementos integrantes de una sociedad política ya constituida y regulada por sus normas legales y consuetudinarias.

De este modo, un historicismo tradicionalista enraizaba el pensamiento de Burke en el pasado y le alejaba de todo racionalismo en política. Su concepción de la naturaleza y la conducta humanas daba paso directamente a un culto, e incluso a una superstición, hacia lo legado por las tradiciones. La herencia adquiría, en este contexto, una significación política esencial. La propia constitución política era vista como el fruto lento y casi espontáneo que la naturaleza y la providencia crean a lo largo de la historia. Las instituciones políticas —Hume ya lo había advertido— son convenciones que descansan en el uso y la costumbre, y derivan de un complicado sistema integrado por observancias heredadas del pasado y por derechos prescriptivos —derechos que se adquieren por el mero dis-

frute en el tiempo²—. Las instituciones políticas se adaptan sin rupturas al presente. La tradición política y social constituye, por tanto, un depósito de inteligencia colectiva y merece por ello ser reverenciada. En este punto la constitución adquiere ya una dimensión prescriptiva: su única autoridad consiste en que ha existido desde tiempos inmemoriales. Ésta y no otra es su fuente de legitimidad. Es obvio, por lo demás, que sólo existen los derechos concretos, legados por los antepasados, vinculados a la condición social de cada cual y profundamente desiguales. Tampoco existe la libertad en abstracto. Sólo tiene sentido la referencia a las concretas libertades recibidas en herencia.

En este punto, la inveterada ideación organicista de la sociedad y el Estado, llamada a tener luego una gran difusión entre los conservadores, es introducida por Burke. Integrada por capas sociales diversas y desiguales y por comunidades menores, la comunidad orgánica popular está vertebrada de modo natural por una jerarquía, una aristocracia adaptada por nacimiento y educación a las más altas funciones directivas³. También el Estado, lejos de ser una máquina, un artefacto, como suponen los racionalistas, es como un organismo. Cada cual en su puesto, y armonía en el conjunto. Las ilusiones y los prejuicios, tan denostados por los iluministas, pero tan necesarios para un Burke profundamente pesimista acerca de la naturaleza humana, dan unidad a este organismo. La religión es, por último, el sostén insustituible y su remate final.

Pero los revolucionarios siembran la descomposición de tal organismo armónico. Para ellos los reyes son simples hombres; son los liquidadores de las ilusiones, las viejas costumbres y las ornamentaciones que arropan el ejercicio de poder. Imbuidos de ideas abstractas en detrimento del espíritu de concreción e historicidad, desdeñan las realidades avaladas por el tiempo y prescinden del desarrollo histórico necesariamente lento y orgánico. Es más, llevados por la razón pura y su espíritu de revuelta, hasta han concebido el propósito de una política constituyente y de tabla rasa, con la ayuda en todo caso de la noción roussoniana de soberanía. La «bárbara filosofía» iluminista explicaba la ruptura revolucionaria francesa.

Por último, y en este punto la polémica de Burke acentúa su estridencia, el racionalismo iluminista desemboca en la «democracia absoluta», que pone en peligro la propiedad privada, da alas al ateísmo y alienta la propensión a una igualdad antinatural e imposible. El derecho a participar en el gobierno y la autoridad estatal es absurdo. ¿No es el gobierno una invención para «sujetar suficientemente las pasiones» de los gobernados? La democracia, por lo demás, otorga la preponderancia a los más, privilegia a los economistas y a la eficacia, en detrimento de lo histórico, la gloria, el honor y el rango. Encierra, en suma, un principio nivelador que sustituye la virtud por la mediocridad y la envidia de la plebe, como puso de manifiesto una Asamblea nacional parisina dominada por los clubes y los abogados e influida por la muchedumbre, aquella «swinish multitude». El derecho de los

² Factor éste de seguridad y estabilidad jurídicas, obra de los jueces y juristas que venían elaborando la *common law*.

³ Karl MANNHEIM establece un nexo inmediato entre la realidad de una aristocracia acostumbrada durante generaciones a participar en la dirección política y unas y otras manifestaciones de aquel conservadurismo subsiguiente a la Revolución francesa. V. su *Ideología y utopía*, Ed. Aguilar, Madrid, 1958, pp. 183-189.

gobernados consiste en tener un buen gobierno. En cuanto a sus libertades, deben fijarse en algún punto intermedio entre la independencia y la sujeción.

El discurso de Burke concluye con una posición política y de método: moderación y cautela en el cambio político; tiempo y rechazo de la improvisación. Cambio y reforma, sí, pero poco a poco y con la finalidad de preservar las instituciones y las jerarquías; con el designio de adaptar utilitaria y empíricamente las normas a las necesidades humanas.

III. DIFUSIÓN DEL IDEARIO POLÍTICO ANTIRREVOLUCIONARIO

Poco después de su publicación inglesa, Friedrich von Gentz —el influyente secretario y amigo de Metternich de unos años más tarde— traduciría al alemán las *Reflections* de Burke. El romanticismo, especialmente frondoso en Alemania, sería el vehículo privilegiado para la difusión de las ideas antirrevolucionarias⁴. Su negación del mundo «moderno» se asociaría a su rechazo de la revolución, el racionalismo y el iluminismo. Y en él proliferarían temas análogos a los de Burke. También aquí lo «concreto», rico en sabiduría e historia, frente a lo «abstracto». O también el rechazo de la crítica racionalista de los prejuicios en cuanto destructora de los valores auténticos. El romanticismo alemán miraba hacia el pasado, por supuesto; pero más en particular miraba hacia lo originario —piénsese en la idea de nación de Herder—. Friedrich Schlegel, Schelling, Novalis... estimularán con su producción la política antimoderna y antidemocrática. Y con Adam Müller y su perspectiva historicista, la reflexión sobre el organismo político adquirirá la dimensión de un sistema, conciliando en el seno del Estado la presencia de la aristocracia y la burguesía. Por lo demás, en la elaboración del pensamiento conservador alemán tuvieron una especial relevancia los juristas y los historiadores. Entre los juristas, destacaron los de la escuela histórica del derecho, con Moser, Hugo y F. K. von Savigny (1779-1861). Para este último, derecho natural o racional no existe; el origen del derecho radica en la «consciencia común del pueblo», y la costumbre crea históricamente su propio régimen. Entre los historiadores, destacó Leopold von Ranke (1795-1886), en su rechazo del Iluminismo y las generalizaciones universalizantes. En Alemania, la polémica antirrevolucionaria se desarrollaría también de la mano de un liberal de la talla de Wilhelm von Humboldt (1767-1835), ajeno al romanticismo. En una carta suya de 1791 al amigo F. Gentz se reprocha a la Asamblea Nacional francesa su pretensión de construir un orden estatal completamente nuevo, con la guía de los principios de la razón. Rechazo, pues, del racionalismo iluminista y cierta afinidad con tesis burkeanas. Ambas cosas se pondrán de manifiesto nuevamente en su posterior ensayo, *Los límites de la acción del Estado*. Aunque alejado de las posiciones reaccionarias de los románticos, este liberal aristocratizante formularía, en sus consideraciones acerca de una constitución prusiana basada en una suerte de estamentos modernizados, una dialéctica entre conservación y reforma con la primacía del primero de ambos términos.

⁴ La significación política del romanticismo fue cambiante, y en cada país los escritores románticos adoptaron posiciones sensiblemente distintas. Así, en Alemania fueron en su mayoría conservadores, pero en Italia se integraron más bien en las corrientes liberales.

En fin el pensamiento antirrevolucionario conservador brotó en uno y otro país. En Inglaterra, Coleridge no fue tan extremadamente antirracionalista como Burke, pero participó de su tradicionalismo y de una similar concepción organicista de la sociedad y de la historia inglesas. Influido por el romanticismo y poniendo la religión en el centro de su ideario, Coleridge fue el principal conservador británico del siglo XIX. Opuesto a él, Jeremy Bentham, el máximo exponente del utilitarismo, ese producto autóctono de la sensibilidad racionalista británica. En opinión de John Stuart Mill, el pensamiento de ambos dominaría gran parte del siglo XIX en el Reino Unido. En EEUU, los «federalistas» John Adams (1735-1826) y Alexander Hamilton (1757-1804). En Italia, Antonio Rosmini (1757-1855). En España, Gaspar de Jovellanos, con su idea de la constitución interna e histórica de la nación española; Martínez Marina, con su tentativa de enlazar unas Cortes liberales con las Cortes de un pasado preliberal; los moderados del Trienio liberal y los conservadores subsiguientes. En Francia, Ballanche, Chateaubriand y tantos otros.

En este último país surgiría enseguida una diferenciación en el campo de los antirrevolucionarios que revela un fenómeno ideológico nuevo. En efecto, Maistre, Bonald o Lamennais son exponentes, no ya de un pensamiento conservador, sino contrarrevolucionario en estado puro, extremo. En realidad, en el curso de la propia Revolución francesa, pueden distinguirse *grosso modo* dos tendencias: De un lado, la integrada por quienes pretendían una suerte de gobierno mixto, un constitucionalismo a la inglesa que, con la fuerza de la prerrogativa regia y la autoridad de una cámara alta que reuniese a «príncipes y pares», modernizara Francia y diese curso a la parte razonable del programa del 89, pero teniendo bajo control a «los demagogos» y «la canalla». Era éste el círculo de los *monarchiens*, con Jean-Joseph Mounier, Malouet y otros, dirigido por el teórico del grupo, Jacques Mallet du Pan. De otro lado, la tendencia integrada por los partidarios de un retorno a los principios tradicionales de la monarquía precedente, que proyectaban revivir el antiguo tipo de representación por órdenes mediante la convocatoria regular de los Estados generales, además de la realización de algunas reformas administrativas y fiscales. Militaban en este segundo grupo los abates Maury y Barruel, y Rivarol. Unos y otros, antirrevolucionarios todos, oponían su tradicionalismo a la ruptura revolucionaria en curso⁵. Pero la tendencia expresada por estos últimos tendría un ulterior desarrollo con los contrarrevolucionarios *stricto sensu*.

IV. LOS CONTRARREVOLUCIONARIOS

Maistre, Bonald, el primer Lamennais, Haller, Donoso Cortés (el Donoso de 1848 y el de los años posteriores)... ¿fueron conservadores o contrarrevolucionarios? La estructura lógica de su pensamiento, su oposición integral y absoluta, no sólo a la Revolución francesa, sino también a las transformaciones que llenaron los decenios que componen la «época de las revoluciones» —casi ochenta años, hasta 1848, según Godechot—, aconsejan distinguir entre su orientación estrictamente

⁵ Cfrs. FURIO, DIAZ, «Il pensiero controrivoluzionario», en *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, dir. L. Firpo, vol. IV, tomo II, *L'età moderna*, UTET, Turín, 1983, pp. 663-744.

contrarrevolucionaria y la orientación de Burke y los restantes autores arriba referidos. El orden eterno y trascendente que postulaban con obstinación frente al desorden que advertían en el curso histórico los situó extramuros del proceso de secularización que se desarrollaba ante sus ojos, lo que no es el caso de Burke y los conservadores, quienes, contradictoriamente, participaban de él.

El cristianismo —argumentaba Lamennais— lo conserva todo, lo fija todo; la democracia propia del nuevo orden burgués, por el contrario, todo lo destruye y desestabiliza. El anhelo de una fundamentación ahistórica del poder era manifiesto. Para Burke, la propia duración de unas relaciones de poder crea su legitimidad. Pero para Maistre y los contrarrevolucionarios, tal duración expresa más bien la correspondencia de esas relaciones de poder con el orden perfecto e inmutable, natural. El catolicismo, aseguraba Maistre, es el más enérgico defensor de todo gobierno: fundamentado éste teocráticamente, la obediencia le es siempre debida. Y bien, el protestantismo acarrió un alejamiento decisivo respecto del orden natural y de esa concepción teocrática del poder. La Reforma protestante —argumentan Maistre o Donoso— introdujo el libre examen de las Sagradas Escrituras, el desconocimiento del más alto magisterio religioso, y con todo ello la preeminencia religiosa de la conciencia individual. Pero haciendo esto, el libre examen supuso en germen lo opuesto al principio de autoridad, el principio que fundamentaba el eterno *Ordo Christianus*. Andando el tiempo, en el siglo XIX, la situación era ya tal que, en palabras de Donoso, «[...] la razón y la voluntad del hombre han llegado al apogeo de su independencia y de su soberanía». La Reforma había constituido la primera fuente de individualismo; la política fue cobrando, lentamente, autonomía con respecto a la religión; de manera que la libertades civiles y las instituciones liberal-democráticas partieron en definitiva de aquel individualismo religioso. Más aún, la creciente separación entre la política y la religión contribuyó decisivamente a la división y racionalización del poder, y de ella nació, además, el despotismo moderno. De Lutero al racionalismo cartesiano y a Rousseau, del protestantismo a la liberal-democracia, sin solución de continuidad. Más todavía, del espíritu de negación de la Reforma, a la negación del gobierno por el socialismo (a la sazón, de Proudhon) y el comunismo.

Subyace en este modo de pensar la idea según la cual la Revolución francesa fue una ruptura preparada en profundidad por el Iluminismo. Pero subyace sobre todo el redescubrimiento de la función política y organizativa de la religión, de la capacidad del catolicismo —todos los contrarrevolucionarios referidos son católicos— para aportar un dogma como fundamentación del poder. Por consiguiente, las relaciones entre las clases, las relaciones de poder y su necesaria legitimación, son consideradas sobre la base de una pre-moderna teología del orden. Hasta el punto de que el soberano queda reducido a la condición de puente entre el hombre y Dios con la finalidad de conservar un orden que —informado por las leyes naturales puestas por éste— es intrínsecamente estable. La religión es aquí pues algo más que el *instrumentum regni* que había sido en manos de los monarcas del absolutismo, autores —en opinión de aquellos contrarrevolucionarios— de una paz aparente, racionalista y hasta demasiado humana.

Todo apunta en estos autores a —la expresión es de Haller— una «restauración de la ciencia política» radicalmente contrarrevolucionaria, a una utópica restauración del orden natural. Pero tal pretensión no podía resolverse sino con el recurso

a la excepcionalidad, a la vía susceptible de eliminar el enemigo político. Lo que en el caso de Maistre supondría la glorificación de la guerra civil, y, en el caso de Donoso Cortés, recurrir abiertamente a la dictadura. Este desenlace —Carl Schmitt lo vio con precisión refiriéndose a Donoso—, es revelador de la lógica histórica del ideario contrarrevolucionario. La problemática tradicionalista pasa a segundo plano en beneficio de una dictadura soberana supuestamente restauradora... del viejo orden.

V. OTRA MATRIZ DEL CONSERVADURISMO: LOS DOCTRINARIOS

La difusión de la palabra liberalismo en los años de la Restauración europea tuvo que ver con la pretensión de estabilizar la sociedad surgida de las rupturas revolucionarias, sobre todo en el caso francés. En este país, bajo su bandera, se agruparon en aquel entonces corrientes sensiblemente distintas, como las personificadas por Lafayette, Benjamin Constant o Royer-Collard. La de los doctrinarios tendría una peculiar significación para el conservadurismo moderno. En efecto, Royer-Collard (1763-1845) y otros venían postulando una política de compromiso, una política a medio camino, entre los partidarios de la más completa restauración posible del Antiguo Régimen y la actitud de otros liberales enérgicamente opuestos a la monarquía restaurada. La *Charte*, sostenían, era una síntesis magnífica de la monarquía tradicional y los numerosos valores arraigados tras la ruptura del 89. ¿La soberanía? Lo importante era —orillando la cuestión— la *philosophie de la Charte*, la alianza entre el poder monárquico legítimo y las libertades legadas por la transformación social y política, ya irreversible, iniciada en 1789. Lo importante era mantener el equilibrio así logrado.

Y bien, con la subsiguiente Monarquía de Julio, en 1830, los doctrinarios —Guizot, Rémusset, de Broglie, Thiers...— accedieron al poder y elevaron su filosofía política a ideología del nuevo régimen del duque de Orleans, hasta la caída de éste en 1848. Su principal cabeza visible en aquel régimen, François Guizot (1787-1874) proclamaría entonces la política del «juste milieu», una política de centro, alejada a un tiempo del espíritu revolucionario y del contrarrevolucionario. ¿La democracia? Ilegítima y absurda; solamente la razón y el derecho merecen considerarse como soberanos, pero no el pueblo, mera fuerza del número. Por lo demás, libertad y orden deben conciliarse, dosificarse la libertad y la autoridad indispensables, aunque con las garantías necesarias para evitar que esta última se desborde. Pero el liberal Guizot no fundamenta ya la necesidad de tales garantías en una concepción de los derechos derivados de la naturaleza de los hombres, sino en la convicción de que el poder no es infalible. El gobierno representativo —publicidad, división de poderes y control parlamentario del gobierno, sufragio limitado...— era el expediente adecuado para asegurar aquella conciliación y aportar esas garantías. En nombre de la libertad —de la libertad constitucional, más concretamente—, este moderantismo liberal decimonónico se opondría con dureza a la igualdad y a la democracia.

De modo explícito, el régimen político quería serlo de la gran burguesía en su conjunto, de las *classes moyennes*. En palabras de Guizot, que no de Marx, estas clases habían vencido a la nobleza en 1789 en una lucha de clases secular. La Monarquía de Julio significaba la culminación de tal victoria. El régimen orleanista era

—y éste es un tipo de apreciación habitual en la percepción de los conservadores— un punto de llegada de la historia, no un punto de partida. Y, en consecuencia, la política de los doctrinarios prescribía la *resistance* frente a las restantes corrientes liberales que pretendían continuar el movimiento de reforma. Es éste, por tanto, un liberalismo satisfecho y a la defensiva; un liberalismo que, habiendo agotado su impulso emancipador, propicia ante todo el disfrute con estabilidad y seguridad de lo ya alcanzado. Los doctrinarios negaban que todo esto supusiese la consagración del privilegio de los menos, ya que todos (*enrichissez-vous*, proclamaba Guizot) podían acceder —si se esforzaban— a la riqueza y a la subsiguiente participación en el poder político.

Depurada de su vertiente social abruptamente conservadora y convenientemente actualizada, la política del *juste milieu* sobreviviría a la caída del orleanismo, hasta constituir una tradición de pensamiento político perdurable hasta nuestros días (Rémond, 1954, 67-86 y 279-281). Por lo demás, su influencia —una influencia directa— en el conservadurismo decimonónico español puede documentarse con facilidad. En Martínez de la Rosa y el primer Donoso Cortés, en Alcalá Galiano y Balmes, en Borrego y Pacheco y, desde luego, en Cánovas del Castillo, está presente en una u otra medida el ideario de los doctrinarios: su política del *juste milieu*, su ideación de la soberanía de la inteligencia, o la noción de gobierno representativo y su referente social —las clases medias—, la defensa de la propiedad privada y el sufragio censitario. En la España del siglo XX, la tradición doctrinaria sería apreciada por Ortega y Gasset —un liberal conservador ajeno a la trayectoria del moderantismo decimonónico español— como «[...] lo más valioso que ha habido en la política del continente del siglo XIX. Fueron los únicos que vieron claramente lo que había que hacer en Europa después de la Gran Revolución [...]»; y «[...] construyeron el doctrinal político más estimable en toda la centuria».

VI. NACIONALISMO CONSERVADOR

En los decenios subsiguientes a la crisis europea de 1848, uno de los desarrollos relevantes de la política de los conservadores tuvo que ver el rechazo del acrecentamiento del poder del Estado y de la centralización del poder público. Una y otra cosa originaban un ominoso estatismo, especialmente combatido por los conservadores franceses. En efecto, tras el reconocimiento del sufragio universal inorgánico en Francia, tras la experiencia plebiscitaria y el protagonismo del aparato estatal en el II Imperio, un conglomerado heteróclito de conservadores y también de reaccionarios fijaron en ese estatismo el peligro mayor. Tanto el radicalismo y el socialismo como, por otra parte, el bonapartismo, suponían en común este peligro. Socialismo equivale a expropiación, pero también a subordinación total de los individuos al Estado, decía el sentido común de los conservadores; socialismo es estatismo; y todo desarrollo del Estado es sospechoso de socialismo. A través del Estado, en efecto, podía modificarse la relación entre las fuerzas sociales existentes; o, para decirlo con el lenguaje conservador de la época, el crecimiento del Estado amenazaba con menoscabar la iniciativa individual, los valores y las jerarquías tradicionales; el orden, en suma.

Por lo demás, la habitual reafirmación del *laissez-faire* y la voluntad de organizar la democracia —a fin de limar sus aristas e incluso eliminarla— se combinaban en los medios conservadores y reaccionarios con la reafirmación del elitismo y la validez social de la disciplina moral, con el desdén hacia las masas y la descalificación de los ideales de los ilustrados, y con la exigencia de organizaciones locales y provinciales que, inspiradas en la tradición francesa, sirvieran de contrapesos del poder central. En congruencia con todo esto, propugnar además una reforma social —Frédéric Le Play (1806-1882) es a este respecto el principal punto de referencia— susceptible de afrontar la situación de los pobres mediante una renovación de las costumbres y la reconstitución de unas *autorités sociales* convencidas de la necesidad de su patrocinio paternalista en esta materia—. El catolicismo social conservador afianzó su presencia a través de tales concepciones (Braud, Burdeau, 1983, 113-115 y 324-330).

Por tanto, el ideario liberal conservador y la perspectiva tradicionalista, sus temas y sus preocupaciones, se imbricaban, con frecuencia estrechamente, a fin de rechazar el legado revolucionario en nombre del orden natural, y naturalmente jerárquico. *La Réforme intellectuelle et morale*, de Ernest Renan (1823-1892), y *Les Origines de la France contemporaine*, de aquel admirador de Burke que fue Hippolyte Taine (1828-1893), expresaron y nutrieron aquel conjunto de convicciones referidas en las líneas precedentes. Publicadas tras la derrota militar francesa de 1870 a manos del ejército prusiano y tras la Commune de 1871, e imbuidas ambas de espíritu positivista (aquella «ciencia laica»), estas obras pretendían dar cuenta de las causas de la decadencia de la nación. En particular, la de Renan, apuntaba hacia cierto desarrollo futuro: la reformulación del pensamiento autoritario. En todo caso, el Estado imperial y autoritario que Bismarck estaba organizando al otro lado del Rhin iba a suscitar el interés de muchos intelectuales franceses.

Todo lo cual nos sitúa ya, sin solución de continuidad, en el comienzo de otro desarrollo relevante del pensamiento conservador en la segunda mitad del XIX. En efecto, en el período comprendido entre 1870 y la Gran Guerra, aproximadamente, la expansión del nacionalismo en Europa fue enorme. Es cierto que hubo entonces un renovado nacionalismo de significación liberal y democrática, y también otro de significación filofascista, suscitado éste por la derecha radical. Pero el grueso del nuevo nacionalismo tuvo una significación conservadora. Hasta mediados del siglo, los conservadores habían sido ajenos por lo común al nacionalismo. Hasta aquel entonces, éste estuvo asociado principalmente a la Revolución francesa, al ideario democrático e iluminista, a la idea de nación entendida como fragmento de la humanidad. Pero, a partir de los años setenta, en Francia, Alemania, Inglaterra... el nacionalismo sufrió un cambio cualitativo que lo depuraría, de la mano de los conservadores, de su contenido liberal y humanista. La inveterada demanda conservadora de concreción frente a las abstracciones y conceptos racionalistas derivaría ahora hacia la exigencia de amor a la propia tierra, la historia patria, la familia, la religión heredada o la defensa y exaltación —con frecuencia militar— de la propia comunidad frente al extranjero. ¿El individuo moderno? Un sujeto guiado por la pasión —la idea de un ser dotado de una razón autónoma y universal queda arrumbada—, informado por las desigualdades legadas por la historia y la tradición... nacionales, y que necesita inexcusablemente una patriótica autoridad superior.

El principal crisol del renovado ideario nacionalista y conservador —y hasta del ideario racista— de finales del siglo XIX no fue Alemania, sino Francia. La petición de revancha tras la derrota militar francesa de 1870, el boulangismo y el *affaire Dreyfus* son eslabones de un acrecentamiento del nacionalismo en este país. Y en el plano ideológico, a la inicial reflexión de Fustel de Coulanges y Renan sobre la idea de nación, seguiría el impulso nacionalista de Déroulède, Drumont, Bourget, Barrès, Maurras y Charles Péguy, culminante en la coyuntura de la Gran Guerra. En esta larga trayectoria, hay que notar la tendencia al entrelazamiento de los postulados nacionalistas y los principios políticos del tradicionalismo (Girardet, 1966, 11-20). Barrès fue un exponente señalado, quizás el mayor exponente, de esa renovación nacionalista del conservadurismo: su culto a *la terre et les morts*, su nacionalismo cultural, educativo y moral, su pretensión de una república presidencialista y antiparlamentaria son elementos de tal renovación. A su lado, y en una borrosa continuidad política —aunque en menor medida, ideológica— el «nacionalismo integral» de Maurras, llamado a emparentarse en un futuro próximo con el fascismo, y también con filo-fascismos como el de Acción Española en los años de la II República⁶. Entre los *maîtres à penser* de Maurras y Action Française, se contarían los contrarrevolucionarios —los contrarrevolucionarios *stricto sensu*— de la primera mitad del siglo.

En Alemania, la política bismarckiana de gran potencia dio impulso al nacionalismo alemán. Y Treitschke (1834-1896) sintetizó una sensibilidad política y cultural de signo nacionalista, dirigida a fomentar el culto de la nueva potencia y a justificar un *Reich* autoritario. La justificación jurídica de éste corrió a cargo de Paul Laband. Treitschke lo haría en nombre de la razón de Estado, y esto sería rápidamente asimilado por el nacionalismo derechista.

En suma, del conservadurismo cosmopolita y aristocratizante de la primera mitad del siglo, al conservadurismo nacionalista y burgués del último tercio de éste. Con tal renovación, la política conservadora amplió su influencia entre las masas y su capacidad para captar aliados, y algunos gobernantes —Bismarck, Cavour— la utilizarían con gran eficacia para sus fines. Un nacionalismo, es claro, no siempre alejado del despeñadero que desembocaría un poco después en el nacionalismo de signo fascista, abruptamente contrarrevolucionario.

Pero todavía hay que dejar constancia de otra faceta que caracterizó esa eclosión nacionalista: su imbricación profunda con la política imperialista y colonialista de las grandes potencias que desembocó en el reparto de África y buena parte de Asia. Un darwinismo social que influyó en una u otra medida en todas partes —aunque particularmente en el mundo anglosajón— acarreó con frecuencia la exaltación de lo nacional y la legitimación del imperialismo de «las naciones civilizadas» con respecto a las razas y pueblos inferiores. En Francia, el nacionalismo subsiguiente a la derrota militar de 1871 fue un nacionalismo ciertamente revanchista, xenófobo y hostil a Alemania, pero fue también un nacionalismo informado por una doctrina de la misión colonial de Francia —vigente desde mediados de la década de los ochenta, con Jules Ferry, hasta los recientes sesenta—, inseparable de toda

⁶ Cfrs. Raúl MORODO, *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*, Tucur, Madrid, 1980.

una concepción del destino y la *grandeur nationale*. En Inglaterra, Disraeli y el partido *tory* —también una parte de los liberales— promocionaron el nacionalismo y lo vincularon a una política de grandeza imperial, a la par que con este y otros mimbres actualizaron en profundidad su ideario conservador. Rudyard Kipling y tantos otros proseguirían luego la glorificación del destino imperial de Inglaterra. También al otro lado del Atlántico adquiriría vigor la creencia en un *Manifest Destiny*, y la guerra con España en 1898 mostraría la fuerza de un mito que, como éste, no encerraba otra pretensión que la de dominar e incluso ocupar un vasto territorio americano. El nacionalismo y el imperialismo norteamericanos de aquel entonces tenían mucho en común con los británicos, pero su estilo era distinto —menor apelación a la moral y la religión, al heroísmo carlyliano y a la superioridad de la raza—. También en el caso italiano podría documentarse la imbricación de nacionalismo e imperialismo. Y en el ruso. En Alemania, el pangermanismo y la creencia en la superioridad de la raza alemana y su supuesto destino dieron remate a decenios de un nacionalismo profusamente cultivado (Fichte, Hegel, List, Treitschke, Chamberlain...) y arraigado en extensas capas de la sociedad.

VII. MUCHEDUMBRES Y DEMOCRACIA

Nunca en Europa habían sido tan influyentes el ideario y las prácticas democráticas como en el cuarto de siglo que precedió a la Gran Guerra. Y, ciertamente, la acrecida presencia de las masas en la vida política —sindicatos, partidos, movilizaciones...—, el progresivo reconocimiento del sufragio universal masculino, el peso de los valores democráticos y socialistas... fueron elementos constitutivos del *fin de siècle*. Pero nunca, tampoco, había arreciado tanto la reacción antidemocrática. Flotaba en el ambiente el interrogante acerca de lo que cabía esperar de unas masas crecientemente emancipadas.

En ese contexto, una parte importante del rechazo de las ideas progresistas y democráticas obtuvo una justificación procedente de las nuevas ramas del saber científico —o pseudocientífico—. Esto no constituyó una novedad rigurosa: era conocido el impacto conservador del positivismo sociológico de Comte, o también el impacto reaccionario de algunas de las derivaciones éticas y políticas de la obra de Darwin. En cualquier caso, una fuente privilegiada de material para los usos del conservadurismo en ese *fin de siècle* fue la psicología colectiva, y más concretamente la obra pionera de Gustave Le Bon (1841-1931). *La psychologie des foules*, su obra de 1895, fue uno de los grandes éxitos de la literatura científica de todos los tiempos. Influyó a Barrès y Sorel, Pareto y Michels. Freud y Bergson estimaron positivamente su contenido. Lo irracional, sostenía Le Bon, no tendía a menguar con el progreso de la civilización. Muy al contrario, lo irracional estaba irrumpiendo en el primer plano de los tiempos modernos porque las multitudes tenían las puertas abiertas a su predominio, y lo que las caracteriza es precisamente un comportamiento de este género. Un comportamiento instintivo, primitivo y, al igual que el de las mujeres, versátil. Carentes de voluntad propia, las muchedumbres necesitan un líder que las seduzca, un líder que satisfaga su necesidad religiosa de fe. Hasta el punto de que el arraigo en ellas del ideario socialista tiene que ver con la habilidad de los líderes que la movilizan, pero en absoluto con la bondad de la causa es-

grimida. Las masas son constitucionalmente incapaces de ejercer el poder y no cabe la posibilidad de educarlas. Es más, las multitudes propician el despotismo. El ideario democrático carece, por consiguiente, de todo sentido ¿Sobreviviría el orden social a la mediocridad que ya se difundía cotidianamente?

Una contribución análoga a ésta de la psicología social procedió del campo de la politología y la sociología política, de los «maquiavelistas», según la expresión de Burnham. En efecto, Pareto, Mosca y Michels —pero también otros, como el sociólogo austriaco Ludwig Gumprowitz o el belga Adolf Prince— se propusieron desvelar la inconsistencia de la ideología progresista y democrática mediante la demostración de que una pequeña minoría domina siempre y en todo lugar a la mayoría —así es la naturaleza humana—, y lo hace porque tiene en sus manos la fuerza, aunque pueda además persuadir en una u otra medida a los gobernados de la bondad de sus fines proclamados. El concepto de elite de Pareto en particular, en el que es fácil advertir el influjo de Carlyle, Nietzsche y diversos sociólogos, es frontalmente opuesto a la noción de democracia; ésta sería literalmente irrealizable, y el cambio histórico no consistiría en otra cosa que en una circulación de elites. La caracterización de la «clase política» en la obra de Mosca, por el contrario, es menos incompatible con la noción de democracia. Es difícil negar la significación ideológica conservadora de este pensamiento elitista en una época en que el fenómeno político dominante era precisamente la entrada de las masas en la sociedad política, la democratización de ésta. Aunque otra cosa es, ciertamente, la valoración científica y metódica de esta aproximación llamada a tener una influencia notoria en la politología y la sociología contemporáneas.

La reacción antidemocrática se manifestó también en el propio campo de los socialistas. Quizás el exponente más destacable a este respecto sea el Georges Sorel de los primeros años del siglo XX. Su revisión «antimaterialista» del marxismo, el influjo evidente de la filosofía vitalista de Nietzsche y, sobre todo, de Bergson, y la aceptación de las reflexiones de Le Bon, provocaron en su ideario un abrupto irracionalismo. El núcleo de su punto de vista dice así: el proletariado no es sino... una multitud, y por tanto es conformista y conservador. Para movilizarlo es necesario utilizar un mito —un conjunto de imágenes—. Y este mito es la violencia, la violencia proletaria, susceptible de suscitar ética y estéticamente la energía necesaria para avanzar hacia una ruptura catastrófica —la revolución— y hacia una nueva civilización. No es sorprendente que, algo después, los sorelianos desecharan en su discurso la noción de proletariado y la sustituyeran por la de nación, ni que se produjera una aproximación a Action Française y tuviera un éxito notorio en los medios incipientes del fascismo italiano.

VIII. EN EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS

El ideario nacionalista y antidemocrático reseñado en las páginas precedentes saltaría la línea divisoria trazada por la Gran Guerra y la revolución rusa, interviniendo en las grandes confrontaciones del siglo XX. A veces conservó su inicial significación conservadora. Pero a veces, en manos de fascistas y filofascistas, adquirió una profundidad contrarrevolucionaria. En los años de entreguerras, el espacio cultural y político para la subsistencia y renovación del viejo conservadurismo varió sensiblemente. La antigua dialéctica decimonónica entre conservadores y libe-

rales adquirió perfiles borrosos. Una parte del liberalismo progresista perdió tal cualificación y se diluyó en el conservadurismo. El liberalismo en su conjunto, en la medida en que estaba enraizado en los Estados liberales de aquel entonces, estuvo abocado cada vez más a transformarse en una forma de conservadurismo económico y social confrontada al socialismo. Por su parte, los propios conservadores, que propendían a abandonar viejas concepciones organicistas, acortaban distancias con los liberales. En suma, tras la revolución rusa, que abrió una fase nueva en el conservadurismo contemporáneo, la separación entre conservadurismo y liberalismo tendió a borrarse; ambas ideologías, notó Walter Lippmann, concluyeron en una posición conservadora similar. La Escuela austríaca, con F. von Hayek, L. von Mises y E. Kauder y la Mont-Pélerin Society (constituida en 1947 bajo el patrocinio de Hayek); y toda una pléyade de intelectuales, como B. Croce, J. Ortega y Gasset, M. Oakeshott, W. Röpke, B. de Jouvenel, J. Rueff, R. Aron, W. Lippmann, F. Meinecke, Leo Strauss y E. Voegelin renovaron las posiciones liberales y conservadoras en el sentido aludido⁷.

La posguerra iniciada en 1918 dio paso a un denso pesimismo en los medios liberales y conservadores, sobre todo en estos últimos. Éste se expresaría en una densa proliferación de reflexiones acerca de «la crisis de la civilización», la decadencia de las naciones y la libertad, o «la decadencia de occidente», expresión esta última que coincide con el título de un libro de Oswald Spengler, de 1920, que tuvo un éxito tan extraordinario como sintomático. Thomas Mann, Paul Valéry, J. Huizinga, J. Ortega y Gasset, Jaspers, T. Eliot, O. Spengler y A. Huxley, dieron alas al *kulturpessimismus*. Y también A. Toynbee y A. Malraux. La historia, ciertamente, perdía todo sentido progresivo para todos ellos.

Para Ortega y Gasset, la decadencia cultural tenía un origen más preciso: la rebelión de las masas. Influido particularmente por Comte, Tocqueville, Jacob Burckhardt (quien había elaborado unos decenios antes la noción de hom-masa) y, sobre todo, por Nietzsche, Ortega contribuyó a transformar la idea política y social de aristocracia en el concepto de elite, aunque entendida ésta como «categoría del espíritu». Pero dio un paso más con respecto a Le Bon y sus epígonos: su punto de vista abarcaba, no solamente las masas, sino también la sociedad en su conjunto. Reanudaba con ello la orientación sociológica de Tocqueville y los elitistas italianos. En todo caso, el «plebeyismo», el igualitarismo de las masas —que pretendían imponer la igualdad en esferas distintas de la estrictamente jurídica—, amenazaba con extender la acción del Estado hasta límites insoportables, nivelando la vida social y sus diferenciaciones. Y no solo esto. La propia opinión pública de la sociedad de masas, una opinión coactiva y despótica, amenazaba también a los individuos, peligro éste que ya habían advertido muchos años antes el propio Tocqueville y John Stuart Mill. El forcejeo de Ortega con la democracia sería tan permanente como su miedo a la «tiranía de la mayoría». En sus manos, la antinomia existente entre liberalismo y democracia se acentuó en extremo. Y es que, según sus palabras de 1937 a los lectores franceses de *La rebelión de las masas*, era necesario un liberalismo «(...) de estilo radicalmente nuevo, menos ingenuo y de más diestra beligerancia» (Ortega, 1947, 49-50).

⁷ Cfrs. Jean TOUCHARD, *Historia de las ideas políticas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1961, pp. 616-633.

IX. EVOLUCIONES RECIENTES

La actualización del conservadurismo tras la Segunda Guerra Mundial ha supuesto una modificación cualitativa de su ideario. En los años de entreguerras, no era infrecuente que éste contuviese elementos organicistas e historicistas. En esta última posguerra, en cambio, predomina una orientación racionalista y, sobre todo, tecnocrática. La vasta reorganización del capitalismo iniciada en los años veinte y treinta y la nueva intervención económica del Estado —teorizada por Keynes y otros—, el influjo de la ciencia y la tecnología en las relaciones políticas y sociales y la efectiva presencia de los técnicos y, sobre todo, los *managers*, en la gestión de tales relaciones, han logrado durante unos decenios estabilizar la dinámica social. En este contexto, los conservadores han imprimido un viraje a su trayectoria histórica y han hecho suya la racionalidad de la conducta social planificada y del desarrollo de las fuerzas productivas. Los fines sociales que antes debían perseguirse mediante una acción política de signo conservador, se justifican ahora mediante la objetividad de las reglas organizativas; y el nuevo moderantismo confía la continua reproducción de las desigualdades de poder a la dinámica del aparato económico.

En el plano de la gestión económica y social, e incluso en el ámbito de las propias ciencias sociales, la tecnocracia se ha venido ofreciendo como si fuese un fin en sí misma, sin necesidad de legitimarse en sistemas ideológicos de mayor alcance. Según la teoría de la sociedad industrial, elaborada sobre todo por la sociología funcionalista norteamericana, una sociedad avanzada no puede ya desenvolverse si prescinde de los rígidos imperativos de carácter técnico y económico. Los anteriores ideales para la emancipación humana carecerían de sentido en este contexto, y habría sobrevenido ya «el fin de las ideologías» (Bell, 1992). La técnica marginaría la confrontación ideológica en la resolución de los problemas económicos y sociales⁸.

En los recientes años setenta y ochenta, una corriente neoconservadora y conservadora liberal de orígenes principalmente norteamericanos ha hegemonizado en buena medida la escena ideológica y superpuesto sus puntos de vista al tecnocratismo precedente. La preocupación principal de los conservadores había sido durante decenios la eventual tiranía de la mayoría y la defensa a ultranza de la libertad individual frente a la expansión de la esfera pública. Pero en los últimos años se ha producido un desplazamiento significativo, y la preocupación ha cambiado de signo. El problema no es ya el exceso, sino, al contrario, la insuficiencia del poder estatal: se ha creado una situación de «ingobernabilidad», según el léxico neoconservador del informe que en 1975 redactaron M. J. Crozier, S. P. Huntington y J. Watanuki para la Trilateral Commission. Ésta se manifestaría como incapacidad de los gobiernos democráticos para dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja. En la raíz de esta situación creada habría, sobre todo, la acumulación de expectativas suscitadas en los ciudadanos por el desarrollo del *Welfare State*. Como consecuencia de ello, el Estado sufre una «sobrecarga», que a su vez

⁸ Cfrs. Jürgen HABERMAS, el autor que parte de la tesis expuesta en su día por Herbert MARCUSE en *El hombre unidimensional* y otros ensayos según la cual la ciencia y la técnica actuales realizan funciones de legitimación del dominio (Habermas, 1992, 81-89 y 133-143).

estimula una tendencia que menoscaba el sector privado del sistema. En todo este desarrollo se ha producido, por otra parte, un debilitamiento de las instituciones religiosas, la familia y otras instituciones igualmente necesarias para la organización del control social. A este diagnóstico se añadiría el análisis de Daniel Bell, y otros, relativo a un tema ya examinado en parte por Schumpeter: la sociedad posindustrial, la sociedad del presente, se caracterizaría por una disociación entre la lógica de la eficiencia económica y productiva y la lógica cultural, puesta ésta última al servicio de la autorrealización de los sujetos individuales y sociales. La multiplicación y contradictoriedad de las demandas derivadas de esta lógica cultural acentuaría la ingobernabilidad antes referida. Tras aquel diagnóstico y estos análisis, la terapia propuesta por los neoconservadores para su aplicación a los gobernantes de los años setenta y ochenta puede deducirse fácilmente: limitación más o menos drástica del «Welfare State» y, sobre todo, centralidad del mercado; desregulación de las relaciones laborales y privatización importante del sector público. Nozick y los defensores del «Estado mínimo» podían sentirse satisfechos. Mediante la contestación del intervencionismo del Estado y la crítica del Estado-providencia, se caminaría hacia la restauración de un capitalismo verdaderamente liberal (Miliband, Penitch, Saville, 1991, 137-240 y 327-402). Se abandonaría por fin la «ruta hacia la servidumbre» denunciada por Hayek en 1946. El presidente D. Reagan y la primera ministra M. Thatcher serían en los pasados ochenta los más notorios realizadores en esta nueva ruta hacia lo que los neoconservadores del presente entienden por libertad.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTÓN, Joan, y CAMINAL, Miquel (coords.): *Pensamiento político en la España contemporánea. 1800-1950*, estudio prel. Antonio Elorza, Ed. Teide, Barcelona, 1992. Contiene una serie de pequeñas monografías —en forma de capítulos— dedicadas a los principales autores y corrientes contrarrevolucionarios y conservadores contemporáneos.
- BELL, Daniel: *El fin de la ideología*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1992.
- *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid, 1987.
- BEYME, Klaus von: «El conservadurismo», en *Revista de estudios políticos*, n.º 43, enero- febrero de 1985, pp. 7-44.
- BOBBIO, Norberto: *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid, 1995.
- BRAUD, Philippe, y BURDEAU, François: *Histoire des idées politiques depuis la révolution*, Montchrestien, París, 1983.
- BURKE, Edmund: *Reflexiones sobre la revolución francesa*, pról. y trad. de Enrique Tierno Galván, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- DÍEZ DEL CORRAL, Luis: *El liberalismo doctrinario*, 3.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.
- DORRIEN, Gary: *The neoconservative mind. Politics, culture, and the war of ideology*, Temple University Press, Filadelfia, 1993.
- DUBIEL, Helmut: *¿Qué es neoconservadurismo?*, intr. y trad. de Agapito Maestre, Anthropos, Barcelona, 1993.
- ECCLESHALL, Robert: *Ideologías políticas*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 83-118.
- FRIEDRICH, Carl J.: *Tradition and authority*, Praeger Publs., Nueva York, 1972.
- GIRARDET, Raoul: *Le nationalisme français. 1871-1914*, 2.ª ed., Armand Colin, París, 1996.
- GIRBIN, Brian: *The right in the twentieth century. Conservatism and democracy*, Pinter Publ., Londres, 1994.
- (ed.): *The transformation of contemporary conservatism*, Sage Publ., Londres, 1988.



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO VEINTIUNO

- GOODWIN, Barbara: *El uso de las ideas políticas*, Península, Barcelona, 1988, pp. 181-206.
- HABERMAS, Jürgen: «El criticismo neoconservador de la cultura en los Estados Unidos y en Alemania Occidental: un movimiento intelectual en dos culturas políticas», en A. GUIDDENS, *et al.*, *Habermas y la modernidad*, intr. R. Bernstein, Cátedra, Madrid, 1988, pp. 127-152.
- HABERMAS, Jürgen: *Ciencia y técnica como «ideología»*, Tecnos, Madrid, 1992.
- HAYEK, F. A.: *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- HIRSCHMAN, Albert O.: *Retórica de la intransigencia*, FCE, México, 1991.
- HONDERICH, Ted: *El conservadurismo. Un análisis de la tradición anglosajona*, Ed. Península, Barcelona, 1993.
- KRISTOL, Irving: *Reflexiones de un neoconservador*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.
- LIVORSI, Franco: «Tradizione, contrarivoluzione e fascismi», en G. M. BRAVO y S. R. GHIBAUDI (eds.), *Il pensiero politico contemporaneo*, vol. I, Franco Angeli ed., Milán, 1985, pp. 287-365.
- MANNHEIM, Karl: «El pensamiento conservador», en *Ensayos sobre sociología y psicología social*, edit. por PAUL KECSKEMETI, FCE, México, 1.ª ed. en español (1.ª ed. de ese ensayo en alemán, 1926), pp. 84-183.
- MARIANO, LUIGI: *La filosofia della Restaurazione*, Loescher Ed., Turín, 1978.
- «Idealismo, romanticismo e storicismo», en G. M. BRAVO y S. R. GHIBAUDI (eds.), *Il pensiero politico contemporaneo*, vol. I, Franco Angeli Ed., Milán, 1985, pp. 89-198.
- MILIBANO, Ralph; PANITCH, Leo, y SAVILLE, John (eds.): *El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos. Retórica y realidad*, Eds. Alfons El Magnànim, Valencia, 1991.
- MORODO, Raúl: *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*, Tucur, Madrid, 1980.
- NASH, G. H.: *La rebelión conservadora en EEUU*, Grupo Editorial Latinoamericano, 1987.
- NISBET, ROBERT: *Conservadurismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- ORTEGA Y GASSET, José: *La rebelión de las masas*, en *Obras completas*, tomo IV, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1947.
- PASTOR, Manuel: *Ciencia política*, McGraw Hill, Barcelona, 1988, pp. 93-98.
- RÉMOND, RENÉ: *La droite en France. De 1815 à nos jours. Continuité et diversité d'une tradition politique*, Aubier, París, 1954.
- SCRUTTON, ROGER: *The meaning of conservatism*, Macmillan, Londres, 1980.
- *Conservative texts. An anthology*, St. Martin's Press, Nueva York, 1991.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE: *La democracia en América*, Eds. Guadarrama, Madrid, 1969.
- VALLESPÍN, Fernando (comp.): *Historia de la Teoría Política*, vol. 5, *Rechazo y desconfianza en el proyecto ilustrado*, Alianza, Madrid, 1993.
- VIERECK, Peter: *Conservadurismo. Desde John Adams hasta Winston Churchill*, Ágora, Buenos Aires, 1959.
- WEIS, JOHN: *Conservatism in Europe. 1770-1945: Traditionalism, reaction and counter-revolution*, Thames and Hudson, Londres, 1977.

3. EL SOCIALISMO

JORDI GUIU

Profesor Titular de Sociología de la Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO: I. Los orígenes del socialismo.—II. El primer anarquismo.—III. El socialismo inglés.—IV. La teoría política de Marx. 1. El primer ideario político de Marx. 2. De la crítica de Marx a la «filosofía» del Estado. 3. La teoría de la revolución de Marx.—V. La socialdemocracia clásica.—VI. El «marxismo ortodoxo» de Kautsky.—VII. El «revisiónismo» de Bernstein.—VIII. Lenin y la revolución rusa.—IX. La cosificación dogmática del pensamiento de Marx.—X. Los marxismos del siglo xx.—XI. El socialismo en Occidente.—XII. Los últimos desarrollos neomarxistas. Bibliografía.

I. LOS ORÍGENES DEL SOCIALISMO

El término *socialismo* comenzó a utilizarse, aunque de una forma un tanto imprecisa, en Francia e Inglaterra, entre los años 1830 y 1840. Hacia finales de los años 40 ya eran conocidos como «socialistas» autores como Saint-Simon, Fourier o Robert Owen, los mismos que posteriormente Karl Marx y Friedrich Engels presentarán críticamente como «socialistas utópicos».

Tales autores recogían el espíritu de algunas utopías ilustradas del siglo XVIII¹ y en general expresan la idea de que la sociedad debe y puede ser reformada. Sin embargo, dicha reforma no se entiende como el resultado de la acción política o de la toma del poder por métodos revolucionarios. Para estos socialistas la reforma social habría de producirse fundamentalmente por medio del establecimiento de «comunidades ejemplares».

Si bien la distinción entre «socialismo» y «comunismo» no era en aquel período tampoco demasiado clara y a menudo ambos eran términos intercambiables, parece ser que en el lenguaje de la época ya se establecía algún tipo de distinción. Por «socialismo» se entendía más bien una reflexión, con ciertas pretensiones de cientificidad, sobre la sociedad, sus condiciones y sus posibilidades de mejora, mientras que la palabra «comunismo» se asociaba a menudo a afanes más revolucionarios. Según la definición de un diccionario político publicado en París en el año 1842, «*socialistas*» es el nombre con que se designa a aquellos hombres que considerando indignas de sus esfuerzos las reformas parciales, tanto en el orden político como en el industrial, sólo ven salvación para nuestro mundo en la reconstrucción completa del orden social [...]. Son al mismo tiempo filósofos, legisladores,

¹ Autores como Morelly, Mably, Raynal, etc. Para el socialismo antes de Marx, cf. Dominique DESANTI: *Los socialistas utópicos*, Anagrama, Barcelona, 1973, y GIAN MARIO BRAVO: *Historia del socialismo: 1789-1848*, Ariel, Barcelona, 1976.

reveladores religiosos, economistas, moralistas...»². Una tal caracterización abona la idea de que el socialismo en aquel momento era más bien «cosa de intelectuales» que no de activistas o trabajadores. Por el contrario, el término «comunista», a pesar de que a menudo se ha sobrepuesto y confundido con «socialista», parecía referirse más bien, y a pesar de que fuera un «socialista utópico» como Étienne Cabet (1788-1856) uno de los primeros en utilizarla, a la tradición, más activista y revolucionaria iniciada por Gracchus Babeuf inmediatamente después de la Revolución de 1789.

Esta distinción es la que posteriormente seguirían Marx y Engels para autoproclamarse «comunistas». Así, el viejo Engels, en un prólogo de 1890 al *Manifiesto del Partido Comunista*, en un intento de explicar por qué él y su amigo Marx no habían calificado de *socialista* al célebre manifiesto, expone un panorama político en el cual socialismo y comunismo eran corrientes de pensamiento perfectamente distinguibles a partir de su relación con el movimiento obrero. Según Engels: «por socialistas se entendían dos clases de gentes: por una parte, los partidarios de diversos sistemas utópicos, en especial los *owenistas* en Inglaterra y los *fourieristas* en Francia, [...] por la otra, la más variada gama de charlatanes sociales, quienes con sus diferentes panaceas y con toda clase de chapucerías, pretendían eliminar los males sociales sin mortificar en lo más mínimo el capital y las ganancias. En ambos casos se trataba de gentes situadas fuera del movimiento obrero y que buscaban antes bien apoyo entre las clases *ilustradas*». En cambio —siempre según Engels— *comunista* era el nombre que se aplicaba a «aquella parte de la clase obrera que se había persuadido de la insuficiencia de las transformaciones meramente políticas, y que exigía la necesidad de una transformación total de la sociedad»³. Tampoco es que esta fuera una distinción entre una vertiente «utópica» —el socialismo— y otra más consciente de la viabilidad de sus proyectos —la comunista—; también había muchos elementos utópicos entre los llamados comunistas, y no sólo entre los *icarianos* seguidores de Cabet, sino también en personajes como Weitling y, en general, en toda la tradición iniciada por Babeuf. De hecho, tal y como señala Engels, la identidad comunista venía marcada por su carácter de clase, por la actitud revolucionaria y por la escasa simpatía que sus ideas y actitudes despertaban en los grupos y clases socialmente establecidas. Era éste un comunismo al que tanto Marx como Engels calificaron de tosco, instintivo, poco cultivado, etc., pero que, a diferencia del socialismo, no era «presentable en sociedad».

En general podemos decir, pues, que si algo puede caracterizar en el terreno de las ideas políticas a este primer socialismo premarxista es, precisamente, su apoliticismo. Saint-Simon y Fourier consideraban que la solución del problema social no era una cuestión política. Sin embargo, en la tradición comunista, en la que, salvando todas las diferencias y distancias, podríamos incluir a Cabet, a los seguidores de Babeuf, y a nombres de «socialistas» como Louis Blanc (1811-1882) o Louis-Auguste Blanqui (1805-1881), sí que se establecía un vínculo entre transformación social y acción política. Posiblemente esta tradición estaba mucho más marcada por

² *Dictionnaire politique. Encyclopédie du langage et de la science politiques*, edición de E. Duclerc y Pagnerre, París, 1842.

³ F. ENGELS, Prólogo de 1890 al *Manifiesto del Partido Comunista*, OME 9, pp. 385-386.

el recuerdo de la Revolución francesa, y particularmente por el jacobinismo, lo que explica sus oscilaciones entre una consideración positiva de la democracia y del ideal republicano y unos planteamientos centrados en una concepción insurreccional de la revolución y una visión autoritaria de la acción política.

Blanqui, con una producción teórica centrada fundamentalmente en los problemas organizativos de la acción revolucionaria y con una biografía paradigmáticamente militante, fue el máximo exponente de esta última tendencia. Esencialmente preocupado por los problemas de la transición revolucionaria, en su pensamiento, más centrado en los medios que en los fines, hay una serie de características (centralidad de la lucha de clases, concepción insurreccional de la revolución, organización clandestina y paramilitar de la vanguardia revolucionaria, necesidad de una dictadura transitoria...) que lo sitúan como una figura puente entre el pensamiento revolucionario posterior a 1789 y ciertas concepciones políticas centrales tanto en la estrategia revolucionaria mantenida por Marx en determinados períodos de su vida como en la de diversas formulaciones del pensamiento revolucionario posterior. Ello hace que se pueda hablar de *blanquismo* no solamente para referirse a sus inmediatos seguidores, sino también para designar un modelo de estrategia revolucionaria que ha pervivido en el movimiento obrero revolucionario, especialmente en la tradición *leninista*.

II. EL PRIMER ANARQUISMO

La concepción *blanquista* de la revolución fue duramente denunciada y criticada por Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), cuyo pensamiento se halla en el origen del ideario anarquista y del, no ya apoliticismo, sino antipoliticismo y anties-tatalismo que caracterizan a esta tradición. El anarquismo mantiene que la sociedad puede y debe ser organizada sin la autoridad del Estado y que la acción revolucionaria debe dirigirse en primer lugar contra el Estado. Los puntos de vista mantenidos por quienes se han considerado a sí mismos anarquistas han sido muy diversos, desde quienes han abogado por una comunidad total de bienes, por el trabajo cooperativo y el reparto en función de las necesidades, hasta quienes han defendido la propiedad privada y la libre concurrencia en el mercado. Desde los que han reivindicado las formas más extremas del individualismo, la acción directa y el espontaneismo revolucionario, hasta los que han defendido la necesidad de la organización sindical de los trabajadores.

Proudhon, al igual que otros anarquistas posteriores, no fue siempre fiel al «apoliticismo» característico de la tradición que él mismo inauguró: aceptó la acción política como medio y llegó a ostentar, aunque brevemente, de un acta de diputado. Sin embargo, mantuvo siempre su inspiración antiautoritaria, ejemplo de la cual son sus planteamientos federalistas. Superado el Estado, creía que la sociedad debería establecerse a partir de acuerdos federales, entre individuos, entre comunas, entre regiones, etc., y, cualesquiera que fueran las unidades colectivas resultantes de la libre asociación nunca deberían tener algún tipo de preeminencia sobre los individuos que las forman.

El objetivo final de la revolución y la visión de la sociedad futura son bastante parecidas en Marx y en el primer anarquismo por mucho que, especialmente después de la publicación en 1846 de la *Miseria de la Filosofía* (obra en la que Marx

formuló duras críticas a Proudhon), las relaciones entre marxistas y anarquistas han sido duras e incluso violentas. Este enfrentamiento se exacerbó en el seno de la I Internacional, donde Marx y Bakunin (1814-1876) lucharon por el control de la organización hasta su disolución en 1872.

Para el anarquista ruso Mijaíl Bakunin el hombre es un ser naturalmente sociable y libre y por lo tanto su realización requiere por igual de asociación y libertad. En el capitalismo los individuos están igualmente constreñidos por la relación salarial y la jerarquía autoritaria. Una sociedad emancipada es aquella en que se pueda operar por medio de la libre asociación de los individuos en vistas a la realización de objetivos comunes, un ideal no demasiado distante del comunismo de Marx ⁴.

III. EL SOCIALISMO INGLÉS

También en Inglaterra, entre 1830 y 1840, se desarrollaron doctrinas comúnmente calificadas de socialistas. Durante estos años socialismo era prácticamente sinónimo de *owenismo*. Como se ha dicho, Owen y sus seguidores, al igual que los *utópicos* franceses, despreciaban la acción política y creían en la reforma de la sociedad a partir del progresivo establecimiento de comunidades ejemplares. El pensamiento de Owen recorrió distintas fases, del comunismo agrario hasta una especie de mesianismo social, pasando por un socialismo mutualista y cooperativista, pero nunca llegó a arraigar en un movimiento obrero. Sin embargo, algunos owenistas disidentes se hallan, junto a algunos admiradores de Robespierre y de Babeuf, en los orígenes de lo que puede considerarse el primer ejemplo de movimiento obrero relativamente amplio anterior a 1848. Pero en el *cartismo*, al igual que en el embrionario movimiento obrero francés de la época, ya se mezclaban las reivindicaciones políticas, como la reivindicación del sufragio universal y secreto, con las sociales —una nueva distribución, más igualitaria, de la riqueza— a la vez que expresaba un sentimiento espontáneo de rebelión frente a la miseria y el «maquinismo».

IV. LA TEORÍA POLÍTICA DE MARX

1. EL PRIMER IDEARIO POLÍTICO DE MARX

Cuando Karl Marx (1818-1883) se vio obligado, como tantos compatriotas suyos, a emprender el exilio desde su Alemania natal, orientó sus pasos hacia la capital de Francia. Allí, en el período que va de 1843 a 1845, y en estrecho contacto con los círculos obreros revolucionarios, se forjaron las ideas básicas de su ideario político. Al parecer, fue especialmente significativo su contacto con una asociación

⁴ Para una interpretación *libertaria* del pensamiento de Marx que no oculta sus conflictos con el anarquismo véase Maximilien RUBEL: *Karl Marx: essai de biographie intellectuelle*, Marcel Rivière, París, 1971.

obrero de desterrados alemanes llamada *Liga de los Justos*⁵, la cual contaba entre sus dirigentes con Wilhem Weitling (1808-1871), uno de los primeros exponentes del comunismo alemán. Era una sociedad secreta entre las tantas que por aquel entonces existían en París y que se movía, como ellas, entre la conspiración y la agitación propagandista, propugnando la comunidad de bienes como concreción de la idea de igualdad, siguiendo así la tradición de Babeuf.

Babeuf, el neo babovismo, la obra de Cabet, el activismo conspirativo de Blanqui y sus seguidores y también algo del viejo Robespierre; esta debía ser la materia de la que estaba hecho el difuso movimiento de ideas que nutría el tejido de sociedades, asociaciones y círculos que con finalidades culturales, de ayuda mutua, o conspirativas e insurreccionales, se desarrollaron en el París de finales de los años treinta y comienzos de los cuarenta. Y, al menos en parte, de esta misma materia se nutre el ideario político de Marx.

2. DE LA CRÍTICA DE MARX A LA «FILOSOFÍA» DEL ESTADO

Resulta un tanto paradójico afirmar que, siendo Marx uno de los hombres que más ha influido en el universo político de los últimos cien años, no exista en su obra un pensamiento político en sentido positivo. Su reflexión política, que sin embargo está presente en la práctica totalidad de sus escritos, posee más bien un carácter crítico y, finalmente, pospolítico. Pues, efectivamente, la obra de Marx (y de Engels) se podría interpretar globalmente como una crítica a la inautenticidad de la política y a sus manifestaciones, en primer lugar del Estado. En ella la política se nos muestra como la expresión fenoménica de algo más real: las relaciones —económicas— que mantienen los hombres entre sí para satisfacer sus necesidades. La historia de todas las sociedades es, según sus palabras, «la historia de la lucha de clases». Con esta expresión se nos viene a decir que es ahí, en el encuentro conflictivo entre las clases, donde hay que situar la sustancia de la historia, aquello de lo que la política es expresión distorsionada.

Marx comenzó a elaborar su crítica del Estado y de la política en su juvenil ajuste de cuentas con la filosofía hegeliana recogido en su *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*⁶. La filosofía hegeliana presentaba al Estado como la conciliación de aquellos intereses particulares que en la sociedad se veían enfrentados y, en este sentido, Marx considera que el Estado —al igual que la religión— viene a ser la consciencia tergiversada de un mundo escindido. El Estado hegeliano encubre y oculta el mundo real al presentar «con un barniz espiritual un mundo vacío de espíritu». En este mismo escrito Marx se distancia de sus propias posturas anteriores cuando pugnaba por una revolución liberal en Alemania que siguiera los pasos de la Revolución francesa. Aquí Marx considera ya a la Revolución de 1789 como una

⁵ Engels, en 1885, escribió unas páginas en las que nos ofrece algunas notas que nos permiten apreciar la significación de esta asociación. Cfr. F. ENGELS, «Contribución a la historia de la Liga de los comunistas», en *Marx-Engels: Obras escogidas*, Progreso, Moscú, 1973, vol. III, p. 184.

⁶ Existen varias obras de MARX y ENGELS traducidas al castellano bajo la dirección de Manuel SACRISTÁN.

«revolución parcial», en el sentido de ser meramente política, esto es por significar la emancipación de una *parte* de la sociedad —una clase social: la burguesía— aunque esta clase oculte sus intereses bajo el manto del interés general. Marx reconoce que para que una clase social pueda hacerse con «el poder en general» debe hacerse socialmente hegemónica y esto no puede conseguirse sino es proclamándose defensora de los derechos generales. De ahí que, según la experiencia de la Revolución francesa, quepa esperar que el papel emancipatorio vaya pasando de clase en clase hasta llegar a aquella que ya no encarna intereses particulares sino que es la inmediata expresión de los intereses humanos. Por esta época Marx ya consideraba que esta clase era el proletariado. ¿Por qué? Al menos en este escrito, tal capacidad revolucionaria, no de revolución parcial, política, sino verdaderamente emancipadora, al proletariado le viene dada precisamente por su negatividad, por lo que no es, por no tener intereses particulares, por estar a la vez dentro y fuera de la sociedad civil burguesa.

En cualquier caso, Marx «invierte» el postulado idealista hegeliano: las relaciones sociales (reales para Marx) son para Hegel fenoménicas objetivaciones momentáneas del Espíritu. Y la visión que Marx extrae de dicha inversión la mantendrá —en lo esencial— prácticamente a lo largo de toda su vida con distintos matices y con diferentes motivos: el Estado surge y es expresión de las contradicciones sociales, el Estado es el instrumento de dominación de una clase sobre otra, el Estado se muestra a sí mismo como conciliador de los intereses sociales enfrentados, las reformas meramente políticas son insustanciales, el Estado es algo de lo que, finalmente, resuelto el problema de la producción y la distribución de los recursos escasos, la sociedad debe emanciparse, etc. Este enfoque es coherente con la concepción materialista de la historia expuesta por Marx en la *Ideología Alemana* (1846) y en otros de sus escritos: la manera en que los hombres organizan la producción social y los instrumentos que para ello emplean constituye la base real de la sociedad —su estructura— y ella condiciona el conjunto de la vida intelectual, política y social.

Sin embargo, el postulado materialista, la creencia en que el ser social determina la consciencia, no tiene por qué interpretarse de una forma burdamente determinista y mecanicista. Es coherente con el pensamiento de Marx considerar que la base económica de la sociedad, las relaciones de producción capitalistas, por ejemplo, ofrecen un marco que limita lo que es posible y lo que no es posible hacer en la esfera política. O incluso la consideración del Estado como un actor independiente que se debate en la arena social, siendo los intereses de la clase capitalista restrictivos tanto de sus actuaciones como de sus finalidades ⁷.

Por otra parte, Marx fue lo suficientemente sensible y analítico como para apreciar las diferencias entre las distintas formas históricas del Estado capitalista. Si en una primera aproximación su análisis consiste en mostrar al Estado como un instrumento de los intereses de la clase dominante, cuando se encara con la realidad histórica concreta, desarrolla un tipo de análisis más sutil en el que se vislumbra la independencia relativa del Estado respecto a tales intereses. Es el caso de su obra

⁷ Para una discusión del postulado materialista dentro de una reflexión más amplia sobre teoría de la historia véase Félix OVEJERO: *La químera fértil*, Icaria, Barcelona, 1994.

El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte (1852), en la cual estima que el Estado puede no representar más que a una pequeña fracción de una clase determinada, o que una clase puede controlar al Estado en beneficio de otra, o que incluso, en el caso de los países económicamente atrasados en los que las clases no están plenamente desarrolladas, el Estado puede llegar a jugar —como en las Monarquías absolutas— un papel relativamente independiente de las distintas fracciones sociales.

Tampoco cree Marx en la existencia de un modelo universal de Estado capitalista. Por ejemplo, en su *Crítica al programa de Gotha* (1875), hacia el final de su vida, mantiene que el Estado es una realidad distinta en Alemania, en los Estados Unidos o en Suiza. Sin embargo, considera que en todas partes mantiene un carácter común, el que le viene dado por las relaciones sociales capitalistas. El distinto grado de desarrollo del capitalismo es lo que haría que en unos casos el Estado fuera más o menos democrático.

En cualquier caso, como se ha dicho, el pensamiento político de Marx se centra en la crítica al capitalismo, a cuyo estudio dedicó su principal obra económica, *El capital*, cuya publicación inició en 1867, y a señalar la necesidad de su transformación revolucionaria.

3. LA TEORÍA DE LA REVOLUCIÓN DE MARX

En lo tocante a la revolución, Marx mantuvo, al menos en aquellos períodos en que creía ver posibilidades reales a su proyecto revolucionario, un esquema de asalto al poder político de matriz insurreccional, en línea con el jacobinismo y el blanquismo. Sin embargo, cuando a partir de 1871 tales posibilidades se desvanecieron, aceptó la participación política del movimiento obrero en las actividades del Estado burgués.

Por lo que hace a los problemas políticos posrevolucionarios Marx no entra en demasiados detalles. En su reflexión sobre la Comuna de París de 1871 parece interesarse por algunas de sus iniciativas tales como la descentralización política, la sustitución del ejército por el pueblo armado, la elección de los funcionarios y jueces, revocables en todo momento, etc., todo ello en la línea de superar la división liberal entre Estado y sociedad civil. En cambio, en el *Manifiesto comunista* (1848) y en la citada *Crítica al programa de Gotha* parece inclinarse por un modelo más autoritario de Estado posrevolucionario, la llamada *dictadura del proletariado*. Este Estado, meramente transitorio, subordinado a la sociedad en lugar de serle superior, tendría por finalidad preparar las condiciones de su propia extinción.

El objetivo final de Marx es el establecimiento del comunismo como sociedad de hombres libres, y es ahí donde hay que situar sus tesis acerca de la disolución del Estado, o la de la reabsorción de sus funciones por parte de la sociedad civil. Este objetivo está ligado al postulado marxiano del comunismo como sociedad de la abundancia, esto es, como una sociedad en la que regiría el principio «de cada uno según su capacidad, a cada uno según sus necesidades». La abundancia ilimitada de recursos —hoy sabemos que «utópica»— daría lugar a una sociedad sin conflictos que haría innecesaria la esfera política, entendida ésta como ámbito de disputa entre intereses divergentes.

Sin embargo, lo cierto es que el propio Marx dio por segura una primera fase del comunismo, luego por sus seguidores llamada *socialismo*, en la que la escasez relativa seguiría condicionando la vida social y en la que debería retribuirse a los individuos «según su trabajo». Pero nada, o casi nada, dijo sobre como debería ser la vida política en este período.

Fueron las generaciones de socialistas y comunistas posteriores a Marx quienes se enfrentaron a los problemas políticos de la transición y quienes elaboraron y perfilearon distintas alternativas.

V. LA SOCIALDEMOCRACIA CLÁSICA

Los orígenes de lo que desde principios de siglo XX y hasta la actualidad ha venido en llamarse «socialdemocracia» hay que localizarlos en la tradición lasalleana y tuvo su primera expresión teórica en los documentos del congreso de unificación de las asociaciones obreras alemanas lideradas por Wilhelm Liebknecht y August Bebel, la una, y por el propio Lasalle, la otra. En este congreso, celebrado en 1875, en la localidad de Gotha, se aprobaron las líneas de actuación para el movimiento obrero criticadas por Marx en su célebre *Crítica al programa de Gotha*. En estos escritos se produjo una primera confrontación teórico-política entre dos concepciones distintas del Estado, la política y el propio socialismo. Mientras los que suscribían el Programa propugnaban una reforma democrática del Estado, con la exigencia del sufragio universal, una reforma laboral, un reparto más igualitario del poder político, social y económico —en suma, una vía reformista centrada en la acción política en el Estado y desde el Estado—, Marx insiste en que todo derecho es un derecho desigual y que su superación y la del propio Estado sólo se producirá con la superación de la sociedad de clases, con el establecimiento de la sociedad comunista. Según Marx expresó en este contexto, la sociedad comunista sólo se alcanzaría por medio de la fuerza y tras un período de dictadura del proletariado.

Con todo, la socialdemocracia de impronta lassalleana se impuso como la concepción política dominante en el movimiento obrero europeo prácticamente hasta 1914. En ella, sin embargo, siempre se produjo una cierta tensión entre las tendencias más radicales y revolucionarias, fieles a los fines de una sociedad emancipada, y las tendencias más pragmáticas centradas en los medios para conseguirlos. Del primer grupo surgió finalmente el leninismo y los partidos que formaron la Tercera Internacional, que mayoritariamente pasaron a llamarse comunistas. En el grueso de la socialdemocracia, la Segunda Internacional, siguieron cohabitando distintas posiciones, desde las revisionistas y declaradamente reformistas, como la de los seguidores de Bernstein, para quien el movimiento lo era todo y los fines nada, hasta posiciones revolucionarias como las de Rosa Luxemburg.

La concepción reformista del llamado socialismo democrático o socialdemocracia tiene sus antecedentes más lejanos en algunas formulaciones del viejo Engels, especialmente en lo que ha venido a considerarse su testamento político, la «Introducción» a la edición de 1895 de la obra de Marx *Las luchas de clases en Francia*. En este escrito, el que fuera coautor de muchas de las tesis políticas marxianas, considera agotada la época de la insurrección y que el ascenso al poder de

los socialistas se producirá de una forma parecida a la de los cristianos en el Imperio romano, ocupando poco a poco distintos enclaves en la estructura de poder de la sociedad. Bien es verdad que Engels pensaba que las clases dominantes no cederían el poder fácilmente y que, por así decirlo, acabarían violando su propia legalidad, no quedándole en este caso a la clase trabajadora otro recurso que el de la propia fuerza.

Durante el período de la II Internacional, de 1889 a 1914, se produjeron, pues, distintas tentativas de «revisar» los contenidos políticos de la obra de Marx en un sentido reformista. Aunque la «revisión» tenía, en principio, la función de corregir el marxismo desde dentro y se refería básicamente a cuestiones de orden teórico y filosófico, la polémica entre revisionistas y ortodoxos se refirió no sólo a la viabilidad de la reforma o de la revolución para alcanzar los fines socialistas, sino que alcanzó también a la naturaleza misma del socialismo. Y frente a la «revisión» también hubo un permanente esfuerzo por «fijar» los contenidos del marxismo en una doctrina no sólo política sino filosófica y científica.

VI. EL «MARXISMO ORTODOXO» DE KAUTSKY

Karl Kautsky (1854-1938) fue la figura clave tanto del intento de síntesis de un «marxismo ortodoxo» como de la formulación del «socialismo democrático» que caracterizaron el pensamiento político de la II Internacional.

A pesar de la ambigüedad de alguno de sus escritos, Kautsky, al igual que Bernstein, con quien coincidió políticamente durante muchos años, nunca separó el socialismo de la práctica democrática. Si bien llegó a proclamar que el partido obrero no debe atarse de manos y aprovechar todas las situaciones, o que es imposible decir nada acerca del carácter pacífico o no de la transición al socialismo⁸, su concepción de la revolución está muy lejos del modelo blanquista y del programa revolucionario formulado por Marx —y Engels— entre 1843-1848. Para Kautsky la principal misión del proletariado era, en primer lugar, asegurar un grado de libertad democrática. Para ello, en países como Alemania, Austria y la misma Rusia, sometidos a regímenes autocráticos preburgueses, el movimiento obrero debería, si era necesario, realizar una revolución política en alianza con otros sectores sociales. Allí donde las formas democráticas ya estaban plenamente establecidas (algunos países de la Europa occidental y los Estados Unidos) el movimiento obrero ya podía dirigir sus esfuerzos a la emancipación de los trabajadores. Para ello confiaba en los efectos de un cierto automatismo de la economía capitalista: la contradicción irresoluble entre capital y trabajo, la consiguiente lucha de clases, el ensanchamiento del movimiento obrero y la formación, en suma, de una mayoría social favorable a los intereses de la clase obrera. En esta situación el término «revolución» quedaba reservado para designar la completa alteración de la estructura de clases que se produciría con la llegada al poder de la clase trabajadora, entendida ésta en un sentido amplio.

Para Kautsky, pues, la revolución o bien consistía en instaurar la democracia plena en los países políticamente más atrasados, o en mutar la estructura del poder

⁸ Cf. Karl KAUTSKY: *La doctrina socialista*, Fontamara, Barcelona, 1975, pp. 224 y 239.

político entre las clases sociales como efecto de la toma del poder mediante la lucha electoral y parlamentaria.

VII. EL «REVISIONISMO» DE BERNSTEIN

Si Kautsky se pretendía fiel al legado de Marx, a pesar de sus orientaciones pragmáticamente reformistas, Bernstein encarnó, a pesar de las muchas coincidencias prácticas entre ambos, la voluntad explícita de «revisar» importantes aspectos del marxismo. Influido por la filosofía neokantiana, valoró los elementos éticos del socialismo que él consideraba relegados en el marxismo por una visión «economista» y determinista del proceso revolucionario. Las tesis abiertamente reformistas de Bernstein se vieron también influidas por el llamado «socialismo fabiano», surgido en Londres hacia 1884 de un grupo de intelectuales y que configuró la matriz teórica del equivalente británico de la socialdemocracia: el laborismo. Los fabianos, teóricamente muy alejados del marxismo, eran explícitamente contrarios a la revolución y defendían las reformas graduales por medio de la extensión del sufragio universal y la participación en el Estado y, especialmente, la administración local. El socialismo ya no era para Bernstein un estadio que se implantara bruscamente tras la toma del poder por la clase obrera, sino un horizonte al cual se habría de llegar gradualmente y no como consecuencia de una catástrofe económica o política. La forma imprescindible de este proceso había de ser la democracia. No es que excluyera la posibilidad de una toma violenta del poder, pero es claro que para Bernstein el sufragio universal y la democracia parlamentaria eran los medios políticos más adecuados frente a lo que él consideraba «atavismos políticos» revolucionarios (la insurrección, la dictadura del proletariado, etc.)⁹.

De hecho la polémica entre reformistas y revolucionarios parecía centrarse en los *medios* para alcanzar el socialismo, pero no a los *finés*, al socialismo propiamente dicho. Pero está claro que la consideración de tales medios afectaba también al Estado socialista, al menos a su forma política. Si en algún momento los teóricos de la socialdemocracia —incluido Bernstein— consideraron a la democracia como un medio —el más adecuado— para la consecución del socialismo, pronto la democracia pasó a formar parte integrante del fin. De ahí, tal vez, la consideración de socialismo democrático¹⁰.

En los últimos años del siglo XIX y primeros del XX, las ideas de Bernstein y la polémica sobre el revisionismo fueron recibidas y desarrolladas por un notable grupo de intelectuales austríacos (Marx Adler y Otto Bauer, fueron, tal vez, los más destacados) que generaron una peculiar versión del marxismo reformista, el llamado *austromarxismo*. Abiertos al pensamiento filosófico de su tiempo, interesados

⁹ Para una visión general de la concepción del socialismo y la democracia según BERNSTEIN véase la selección de cuatro escritos traducidos y anotados por Joaquín ABELLÁN: *Socialismo democrático*, Tecnos, Madrid, 1990.

¹⁰ Sobre las relaciones entre movimiento obrero, socialismo y democracia véase: Arthur ROSENBERG: *Democracia y socialismo: historia y política de los últimos 150 años*, Siglo XXI, México, 1981, y Adam PRZEWORSKI: *Capitalism and Socialdemocracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

por el kantismo y buenos conocedores de la moderna cultura científica, intentaron, tal vez con escaso éxito, resolver algunos dilemas abiertos entre la perspectiva científica del marxismo y su dimensión moral y práctica, por ejemplo, los que se desprenden de una visión determinista del curso histórico —en general rechazada por el *austromarxismo*— y la lucha consciente por unos ideales cuya bondad es independiente de su necesidad.

VIII. LENIN Y LA REVOLUCIÓN RUSA

Vladímir Ilich Uliánov (1870-1924), conocido por el sobrenombre revolucionario de *Lenin*, es seguramente, en términos políticos, la figura más influyente del marxismo del siglo XX. Hoy en día su pensamiento parece inseparable de la Revolución bolchevique de 1917 y de la experiencia de las repúblicas socialistas que se han reclamado explícitamente orientadas por el marxismo-leninismo. Sin embargo, a pesar de que los desarrollos de esta doctrina difícilmente puedan separarse de la historia de la extinta URSS y de la de los distintos partidos comunistas, lo cierto es que el pensamiento político de Lenin se gestó inmediatamente antes de la Revolución de Octubre a partir de la prolongación de algunas ideas de Marx sobre el Estado. Posteriormente, la experiencia del poder le hizo modificar algunas de sus concepciones iniciales, generándose una amalgama de teoría y experiencia práctica que es lo que normalmente se entiende por *leninismo*.

Hasta comienzos del siglo XX la mayoría de los pensadores y dirigentes socialdemócratas creían, de acuerdo con muchas páginas de Marx, que las condiciones de una revolución socialista, más o menos pacífica, más o menos violenta, se daban en los países capitalistas desarrollados, en los cuales se había alcanzado un importante grado de desarrollo de las fuerzas productivas y donde la clase obrera había crecido en número, en conciencia política y organización. A esta tesis se opusieron, sin embargo, algunos nombres importantes, entre los cuales destacan Lenin, Trotski y Rosa Luxemburg, quienes por caminos distintos llegaron a la conclusión de que la revolución era posible en países atrasados como Rusia. Aun sin una sólida burguesía, y en un país eminentemente agrario, aunque con un cierto desarrollo industrial a manos del Estado y del capital extranjero, se habría generado en Rusia una pequeña pero combativa clase obrera capaz de una acción revolucionaria, tal y como Lenin intentó demostrar en su obra, *El desarrollo del capitalismo en Rusia*¹¹. Sin embargo, el carácter relativamente minoritario del proletariado ruso puso en el primer plano de la discusión la cuestión de las condiciones de la revolución: las alianzas, las fases, la organización de la vanguardia revolucionaria y el carácter nacional o internacional de la revolución. Así, Trotski inicialmente creyó que la revolución socialista era posible con la ayuda de los soldados, mientras que Lenin inicialmente consideraba que la revolución, en alianza con los campesinos, debería tener *solamente* un carácter democrático burgués y dirigirse contra los grandes propietarios

¹¹ Para los escritos de Lenin existen unas *Obras Completas*, publicadas en Madrid por Akal según traducción oficial soviética. También hay unas *Obras escogidas en tres tomos*, Editorial Progreso, Moscú, varias ediciones.

y la autocracia; Lenin insistió más que nadie en la necesidad de organizar un partido de revolucionarios profesionales que coordinara y dirigiera la acción del conjunto de los trabajadores; Trotski y Rosa Luxemburg consideraban, al igual que Lenin durante algún tiempo, que la revolución en Rusia sólo era posible si era apoyada y seguida por el resto de trabajadores europeos («internacionalismo proletario», «revolución permanente»).

En general puede decirse que, más allá de las múltiples disputas y puntos de vista divergentes, en la II Internacional existía un amplio acuerdo en que el final del capitalismo, de una u otra forma, estaba cercano y venía motivado por el desarrollo de sus propias contradicciones, entre las cuales se señalaba especialmente su supuesta incapacidad para seguir desarrollando las fuerzas productivas. Ello generaba, explotación colonial, guerras para conquistar espacio económico, etc. Para algunos —Bernstein, Kautsky en algún momento— este final podría ser cubierto políticamente mediante una amplia representación parlamentaria y el uso de los instrumentos del Estado burgués; para otros —Trotski, Lenin, Luxemburg— el final del capitalismo sería más catastrófico, implicaría guerras entre naciones y debería culminar en una acción decidida e inevitablemente violenta por parte de la clase trabajadora. A partir de ahí, y desde una perspectiva no reformista, el principal problema del advenimiento del socialismo pasó a ser el problema de la oportunidad de la revolución, del cuándo, el cómo y el con quién. La táctica, los medios, pasaron a ser el principal objeto de discusión más que los fines mismos (en qué consiste el socialismo, qué ocurre con el Estado, etc.).

A pesar de su especial preocupación por los aspectos político-prácticos, Lenin también se ocupó, en medio de los avatares de la revolución, de cuestiones de mayor calado teórico. En *El imperialismo, fase superior del capitalismo* (1916) estudió las últimas transformaciones habidas en el capitalismo a escala mundial, situando al imperialismo y las guerras como consecuencia necesaria de su desarrollo. Por otra parte, en *El Estado y la Revolución* (1917) recupera las ideas de Marx y Engels sobre el Estado como instrumento de violencia y coerción a manos de la burguesía. De ahí que la revolución socialista deba ser necesariamente violenta para romper y acabar con el Estado. De ahí también que el Estado postrevolucionario deba, por una parte, democratizarse profundamente, pasar a ser un instrumento de la mayoría trabajadora, y por otra, suprimir toda resistencia burguesa. Esta ambigüedad es la que llevó a Lenin a teorizar, por una parte, la llamada *dictadura del proletariado* y, por otra, a hablar, recogiendo también algunas ideas de Marx y Engels, del Estado socialista como un semi-Estado que prepara su propia extinción.

Según Lenin, el Estado burgués debía destruirse y sobre sus ruinas, o mejor dicho, sobre su misma estructura, debía organizarse un nuevo poder estatal —transitorio— que acentuara los mecanismos de representación obrera —los *soviets*— y eliminara las instituciones representativas típicamente burguesas —el parlamentarismo—. Aun así, este Estado seguiría siendo un instrumento de dominación, ahora de la mayoría sobre la minoría, expresión en definitiva de la fuerza de una clase contra otra. En cualquier caso, en sus escritos teóricos, Lenin mantiene con toda claridad la perspectiva de la extinción del Estado en la fase comunista, de la que el socialismo sería la preparación. Lo que no dejó claro es en qué momento el Estado debía comenzar a desaparecer, en qué momento el socialismo podía dar lugar a su fase superior, a la sociedad comunista, a la desaparición de las clases, al fin de toda

forma de violencia y subordinación entre las personas, al fin de la división del trabajo. El horizonte comunista quedaba claro, y el perfil diferenciador respecto del socialismo también, pero no sus condiciones de realizabilidad.

En cualquier caso, al menos hasta comienzos de los años veinte, la mayoría de los teóricos marxistas «no revisionistas» creían que el proceso revolucionario que había de conducir en un tiempo más o menos lejano a la sociedad comunista era, sin duda, un proceso internacional, o que, al menos, el éxito de la Revolución rusa estaba enteramente condicionado a sucesivos procesos revolucionarios en la Europa occidental. A partir de este momento, el centro de la discusión entre los revolucionarios fue, ya no el de la «oportunidad» de la revolución en un país atrasado como Rusia, sino el de la posibilidad de la revolución en un solo país.

IX. LA COSIFICACIÓN DOGMÁTICA DEL PENSAMIENTO DE MARX

Tal vez los que mejor personificaron el debate, no sólo de ideas, entre quienes creían que la revolución en un solo país era algo así como un contrasentido que no podía más que degenerar en una estructura de dominación de nuevo tipo, distinta del capitalismo, pero tampoco socialista o comunista, y quienes creían que el proceso revolucionario mundial pasaba por consolidar el primer Estado obrero, aun a costa de contener la revolución en otras partes del mundo, fueron: León Trotski (1879-1940), con su teoría de la revolución permanente y José Stalin (1879-1953) y su teoría del socialismo en un solo país.

Stalin no sólo se hizo con el poder en la URSS y con el control de la III Internacional, creada por Lenin para impulsar la revolución mundial, sino que, además, elaboró una particular versión del marxismo que durante décadas pasó a ser el punto de referencia ideológico de muchos revolucionarios de todas partes del mundo. Si el pensamiento de Marx reflejaba una vocación científica, histórica, crítica y revolucionaria, con el estalinismo, el marxismo —junto a la herencia de Lenin— cristalizó en un sistema pseudocientífico y doctrinal, el llamado *marxismo-leninismo* y sus dos componentes, el *materialismo histórico* y el *materialismo dialéctico*. Esta versión dogmática del marxismo se desarrolló en estrecha relación con los intereses de las burocracias estatales surgidas de la Revolución de Octubre y otras experiencias sucesivas, convirtiéndose en algo así como una ideología de Estado, y como tal encubridora y legitimadora de un nuevo sistema de jerarquía y desigualdad.

X. LOS MARXISMOS DEL SIGLO XX

Así, a lo largo del siglo XX, el marxismo se ha desarrollado en varias direcciones, no siempre congruentes entre sí y, en algunos casos, mutuamente contradictorias. Ello hace que, de hecho, sea más adecuado hablar de *los marxismos* que no de *el marxismo*.

Junto a su sacralización y conversión en un conjunto sistemático y ordenado escolásticamente, la obra de Marx también ha sido abordada con espíritu crítico, como fuente de inspiración para encarar los problemas del presente. También ha sido objeto de estudio académico y de instrumentalización política. En cualquier caso, las

distintas «lecturas» de Marx, normalmente a cargo de profesionales de la filosofía, han proliferado a lo largo del siglo XX, desde las «cientificistas» de autores como L. Althusser, N. Poulantzas y L. Colletti; a las crítico-filosóficas de los componentes de la llamada Escuela de Francfort, o de pensadores como E. Bloch, o G. Lukács y sus discípulos.

Junto a ello, el marxismo también ha sido visto como una concepción del mundo de base científica, la cual no aceptaría explicaciones según principios trascendentes a la realidad (*materialismo*), admitiría la complejidad de lo real y la «parcialidad» del conocimiento científico y la necesidad de integrar dicho conocimiento parcial en una síntesis concreta (*dialéctica*) y pretendería proseguir la milenaria lucha contra el mal social y todos los intentos emancipadores habidos a lo largo de la historia, ahora con el conocimiento adquirido mediante la moderna ciencia social¹².

XI. EL SOCIALISMO EN OCCIDENTE

Históricamente la Revolución de Octubre y el triunfo de Lenin supuso la división del movimiento obrero internacional, hasta el momento encuadrado en la II Internacional. A la creación de la III Internacional y la formación de partidos comunistas en muchos países, siguió un más o menos larvado enfrentamiento entre quienes apoyaban al nuevo poder soviético y aspiraban a su vez a desencadenar procesos revolucionarios en sus respectivos países y quienes, como los partidos socialistas y socialdemócratas, se distanciaron y criticaron la experiencia soviética y creían ver en los mecanismos políticos de las sociedades democráticas occidentales la posibilidad de avanzar pacífica y gradualmente hacia el socialismo.

En la práctica, la mayoría de los partidos socialistas y socialdemócratas de la Europa occidental fueron alejándose del objetivo socialista, a la vez que del marxismo, para centrarse en conseguir mejoras para las condiciones de vida de los trabajadores dentro del sistema capitalista. En este sentido, la estrategia socialdemócrata ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial ha consistido en ampliar su representación parlamentaria, hasta poder acceder al gobierno y desde ahí conseguir una cierta redistribución de rentas. En general la actuación de los partidos socialistas, laboristas y socialdemócratas se ha circunscrito, salvo períodos excepcionales, a la creación, ampliación y mantenimiento de los Estados de bienestar, sin cuestionar prácticamente las bases capitalistas de la sociedad.

Algo parecido ocurrió también con los partidos comunistas inicialmente vinculados a la experiencia soviética. El objetivo de una sociedad comunista fue sucesivamente aplazado y la actividad de estos partidos se centró en otras urgencias: resistencia democrática y antifascista en Europa occidental, y luchas antiimperialistas y de liberación nacional en muchos países del Tercer Mundo.

En Europa, puede decirse que la actividad de los partidos comunistas se centró también en la defensa y profundización de la democracia en lo político y en la promoción y fortalecimiento de las conquistas del Estado de bienestar y la mejora de

¹² En nuestro contexto esta visión ha sido argumentada y defendida por Manuel SACRISTÁN. Cf. *Sobre Marx y marxismo*, Icaria, Barcelona, 1983.

las condiciones de vida y salario de las clases trabajadoras en lo social. Oficialmente, sin embargo, al menos hasta finales de los años sesenta, estos partidos siguieron fieles al modelo soviético, especialmente en el campo de la teoría.

No obstante, también en el movimiento comunista hubo quienes rechazaron seguir miméticamente la experiencia soviética y pasaron a considerar la especificidad de la revolución en sus distintos países. Hubo una parte del comunismo no-estalinista que quedó fuera de la III Internacional ya en los años veinte o que fue expulsado de ella por distintos procedimientos. Nombres con trayectorias tan distintas como los de Trotski, Rosa Luxemburg, Karl Korsch, Georg Lukács o Antonio Gramsci, hay que situarlos en este forcejeo, en algunos casos dramático, con el marxismo dominante procedente de Moscú.

Antonio Gramsci (1891-1937) fue, tal vez, quien mejor expresó los problemas y dificultades que el esquema político leninista suponía para impulsar transformaciones socialistas en los países de Europa occidental. Así, en sus *Cuadernos de la cárcel*, se propuso indagar un nuevo paradigma teórico y revolucionario acorde con la complejidad y peculiaridad de las sociedades occidentales. En los países atrasados, dominados por la apatía y la coerción, la revolución podía plantearse como la acción de una minoría consciente y disciplinada que accede por medio de la fuerza al control del Estado, que básicamente se correspondía con el modelo *blanquista*. Pero en las modernas sociedades burguesas la cohesión social no sólo viene dada por la coerción, sino, fundamentalmente, por la *hegemonía* —la supremacía cultural— de las clases dirigentes, que, merced a la manipulación de la *sociedad civil* (los procesos de socialización, los medios de comunicación de masas, las iglesias, los sindicatos, etc.), consiguen inculcar sus propias ideas y valores al conjunto de la población. Desde esta perspectiva, la revolución en los países desarrollados con una densa sociedad civil presupondría, según Gramsci, una transformación cultural de las masas, el establecimiento por parte de la clase obrera y sus aliados de su propia hegemonía y la toma de pequeñas posiciones en el seno de la sociedad civil. De todo ello resultó un marxismo no tan obsesionado en las realidades económicas y más atento a la cultura, a la literatura y al combate moral; menos confiado en el desarrollo de las condiciones objetivas y más en la capacidad reflexiva y moral de los seres humanos.

XII. LOS ÚLTIMOS DESARROLLOS NEOMARXISTAS

En los últimos tiempos, y después de un período de cierta euforia durante los años sesenta y comienzos de los setenta, el marxismo, en cualquiera de sus variantes, parece haber entrado en una situación de crisis, para algunos de carácter terminal. Muchos son los factores que han incidido en esta situación, algunos tan reales como el fracaso respecto de los fines proclamados de los regímenes políticos edificados en nombre del marxismo, otros producto de formulaciones ideológicamente interesadas. En cualquier caso, desde un punto de vista teórico, que no político, ideológico o cultural, hay dos grupos de cuestiones a considerar. En primer lugar, los problemas de orden metodológico (materialismo mecanicista, determinismo economicista, holismo, etc.). En segundo lugar, problemas de contenido: el marxismo ha sido mucho más eficaz como instrumento crítico del capitalismo que como ge-

nerador de alternativas económicas, sociales y políticas. El fracaso y reciente desplome de los regímenes políticos basados en el marxismo (y también en cierta medida el fracaso de los programas clásicamente socialdemócratas también inspirados en él) lo demuestran mediante la rotunda prueba de los hechos. Y, por último, el carácter utópico-escatológico de su programa político, ligado básicamente a la idea del desarrollo indefinido de las fuerzas productivas, mediante el cual, en un mundo de abundancia, vendrían a desaparecer los obstáculos a la libertad y a la realización individual. Hoy sabemos, gracias al conocimiento de los condicionantes ecológicos, que tal pretensión no es sino un sueño de efectos claramente destructivos.

Sea como efecto de estas u otras consideraciones, lo cierto es que la producción académica ligada al marxismo se ha distanciado en los últimos tiempos de su temática más tradicional y politicista, iniciando una etapa de reflexión autocrítica de distintos órdenes, pero que ya comienza a dar sus primeros frutos positivos.

Es seguro que lo más interesante que en los últimos tiempos se está produciendo por parte de pensadores de formación marxista está muy lejos de algunos de los desarrollos anteriormente citados, particularmente de la concepción cientificista del marxismo (hoy en clara bancarrota) y de las dogmáticas formulaciones estalinistas. Por su relevancia académica se pueden citar dos escuelas o líneas de pensamiento. La desarrollada por la llamada segunda generación de la Escuela de Francfort, que gira en torno a la figura de K. O. Apel y, sobre todo, J. Habermas, y la constituida por el llamado marxismo analítico (J. Elster, G. A. Cohen, J. E. Roemer...).

Según McCarthy (1982), la historia de la Escuela de Francfort puede vertebrarse al hilo de la reacción de sus diversos miembros frente a la unilateral hegemonía de la llamada «racionalidad instrumental», cuyo auge, como muy bien señaló Max Weber, permite caracterizar la modernidad. El diagnóstico que de ese uso de la razón, si no de la racionalidad misma, hicieron en su día los máximos representantes de dicha Escuela (Horkheimer y Adorno) era sin duda claramente pesimista, llegando a cuestionar globalmente el proyecto cultural surgido de la Ilustración (Adorno y Horkheimer: *La dialéctica de la Ilustración*). Por su parte, Habermas acepta parcialmente dicho diagnóstico pero sostiene la posibilidad de trascenderlo sobre la base de una noción más amplia de la racionalidad. La racionalidad instrumental y la acción estratégica consisten, respectivamente, en aplicaciones del conocimiento científico tendentes a facilitar el control racional de las circunstancias del medio (natural o social) y en la adopción de decisiones racionales para desenvolvernos en él. Ciencia y técnica responden a la necesidad que tiene la especie de garantizar por medio del trabajo su supervivencia.

Ahora bien, junto a la categoría trabajo, Habermas considera la categoría de «interacción» o «acción comunicativa», mediante la cual alude a otra necesidad de la especie no menos perentoria que la de la supervivencia. La racionalidad de esa acción comunicativa, tal y como argumenta en su *Teoría de la acción comunicativa*, escapa a la simple racionalidad instrumental orientándose hacia la comprensión intersubjetiva y desarrollando su plenitud en el ejercicio sin trabas de la comunicación.

Se puede decir que Habermas ha tratado de elaborar una síntesis de las dos orientaciones básicas de la tradición sociológica: la que ha considerado a la sociedad fundamentalmente como un sistema que se desenvuelve según sus propios imperativos y que en sus formas extremas acaba por desconsiderar o relegar a un segundo

plano el papel de los actores sociales; y la que ha subrayado su papel activo y creador de realidades significativas. La modernidad se habría desarrollado —según Habermas— siguiendo un proceso de diferenciación entre la lógica —instrumental— del sistema social y la del mundo vital —de tipo comunicativo—. Finalmente, el mundo de la vida quedaría subordinado a los imperativos sistémicos; los elementos práctico-morales quedan expulsados tanto de la vida privada como de la pública y la vida cotidiana se monetariza y burocratiza cada vez más.

Una reestructuración de nuestras sociedades habría de venir, según Habermas, de la mano de la expansión de áreas de acción coordinada por acuerdos alcanzados comunicativamente. A su vez, el mundo de la vida habría de ser capaz de desarrollar por sí mismo instituciones capaces de poner coto a la dinámica interna de los subsistemas regidos por la racionalidad técnico-instrumental (economía, administración) y subordinarlos a las decisiones tomadas a partir de una comunicación libre de coacción.

La preocupación por la racionalidad y la acción individual en relación a las constricciones sistémicas están en la base de los desarrollos del llamado marxismo analítico, si bien desde perspectivas muy distintas a las habermasianas.

A menudo se ha considerado que el elemento diferenciador del marxismo respecto de la ciencia social estándar (la también llamada «ciencia social burguesa») era su peculiaridad metodológica. El marxismo metodológicamente hablando era antipositivista, holista, dialéctico e histórico. Sin embargo, esta visión ha sido rota en los últimos tiempos por la aparición del llamado «marxismo analítico» cuyos representantes (Jon Elster, Adam Przeworski, John Roemer, G. A. Cohen...) han afirmado que «lo peculiar del marxismo son sus afirmaciones esenciales sobre el mundo, y no su metodología, y que los principios metodológicos que según muchos distinguen al marxismo de sus rivales son indefendibles, si no incoherentes»¹³.

Algunos de estos neomarxistas (Elster, Przeworski, Roemer) se declaran explícitamente defensores del «individualismo metodológico»; otros, como G. Cohen en su *Karl Marx's Theory of History: A Defense*, se aproximan al funcionalismo, pero todos ellos consideran que el «nucleo racional» del pensamiento de Marx debe ser reformulado según criterios metodológicos estándar y alejarse de las formulaciones oscurantistas que afligen a buena parte de lo que se ha identificado como marxismo.

De entre el primer grupo, tal vez la mejor defensa del individualismo metodológico de orientación marxista sea el libro de Jon Elster, *Making sense on Marx*. El mismo título ya es significativo de las intenciones de su autor: dar sentido a la obra de Marx. Y aquí dar sentido significa clarificar en términos metodológicos individualistas.

Un aspecto fundamental del marxismo analítico es su antidogmatismo, es decir, el dar prioridad a los argumentos empíricos, lógicos y racionales sobre los ideológicos. Sin embargo, y un tanto paradójicamente, muchos de los seguidores del marxismo analítico parecen haber llegado al acuerdo de que lo que realmente distingue al marxismo (reconstruido analíticamente) de las otras ciencias sociales ya no son

¹³ Cf. A. LEVINE, E. SOBER y E. OLIN WRIGHT: «Marxism and methodological individualism», *New Left Review*, n.º 162 (marzo-abril).

tanto las cuestiones de método, ni las afirmaciones de hecho, sino su sustrato ético-moral, precisamente aquella parte menos considerada y aun despreciada del legado de Marx, aquello que para algunos marxistas de los años sesenta había sido considerado un mero residuo ideológico o humanista ¹⁴ y que, a juicio de estos autores, sigue aportando al mundo de hoy argumentos para la crítica a la explotación, la alienación y la desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- AADV: *Historia general del socialismo*. Dirigida por Jacques Droz. Destino, Barcelona, 1976.
- *Historia del marxismo*. Dirigida por E. J. Hobsbawn. Bruguera, Barcelona, 1979.
- ANDERSON, Perry: *Consideraciones sobre el marxismo occidental*, Siglo XXI, México, 1979.
- AVINERI, S.: *El pensamiento social y político de Carlos Marx*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- ALTHUSSER, Louis: *Por Marx*, Maspero, París, 1968.
- BERNSTEIN, Eduard: *Socialismo democrático*, Tecnos, Madrid, 1990.
- BRAVO, Gian Mario: *Historia del Socialismo: 1789-1844: el pensamiento socialista antes de Marx*, Ariel, Barcelona, 1976.
- CABO, Isabel de: *Los socialistas utópicos*, Ariel, Barcelona, 1987.
- CALVEZ, Jean-Ives: *El pensamiento de Carlos Marx*, Taurus, Madrid, 1958.
- COLE, G. D. H.: *Historia del pensamiento socialista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957-1963.
- DESANTI, Dominique: *Los socialistas utópicos*, Barcelona, Anagrama, 1993.
- ELSTER, Jon: *Una introducción a Karl Marx*, Siglo XXI, Madrid, 1991.
- GRAMSCI, Antonio: *Antología*, Siglo XXI, Madrid, 1978.
- KAUTSKY, Karl: *La doctrina socialista*, Fontamara, Barcelona, 1975.
- KORSCH, Karl: *Karl Marx*, Ariel, Barcelona, 1975.
- LENIN, Vladímir Ilich: *Obras Completas*, Akal, Madrid, 1976.
- *Obras escogidas en tres tomos*, Progreso, Moscú, 1960.
- LEVINE, A.; SOBER, E.; OLIN WRIGHT, E.: «Marxism and methodological individualism», *New Left Review*, n.º 162, 1987.
- LEHNING, Arthur: *De Buonarrelli à Bakonine études sur le socialisme international*, Champ Libre, París, 1977.
- LICHTHEIM, George: *Breve historia del socialismo*, Alianza, Madrid, 1990.
- LUXEMBURG, Rosa: *Escritos políticos*, Grijalbo, Barcelona, 1977.
- MACLELLAN, David: *Karl Marx*, Crítica, Barcelona, 1977.
- MARX, K. y ENGELS, F.: *Obras Escogidas*, Progreso, Moscú, 1973.
- MARX, K. y ENGELS, F.: *OME: Obras de Marx y Engels*, Crítica, Barcelona, 1978.
- MACCARTHY, Thomas A.: *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, Tecnos, Madrid, 1992.
- OVEJERO, Félix: *La quimera fértil*, Icaria, Barcelona, 1994.
- PROUDHON, Pierre-Joseph: *El principio federativo*, Editora Nacional, Madrid, 1977.
- PRZEWORSKI, Adam: *Capitalism and Socialdemocracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- ROSENBERG, Arthur: *Democracia y socialismo: historia y política de los últimos 150 años*, Siglo XXI, México, 1981.
- RUBEL, Maximilien: *Karl Marx: Essai de biographie intellectuelle*, Marcel Rivière, París, 1971.
- SACRISTÁN, Manuel: *Sobre Marx y marxismo*, Icaria, Barcelona, 1983.

¹⁴ Por ejemplo, Louis ALTHUSSER en su *Pour Marx*, François Maspero, París, 1968.



4. EL MARXISMO Y LA UTOPIA SOCIALISTA

ANDRÉS DE FRANCISCO

*Profesor Titular de Sociología
de la Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: I. Marxismo y socialismo.—II. La posibilidad del socialismo.—III. La factibilidad del socialismo.—IV. La deseabilidad del socialismo y más allá. Bibliografía.

Que la noción de socialismo es equívoca lo muestra la sempiterna necesidad de *adjetivarla*. Según el adjetivo, así los diferentes tipos de socialismo: socialismo utópico, científico, ético, humanista o de rostro humano, socialismo ricardiano, de mercado, factible, realmente existente... Por acotar y racionalizar el ámbito de este capítulo, nos ceñiremos a la noción de socialismo de mayor calado e influencia histórica, esto es, a la defendida por la tradición marxista.

Para Marx, sin embargo, la idea de socialismo —como tantas otras ideas cruciales: autorrealización, libertad, comunidad, democracia— tiene una naturaleza *residual*, es decir, es un concepto filtrado a partir de su acerba crítica del capitalismo. Es pues una noción *derivada*, obtenida *por contraste*, y pendiente por ello de construcción teórica tanto en el plano *institucional* (económico y político) como en el *ético-normativo* (¿hay explotación y alienación en el socialismo?). Ni Marx ni las «ortodoxias» que le sucedieron dedicaron la atención debida a cuestiones de la máxima importancia tales como la *posibilidad*, la *deseabilidad* o la *factibilidad* del socialismo. En otras palabras, no hay en la tradición marxista una *teoría del socialismo* mínimamente desarrollada. Y junto a este vacío teórico, la enorme paradoja histórica: en nombre del socialismo marxista («científico») se transformó la geografía política del siglo XX, y millones de personas en todo el planeta vieron sus vidas alteradas, y tantas veces rotas, por él. Este gigantesco experimento social —la construcción del socialismo— degeneró, como hoy ya nadie ignora, en la tiranía de un partido macrocefálico, en la corrupción burocrática y en la esclerosis económica¹. Sin necesidad de establecer ahora espurias continuidades entre los Lenin y los Stalin, bástenos con constatar que la implantación revolucionaria del socialismo, con tan débil apoyo teórico, estuvo marcada *ab initio* por una pesada carga de aventurerismo político, que a la postre resultaría fatal. Pero emitir semejante juicio *ex*

¹ Pareja acusación, aunque en un contexto argumentativo diferente, puede encontrarse en S. M. LIPSET (1981), p. 25: «La historia de la Revolución Rusa demostró ya algunas de las consecuencias que posee el operar con una *teoría que sólo se ocupa de tipos ideales inexistentes*, es decir, de sociedades de completa armonía y de otras de constante conflicto» (subrayado nuestro).

post sería peligroso, por reaccionario o por insensible, si al mismo tiempo no salváramos la dignidad de la empresa misma. Pues toda revolución lleva en su seno una explosiva mezcla de certeza, incertidumbre y falsas seguridades: certeza sobre la injusticia y la opresión extremas padecidas por las masas populares, certeza sobre los privilegios gratuitos de las clases dominantes; pero incertidumbre también sobre el día después, y falsas seguridades sobre tantas otras cosas: la cercana transparencia social, por ejemplo, o la débil resistencia al cambio de la psique humana.

I. MARXISMO Y SOCIALISMO

Aunque Marx reconoció las virtudes del capitalismo frente a los modos de producción precedentes y lo ensalzó (en un plano histórico-filosófico) frente a las idealizaciones románticas de la sociedad preindustrial, fue también uno de sus más severos críticos. El capitalismo admite dos tipos de definición, una *estructural* y otra *modal* (Cohen, 1986). Estructuralmente, se caracteriza por sus relaciones de producción dominantes, a saber: aquéllas en que los productores directos sólo poseen su fuerza de trabajo pero no los medios de producción. Modalmente, el capitalismo viene definido por ser un modo de producción orientado a la acumulación y valorización del capital. En ambas definiciones, empero, está implícita la existencia de la propiedad privada —en manos capitalistas— de los medios de producción. En la definición estructural, además, está contenida la institución de un mercado de trabajo, mientras que la definición modal no se entiende sin un mercado de bienes plenamente desarrollado y sin la competencia entre capitalistas. En efecto, la competencia obliga al capitalista individual a maximizar su beneficio si quiere sobrevivir en el mercado, pero es solamente a través del mercado —encontrando compradores para sus mercancías— como puede valorizar y acumular su capital. Aunque distinto del capitalismo, pues, el mercado —de bienes y de trabajo— le es consustancial.

Pues bien, las críticas de Marx al capitalismo se dirigieron tanto a su dimensión estructural y modal como a las inseparables instituciones del mercado y la propiedad privada. En uno y otro caso, el resultado de estas críticas fue una sentencia condenatoria del capitalismo en términos estrictamente económicos así como en términos morales. La principal acusación económica que Marx lanzó al capitalismo fue la de su *ineficiencia dinámica* y su *irracionalidad global*. Esta es la conclusión lógica de su celebrada, y para muchos insostenible (Elster, 1985), ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, según la cual es la constante innovación tecnológica inherente al capitalismo (innovación perfectamente racional desde la lógica maximizadora de los productores que compiten en el mercado) el vehículo del futuro colapso del sistema y de su sustitución —si seguimos las líneas doctrinales del materialismo histórico— por un modo de producción más eficiente y racional, el socialismo. Así, la mano invisible del mercado y el interés privado pierde con Marx su tradicional destreza para operar aquellos «beneficios públicos» de los que hablara Mandeville y se convierte en una mano siniestra y fatal.

Pero aunque el capitalismo tuviera garantizada una autorreproducción constante, seguiría siendo impugnabile —desde una óptica marxista— por razones ético-normativas. Es, en efecto, un sistema basado en la alienación y en la explotación.

Marx aplica al capitalismo al menos las siguientes acepciones del término «alienación»: 1) como *falta de control*. Y ello en un doble sentido. En primer lugar, dadas las relaciones de producción capitalistas, el obrero no tiene control sobre el producto de su trabajo ni sobre el proceso mismo de producción: el primero le es arrebatado y el segundo le es impuesto. Por otro lado, dado que la economía está regulada en su conjunto por el mecanismo del mercado, el individuo no tiene control sobre la producción social: la causalidad social le es tan ajena como ininteligible. 2) como *heteronomía del trabajo*. En efecto, desposeído de sus «medios de vida», el obrero se ve forzado a vender la única mercancía que posee, su fuerza de trabajo, si quiere sobrevivir. El trabajo, pues, no es una actividad autónomamente elegida sino realizada por necesidad externa. Y finalmente 3) como *falta de autorrealización*. Este último sentido de alienación tiene que ver no tanto con el capitalismo en cuanto tal como con la división técnica del trabajo en el seno de la gran industria impulsada por él y que acaba por convertir al obrero en un «apéndice viviente de la máquina».

Asimismo el capitalismo es para Marx un sistema basado en la explotación del proletariado. El capitalista, en efecto, adquiere en el mercado laboral una mercancía singular —la fuerza de trabajo— que podrá «consumir productivamente» haciéndola crear valor más allá del de su coste de reproducción, esto es, un plusvalor que se apropiará «legítimamente». Ciertamente es que esta teoría marxiana de la explotación es parasitaria de la hoy insostenible teoría del valor-trabajo. Pero, como ha demostrado el economista teórico y filósofo normativo John Roemer, puede construirse una teoría marxista de la explotación capitalista al margen de aquella otra teoría. Basta para ello con que la distribución inicial de los recursos productivos sea desigual, como es el caso de las relaciones de producción y de propiedad capitalistas (Roemer, 1989).

Estos son los tres pilares —ineficiencia, alienación y explotación— sobre los que se levanta la condena que Marx lanza al capitalismo. *Mutatis mutandis*, también son las tres grandes coordenadas que estructuran su noción —insistimos: residual— de socialismo. Sea éste lo que fuere, el socialismo es —para Marx y la tradición marxista— superior al capitalismo en los tres aspectos mencionados. Dicho en términos «minimalistas», el socialismo sería un modo de producción más eficiente, menos alienante y menos explotador que el capitalismo. Mas ¿cuáles eran para Marx las características esenciales de esa superior alternativa? Antes de entrar en ello, debemos al menos recordar que el sesgo antiutópico y cientifista del pensamiento de Marx le impidió, por desgracia, embarcarse en aventuras teóricas como las requeridas por una teoría del socialismo. Aquí y allá, desperdigadas por sus innumerables escritos, se hallarán ideas varias y ricas sobre la sociedad socialista; pero nunca un análisis sistemático. En cualquier caso, dos textos destacan a este respecto. Nos referimos a la *Crítica del programa de Gotha* (1875) y a *La guerra civil en Francia* (1871). Las ideas centrales del primero son las siguientes: frente al mercado, la planificación central; frente a la propiedad privada, la propiedad colectiva (estatal) de los medios de producción; frente al derecho al beneficio privado, la obligación universal de trabajar («a cada cual según su trabajo»). Naturalmente, Marx se cuida de aclarar que ésta es sólo una fase de transición hacia la sociedad comunista plenamente desarrollada. Aquí, de la mano de la absoluta abundancia, del trabajo intrínsecamente «autorrealizante» («primera necesidad vital») y

de la abolición de la «esclavizadora» división del trabajo, podrá superarse «el estrecho horizonte del derecho burgués».

Del segundo escrito, un comentario sobre la experiencia de la *Comuna de París*, la idea central es la contraposición entre democracia liberal burguesa y democracia obrera participativa. La Comuna de París habría sido, a juicio de Marx y Engels, el primer exponente histórico de la *dictadura revolucionaria del proletariado*. Tras destruir el viejo aparato represivo del Estado burgués —ejército, policía y burocracia—, la Comuna se proponía instaurar una verdadera *república democrática y social*: todos los miembros del gobierno y los funcionarios del Estado —desde el policía al magistrado— eran responsables ante sus electores y permanentemente revocables por ellos. En realidad, aquí Marx —como antes Rousseau— está renunciando al principio de la *representación* política: los ciudadanos de la república obrera eligen *mandatarios* —«commissaires», que diría el genial ginebrino—, pero no representantes; por lo tanto, no enajenan su poder. El *quid* de este tipo de democracia basada en el principio de la *elección no representativa* está, naturalmente, en el mecanismo de la «revocabilidad permanente», lo que exige un incesante control por parte de la ciudadanía electora. De ello se deriva que la participación no es un desiderátum del modelo, sino una condición fundamental para que el modelo funcione. Por lo demás, esta democracia participativa en la que piensa Marx es sólo directa en la base, en el núcleo de la sociedad, esto es, en el nivel de la «comuna rural» o del «consejo obrero», pero a partir de ahí todo el edificio político se construye mediante la aplicación de mecanismos estrictamente *indirectos* de elección, desde las asambleas de distrito hasta la cúspide, la *Asamblea Nacional*.

Estas son, en esencia, las ideas centrales —planificación central, propiedad colectiva de los medios de producción y democracia directa— que conforman la noción marxiana de socialismo. Y, en realidad, poco más tendría que añadir la tradición marxista. Lenin, en su *El Estado y la Revolución* (1917) codificó y vulgarizó las ideas de Marx sobre la Comuna asimilándolas a las de su *república de los soviets*, sin tener en cuenta sus ulteriores opiniones, y sobre todo las de Engels, sobre las instituciones parlamentarias y sobre el sufragio universal como posibles instrumentos emancipadores al servicio de la clase obrera (Johnstone, 1983), ideas posteriormente retomadas por los teóricos de la II y III Internacional. Desde entonces, se abrieron múltiples e interesantes debates en las filas del marxismo europeo y ruso: la cuestión nacional, la cuestión agraria, la cuestión colonial, la táctica y la estrategia de la lucha de clases, la guerra, la naturaleza imperialista del capitalismo, la cuestión del método marxista, la relación entre ética y marxismo, entre marxismo y filosofía... Pero, salvo raras excepciones que luego comentaremos, poca reflexión se dedicó a la cuestión esencial de la posibilidad, la factibilidad y la deseabilidad de un modelo socialista de la sociedad.

II. LA POSIBILIDAD DEL SOCIALISMO

Para que un sistema económico sea posible no basta con que exista. Tiene además que perdurar. Y ello depende crucialmente de que sea *eficiente*. ¿Es económicamente posible el socialismo? A principios de siglo, y con el experimento sovié-

tico ya en marcha, el economista austriaco L. von Mises (1920) respondía por la negativa de forma tan contundente como analíticamente fundada. En ausencia de un mecanismo de precios —argumentaba— sería imposible calcular racionalmente el valor de los diferentes bienes, la producción no se ajustaría al imperativo del coste mínimo y, por lo tanto, jamás se conseguiría una asignación óptima de recursos. La economía se abandonaría al caos. Dado que para Von Mises el mecanismo de precios es inconcebible sin mercados libres y éstos no lo son menos sin propiedad privada de los medios de producción, el socialismo —concluía— no podría ser un sistema económico eficiente. Aunque el análisis de Von Mises fue contestado o incluso refutado, marcó los límites y las coordenadas del debate subsiguiente. A Lange (1936-37) y Taylor (1929) corresponde dicha refutación, que sigue el camino ya desbrozado por E. Barone (1908). Éste había demostrado, en efecto, que el sistema de ecuaciones simultáneas que define el equilibrio de una economía socialista es el mismo que el que define el equilibrio competitivo. Ambos constituyen un óptimo de Pareto. El problema que se le plantea a la Junta Central de Planificación en una economía socialista es entonces el de cómo resolver dicho sistema de ecuaciones en ausencia de mercados libres. No faltó quien diagnosticara que ello sería imposible en la práctica, pues habría que resolver «cientos de miles de ecuaciones» (Hayek, 1935) o millones de ellas (Robbins, 1934). El mercado era el único mecanismo computacional capaz de manejar esa ingente cantidad de información y resolver aquel sistema de ecuaciones. Conscientes de estos problemas computacionales e informativos, Lange y Taylor idearon un procedimiento iterativo de cálculo —de ensayo y error— consistente en un diálogo entre la Junta Central y los agentes económicos siguiendo el modelo del *tâtonnement* walrasiano para hallar gradualmente un vector de precios de equilibrio. De este modo, imitando el funcionamiento de los mercados reales, se conseguían sus mismos efectos computacionales para determinar óptimos. Sin embargo, los modelos de Lange y Taylor tenían un defecto fundamental— sus escasas propiedades *dinámicas*: el *tâtonnement* walrasiano puede determinar el óptimo pero sólo converge hacia él bajo ciertas condiciones muy limitadas. Esta carencia logró resolverse años después, sin embargo, reinterpretando el problema de la asignación como un problema de programación lineal. Así las cosas, la tarea que la Junta Central tenía ante sí no era otra que la de maximizar una función objetivo sujeta a las restricciones impuestas por la tecnología existente y los recursos disponibles. De esta forma reinterpretaron Arrow y Hurwicz (1960) el modelo de Lange y lo propio hizo Malinvaud (1967) con el de Taylor (cfr. Heal, 1977). El proceso convergía.

El desafío lanzado por Von Mises fue sorteado. Se demostró, en otras palabras, que el cálculo económico racional era posible en el socialismo. Sin embargo, la influencia de Von Mises fue honda, pues no debe olvidarse que los modelos de socialismo propuestos pueden considerarse como modelos de *socialismo de mercado* idealizado, con un grado importante de descentralización informacional y de descentralización de la autoridad para la toma de decisiones (Heal, 1977). De otra forma, la Junta Central sería, primero, incapaz de recabar toda la información necesaria para enunciar formalmente el problema entero de la planificación y, segundo, aun teniendo dicha información a su disposición sería incapaz de utilizarla y manipularla adecuadamente (Hayek, 1945). No obstante, y para terminar este apartado, el planteamiento del problema de la planificación en términos de programación li-

neal donde se intenta maximizar una *única* función objetivo excluye por definición un aspecto crucial del problema global de la asignación en una economía cualquiera: el del *conflicto de objetivos*. Y desaparecido el conflicto, claro está, tampoco se presentan problemas de distribución e incentivación (Calsamiglia, 1976); pero estos problemas, desgraciadamente, acompañarán a todo mecanismo de asignación de recursos en cualquier entorno económico *real*, esto es, condicionado por la escasez y los costes de oportunidad. Por todo ello, aun si puede defenderse que el cálculo económico racional es posible en el socialismo, para demostrar la *factibilidad* del mismo como modelo de sociedad no bastará —como veremos más adelante— con imitar el funcionamiento ideal del mercado; todos los modelos de socialismo factible que analizaremos, en efecto, incorporarán mercados reales. Y es que, aparte del problema informativo y computacional, todo sistema económico viable ha de basarse en un cierto equilibrio entre *motivación* (recompensas) y *coacción* (castigos) de los agentes económicos. En este sentido, y por decir lo mínimo, parece indudable que en los sistemas socialistas conocidos la coacción ha eclipsado a la motivación. Aunque sólo sea en términos relativos, los mercados reales parecen más equilibrados en este respecto, por lo demás crucial. Ahora bien, no caigamos tan fácilmente en el entusiasmo ingenuo. En efecto, no debemos perder de vista que en el momento en que los mercados descienden de la pizarra a la realidad pierden la mayor parte de su magia: surgen las externalidades negativas, las economías de escala, las no-convexidades, las asimetrías informativas, la utilización subóptima de recursos (desempleo, por ejemplo), etc. En este sentido, y al igual que la planificación idealmente descentralizada, el mecanismo no menos ideal del mercado tiene problemas paralelos de *factibilidad* social y política. Por ello no estará de más recordar que L. Walras, uno de los padres de la teoría del equilibrio general competitivo, era socialista: pensaba, esto es, que sólo bajo un régimen de propiedad socialista realizaría el mercado sus virtualidades. Podemos concluir pues que así como la factibilidad del socialismo requiere del mercado, seguramente también la factibilidad del mercado requiera del socialismo.

En lo que resta de sección, cambiando de tercio, intentaremos responder a una segunda y obligada pregunta sobre la posibilidad del socialismo, a saber: ¿es *políticamente* posible? Una de las características más sorprendentes del modelo de socialismo marxista es la *asimetría* entre la total centralización económica en el proceso de asignación de los recursos productivos y bienes de consumo, por un lado, y la radical descentralización en el proceso de toma de decisiones políticas, por otro (Kelsen, 1923). A nosotros, sin embargo, no nos preocupará aquí si estos dos procesos pueden coexistir, si son compatibles². Analizaremos, más modestamente, el problema de la posibilidad de una democracia participativa en una sociedad compleja, independientemente de cómo organice la actividad económica. La transformación institucional que la tradición marxista propone tiene, a nuestro entender, dos ejes fundamentales, ambos en radical oposición al «parlamentarismo burgués»: 1) eliminación de la mediación de los partidos políticos y 2) democracia consejista «piramidal». En otras palabras, los consejos locales se constituyen en la unidad celular del poder popular (básicamente obrero). De sus delegados, nacerá una Asam-

² Para una buena argumentación en contra, véase R. A. DAHL (1986), cap. 6.

blea General que ejercerá tanto el poder legislativo como el ejecutivo. Sus miembros no serán elegidos periódicamente sino que serán permanentemente revocables. Los demás órganos del antiguo aparato del Estado —magistratura, policía y ejército— también son transformados en el mismo sentido: sus miembros son elegidos desde las bases del poder político y son controlados por él. Pues bien, ¿es posible una democracia así en una sociedad altamente compleja tanto demográfica como económica y geográficamente?

En nuestra opinión hay tres tipos de problemas inherentes a la participación política directa y permanente: temporales, informacionales y periciales. Una democracia participativa exige a cada individuo, en otras palabras, una dedicación a, y un control de, la cosa pública que requieren tiempo, información y conocimientos técnicos (o «contextuales», como dijera A. Downs, 1973). Pero éstos son recursos escasos y, por lo tanto, no son universalmente accesibles. Sabido es que esta obviedad no fue tomada en cuenta por la tradición marxista *revolucionaria*. Lenin (1917) pensó que el Estado socialista funcionaría —al igual que el *servicio postal*— a base de la mera «contabilidad y control». Como cualquier obrero podría realizar tan simplificadas funciones, se podía prescindir de todo tipo de *división política del trabajo*. Del *wishful thinking* al absurdo, como vemos, sólo hay un paso. En efecto, ni siquiera la más avanzada tecnología informática y de telecomunicaciones haría posible la quimera. Aun suponiendo que cada individuo tuviera una terminal de ordenador en su casa, como apunta Macpherson (1981), primero, alguien tendría que formular las preguntas y, segundo, éstas serían en la mayoría de los casos tan intrincadas que el ciudadano medio no sabría qué responder.

Pero, además de estos problemas, la concepción político-revolucionaria del socialismo marxista es víctima de un fatal olvido. Puede decirse, en efecto, que el socialismo es para el marxismo un Estado democrático *de clase* (obrero), no un Estado democrático *de derecho*. Es, en otras palabras, una dictadura del proletariado —democráticamente organizado— contra sus enemigos de clase, que carecen de derechos políticos. A ello va unida una asunción táctica, a saber: el aparato coercitivo del Estado —ahora en manos del pueblo armado— sigue siendo necesario mientras persista la amenaza burguesa, el enemigo interior de la república. Una vez eliminado, y con él las relaciones capitalistas de explotación, sin embargo, reinará el consenso proletario. El Estado se extinguirá, y tampoco será necesario garantizar constitucionalmente ningún tipo de derechos civiles universales. Esto que podríamos llamar el «vacío jurídico» del pensamiento político marxista —basado a su vez en un desaforado optimismo antropológico y psicosocial— constituye una diferencia básica con respecto a la concepción liberal-burguesa del Estado.

Tanto el pensamiento marxista como el liberal conciben el Estado como un aparato coercitivo. Ahora bien, esta coincidencia superficial esconde razones de fondo totalmente divergentes. En efecto, el marxismo *descubrió* la naturaleza de clase del Estado, aunque, a nuestro entender, cometió el exceso de *reducir* su función a la de mero instrumento de la dominación y la explotación de la burguesía o, por extensión, de toda clase dominante. Este exceso explica por qué el marxismo consideró que el Estado sería superfluo una vez desaparecidas las divisiones de clase. Por el contrario, el liberalismo —construyendo sobre los cimientos del «individualismo

posesivo» (Macpherson, 1979)— intentó siempre³ defenderse del Estado y limitar sus funciones mediante el *derecho*: el Estado tenía que garantizar el ejercicio de los derechos de propiedad y autopropiedad del individuo, y no más, al tiempo que estos protegían al individuo contra posibles arbitrariedades de la intervención estatal. Esta dialéctica defensiva Estado-derecho fue obviada por el marxismo, de la misma forma que el liberalismo —incapaz de penetrar en la naturaleza de clase de la sociedad civil burguesa— obvió la dialéctica instrumental Estado-clase dominante. Así las cosas, no sería impertinente reivindicar algún tipo de equilibrio entre ambas filosofías políticas. En efecto, hoy sabemos que el conflicto social no es reducible al conflicto de clase, como de ello dan fe los conflictos de origen racial, o sexual, o nacionalista. De igual modo, podemos decir también que las funciones del Estado no pueden reducirse —no al menos sin caer en el *hiperfuncionalismo*— a las de instrumento de la clase dominante. Por ello, no podemos seguir abrigando la esperanza, como hiciera el marxismo decimonónico, de la futura extinción del Estado —una vez superadas las condiciones sociales de la explotación— ni prescindir de la función «defensiva» del derecho. Mas, por otra parte, una vez ampliadas las bases del conflicto social, es legítimo asignar nuevas competencias al Estado y concebirlo como un instrumento *relativamente* autónomo de *técnica social* (Kelsen, 1924) capaz de servir a intereses diversos, de mediar en el conflicto y seguramente susceptible de perfeccionamiento. Una vez más, sin embargo, la *factibilidad* de dicho perfeccionamiento dependerá de las transformaciones orientadas a superar los conflictos —también los de clase— de la sociedad civil. Y es aquí donde el ideal socialista —libre ya de utopías antiestadistas— recobra su centralidad emancipatoria.

Al analizar la cuestión de la posibilidad *económica* del socialismo, apuntábamos más arriba que los modelos de socialismo *factible* propuestos incorporaban mercados reales y no se limitaban a imitarlos idealmente. De la misma forma —como veremos— recuperarán en el plano político, con intención de profundizarlo, el ideal de la democracia parlamentaria y del derecho burgués. Con ello, empero, se retoma la otra línea política que, dentro del marxismo, abriera el «revisionista» Eduard Bernstein, una línea en el fondo «lasalleana». En sus ya viejas palabras, de alguna forma inspiradas por Engels (1895), podemos reconciliarnos con nuestro propio presente: «Las instituciones liberales de la sociedad moderna se diferencian de aquéllas —las del feudalismo— por el hecho de que son flexibles y capaces de transformarse y desarrollarse. No necesitan ser destruidas, sino sólo mejoradas. Para ello se requiere la organización y una acción enérgica, pero no necesariamente la dictadura del proletariado» (Bernstein, 1909, p. 139). Salvando los innegables matices, esta otra línea de la teoría política marxista fue profundizada sobre todo en tiempos de la III Internacional a partir de la *crisis del marxismo* abierta por la Gran Guerra. Ahí encaja, por ejemplo, la crítica del bolchevismo y la defensa de la democracia

³ Aquí conviene diferenciar entre la tradición filosófico-política liberal —desde LOCKE a NOZICK— y el comportamiento real de la burguesía como clase. A este respecto, es sabido que la burguesía, cuando consigue la hegemonía social y económica a finales del siglo XIX, abjura de sus orígenes liberales y se identifica con los principios de un Estado autoritario capaz de alentar su vocación imperialista [cfr. HILFERDING (1985) y ROSENBERG, (1981)].

parlamentaria de Kautsky (1919); ahí se inscribe gran parte de la labor teórico-política del «austromarxismo»: la teoría de la república popular como «equilibrio de las fuerzas de clase» desarrollada por Otto Bauer (1924); o la concepción del Estado de Karl Renner (1917). Podemos reconciliarnos con nuestro presente —decíamos— porque, hoy por hoy, hablar de socialismo *factible* es hablar no sólo de socialismo de mercado, sino también de socialismo democrático. Veamos.

III. LA FACTIBILIDAD DEL SOCIALISMO

El modelo de socialismo factible más comentado de los últimos años es el propuesto por A. Nove (1987). Constituye un intento de amalgamar planificación, mercado, socialismo y democracia parlamentaria. Esta última, junto con la existencia de partidos, sufragio universal y elecciones periódicas libres es el *supuesto socio-político* del modelo. El equilibrio entre planificación y mercado reproduce en gran medida la práctica habitual de las economías capitalistas *mixtas* contemporáneas. El Estado es el encargado de tomar las decisiones *macroeconómicas* —política de empleo, control de la inflación, política de rentas, incentivación a la creación empresarial, etc.— y, en este sentido, de planificar la economía en su conjunto. Por otra parte, el mercado es admitido en el modelo pero al mismo tiempo se proponen correcciones de las formas *desleales* de competencia. Hasta aquí, parece que el modelo poco o nada tiene de socialista. Pues bien, lo es en lo que concierne a las formas de propiedad y relaciones de producción. El modelo de Nove, en efecto, admite diversas formas de propiedad, pero da prioridad a la socializada sobre la privada. Cinco son los modos posibles: 1) *sociedades estatales centralizadas* (que controlan las instituciones crediticias y financieras así como el suministro de los tradicionales servicios públicos: electricidad, teléfonos, correos, transporte, etc.); 2) *empresas socializadas*: son empresas de propiedad estatal, autónomas y con una dirección responsable ante los trabajadores. Hay pues en ellas un grado importante de *democracia económica*, mas son empresas que compiten entre sí en el mercado y actúan a nivel «local»; 3) *cooperativas*: tienen las mismas características que 2) pero la propiedad no es estatal sino que pertenece a los obreros; 4) *empresas privadas*, que pueden emplear a obreros asalariados hasta un límite, sobrepasado el cual pueden ser obligadas administrativamente a convertirse en cooperativas previa indemnización al empresario; y, finalmente, 5) *individuos* o profesionales autónomos.

El elemento decisivo de la propuesta de Nove, desde una perspectiva socialista, es la *autogestión*. En efecto, una parte importante de la actividad económica en este modelo se la repartirían las empresas socializadas y las cooperativas, ambas autogestionadas, que funcionarían en un contexto de mercado controlado. La importancia diferencial de este factor de *democracia económica* —que constituye el denominador común de todas las propuestas de socialismo de mercado— justifica que le dediquemos una breve reflexión. La autogestión se entiende como participación ya sea en la *propiedad* del capital, ya en el *control* sobre las decisiones económicas de la empresa (Elster y Moene, 1989). Ambas formas de participación, sin embargo, admiten grados y no tienen por qué darse juntas. En efecto, la copropiedad puede ser más o menos igualitaria. Si, por su parte, la participación en la gestión es proporcional a la cuota individual de propiedad («una acción, un voto»), y

dicha cuota está desigualmente distribuida entre los trabajadores, la democracia interna se verá seriamente amenazada: unos tendrán más poder de decisión que otros. Por su parte, una forma de copropiedad igualitaria («un hombre, un voto») es también compatible con la delegación formal de la gestión por parte de la mayoría de los trabajadores (con lo que nos hallaríamos ante un caso de democracia económica *indirecta*) o con el dominio informal de una minoría o elite en los procesos de toma de decisiones. Finalmente —como ocurre en los modelos propuestos por Vanek (1975) y Miller (1990)—, los obreros pueden cogestionar capital alquilado a una agencia estatal de inversión y no ser por tanto propietarios.

Uno de los aspectos más controvertidos de la organización cooperativa de la empresa es la de su compatibilidad con la eficiencia económica. ¿Podrán los trabajadores autogestionados encontrar un equilibrio óptimo entre el reparto de beneficios y la asignación de recursos a la inversión? ¿Superarán, en ausencia de una supervisión capitalista, su particular *dilema del prisionero* en punto a productividad del trabajo? ¿Habrán mecanismos de incentivación suficientes compatibles con una distribución igualitaria de la renta? ¿Qué relación existirá entre la tasa de innovación tecnológica y la seguridad en el puesto de trabajo?... Los análisis teóricos sobre estos aspectos, desde el seminal artículo de Alchian y Demsetz (1972), han solido dar resultados negativos; los estudios empíricos, sin embargo, apuntan más bien en la dirección contraria (cfr. Thomas y Logan, 1982, para el interesante caso de las cooperativas *Mondragón*). La controversia, naturalmente, sigue abierta.

IV. LA DESEABILIDAD DEL SOCIALISMO Y MÁS ALLÁ

Marx siempre negó que tanto su crítica del capitalismo como su defensa del socialismo estuvieran fundamentadas en valores morales. El materialismo histórico se presentaba como un discurso científico-positivo con la pretensión de haber descubierto las leyes del cambio social. Así que el socialismo, a lo sumo, podría ser necesario, inevitable, o imposible; pero nunca advendría porque fuera éticamente superior al capitalismo. Los criterios de justicia son, según Marx, intrínsecos a cada modo de producción, y no valores trascendentes. Sin embargo, Marx recurrió de hecho a un lenguaje de *indignación moral*: el capitalismo era un sistema basado en la explotación y en la alienación. Ahora bien, ambos hechos son respectivamente conectables con la desigualdad y la falta de libertad; es el caso, sin embargo, que la igualdad y la libertad son los dos valores centrales de toda teoría de la *justicia social*. En Marx hay pues lo que, siguiendo a Lukes (1985), puede llamarse una *paradoja moral*. A ella se debe, sin duda, que no dedicara esfuerzo alguno a desarrollar una fundamentación ético-normativa del socialismo, una teoría de la justicia socialista.

Aunque tan formidable problema desborda por entero las intenciones y el alcance de este capítulo, sí diremos —pues se sigue de lo anterior— que una tal teoría debería comenzar por sopesar el grado de explotación y alienación que se desprende de un modelo socialista de sociedad. ¿Es explotador el socialismo? Aquí es obligado referirse otra vez a la *teoría general de la explotación* desarrollada por J. Roemer en la última década (1988, 1989). Según la misma, el socialismo habría eliminado los tipos de explotación inherentes a los anteriores modos de producción,

pero en él subsistiría una explotación específica: la basada en la desigual distribución de los bienes inalienables de cualificación o capacidades. Pese a ello, o precisamente por ello, el socialismo sería éticamente superior al capitalismo. Por su parte, el modelo de socialismo factible desarrollado por Nove intenta reducir al mínimo posible (escala de 1:3) las desigualdades de renta. También puede predicarse pues de él aquella superioridad moral. ¿Y la alienación? ¿Quedaría erradicada o, cuando menos, paliada? Veámoslo rápidamente. En principio cabe suponer que la organización autogestionaria de la producción haga disminuir sustancialmente los niveles de alienación como *falta de control* del proceso laboral por parte del trabajador. Ahora bien, tanto si introducimos el mecanismo de mercado como si no, habrá una amplia gama de decisiones o de resultados económicos sobre los que la mayoría de la población no tendrá control alguno. En lo que respecta a la alienación como *heteronomía del trabajo*, es obvio que persistirá dado que todo ciudadano físicamente apto tiene la obligación de trabajar. Una vez más, sin embargo, es de esperar que el mayor nivel de participación en la propiedad y en la gestión haga del trabajo una actividad intrínsecamente más satisfactoria y, por ende, más autónoma. ¿Qué decir, finalmente, de la *autorrealización*? Desde luego, si su carencia nace de la división técnica del trabajo engendrada por la gran industria, no hay motivo para pensar que una economía socialista compleja e industrialmente avanzada garantizará mayores cuotas de autorrealización en el trabajo. Sin embargo, sí es presumible que la reducción de la jornada laboral sea un objetivo prioritario de los «trabajadores libremente asociados». Así, aunque el trabajo no fuera más autorrealizante, tendría al menos menor duración.

Hay pues buenas razones, en principio, para sostener que una sociedad socialista sería más justa: habría menos explotación (o más igualdad) y menos alienación (o más libertad). ¿Podemos, sin embargo, ir *más allá*? Una de las características sobresalientes de las teorías contemporáneas de la justicia —desde Rawls (1971) a Nozick (1974)— es la prioridad del valor de la libertad —entendida como derecho— sobre el de la igualdad. De la misma forma, era prioritario para Marx el valor de la autorrealización sobre el de la ausencia de explotación. Pues bien, ¿podemos imaginar un modelo razonable de sociedad donde la heteronomía del trabajo quede erradicada y la autorrealización en él garantizada? El intento más radical, en este sentido, ha salido de las filas del llamado *marxismo analítico* y se sitúa provocativamente fuera de las coordenadas de todo proyecto socialista, por heterodoxo que sea, de sociedad. Nos referimos al modelo de un capitalismo con *subsidio universal garantizado* elaborado por Ph. Van Parijs y R. van der Veen (1988). Dada, en efecto, la universalidad e incondicionalidad de un subsidio «suficientemente» generoso, todo ciudadano tendría cubiertas sus necesidades básicas y sería así improbable que aceptara cualquier trabajo intrínsecamente desagradable (*toil*). Este hecho induciría en el sistema una acusada presión hacia la innovación tecnológica para hacer más atractivos ciertos sectores productivos. Por otro lado, el trabajo efectivamente realizado estaría escasamente remunerado porque financiaría, mediante una rigurosa tributación, los costes del subsidio; sería pues un trabajo desempeñado por motivación interna, una actividad «autotélica», intrínsecamente satisfactoria. Pero también sería un trabajo sometido a condiciones extremas de *explotación*. Ahora bien, ¿qué hay de malo en la explotación cuando ésta no es compulsiva...?

BIBLIOGRAFÍA

- ALCHIAN, A., y DEMSETZ, H. (1972): «Production, Information Costs, and Economic Organization», *American Economic Review* 62, pp. 777-95.
- ARROW, K. J., y HURWICZ, L. (1960): «Decentralisation and computation in resource allocation», en R. PFOUTS (comp.), *Essays in economics and econometrics in honour of Harold Hotelling*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, N. C.
- BARONE, E. (1908): «The Ministry of Production in the Collectivist State», traducido del italiano en HAYEK, F. A. (comp.), *Collectivist Economic Planning*, George Routledge & Sons, Londres, 1935, pp. 245-290. Extractado en A. NOVE y M. NUTI (comps.), *Teoría económica del socialismo*, FCE, México, 1978, pp. 46-69.
- BAUER, O. (1924): «Das Gleichgewicht der Klassenkräfte», *Der Kampf*, XVII. Recogido en H. J. SANDKÜHLER y R. DE LA VEGA (comps.), *Austromarxismus*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt, 1970.
- BERNSTEIN, E. (1909): *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie*, Stuttgart.
- CALSAMIGLIA, X. (1976): «Presentación a la edición española» de G. M. Heal, *Teoría de la planificación económica*, Antoni Bosch, Barcelona, pp. 5-22.
- COHEN, G. A. (1986): *La teoría de la historia de Karl Marx: una defensa*, Siglo XXI/Pablo Iglesias, Madrid.
- DAHL, R. A. (1982): *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- ELSTER, J. (1985): *Making Sense of Marx*, Cambridge University Press/Éditions de la Maison de Sciences de l'Homme, Cambridge/París.
- ELSTER, J., y MOENE, K. O. (1989): *Alternatives to Capitalism*, «Introduction», Cambridge University Press/Éditions de la Maison de Sciences de l'Homme, Cambridge/París.
- HAYEK, F. A. (1945): «The use of knowledge in society», *American Economic Review*, vol. XXXV (4).
- HEAL, G. M. (1977): *Teoría de la planificación económica*, Antoni Bosch, Barcelona.
- HILFERDING, R. (1985): *El Capital financiero*, Tecnos, Madrid.
- JOHNSTONE, M. (1983): «Lenin y la revolución», en E. J. HOBBSBAWN (comp.), *Historia del Marxismo*, vol. 7, Bruguera, Barcelona, 1983, pp. 135-69.
- KAUTSKY, K. (1919): *Terrorismus und Kommunismus*, Berlín.
- KELSEN, H. (1923): *Socialismo y Estado*, Siglo XXI, México, 1982.
- (1924): *Marx o Lasalle*, «apéndice» a *Socialismo y Estado*, op. cit., pp. 366-402.
- LANGE, O. (1936-37): «On the economic theory of socialism», *Review of economic Studies*, vol. IV, n.ºs 1 y 2. Extractado en A. NOVE y D. M. NUTI (comps.), *Teoría económica del socialismo*, FCE, México 1978 pp. 86-103.
- LENIN, V. I. (1917): *El Estado y la Revolución*, en V. I. LENIN, *Obras Escogidas*, 2, Editorial Progreso, Moscú, 1978, pp. 289-386.
- LIPSET, S. M. (1981): *El hombre político*, Tecnos, Madrid.
- LUKES, S. (1985): *Marxism and Morality*, Oxford University Press, Oxford.
- MACPHERSON, C. B. (1979): *La teoría política del individualismo posesivo*, Fontanella, Barcelona.
- (1981): *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid.
- MALINVAUD, E. (1967): «Decentralised procedures for planning», en E. MALINVAUD y M. O. L. BACHARACH (comps.), *Activity analysis in the theory of growth and planning*, Macmillan, 1967.
- MARX, K. (1871): *La guerra civil en Francia*, en K. MARX-F. ENGELS, *Obras Escogidas*, 1, Akal, Barcelona, 1975, pp. 491-572.
- (1875): *Crítica del Programa de Gotha*, en K. MARX-F. ENGELS, *Obras Escogidas*, 2, Akal, Barcelona, 1975, pp. 5-42.
- MILLER, D. (1990): *Market, State and Community (Theoretical foundations of Market socialism)*, Clarendon Press, Oxford.
- NOVE, A. (1987): *La economía del socialismo factible*, Siglo XXI-Pablo Iglesias, Madrid.
- NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- RENNER, K. (1917): *Marxismus, Krieg und Internationale*, J. H. W. Dietz Nachf., Stuttgart.

- ROBBINS, L. C. (1934): *The Great Depression*, Macmillan.
- ROEMER, J. (1988): *Free to lose*, Radius, Londres.
- (1989): *Una teoría general de la explotación y de las clases*, Siglo XXI, Madrid.
- ROSENBERG, A. (1981): *Democracia y socialismo*, Cuadernos de Pasado y Presente, México.
- TAYLOR, F. M. (1929): «The guidance of production in a socialist state», *American Economic Review*, vol. 19, n.º 1.
- THOMAS, H., y LOGAN, D. (1982): *Mondragon: An Economic Analysis*, Allen & Unwin, Londres.
- VANEK, J. (1975): «The Basic Theory of Financing of Participatory Firms», en J. VANEK (comp.), *Self-Management*, Penguin Books: Harmondsworth pp. 445-55.
- VAN PARIJS, Ph., y VAN DER VEEN, R. (1988): «Una vía capitalista al comunismo», *Zona Abierta* 46-47, pp. 19-45.
- VON MISES, L. (1920): «Economic Calculation in the Socialist Commonwealth», trad. del alemán en F. A. HAYEK (comp.), *Collectivist Economic Planning*, George Routledge & Sons, Londres, 1935. Extractado en A. NOVE y D. M. NUTI (comps.), *op. cit.*

5. EL NACIONALISMO

MIQUEL CAMINAL

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Nacionalismo y Estado.—II. El nacionalismo como ideología.—III. La nación política y la nación cultural.—IV. La nación jurídica.—V. El nacionalismo y la relación entre las tres acepciones del concepto nación.—VI. Las naciones políticas.—VII. Las fisuras de la nación política.—VIII. La nación liberal y la nación socialista.—IX. Liberalismo, socialismo y nacionalismo.—X. Federalismo y nacionalismo. Bibliografía.

I. NACIONALISMO Y ESTADO

El nacionalismo es y ha sido siempre uno de los fenómenos fundamentales de la historia contemporánea, puesto que es consustancial a la misma formación y evolución del Estado moderno. Los conflictos nacionales dentro de los Estados o entre los Estados han sido una nota característica de los mismos en los últimos dos siglos, a partir del momento en que el modelo de Estado-nación se convirtió en la forma general de organización de las sociedades. Los nacionalismos existirán mientras se mantenga la vigencia histórica del actual modelo de Estado nacional. En este sentido, incluso en épocas de crisis, cuando otras identidades ideológicas se han tambaleado, el nacionalismo se ha manifestado con especial virulencia. Cada vez que el equilibrio internacional se ha roto, el nacionalismo ha sido utilizado como argumento para la legitimación de la violencia y la guerra abierta, tal como sucedió durante las dos guerras mundiales y tal como sucede hoy con la desintegración de lo que se ha calificado, hasta fines de la década de los ochenta, como «bloque del Este» o «países de socialismo real».

Es importante, pues, no circunscribir el concepto de «nacionalismo» a los movimientos nacionalistas no estatales, sea aquellos que tienen como objetivo conseguir la independencia, sea aquellos que quieren construir un modelo diferente de organización territorial del Estado basado en la autonomía, el federalismo o la confederación. El nacionalismo debe vincularse en lo sustancial a la misma realidad del Estado. Todos los Estados existentes han fomentado, con mayor o menor intensidad, la identidad estatal-nacional de sus respectivas poblaciones. Independientemente de su sistema político o de su modelo territorial, los Estados han realizado grandes esfuerzos para que los ciudadanos se sientan identificados con el respectivo Estado-nación, esfuerzos que normalmente han ido más allá de la obli-

gada pertenencia jurídica a los mismos. Puede afirmarse, en consecuencia, que el nacionalismo es un fenómeno moderno, nacido alrededor y en relación al Estado.

Existe una relación de contraposición entre los nacionalismos «estatal-nacionales» y los «otros» nacionalismos. Unos y otros tienen el mismo fin: *de cada Estado una nación, a cada nación un Estado*. Pero sólo los primeros han realizado sus aspiraciones como Estado-nación. Los grandes nacionalismos del siglo XX han sido el británico, el norteamericano, el alemán, el japonés, el ruso o el chino; son estos nacionalismos los que han definido el orden internacional y los que se han enfrentado entre sí con justificaciones ideológicas diversas. Detrás de las contraposiciones libertad-fascismo o socialismo-liberalismo, por ejemplo, ha existido sobre todo una efectiva contraposición de intereses estatal-nacionales.

II. EL NACIONALISMO COMO IDEOLOGÍA

El nacionalismo es una ideología con unas características muy distintas a otras ideologías que podríamos calificar como «clásicas». El socialismo, el liberalismo, el conservadurismo y otros «ismos» responden a la pregunta sobre cómo se gobierna o tendría que gobernarse una sociedad en todos sus ámbitos y, por consiguiente, sobre qué es o tendría que ser la relación entre individuo, sociedad y Estado. El nacionalismo responde a la pregunta sobre cuál tiene que ser el objeto del gobierno y establece una identidad entre individuo y sociedad. Es por esta razón que muchos nacionalismos hacen referencia al sentimiento de pertenecer a una colectividad. En este sentido, puede afirmarse que el nacionalismo constituye una especie de religión «nacional» del Estado moderno. No es casual que la religión haya sido un elemento capital en la formación de la identidad nacional de algunos Estados modernos, como en el caso de España o Inglaterra, en el mantenimiento de la identidad nacional frente a poderosos Estados vecinos, como en el caso de Polonia, en la defensa de la propia identidad frente a la expansión imperialista, como en el caso del Islam, o en la pervivencia de una colectividad dispersa por el mundo durante siglos hasta su configuración en Estado, como en el caso de Israel. El nacionalismo es una forma de identidad de las sociedades modernas y la parte de irracionalidad que ello conlleva —en la medida que define muy directamente lo que es el propio «yo» frente al «no yo»— le otorga una gran capacidad movilizadora sobre todos los que participan del mismo sentimiento nacional.

Al mismo tiempo, es necesario diferenciar el sentimiento de pertenecer a una colectividad de la razón por la cual se pertenece a la misma. El nacionalismo no es únicamente un sentimiento de pertenencia a una comunidad. En primera instancia, es el resultado de un proceso histórico vinculado a la formación de la nación moderna. La primera respuesta a la pregunta sobre qué tiene que ser el objeto de gobierno procede de la razón de ser histórica de la nación. Es conveniente tener siempre presente que el nacionalismo es una ideología moderna y que su razón de ser se relaciona indisolublemente con la razón de ser del Estado moderno (Tivey, 1987).

En el origen del nacionalismo deben existir, pues, razones objetivas que fundamenten la identidad de la nación. El análisis histórico nos dará respuestas plurales por lo que a la formación de las naciones modernas se refiere, que se corresponde-

rán con las características específicas de cada proceso histórico y que pueden justificar la unidad nacional en base a la identidad de cultura, la voluntad política o la realidad jurídica del Estado (Greenfeld, 1992). En todos los casos, sin embargo, nos encontramos frente a procesos de formación de economías nacionales y a las nuevas realidades económicas definidas por el paso del feudalismo al capitalismo.

El nacionalismo no hubiera existido sin estos requisitos históricos que están en la base de su eclosión en los siglos XIX y XX y de la correspondiente extensión del modelo de Estado nacional por todo el mundo. Conviene no confundir los precedentes del nacionalismo, que se vinculan con la formación y evolución de la nación moderna, con su plenitud como ideología que se desarrolla en los dos últimos siglos (Orridge, 1987). Los primeros teóricos del Estado nacional tendieron más bien a justificar el Estado como unidad de poder soberano que a ser defensores de la unidad nacional (Hintze, 1968). Maquiavelo, Hobbes o Bodino plantearon, desde diferentes ángulos, la necesidad del Estado soberano como unidad de poder. La identidad de la nación o la unidad nacional es una consecuencia y no un antecedente de la unidad estatal. Tanto la idea que tenía Maquiavelo del príncipe como sujeto constituyente del Estado, como la idea que tenía Hobbes del soberano, sea el monarca o la asamblea, como expresión del Estado, son un reflejo de un contrato de Estado y no de un contrato nacional.

Pero el nacionalismo es una consecuencia última de las premisas que estos autores establecieron. No es extraño que Hegel y Fichte recuperaran a Maquiavelo (Abendroth, 1968), puesto que en la base de su contrato de Estado se halla la creación de la nación moderna como superación de la poliarquía medieval y del universalismo de la Iglesia. La consolidación de las monarquías nacionales se realizó sobre la disolución progresiva de las instituciones medievales y la reunión de la hasta entonces pluralidad de poderes territoriales. Las causas de este proceso deben buscarse en las transformaciones económicas vinculadas a la revolución comercial que tuvo lugar como resultado de los grandes descubrimientos de los siglos XV y XVI, de la apertura de nuevos mercados y de la necesidad de definir y proteger el mercado nacional.

En este mundo nuevo, todos eran iguales ante el soberano y éste tenía el deber de proteger las vidas, bienes y propiedades de sus súbditos. Al mismo tiempo, el individuo que había conquistado o había visto reconocido su derecho a la autodeterminación, se vio paradójicamente solo frente al soberano y sin un punto de referencia colectivo que le sirviera de identidad, ya que el Estado como poder soberano era, necesariamente, un tercero que se situaba al margen y por encima de los individuos. ¿Cuál era, pues, la colectividad moderna que tenía que sustituir a las colectividades medievales? Locke no resolvió esta pregunta fundamental al elaborar una teoría de la legitimación del poder soberano contra la potencial arbitrariedad de la monarquía absoluta. La cesión de poderes al Estado por parte de todos y cada uno de los individuos debía recoger la garantía de la división del Estado en una pluralidad de poderes, el más importante de los cuales era el parlamento, expresión del consenso de unos individuos que, a su vez, mantenían el derecho a la resistencia. Tampoco Rousseau logró contestarla satisfactoriamente al propugnar su contrato social, basado en la soberanía absoluta e intransferible de los individuos. Incluso Kant, que planteó la autodeterminación del individuo en el marco de una ley universal de la libertad, se limitó a establecer las bases de un Estado de derecho en el

sentido de delimitar el uso de la libertad. En cualquier caso, su preocupación central radicaba en cómo hacer compatible la libertad de la persona, su autodeterminación, con el necesario gobierno de la colectividad en la cual se integraba.

III. LA NACIÓN POLÍTICA Y LA NACIÓN CULTURAL

En este sentido, la pregunta sobre cuál debe ser la identidad de la colectividad moderna en la que tiene que desarrollarse y protegerse la libertad de los individuos continúa sin respuesta. ¿Cuáles son las razones que justifican unas delimitaciones y no otras de una colectividad organizada en un Estado independiente? La historia como análisis de los cambios en las relaciones económicas, en la división social del trabajo, en las relaciones de propiedad, en la producción y distribución de mercancías, nos explican las causas que originan las sociedades modernas, pero no las «razones» que las justifican (Gellner, 1980).

El principio básico que debe tenerse en cuenta en el momento de definir las colectividades modernas es el principio que establecieron los autores mencionados: la centralidad del individuo en la sociedad. La definición y delimitación de las naciones en las que el individuo se integra debería partir de esta premisa.

El pensamiento político ha utilizado dos vías para relacionar individuo y colectividad: la voluntad y la identidad. Vinculada al pensamiento revolucionario inglés, norteamericano y francés, la teoría de la voluntad política fue la que apareció primero. El fundamento de la nación radicaría en la voluntad de los individuos que la integran. Esta concepción se originó en el punto de inflexión política entre absolutismo y liberalismo. Sin embargo, la voluntad tal como se concebía entonces era todavía representativa y no democrática, y estaba determinada por el individualismo posesivo y la libertad económica como pilares esenciales para el desarrollo de la sociedad industrial (Macpherson, 1970). Nos encontramos, así, ante la voluntad de los propietarios, que no se planteaban otra cosa que la limitación y el control del gobierno representativo.

La Revolución inglesa y la Declaración de Independencia norteamericana no necesitaban ir más allá del *self-government* como garantía de los derechos y como legitimación del poder público. Pero no cerraban la puerta a su universalización, un paso que dio posteriormente la Revolución francesa al otorgar a la igualdad el mismo valor que a la libertad, exceso que provocaría la reacción de Burke y que preludiaba las contradicciones que supondría la extensión democrática de la voluntad política como fundamento del gobierno representativo.

Desde Sieyès hasta Renan, el pensamiento político francés fue el que sintió una necesidad más acuciante de delimitar el sujeto de la soberanía. La extensión sociológica y territorial de los principios revolucionarios de 1789 dificultaba cualquier definición empírica de carácter homogéneo. La homogeneidad sólo era posible a partir del racionalismo ideal de los principios liberales y de una definición artificiosa del sujeto de la soberanía, la nación política. Sieyès identificó Tercer Estado y nación y definió la nación como «un cuerpo de asociados que viven sujetos a una ley común y representados por la misma legislatura» [Sieyès, 1973 (1789): 30]. La identidad de los asociados vendría dada por su vinculación obligatoria a la ley común, que sería expresión final de su voluntad política por medio de la legislatura

que los representa. La definición trasciende la identidad real entre burguesía y Tercer Estado para convertirla en identidad formal entre Tercer Estado y nación.

La voluntad política, entendida de este modo, sería la única base constitucional de la nación política y legitimadora del Estado. No existirían otros elementos constitutivos de la nación y legitimadores del Estado. Tan clara parecía esta primacía y exclusividad del Estado, que Ernest Renan, en su famosa conferencia dictada en la Sorbona en mayo de 1882 —casi cien años después de la publicación de la obra de Sieyès—, concluyó que «la existencia de una nación es, si me disculpan la metáfora, un plebiscito cotidiano, de la misma manera que la existencia del individuo es una perpetua afirmación de la vida» [Renan, 1987 (1882): 83]. La nación sería consentimiento actual, deseo de vivir juntos, voluntad de hacer valer de forma indivisa la herencia que se ha recibido; el pasado y el presente, la historia en común sería la fuerza vital que explica la voluntad de permanencia de una nación. El hombre no es, decía Renan, esclavo de su raza, ni de su lengua, ni de su religión, ni del curso de los ríos, ni de las «fronteras naturales» de las montañas. Una agregación de hombres crearía una conciencia moral que se denominaría «nación».

El sentido histórico de esta concepción permitía legitimar el presente en razón del pasado y, al mismo tiempo, permitía estar abierto a la posibilidad futura de que la voluntad política cambiara y apareciera una nueva conciencia moral. De ahí que Renan escribiera: «las naciones no son algo eterno. Han tenido un inicio y tendrán un final. Probablemente, la confederación europea las reemplazará» [Renan, 1987 (1882): 84]. La nación sería, por consiguiente, una categoría histórica fruto de una conciencia moral que se legitimaría «cotidianamente» por la voluntad de las personas.

La soberanía absoluta del monarca, gráficamente expresada por Luis XIV en «el Estado soy yo», dio paso, pues, a la soberanía de la nación, «el Estado somos nosotros», único fundamento de la ley común que vinculaba a todos los ciudadanos. La relación entre nación y Estado tuvo la doble función histórica de justificar la permanencia del Estado y le dio una «nueva» legitimación por medio de la nación política. Esta concepción garantizaba la continuidad del Estado y permitía su expansión a nuevos ámbitos territoriales si ello era compatible con la voluntad de los ciudadanos. La expansión napoleónica o la larga rivalidad franco-alemana por el control de Alsacia-Lorena, recuperadas en 1871 para el Imperio Alemán en contra de la voluntad de sus propios habitantes, ejemplifican la contradicción entre este nacionalismo de raíz liberal y el nacionalismo cultural.

La nación cultural nació, en cambio, como una respuesta al cosmopolitismo abstracto y uniformador del pensamiento racionalista: las ideas liberales tenían un valor universal, pero adquirían proyección histórica en la medida que se adecuaban a las características culturales de cada pueblo. El nacionalismo cultural surgió como defensa contra la utilización del liberalismo para justificar las invasiones y el expansionismo napoleónico. No existía, por consiguiente, una incompatibilidad de principio entre liberalismo y nacionalismo cultural. Pero sí, en cambio, entre el nacionalismo estatal, que extendía su ámbito de dominio territorial, y el nacionalismo que se resistía al dominio exterior propugnando la creación del propio Estado.

El nacionalismo cultural no constituyó ningún freno a la extensión de las ideas liberales en relación a la pregunta sobre cómo debe gobernarse la sociedad, pero el

nacionalismo cultural sí que constituyó un freno al liberalismo si éste pretendía encubrir la pregunta sobre cuál era la sociedad objeto de autogobierno. Las ideas liberales podían recorrer Europa, pero no las fuerzas napoleónicas. El patriotismo alemán, como el español, surgió como consecuencia de la invasión sufrida por parte del país vecino. En el mismo momento en que un Estado absoluto se convirtió en nación soberana —es el caso de Francia— y extendió por todas partes los principios revolucionarios, planteó a los otros Estados la cuestión de la identidad nacional.

La nación política, tal como había sido formulada desde Sieyès hasta Renan, no resolvía el problema de la identidad. Era un artificio que servía para legitimar el dominio territorial del Estado. Personas de distintas etnias, religiones, lenguas o culturas podrían formar parte de la misma nación política. Esa era la diferencia esencial entre nación «política» y nación «cultural». Vico y Herder fueron probablemente los primeros en criticar el cosmopolitismo abstracto y el falso universalismo de la nación política al destacar la singularidad de las personas a partir de su lengua y cultura (Berlin, 1976). Para ambos, la historia, las costumbres, la religión, la cultura y, en especial, la lengua, eran los rasgos diferenciales de un pueblo, aquellos que le dan identidad y permanencia. La nación política era mudable y cambiante, mientras que la nación cultural permanecía en el tiempo. Herder otorgó una especial relevancia a la lengua por considerarla el elemento principal que distingue a un pueblo de otro y que, asimismo, expresa la cohesión de todos los miembros de un pueblo determinado. El cosmopolitismo bien entendido, es decir, la universalización de los derechos comunes a todos los ciudadanos, tenía que partir del reconocimiento de la particularidad y diversidad de pueblos con su propia lengua y cultura. Herder no se opuso a las corrientes liberales, sino que las filtró a través de las nociones de primacía y variedad de las culturas nacionales.

Fue Fichte quien, en sus *Discursos a la nación alemana* (1808), convirtió las tesis de Herder en un proyecto político nacionalista. Según Fichte, no se trataba únicamente de descubrir aquellas características que identificaban la nación alemana, sino de crear las condiciones educativas que permitían poseer y extender la conciencia nacional. Por encima de la función del Estado de asegurar la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos, existiría el sentimiento de pertenecer a una colectividad, «el amor a la patria», que tiene que gobernar el propio Estado. Pueblo y patria, sostenía Fichte, son portadores y garantía de la eternidad terrenal y, por su naturaleza de cosas eternas en la tierra, están por encima del Estado. La nación cultural sería, pues, la única base para construir la nación política. El sentimiento y la voluntad de pertenecer a una nación surgiría de las propias raíces históricas y culturales que se transmiten de generación en generación por medio de la educación.

Fichte tuvo una gran influencia en toda Europa. Su teoría actuó de forma centrípeta en aquellos lugares donde la nación cultural sobrepasaba territorialmente la división estatal, como en Alemania o Italia, y de forma centrífuga en aquellos lugares donde el Estado reunía una pluralidad de naciones culturales, como en el Imperio austro-húngaro o España, entre otros. Fichte fue el primer nacionalista que promovió el patriotismo de las naciones sin Estado para que se convirtieran en Estados independientes.

La confrontación entre nación cultural y nación política como fundamento de los nacionalismos excluyentes fue una constante a lo largo del siglo XIX. No faltaron autores que intentaran conciliar ambas concepciones. El problema no se plan-

teaba cuando la nación cultural y la nación política eran territorialmente semejantes, pero éstos eran casos excepcionales; la situación normal consistía en territorios donde existía una mezcla de etnias y culturas que formaban parte o sobrepasaban el ámbito territorial de una nación política. Stuart Mill y Mancini representaron dos intentos paradigmáticos de conciliación, desde los respectivos puntos de vista de primacía de la nación política y de la nación cultural.

Stuart Mill, en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, definía la nacionalidad como «la reunión de hombres atraídos por simpatías comunes que no existen entre ellos y otros hombres» [Stuart Mill, 1987 (1861): 114 ss.]. En otras palabras, afirmaba que el elemento subjetivo de sentirse parte de una comunidad nacional y no de otra prevalecía sobre los elementos objetivos. Sin embargo, añadía Stuart Mill, tener la misma lengua, cultura o religión facilita la comunicación entre las personas y favorece los vínculos y el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad. Esta sería la situación ideal, la coincidencia entre nación política y nación cultural. Cuando esta coincidencia no se produce, no existe otra opción que la integración de las culturas menos desarrolladas en aquellas que han alcanzado una mayor modernidad y conforman una civilización superior. Desde este punto de vista, Stuart Mill se preguntaba qué sentido tenía la resistencia de los escoceses o los vascos al progreso que representaba su integración en naciones superiores, como la inglesa y la francesa. Algo que también compartía Fustel de Coulanges, que consideraba secundaria la comunidad racial y lingüística frente a la comunidad de ideas, intereses, recuerdos y esperanzas.

Mancini planteaba la cuestión en el orden inverso y definía la nacionalidad como «la sociedad natural de hombres constituida en una comunidad de vida y de conciencia social por la unidad de territorio, de origen, de costumbres y de lengua» [Mancini, 1978 (1851): 37]. Cada pueblo tiene su propia naturaleza derivada del conjunto de elementos que la diferencian de otros pueblos. La raza, la lengua, las costumbres, la historia, las leyes y la religión conformarían en su conjunto una unión nacional, una particular intimidad de relaciones materiales y morales que fundamentan una comunidad jurídica, de imposible existencia entre individuos de naciones distintas. La identidad primigenia de la nación natural o cultural no comportaría automáticamente la nación política, pero sí el derecho a constituirse como tal. El derecho de las nacionalidades se derivaría de la inviolable legitimidad del ejercicio de la libertad de cada persona o asociación de personas para decidir sobre su vida y destino, mientras se mantenga el mismo respeto para el igual ejercicio de la libertad para otras personas y pueblos. En el «principio de las nacionalidades» estaría también comprendido el límite a la injusta expansión de una nación en detrimento de otras. Mancini introdujo el filtro de la voluntad política como elemento subjetivo de la conciencia nacional y que permite el paso de la nación cultural a la nación política. El derecho de las nacionalidades no implicaría la obligatoriedad de constituirse en nación política, sino la libertad de poder hacerlo si ésta fuera la voluntad de sus miembros.

IV. LA NACIÓN JURÍDICA

Es necesario insistir en que los conceptos de nación cultural y de nación política, sean o no compatibles, son ideas justificadoras de la formación, consolidación,

perpetuación o expansión del Estado nacional, pero no elementos causales y, por consiguiente, no resultan suficientes como conceptos para definir el fenómeno de la nación. Gellner lo indica claramente al responder a la pregunta sobre qué es la nación: «En principio hay dos candidaturas especialmente prometedoras para elaborar una teoría de la nacionalidad: voluntad y cultura. No es necesario mencionar que ambas son importantes y relevantes, pero parece igualmente claro que ninguna de las dos es en solitario remotamente suficiente» (Gellner, 1988: 77). ¿De qué carecemos, pues, para poder elaborar una teoría de la nación?

Entre las complejas causas de índole histórico, económico, cultural o político que explican la formación de cada Estado nacional y las teorías justificadoras de este proceso, nos encontramos con la existencia factual del Estado y, por consiguiente, con la realidad jurídica de la nación. La consideración del Estado como un artificio frente a la nación cultural ha sido uno de los errores o ingenuidades de los defensores de la nación en su acepción de «nación cultural». El Estado es un ordenamiento jurídico que constituye y define los elementos del Estado, pero también es un modo de organización social. Toda persona forma parte por origen de una comunidad cultural, está vinculada jurídicamente a un Estado y no a otro y, además, puede sentirse identificada en muy diferente grado con su Estado o con su comunidad cultural, sea con los dos, con uno de los dos o con ninguno de los dos. El nacionalismo es aquello que crea esta identidad, sea cuál sea el contenido de la misma. Es por ello por lo que es el nacionalismo lo que crea la nación y no inversamente.

La esencia política del nacionalismo moderno, según Hobsbawm, es su petición de autodeterminación, es decir, su deseo de constituirse en Estado-nación tal como actualmente se entiende este concepto: una unidad territorial soberana e idealmente homogénea, habitada por ciudadanos miembros de esta nación y definida en base a diversos criterios convencionales, que pueden ser étnicos, lingüísticos, históricos, etc. (Hobsbawm, 1979). El nacionalismo implica la creación de una conciencia nacional —la nación política— con la finalidad de constituir una nación jurídica por medio de la autodeterminación, o de defender la nación jurídica constituida —el Estado—, que quiere consolidarse mediante el establecimiento de unos mayores niveles de cohesión política y cultural. El nacionalismo actúa, pues, en dos direcciones: por un lado, todo Estado-nación jurídica quiere llegar a ser, si no lo es ya, nación política y cultural; por otro, toda nación cultural que toma conciencia política de su identidad quiere llegar a ser Estado-nación jurídica.

La nación jurídica es la reunión de personas que están vinculadas por derecho a un Estado. En el contexto del despliegamiento del Estado moderno, es inconcebible que una persona no forme parte de uno u otro Estado, que no esté vinculada de un modo ineludible a un ordenamiento estatal. El derecho es lo que da y garantiza la ciudadanía, la pertenencia a un Estado, y lo que hace que los ciudadanos estén sujetos a derechos y a deberes. Ello es una realidad del mundo contemporáneo —en todos los Estados existentes—, sin que comporte la equivalencia entre nación jurídica, nación política y nación cultural. Tanto es así, que desde diferentes posiciones, federalistas o unitaristas, se ha aceptado identificar la nación como la reunión de todos los ciudadanos sujetos al ordenamiento jurídico estatal, con independencia de si un Estado es «plurinacional» en el sentido de integrar una diversidad de naciones culturales y de si el Estado se organiza de un modo unitario o compuesto. Ello ha conducido a un uso generalizado e indistinto de las palabras «Estado» y «na-



ción» como términos sinónimos, desde la India hasta Gran Bretaña y desde los Estados Unidos hasta la China y que recoge la propia definición de «Naciones Unidas» para referirse a sus Estados miembros. Esta confusión tiene consecuencias de gran importancia en el momento de definir, por ejemplo, el sujeto al que se reconoce el derecho a la autodeterminación.

Al mismo tiempo, el derecho es un artificio si no consigue hacer de la nación jurídica una realidad homogénea y con una voluntad política común. Todos los Estados nacionales, desde aquellos que se han desarrollado gracias a un proceso histórico interno de formación y consolidación hasta aquellos que han sido impuestos y delimitados externamente por el colonialismo, han pretendido como objetivo central la cohesión cultural. Este objetivo viene dado por las propias características y necesidades de la civilización industrial y de su desarrollo. La división social del trabajo y la movilidad social exigen, como afirma Gellner, una atmósfera común mínima y única en la cual todos los miembros de la sociedad puedan respirar, sobrevivir y producir. En una comunidad estatal determinada, esta atmósfera común equivale a una cultura que sea común a todos los miembros de la sociedad (Gellner, 1988).

Los niveles de cohesión cultural varían según el grado de desarrollo, el asentamiento del mercado nacional, la ubicación en el centro o en la periferia del mercado mundial, etc. Aunque todos los gobiernos estatales, sin excepción, adoptan políticas de extensión y homogeneización cultural y programas de alfabetización y educación, y tienden asimismo a crear una cultura nacional en el sentido de una cultura común a todos sus miembros y, a su vez, diferenciada de la de los miembros de otras comunidades estatales. En este sentido, la lengua pasa a ser un instrumento esencial de comunicación y cohesión cultural y de vinculación o pertenencia a una comunidad estatal.

La estabilización de un Estado-nación a largo plazo no es concebible si no se consigue un determinado nivel de cohesión como comunidad cultural. No es imprescindible una homogeneidad cultural absoluta, pero sí una cultura común, por más que ésta pueda ser compatible con una pluralidad de culturas dentro del mismo Estado. La mayoría de los Estados tienen una composición social pluricultural y necesitan, en consecuencia, promocionar una política educativa y cultural común, en el marco de la cual es inevitable la afirmación de una lengua vehicular común, salvo raras excepciones. De esta forma, la lengua oficial del Estado es de conocimiento obligatorio para todos los ciudadanos y les resulta imprescindible si quieren progresar en el marco de la división social del trabajo. En muchos países del mal llamado «Tercer Mundo» se ha mantenido la oficialidad de la lengua colonial después de la independencia con la finalidad de asegurar la única identidad común de territorios divididos en diversas etnias y culturas, artificialmente unificados por divisiones administrativas establecidas en el período colonial. No es raro el caso en que esta lengua impuesta desde fuera acaba siendo el vehículo de creación de la nueva nación cultural. Ha ocurrido en América, donde las viejas lenguas colonizadoras se han convertido en lenguas «nacionales» y se produce un proceso similar en muchos de los Estados que han accedido a la independencia en África o Asia.

La obligatoriedad de pertenecer por nacimiento a una nación jurídica o Estado-nación y la inevitabilidad de quedar vinculado a la comunidad cultural que todo Estado es, o quiere ser, necesitan complementarse con un tercer factor que constituye

el objetivo último de todo poder estatal: la voluntad subjetiva de sentirse miembro de un Estado-nación. La identificación de la persona con la colectividad estatal, el sentimiento de pertenencia que hace que las personas sientan como propios los éxitos o fracasos de la comunidad en la que se integran, es fundamental para que pueda afirmarse que el Estado no es únicamente un artificio creado por el derecho, sino también que es, o quiere llegar a ser, una comunidad, una nación. Éste es el significado que quieren dar al concepto de «nación» los Estados para identificar por igual a todos y cada uno de los miembros que integran la comunidad estatal por encima de sus diferencias étnicas, religiosas, culturales, lingüísticas, etc. En el mismo momento que se añade a la obligatoriedad establecida por derecho la voluntad de pertenencia, el Estado se convierte en nación.

V. EL NACIONALISMO Y LA RELACIÓN ENTRE LAS TRES ACEPCIONES DEL CONCEPTO NACIÓN

El nacionalismo crea la nación y el nacionalismo puede impedir que un Estado se convierta plenamente en nación. Es el nacionalismo el que crea la nación norteamericana, alemana, francesa o italiana; son los nacionalismos los que dificultan la realización plena de la nación británica o española. Puede considerarse que aquellos Estados —sea la India, Gran Bretaña, España o Bélgica— en los que existe más de una conciencia nacional son nación jurídica, pero no son una nación en su significado pleno, puesto que les falta el elemento clave de la identidad subjetiva compartida. El nacionalismo estatal busca una identidad única, común o superior, de todos los ciudadanos con el Estado-nación. Un ciudadano de California, Cerdeña o Baviera tiene que sentirse norteamericano, italiano o alemán para que pueda hablarse efectivamente de nación. En cualquier caso, el Estado intenta impulsar esta identidad nacional al compatibilizarla con diferentes formas de organización territorial.

El federalismo, el regionalismo o la autonomía política permiten integrar dentro de un único Estado-nación una pluralidad de comunidades culturales, pero la contrapartida es la creación de una comunidad cultural común y, sobre todo, la generación de una nueva conciencia nacional de la que se sienten partícipes todos los ciudadanos. Desde esta perspectiva, todos los Estados son unitarios, puesto que todos impulsan la unificación mediante el surgimiento de una nueva comunidad de cultura para que se cumpla la afirmación de Renan mencionada anteriormente: una agregación de hombres crea una conciencia moral que se denomina «nación».

El problema nacional, la cuestión de las nacionalidades, surge cuando en un Estado-nación determinado existe más de una «conciencia moral». No se produce conflicto nacional por el mero hecho de que en un Estado exista más de una cultura nacional, sino porque en tal Estado sólo se admite un nacionalismo, el estatal-nacional. Los nacionalismos son incompatibles y excluyentes entre ellos. La resolución del conflicto nacional en España no es imaginable por la vía del pacto confederal, federal o autonómico o por la vía de la integración europea, pero tampoco lo es por la vía de la separación si los nacionalismos sin Estado no encuentran una salida a sus objetivos. La desproporción puede convertir en tan inú-

tiles como permanentes los movimientos nacionales que se enfrentan al Estado, pero el factor de la confrontación nacional subsiste, en mayor o menor grado, en cualquier Estado que no consigue una conciencia nacional única o como mínimo común.

El origen del nacionalismo sin Estado no se encuentra únicamente en el hecho unilateral de que una nacionalidad tome conciencia política de sí misma y de que, por consiguiente, quiera ejercer el derecho a la autodeterminación. Los nacionalismos sin Estado han nacido históricamente como imágenes especulares de un Estado-nación constituido, sea para separarse, sea para conseguir un determinado nivel de reconocimiento como nación jurídica. ¿Habría escrito Fichte los *Discursos a la nación alemana* en 1808 de no haberse producido la invasión napoleónica? La nación alemana es una «creación» del nacionalismo de Fichte a partir del hecho objetivo de la existencia de una realidad histórica y cultural diferenciada, destinada a crear una conciencia moral que permitiera oponerse al invasor y garantizar la independencia mediante la constitución del propio Estado nacional. El punto de confluencia de todos los nacionalismos es su defensa de la identidad nacional frente al exterior. Las razones que se utilizan para justificar esta identidad pueden variar y no siempre se corresponden únicamente con aquellas basadas en una comunidad de historia y de cultura.

El nacionalismo, pues, convierte al Estado en nación en la medida que consigue crear una conciencia nacional. Al mismo tiempo, el nacionalismo es la «ideología» que sostiene el proyecto político de una nación para constituirse en Estado. Ni del hecho jurídico de una comunidad estatal ni del hecho sociológico de una comunidad cultural definida por rasgos convencionales como la religión o la lengua se deriva inevitablemente la existencia de la nación política. Es necesario el elemento subjetivo de la conciencia nacional para que podamos afirmar plenamente la realidad de la nación y su voluntad de realización en Estado. Paralelamente, la semilla del nacionalismo no fructifica si no existen unas circunstancias «objetivas» diferenciales —el Estado, la comunidad de cultura— que fundamenten la razón de ser de la nación política.

Establecidas estas premisas y constatada la relación de correspondencia entre las tres acepciones explicadas de nación para comprender los conflictos nacionales y el fenómeno del nacionalismo, podemos elaborar el siguiente cuadro:

FIGURA N.º 1
*Relaciones entre NJ (nación jurídica), NC (nación cultural)
y NP (nación política) y tipologías resultantes*

	<i>NJ igual NP</i>	<i>NJ no igual NP</i>
<i>NJ igual NC</i>	Estado nacional Cohesionado (1)	Área nacionalitaria Más de un Estado (2)
<i>NJ no igual NC</i>	Estado plurinacional Más o menos conflictividad (3)	Estado plurinacional Inestable (4)

Este sencillo cuadro puede servirnos para extraer cuatro tipologías que, al mismo tiempo, admiten una pluralidad de variantes. Cuando el Estado o nación jurídica se corresponde con la nación cultural y la nación política (1), nos encontramos ante un Estado-nación cohesionado donde los ciudadanos se sienten plenamente miembros de la colectividad, hecho favorecido por la coincidencia entre comunidad de cultura y nación jurídica. Noruega o Dinamarca serían ejemplos de este modelo.

Cuando la nación jurídica coincide con la comunidad de cultura, pero el ámbito territorial de esta última es mayor que el del Estado (2), pueden producirse fenómenos de pannacionalismo, de tal manera que la nación jurídica y la nación política no coincidan o mantengan una correspondencia inestable. El pangermanismo, el panarabismo o el panislamismo serían ejemplos de ello, así como la división de una nación en dos Estados por razones de geopolítica internacional, como ha sido el caso de Alemania, Vietnam o Corea.

La tercera tipología (3) es la más compleja y la que se manifiesta en un mayor número de casos. Se observa cuando la nación jurídica abarca un territorio donde se produce una situación de multiculturalismo y, sin embargo, existe también un nivel de correspondencia suficiente entre la nación política y la nación jurídica. La identidad política o conciencia moral se ve facilitada y a la vez facilita una determinada comunidad de cultura. El uso de los términos «suficiente» y «determinada» equivale a decir que el Estado-nación no es un artificio impuesto —como quieren subrayar los que utilizan expresiones como «Estado español» o «Estado británico»—, pero que no siempre la identidad política primaria de todos los ciudadanos se corresponde necesariamente con el Estado-nación. Es difícil encontrar ejemplos puros, puesto que la mayoría de Estados plurinacionales, es decir, con diversas culturas y etnias, tienen niveles de cohesión y de conflictos nacionales distintos. Suiza sería, quizás, uno de los Estados que se aproxima más a este modelo; España, Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Italia, Francia o Estados Unidos, con diversos conflictos regionales, étnicos o nacionales de mayor o menor importancia, tienen una gran fuerza homogeneizadora y un marco democrático que por el momento atempera y canaliza tales conflictos, de acuerdo, lógicamente, con la composición de fuerzas existente en cada caso.

Finalmente, existen aquellos Estados plurinacionales en los que la nación jurídica no coincide con la nación cultural ni con la nación política (4). En muchos Estados del Tercer Mundo con estructuras políticas no democráticas tal situación se resuelve en sangrientos conflictos interétnicos, la información sobre los cuales sólo llega a la opinión pública occidental en casos extremos, como los que se han producido en Ruanda o Sudán. La coacción, la persecución y la expulsión de las poblaciones que forman parte de una etnia distinta a la dominante son un resultado del proceso de homogeneización estatal-nacional.

En general, puede afirmarse que estos conflictos se resuelven a favor del Estado y de quienes ocupan el poder estatal si no se produce la injerencia interesada de otros Estados para apoyar a los movimientos nacionalistas, como ha sucedido con la larga resistencia palestina gracias al apoyo de Siria, Jordania, Irak y otros países árabes o con la instrumentalización de la «cuestión kurda» por parte occidental en la guerra del Golfo Pérsico. Cuando el «conflicto nacional» rebasa las fronteras interiores de un Estado e implica a otros, el movimiento nacionalista en lucha contra

el poder estatal tiene más probabilidades de conseguir alguno de sus objetivos; contrariamente, no tiene ninguna posibilidad de triunfar sin esta ayuda exterior. Asimismo, la crisis o derrumbamiento de un sistema político puede tener un efecto de activación de los movimientos nacionalistas y crear unas condiciones más favorables para sus objetivos. La división de Checoslovaquia y la desintegración de Yugoslavia y de la Unión Soviética han sido pruebas palpables de la debilidad de las fronteras territoriales si se producen circunstancias de orden interior e internacional que socavan la integridad territorial y provocan un proceso centrífugo irreversible.

Esta clasificación no está cerrada ni es estática y, por consiguiente, está sujeta a cambios, pero debe tenerse en cuenta que en todos los casos se tiende a la equivalencia entre nación jurídica y nación política y que esta equivalencia es más factible si existe un cierto grado de cohesión cultural. Así, un Estado plurinacional puede tender a ser más «mononacional» que otro o, a la inversa, experimentar un proceso de conflictividad nacional. En los años setenta, casi nadie habría dudado en situar a Yugoslavia en la tipología (3). Incluso algunos se referían a este país como un modelo de Estado plurinacional estable. En el otro extremo, la asunción de la plurinacionalidad ha constituido un factor estabilizador del Estado en España. Pero todos los Estados tienden a perseguir la tipología (1), incluso los plurinacionales, aunque sólo sea para alcanzar unos niveles mínimos de comunidad de cultura y, sobre todo, de conciencia nacional común.

Por el contrario, toda nación política sin Estado puede pretender alcanzar su independencia mediante el ejercicio del derecho a la autodeterminación. Estaríamos ante la situación más extrema de la tipología (4), en la cual el Estado plurinacional se desintegra para dar lugar al nacimiento de diversos Estados nacionales o, incluso, también plurinacionales. El proceso centrífugo que ha terminado con la Unión Soviética para dar lugar a la Comunidad de Estados Independientes es el caso más claro en este sentido. También puede darse un proceso centrípeto opuesto al anterior cuando dentro de una área nacionalitaria con más de un Estado se produce una tendencia hacia la cooperación interestatal o, incluso, hacia la unificación supraestatal. Éste sería un caso cuya orientación se situaría entre las tipologías (1) y (2).

Al mismo tiempo, si relacionamos los casos mencionados con los nacionalismos sin Estado, nos encontraremos con los resultados siguientes: la tipología (1) no comporta confrontación porque no existe otro nacionalismo que no sea el del Estado; la tipología (2) puede comportar la existencia de un nacionalismo supraestatal; en la tipología (3) el nacionalismo de Estado se impone sobre los otros nacionalismos sin Estado; la tipología (4) comporta una situación de conflicto entre el nacionalismo de Estado y los nacionalismos sin Estado acompañada de la posibilidad de disolución del Estado-nación jurídica.

VI. LAS NACIONES POLÍTICAS

Existe una diferencia capital entre la nación política y las otras dos que han sido descritas: su pluralidad. La nación, en su acepción jurídica y cultural, es un hecho que puede definirse a partir de unos rasgos convencionales y que se sitúa al margen de la voluntad subjetiva de sus miembros. Todo ciudadano tiene «una nacionalidad»

por el mero hecho de estar vinculado a un ordenamiento jurídico estatal y no a otro. Asimismo, toda persona forma parte necesariamente de una comunidad cultural específica, con la que comparte características que le son comunes. Ya hemos visto que la nación jurídica y la nación cultural pueden coincidir o no, pero que cualquier persona está vinculada de un modo inherente a la una y a la otra.

La nación política, por el contrario, es una realidad subjetiva. Forma parte de la voluntad de las personas. Por esta razón, se ha afirmado que el nacionalismo crea la nación, porque no puede hablarse plenamente de nación si no existe una conciencia nacional, una voluntad subjetiva de cada uno de los miembros de la colectividad que les identifica con la misma. La nación política es, pues, el ser o no ser del nacionalismo, el eje vertebrador de la sociedad moderna.

Esta centralidad —que en su origen era también uniformidad— sufre una mutación histórica con la misma evolución y democratización del Estado liberal, que orienta la nación política hacia la pluralidad. En los inicios del Estado liberal, la nación política era la nación burguesa. La burguesía se constituyó en clase nacional de una sociedad que se organizaba homogéneamente, en base a unos principios liberales que se convirtieron en generales por ley y que actuaron como impulsores de una única comunidad de cultura. El primer liberalismo no contemplaba más que una sola nación política: la que nacía de la consideración de que todos los individuos eran libres e iguales ante la ley y que ésta protegía su libertad, seguridad y propiedad. Todavía hoy, la sociedad liberal se presenta como una sociedad entre iguales donde las personas se relacionan y compiten libremente en el marco de la ley. Entonces, ¿qué razón existe para dividir lo que es igual?

El universalismo y cosmopolitismo del liberalismo sufrió dos fisuras que pusieron en tela de juicio la uniformidad de la nación política. La primera fue de carácter externo y está relacionada con los límites territoriales que necesariamente tiene el Estado-nación. La segunda fue de carácter interno y se refiere a la división de la nación política como reflejo de la división social del trabajo.

VII. LAS FISURAS DE LA NACIÓN POLÍTICA

En el momento que una colectividad decide separarse de un Estado o se resiste a ser conquistada por un Estado, a pesar de inspirarse en los mismos valores liberales, nace una nueva nación política. Este «nacimiento» puede legitimarse por la identidad cultural. El «pueblo» de los Estados Unidos declaró su independencia en la misma lengua de la metrópolis de la que se separaba. La nación liberal alemana nació en el mismo momento en que cobró conciencia de la identidad cultural que la cohesionaba y que, a su vez, la diferenciaba de otras naciones liberales. ¿Qué convierte en similares dos casos tan distintos? El hecho de que se constituya la nación política y de que se realice en Estado. La consecuencia de ello es que, a partir de características convencionales que pueden ser muy diferentes según los casos, la voluntad subjetiva de las personas convierte en realidad las naciones. Desde este punto de vista, una nación política puede nacer allí donde exista una comunidad de cultura o, simplemente, en cualquier territorio cuyo pueblo, por alguna razón, quiera autogobernarse. Cuestión distinta será si se dispone de la fuerza suficiente para

alcanzar el objetivo del Estado. De alcanzarlo, el Estado nacional es el que fijará unas fronteras con otras naciones políticas igualmente liberales y de características culturales que pueden ser comunes, similares, diferentes o completamente diferentes.

Paralelamente, aquella nación política que tiene como base la economía liberal tiene una homogeneidad ficticia en la medida que está basada en la división social del trabajo y en la estructura de clases sociales que caracterizan el sistema capitalista. El hecho de la nación dividida convierte al Estado, desde una perspectiva hegeliana, en un ente absoluto de cohesión social. La inexcusable homogeneidad del Estado tiene que ser garantizada por encima de las diferencias sociales y culturales que constituyen la base del Estado «nacional». Sería contrario a la propia esencia del Estado moderno aceptar que se traslade la división de la nación moderna al seno mismo del Estado; un Estado «dividido» no es concebible, porque sería un «no Estado».

VIII. LA NACIÓN LIBERAL Y LA NACIÓN SOCIALISTA

El origen de la crítica marxista del Estado nacional es hegeliano. En todo Estado liberal existirían dos naciones: la nación burguesa y la nación proletaria. La nación política no sería algo único ni homogéneo. La realidad de la división de la sociedad capitalista en clases sociales, cuyos intereses son antagónicos, convertiría en imprescindible el Estado como instrumento de un ordenamiento jurídico ficticiamente igualador y como ente que monopoliza la fuerza. En el *Manifiesto Comunista*, Marx y Engels plantearon que el objetivo de la clase obrera era erigirse en clase nacional al transformar la «nación» liberal en «nación» socialista. Este proyecto revolucionario de carácter nacional equivalía al marco territorial definido por el Estado y por la economía nacional que éste protegía. El Estado era la nación. Por consiguiente, la nación socialista no se impondría a la nación liberal si no era mediante la toma del poder político, es decir, la conquista del Estado.

El marxismo, al igual que el liberalismo, no ha tenido una doctrina homogénea sobre las nacionalidades. Su pluralidad de corrientes doctrinales, además, está influida o se deriva de concepciones previas aportadas por el pensamiento liberal. Esta dependencia es hasta cierto punto lógica, puesto que el proyecto socialista de transformación de la sociedad capitalista se efectuaría sobre la base de la realización plena de la nación burguesa en el curso histórico, nacional e internacional, de la lucha de clases. Desde su origen, el marxismo fue una ideología de proyección universalista, cosmopolita e internacional, como el liberalismo, y tenía también a Europa como «centro» del mundo. Se presentaba como alternativa al liberalismo en general y a los Estados liberales en particular.

Por consiguiente, dentro de cada Estado-nación, como a escala mundial, existirían dos clases irreconciliables en lucha, dos «naciones», definidas así en la medida que sus intereses específicos serían vistos como intereses generales. En este contexto, el fenómeno del nacionalismo es difícilmente integrable en el marxismo. Hobsbawm es explícito cuando afirma que «no necesitamos asumir una posición luxemburguista para afirmar categóricamente que cualquier marxista que, al menos en teoría, no esté dispuesto a tener en cuenta los «intereses» de su propio país o pue-

blo subordinados a intereses más amplios, haría bien en reconsiderar su lealtad ideológica» (Hobsbawm, 1979: 94). En esta dirección, puede afirmarse que la primera respuesta del marxismo al nacionalismo ha sido considerar la cuestión nacional como algo secundario y dependiente de la contradicción principal del capitalismo, las relaciones de explotación y los antagonismos de clase.

Los marxistas no han dejado nunca de tener una posición pragmática sobre la cuestión nacional, posición que se deriva de la concepción de las naciones como categorías históricas vinculadas a la formación y evolución del Estado moderno y no como realidades absolutas o eternas. «El criterio fundamental», afirma Hobsbawm, «del juicio pragmático marxista ha sido siempre elucidar si el nacionalismo como tal, cualquier caso particular del mismo, hacía avanzar la causa del socialismo; o, inversamente, cómo evitar que frenara este proceso o, incluso, cómo movilizar al nacionalismo como una fuerza que contribuya al progreso del socialismo» (Hobsbawm, 1979: 96). Nacionalismo y socialismo pueden ser confluyentes y también excluyentes; cada caso tendría que analizarse, sin apriorismos, para saber si contribuye o no al avance del socialismo. Éste era precisamente el aviso de Lenin a Zinoviev en el Congreso de Bakú, en 1920: «no pintemos de rojo el nacionalismo».

El pragmatismo o, para ser más exactos, aquella interpretación de los movimientos nacionalistas en función de una visión táctica o estratégica subordinada al objetivo superior de la revolución socialista, está presente en todos los autores marxistas, incluidos Lenin y Stalin. Sólo el austromarxismo y, en particular, Otto Bauer, intentaron elaborar una teoría marxista de la nación. La centralidad del Estado en la teoría política de Marx comporta que se sitúe la nación como una realidad histórica derivada donde se manifiestan las contradicciones que pueden provocar la descomposición del Estado capitalista. La nación —burguesa— no existiría sin el proceso de formación y consolidación del Estado moderno y la nación —socialista— surgiría de la realidad de la división en clases de la nación burguesa amparada por el Estado. Hasta aquí, el papel del nacionalismo sólo sería subsidiario. Pero la introducción de la nación cultural en el marxismo tuvo, tal como ya había sucedido en el liberalismo, el efecto de postular la nación política como categoría independiente del Estado.

Ésta fue la aportación innovadora del austromarxismo. Karl Kautsky, comparable a Herder, y en mayor medida Otto Bauer, comparable a Fichte, introdujeron la lengua y la cultura como elementos distintivos de la nacionalidad al margen de su configuración o no en Estado. La nación como una comunidad de lengua, tal como la entendía Kautsky, o como una comunidad de carácter nacida de una comunidad de destino, tal como la entendía Bauer, se caracterizarían por un común reconocimiento de la colectividad histórica como una colectividad diferenciada de otras y en permanente evolución. La historicidad de la nación es un elemento clave en la definición de los dos autores para situarla dentro del método de análisis marxista y, al mismo tiempo, desvincularla de cualquier connotación idealista o abstracta. Así, Bauer escribió en *Nacionalidad e internacionalismo*: «la especial peculiaridad de cada nación está determinada por la forma de trabajo de los seres humanos, por los medios de trabajo de los cuales se sirven, por las fuerzas productivas que controlan, por las relaciones que contraen unos con otros en la producción. Entender el nacimiento de una nación, de cada una de las naciones, como una parte de la lucha

de la humanidad con la naturaleza, es la gran labor para la cual nos capacitó el método histórico de Karl Marx» [Bauer, 1979 (1907): 129].

Para Bauer existe un «materialismo nacional» en el sentido de la adecuación del materialismo histórico a las realidades nacionales específicas generadoras de una «comunidad de carácter nacional». En el prefacio a la segunda edición de *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia* se defendió de las críticas efectuadas desde una óptica marxista contra sus desviaciones kantianas e idealistas al afirmar que el eventual «carácter nacional» no era más que «un conglomerado de procesos históricos pasados, que se vuelve a modificar por obra de procesos históricos subsiguientes. El objetivo es derivar la peculiaridad nacional de la historia de la nación; esto, y nada más, significa mi definición de la nación como una comunidad de carácter nacida de una comunidad de destino» [Bauer, 1979 (1924): 10-11]. Kautsky también insistió en esta concepción histórica y permanentemente cambiante de la nación cuando la comparó con Proteo, la divinidad marina que cambiaba constantemente de formas: «la nacionalidad es una relación social que se modifica constantemente y que adquiere significados muy diferentes en condiciones distintas, un Proteo que se nos escapa de las manos cuando queremos atraparlo y que, a la vez, está siempre presente e influye constantemente en nosotros» [Kautsky, 1976 (1908): 65].

En resumen, los desacuerdos entre los pensadores marxistas sobre la definición material de nación, a pesar de la influencia de la famosa definición staliniana, vienen a reforzar el razonamiento, que ya hemos expuesto, de que la nación no es definible de un modo rígido y general, sino que posee rasgos convencionales que pueden variar y que necesita de la conciencia nacional, del nacionalismo, para adquirir rasgos «nacionales». Las críticas que se dirigieron mutuamente Kautsky y Bauer sobre la prevalencia de la lengua o del carácter como elementos de identidad determinantes de la nación demuestra que la polémica no sólo es inútil, sino también absurda.

El argumento de la historicidad para encajar una u otra definición de nación dentro de la ortodoxia marxista no consigue amortiguar las críticas de parcialidad, idealismo y atemporalidad que se han hecho a todos los intentos de atrapar el «Proteo» nacional. Cuando Kautsky subrayó que el elemento determinante de la nación es la lengua y extrajo de ello la consecuencia de que la homogeneidad lingüística del Estado era de gran importancia y que, por tanto, debía existir una correspondencia entre ámbito nacional y ámbito estatal, no estaba afirmando nada que no hubiera podido suscribir Herder. Tampoco era nueva la aportación de Stalin y la mejor prueba de ello es que su definición de nación podría ser suscrita o criticada desde cualquier ideología; de ahí, quizás, su éxito.

Pero lo que ha distinguido y distingue al marxismo de otras corrientes ideológicas es la división de la nación moderna, la consideración de que dentro de cada nación o Estado-nación existe una confrontación entre la nación liberal y la nación socialista. La diferencia que separa radicalmente el liberalismo del marxismo se encuentra en la unidad de la nación política que proclama el primero y la división de la nación política que descubre el segundo. Sin embargo, una vez constatada esta división, existen tantas posiciones como autores marxistas que han estudiado la cuestión nacional. Cada aportación debería situarse en el marco de la realidad histórica específica analizada. No es difícil, por ejemplo, identificar las razones que condujeron a la defensa del derecho a la autodeterminación en el pensamiento de

Kautsky y a que considerara este derecho compatible con la primacía de la revolución socialista: defendía que el Estado nacional era la forma de Estado que se correspondía mejor con las exigencias del capitalismo moderno. La correspondencia entre nación cultural —definida por la lengua— y Estado sería la mejor forma de organización territorial de las sociedades modernas. Lenin partió de la misma premisa, pero tenía que adecuarla a una realidad atípica y premoderna, el imperio zarista. En este caso, consideraba a los movimientos nacionalistas como una respuesta al nacionalismo panruso y a la lentitud de las transformaciones democráticas en Rusia. El derecho a la autodeterminación sería un derecho progresivo que confluiría con los intereses de la revolución proletaria si se tenía en cuenta que, vencido el nacionalismo ruso y realizados los derechos de todas las nacionalidades, no habría lugar ni justificación para resistirse a constituir una comunidad internacional resultado de la reunión de los obreros de todas las naciones.

La interpretación de Bauer fue, justamente, la inversa. El principio territorial, la autodeterminación y la superación de las diferencias nacionales en el socialismo eran sus principales discrepancias en relación a la realización política de los nacionalismos sin Estado. Debe tomarse en consideración que en las tesis de Bauer, así como en las de Renner, tenía un gran peso la existencia del Imperio austro-húngaro y su diversidad de culturas y naciones. El riesgo de «balcanización», concepto peyorativo que entonces era combatido por igual por liberales y marxistas porque entraba en contradicción con el progreso histórico que significaba la formación de grandes Estados, era considerado más que probable si se reconocían los tres principios mencionados. Bauer distinguió entre el principio territorial que era inherente al Estado y el principio personal que era propio de las naciones. El Estado constituye una unidad territorial, un territorio económico sobre el cual se ejerce un poder soberano. La nación puede estar territorialmente dividida porque aquello que la unifica es el principio personal de pertenencia a una comunidad de carácter. Bauer resolvió esta diferenciación entre Estado y nación sustituyendo el principio de autodeterminación —que comporta el derecho de toda nación a ser Estado— por el principio de autonomía cultural —que permite la realización de los derechos nacionales en el marco más amplio de un Estado plurinacional—.

Finalmente, debe señalarse que, para Bauer, la realización del socialismo no comportaría la desaparición de las identidades nacionales. El hecho de que se avanzara en un proceso de división internacional del trabajo, de interdependencia económica cada vez más acentuada y de comunicación cultural a escala planetaria no equivaldría a pérdida de la identidad nacional y del sentimiento de pertenencia a una comunidad cultural. El socialismo significaría tanto la unión de todas las naciones en una cultura común para el dominio de la naturaleza como el impulso del desarrollo independiente de cada colectividad nacional y el derecho a la libre posesión de la cultura. Frente al socialismo cosmopolita y jacobino de Lenin, Bauer apostó por un socialismo de raíces cultural-nacionales que asumía los principios confederales.

IX. LIBERALISMO, SOCIALISMO Y NACIONALISMO

De la comparación entre nacionalismo, liberalismo y socialismo pueden derivarse diferentes ámbitos o niveles de realización de las naciones políticas que, recordemos, hemos definido como productos de la voluntad subjetiva de los individuos que se sienten miembros de las mismas y, al mismo tiempo, participan de uno u otro proyecto ideológico como consecuencia del hecho de la nación «dividida».

Si partimos de la base de que el Estado-nación jurídica puede coincidir o no con la nación política —tal como hemos visto en la Figura 1— e introducimos las nuevas variables del liberalismo y el socialismo, veremos que pueden darse cuatro tipologías: (1) la nación política coincide con la nación jurídica y se organiza en base al paradigma liberal; (2) la nación política coincide con la nación jurídica, pero se manifiesta dividida por la alternativa del proyecto socialista; (3) la nación política no coincide con la nación jurídica, pero se legitima por un paradigma liberal de raíces cultural-nacionales; y (4), la nación política no coincide con la nación jurídica y se manifiesta dividida por la alternativa del proyecto socialista. El cuadro resultante sería el siguiente:

FIGURA N.º 2

*NP (nación política) y NJ (nación jurídica)
en relación al liberalismo y el socialismo*

	<i>Liberalismo</i>	<i>Socialismo</i>
<i>NP igual NJ</i>	<i>Nacionalismo de Estado de raíz liberal (1)</i>	<i>Nacionalismo de Estado de raíz socialista (2)</i>
<i>NP no igual NJ</i>	<i>Nacionalismos de raíz liberal (3)</i>	<i>Nacionalismos de raíz socialista (4)</i>

Las cuatro tipologías presentan todas ellas una relación de confrontación. Existe una doble contraposición, bien sea por la oposición entre liberalismo y socialismo, bien sea por la oposición entre nacionalismo de Estado y los nacionalismos que tienen por objetivo su realización estatal. En el cuadro se reflejan estos paradigmas y, por consiguiente, podrían establecerse diversas gradaciones entre el nacionalismo centralista y el nacionalismo independentista, tanto en relación a la ideología liberal como en relación a la ideología socialista. Sin duda, ello es suficiente para comprobar que pueden existir contradicciones que revelen la primacía de la solidaridad de clase o de la solidaridad nacional. La historia de los Estados y las naciones nos ofrece numerosos ejemplos como para que no pueda establecerse una necesaria prioridad de una u otra. En ocasiones se ha impuesto la solidaridad internacional de clase, mientras que en otras se ha impuesto la fuerza interclasista de la nación —o del Estado—. Pero en todos los casos el nacionalismo ha estado presente en mayor o menor grado.

El objetivo de hacer de la propia ideología o proyecto político, sea liberal o socialista, un proyecto nacional o estatal-nacional no debe analizarse únicamente como

un problema de voluntad hegemónica dentro de una colectividad estatal o nacional. También está interrelacionado y forma parte de la dinámica que se deriva del hecho de la identidad nacional. Hasta el punto, por ejemplo, que puede terminar produciéndose una utilización de esta identidad en un sentido nacionalista que oculte o disimule un proyecto político específico, una tendencia que es común a todas las ideologías o proyectos políticos que han llegado a conseguir un predominio nacional o estatal-nacional.

Se ha destacado la división de la nación política —tanto si se refiere al Estado constituido como a la voluntad de realizarlo— en base a la confrontación liberalismo-socialismo porque ésta ha sido la línea divisoria que ha definido a los dos campos principales que se han enfrentado en los últimos ciento cincuenta años. Ello no significa que la nación «liberal» no haya experimentado otras divisiones, como serían, por ejemplo, las que se han originado por la existencia de posiciones conservadoras. La pluralidad de las naciones políticas se ha puesto de manifiesto en el proceso de democratización del Estado liberal. Lo que en un principio era sólo un hecho real, la división de la nación política, fue reconocido y regulado por ley al evolucionar el mismo. Los partidos políticos, especialmente después de la implantación del sufragio universal, se han convertido en la expresión del pluralismo de la nación política.

En las democracias liberales, los partidos políticos se mantienen actualmente como organizaciones que expresan, canalizan y representan institucionalmente las diferentes opciones sociales e ideológicas. Sin embargo, ello no es un impedimento para que pueda afirmarse que las ideologías hegemónicas en cada lugar o momento —o el partido en el poder— intentan ganarse la representación total de la colectividad. Tanto desde la perspectiva de los primeros liberales hasta la de los actuales neoconservadores, pasando por todas las variantes del socialismo que han accedido al poder, ha existido el repetido intento de «poner fin» a las ideologías. El Estado moderno es una unidad de poder soberano y quienes ejercen su gobierno tienden a confundirse con el poder estatal mismo. Esto ocurre en los sistemas totalitarios por su naturaleza intrínseca, pero la tendencia puede también producirse en las democracias liberales. La utilización del nacionalismo y el patriotismo como instrumentos al servicio de una opción ideológica o un partido político determinado, acaba convirtiéndose en una práctica normal.

X. FEDERALISMO Y NACIONALISMO

El nacionalismo no sólo es compatible con el Estado federal, sino que es posible la existencia de Estados federales tan nacionalistas o más que los propios Estados unitarios. Todos los Estados-nación tienen por naturaleza una identidad *nacionalista* que puede manifestarse externamente en mayor o menor grado. Ésta es la *condición* previa del Estado, que puede adoptar diversas formas de organización territorial del poder (ver capítulo sobre «Estructura territorial del Estado»). En este sentido, el federalismo ha sucumbido hasta hoy como *ideología* alternativa de organización política de las sociedades multiculturales, para transformarse en una concepción político-técnica al servicio del Estado-nación y de su proceso histórico de unificación y centralización.

En sus orígenes el federalismo tenía dos fundamentos teóricos radicalmente distintos: *a)* las teorías federalistas influidas por la poliarquía medieval que defendían un equilibrio territorial de los poderes frente a la soberanía absoluta del Estado (de Althusius, 1614, a Montesquieu, 1748); y *b)* las teorías federalistas fundadas en la soberanía del individuo frente a la soberanía del Estado-nación, partidarias de la división territorial del poder y de la subordinación de la autoridad central a las partes federadas (Pi y Margall, 1854; Proudhon, 1856). Las primeras chocaban frontalmente con la construcción y consolidación de los Estados nacionales, que evolucionaron desde la monarquía soberana a la nación soberana; las segundas eran una crítica anticipada del Estado-nación y de la sumisión del individuo al dictado de sus representantes en el parlamento o en el gobierno. Unas y otras coincidían en la crítica del Estado soberano y en la necesidad de *dividir* y *compartir* la soberanía, pero el sentido de la propuesta era históricamente opuesto: mientras las primeras eran herederas de la tradición corporativa frente al individualismo liberal, las segundas llevaban los derechos políticos del individuo hasta sus últimas consecuencias.

Los vientos nacionalistas de los siglos XIX y XX han superado fácilmente estas concepciones originarias y han integrado las ideas federales dentro del modelo dominante del Estado-nación. El mismo Pi y Margall evolucionó del federalismo idealista de *La reacción y la revolución* (1854) hacia un federalismo positivista, inspirado en los modelos federales de EEUU y Suiza, en *Las Nacionalidades* (1878). Todos los Estados-nación y todas las naciones con voluntad de ser Estado han encontrado en el nacionalismo la ideología legitimadora de la *nación* como depositaria de la soberanía y como sujeto de autodeterminación. El federalismo ha quedado relegado a un doble destino: el olvido como ideología alternativa al nacionalismo y su subordinación al proyecto nacionalista como vehículo de construcción del Estado nacional.

Es conveniente distinguir entre las «viejas» monarquías europeas y las «nuevas» repúblicas del Nuevo Mundo. En Europa el peso histórico de las monarquías nacionales (España, Francia, Inglaterra) marcó la construcción de los Estados nacional-liberales, hecha la salvedad de la Confederación Helvética (1815) y su posterior constitución federal de Suiza (1848). El federalismo era un peligro revolucionario y centrifugador frente a la tradición histórica de homogeneización religiosa, cultural-lingüística y, al mismo tiempo, de centralización política. Este modelo fue dominante en el continente europeo y se impuso en los tardíos procesos de formación de los Estados nacionales de Alemania e Italia en la segunda mitad del siglo XIX, y en la resolución política de la caída del imperio Austro-Húngaro como resultado de la Primera Guerra Mundial (1918). La crítica radical de Proudhon a la nación francesa —«el francés es un ser convencional, no existe»— y a la «fusión nacional» en Alemania e Italia, tuvo también sus correspondientes interlocutores en las teorías liberal-federalistas de Konstantin Frantz (1817-1891) y de Carlo Cattaneo (1801-1869). Uno y otro denunciaron el carácter autoritario y centralista del Estado nacional-unitario y vieron en el federalismo la posibilidad de organizar el régimen liberal-democrático más allá de las fronteras del Estado-nación y, a su vez, el instrumento necesario de descentralización y democratización del poder estatal (Levi, 1987). Sus aportaciones teóricas se anticiparon a la Europa presente, necesitada de la solución federalista como medio y proceso de unión política.

El federalismo, sin embargo, fue inevitable e imprescindible en aquellos territorios estatales del Nuevo Mundo —EEUU (1776), Canadá (1864), Brasil (1891)—, o bien en colonias pluriculturales que accedieron a la independencia política —India (1947), Nigeria (1960)—, cuya implantación del Estado nacional no tenía más fundamento histórico que el proceso de colonización. La unión sólo era posible con el reconocimiento de las partes federadas y el federalismo constituía la terapéutica adecuada para construir y proteger la unidad de la nación. En este sentido, la constitución federal americana de 1787 y los escritos políticos de Hamilton, Madison y Jay, reunidos en *The Federalist* (1789), han tenido una gran influencia como teorización empírica y positiva del federalismo. Las características centrales de este federalismo unitario son dos: a) la subordinación de las partes federadas al proyecto político común *liberal-democrático*; b) la construcción de la *nación liberal-federal* frente a la Confederación de Estados. La unidad de la nación se hace compatible con el ejercicio dual del poder compartido entre las instituciones políticas federales y las instituciones políticas de los Estados federados. El paso de la Confederación a la Federación de Estados implica, según Hamilton, la creación de un auténtico poder común legitimado directamente por los ciudadanos, que eligen dualmente sus representantes en las instituciones del Estado federado y en las instituciones de la Federación. El principio de ciudadanía y la igualdad entre los ciudadanos se antepone a la igualdad entre Estados. La nación liberal consigue de este modo ser un hecho por encima de los Estados miembros de la Federación. Así, el federalismo se confirma como una concepción jurídico-política al servicio de la unión nacional compatible con la pervivencia de los Estados «de la nación».

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SÁNCHEZ, J. (1992): «Los presupuestos teóricos del nacionalismo y el nuevo ciclo del fenómeno», *Rev. de Estudios Políticos*, n.º 77, Madrid.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. (1993): *Nacionalismos y Autonomías*, PPU, Barcelona.
- ALTER, P. (1989): *Nationalism*, Ed. Arnold, Londres.
- ANTÓN, J., y CAMINAL, M. (1992): *Pensamiento político en la España contemporánea (1800-1950)*, Teide, Barcelona.
- ARBOS, Xavier (1986): *La idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol*, Curial, Barcelona.
- BANAC, Ivo (1992): *The national question in Yugoslavia: origins, history, politics*, Cornell University Press, Ithaca (N.Y.).
- BARCLAY, Glen St. John (1975): *Nacionalismo del siglo xx*, FCE, México DF.
- BAUER, Otto (1979): *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, Siglo XXI, Madrid.
- BERAMENDI, J. G., y MAÍZ, R. (1991): *Los nacionalismos en la España de la II República*, Siglo XXI, Madrid.
- BLAS GUERRERO, Andrés de (1994): *Nacionalismos y naciones en Europa*, Alianza, Madrid.
- (1989): *Sobre el nacionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- BLOOM, William (1990): *Personal identity, national identity and international relations*, Cambridge University Press.
- BREULLY, J. (1990): *Nacionalismo y Estado*, Pomares Corredor Ed., Barcelona.
- CARRÈRE D'ENCAUSE, H. (1991): *El triunfo de las nacionalidades*, Rialp, Madrid.
- CASTIÑEIRA, A. (1995): *Comunitat i nació*, Temes Contemporanis, Proa, Barcelona.
- CHABOD, F. (1987): *La idea de nación*, FCE, México DF.
- COLOMER, J. M. (1984): *Contra los nacionalismos*, Anagrama, Barcelona.
- CROISAT, M. (1992): *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrétien, París.
- DAVIS, Horace B. (1972): *Nacionalismo y socialismo, teorías marxistas y laboristas sobre el nacionalismo hasta 1917*, Península, Barcelona.

- DELANNOI, Gil, y TAGUIEFF, P.-A. (comps.) (1993): *Teorías del nacionalismo*, Paidós, Barcelona.
- DEUSTCH, Karl. W. (1981): *Las naciones en crisis*, FCE, México DF.
- FICHTE, J. G. (1988): *Discursos a la nación alemana*, Tecnos, Madrid.
- GELLNER, Ernest (1993): *Cultura, identidad y política: el nacionalismo y los nuevos cambios sociales*, Gedisa, Barcelona.
- (1988): *Naciones y nacionalismo*, Alianza Universidad, Madrid.
- (1994): *Encounters with Nationalism*, Blackwell, Oxford.
- GREENFELD, Liah (1992): *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Harvard University Press, Massachusetts.
- HABERMAS, Jürgen (1989): *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid.
- HAMILTON, MADISON y JAY (1957): *El Federalista*, FCE, México DF.
- HOBBSBAWM, E. J. (1991): *Naciones y nacionalismo desde 1870*, Crítica, Barcelona.
- HROCH, Miroslav (1990): *How much does Nation formation depend on Nationalism*, East European Politics and Society.
- HUGUES, M. (1988): *Nationalism and Society. Germany 1800-1945*, Ed. Arnold, Londres.
- HUTCHINSON, J. (1987): *The Dynamics of Cultural Nationalism*, Allen and Unwin, Londres.
- JÁUREGUI, Gurutz (1986): *Contra el Estado-nación: en torno al hecho y la cuestión nacional*, Siglo XXI, Madrid.
- JOHNSON, R. (1988): *Nationalism, Self-Determination and Political Geography*, Croom Helm, Londres.
- KEDOURIE, Elie (1988): *Nacionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- KELLAS, James G. (1991): *The politics of nationalism and ethnicity*, Macmillan, Basingstoke.
- KOHN, A. (1984): *Historia del nacionalismo*, FCE, México DF.
- LETAMENDÍA, F. (1997): *Juego de espejos. Conflictos nacionales centro-periferia*, Trotta, Madrid.
- LEVI, Lucio (1987): «Problematicà del significato del Federalismo», en *Il Pensiero Politico Contemporaneo*, vol. III, Franco Angeli, Milano.
- MANCINI, Pasquale Stanislaw (1985): *Sobre la nacionalidad*, Tecnos, Madrid.
- MARX, Karl y otros (1976): *El marxismo y la cuestión nacional*, Avance, Barcelona.
- MAZZINI, Giuseppe (1972): *Scritti politici di Giuseppe Mazzini*, UTET, Turín.
- OBIETA, J. A. (1985): *El derecho humano a la autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, Madrid.
- PI y MARGALL, F. (1982): *La reacción y la revolución*, Anthropos, Barcelona.
- (1986): *Las nacionalidades*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PROUDHON, P. J. (1959): *Du principe fédératif*, Rivière, París.
- RANKE, L. von (1979): *Pueblos y Estados en la historia moderna*, FCE, México DF.
- RECALDE, J. R. (1983): *La construcción de las naciones*, Siglo XXI, Madrid.
- (1995): *Crisis y descomposición de la política*, Alianza, Madrid.
- RENAN, E. (1987): *¿Qué es una nación?*, Alianza, Madrid.
- RIBÓ, R. (1974): «Aproximació metodològica al fet nacional», *Recerques*, n.º 4, Barcelona.
- SIEYÈS, E. J. (1991): *¿Qué es el tercer Estado? y otros escritos de 1789*, Austral, Madrid.
- SMITH, A. D. (1991): *National Identity*, Penguin Books, Londres.
- (1976): *Las teorías del nacionalismo*, Península, Barcelona.
- TAMIR, Y. (1993): *Liberal nationalism*, Princeton University Press.
- TAYLOR, Charles (1993): *Reconciling the Solitudes*, McGill-Queen's University Press.
- TAYLOR, Charles, y otros (1994): *Multiculturalism*, Princeton University Press.
- THOMPSON, D., y RONEN, D. (1986): *Ethnicity, Politics and Development*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- TIVEY, Leonard (1987): *El Estado nación*, Península, Barcelona.
- VILAR, Pierre (1982): *Estat, nació, socialisme. Estudis sobre el cas espanyol*, Curial, Barcelona.
- VVAA. (1994a): «Nacionalismo y política», *Rev. Internacional de Filosofía Política*, n.º 3, UAM/UNED, Madrid.
- (1994b): *Los nacionalismos*, Centro Pignatelli (ed.), Gobierno de Aragón.

III

EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL

1. LAS DEMOCRACIAS

EDUARD GONZALO

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat Autònoma de Barcelona*

FERRAN REQUEJO

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat Pompeu Fabra*

SUMARIO: I. Fundamentos históricos de la democracia. 1. La democracia en la Antigüedad. 2. De la democracia antigua a la teoría y práctica de la democracia moderna. 3. El paradigma teórico de la democracia liberal desde una perspectiva formal. 4. El paradigma teórico de la democracia liberal desde una perspectiva sustantiva.—II. Las teorías de la democracia en el siglo XX. 1. Introducción. 2. Las teorías sociológicas. A) El elitismo. a) El elitismo clásico: Pareto, Mosca y Michels. b) El elitismo democrático: Max Weber y Joseph Schumpeter. c) Nuevas perspectivas del elitismo. B) El pluralismo. a) Críticas al modelo pluralista. b) Nuevos enfoques pluralistas. c) Una alternativa al pluralismo: el neocorporativismo. 3. Teorías económicas. A) El teorema de Arrow. B) El modelo de Downs. C) Un mundo en dos dimensiones y votantes irracionales. D) El cálculo del consenso de Buchanan-Tullock. 4. Las teorías normativas. A) El liberalismo social de Rawls y Dworkin. B) La crítica comunitarista. C) La teoría de la democracia de Jürgen Habermas. D) El neoliberalismo de Hayek y Nozick.—III. Democracia y globalización. Bibliografía.

I. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA DEMOCRACIA

1. LA DEMOCRACIA EN LA ANTIGÜEDAD

En el mundo de la Antigüedad, democracia significaba gobierno de los «muchos» o gobierno «popular». Pese a la breve experiencia de gobierno democrático de algunas ciudades-Estado griegas en los siglos VI-IV a.C., el término no tenía necesariamente connotaciones positivas. Al elaborar una tipología sobre cuáles eran los distintos tipos de gobierno de su tiempo, Aristóteles discriminó entre tres tipos «puros» —monarquía, aristocracia y república— y tres tipos «corruptos» —tiranía, oligarquía y democracia—, siendo la «república» el gobierno ejercido por los «muchos» en provecho del interés de la comunidad y la «democracia» una variante degenerada del mismo gobierno que los «muchos» ejercían en su propio interés¹. Esta dis-

¹ El tipo «puro» de gobierno de los «muchos» en interés público se corresponde en el texto original de ARISTÓTELES a la palabra griega *politeia* (Política, 1297 a-b), palabra que fue interpretada como *res publica*, «república», a partir de la reintroducción de ARISTÓTELES en Occidente en el siglo XIII. SABINE (1937) utiliza las expresiones «democracia moderada» y «democracia extrema» para diferenciar la *politeia* de la *demokratia* aristotélica.

tinción entre el interés de la comunidad como algo contrapuesto por definición al interés particular es clave para comprender la mentalidad política de la cultura antigua, que no concebía el interés general de la comunidad como una mera agregación de intereses particulares, sino como la expresión de un bien superior, encarnado en la virtud o la ley, que permitía el desarrollo cognitivo y moral del ciudadano en tanto parte de la ciudad, de la *polis*. La corriente dominante de la filosofía política griega y romana era pensar que un gobierno justo y armónico era aquel en que los gobernantes se subordinaban a este *ethos* que se situaba por encima y al margen de los intereses particulares². Aristóteles, Polibio o Cicerón se inclinaban por un gobierno «mixto» que, desde esta perspectiva de una ética heterónoma, integraría en un único gobierno aquello que podían tener de positivo los tres tipos puros. La opinión más generalizada en la Antigüedad era que cualquier gobierno de los «muchos» tendería a actuar sólo en beneficio de los «muchos» —de los «pobres», como Aristóteles ya se había ocupado de puntualizar—, puesto que la multitud, si gobernaba, sólo podía hacerlo por motivaciones inherentes a su hostilidad de clase, radicalmente alejadas de los elevados fines cognitivos y morales que debían guiar al ciudadano. En otras palabras, se tendía a creer que el gobierno de la multitud, en cuanto gobierno de aquellos que no tenían independencia económica ni medios de vida suficientes, conducía inevitablemente a la destrucción de toda posibilidad de vida social organizada, ya que, implícita o explícitamente, se asumía que los «pobres» eran incapaces de gobernar porque eran incapaces de tener fines que trascendieran sus intereses³.

Paradójicamente, el gobierno de los «muchos» o gobierno «popular», en aquellos lugares donde se aplicó, fue un sistema al mismo tiempo fuertemente participativo y exclusivista. La democracia ateniense, el ejemplo más conocido⁴ —Figura n.º 1—, era un sistema de gobierno que presuponía que los ciudadanos debían disfrutar de la igualdad política para que pudieran ser libres tanto para gobernar como para ser gobernados, pero restringía la ciudadanía, es decir, la condición de personas con igual libertad, a un número reducido de individuos, en la medida que la población de la sociedad ateniense estaba dividida en tres grupos —los «varones atenienses por nacimiento», las mujeres y los esclavos— y sólo los primeros eran ciudadanos. El ejercicio de los deberes cívicos se realizaba, pues, partiendo de las premisas de una sociedad donde el trabajo doméstico de las mujeres y una economía esclavista permitían la dedicación de los varones adultos a actividades relacionadas con los asuntos comunes de la ciudad. El cuerpo de ciudadanos concentraba casi todo el poder de la ciudad-Estado, gracias a la soberanía casi ilimitada de la asamblea popular y la participación directa de todos los ciudadanos en las funciones legislativas, judiciales y

² Para un análisis convencional de los conceptos fundamentales de la teoría política griega y romana, *vid.* GARCÍA GUAL, en VALLESPÍN (1990-1994), vol. 1.

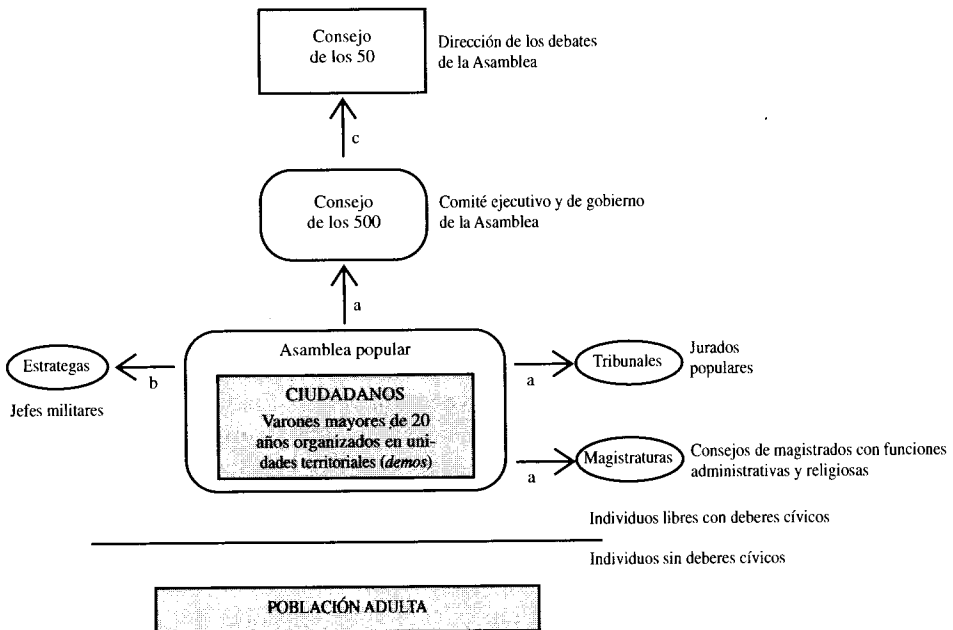
³ Para los problemas sobre la relación entre estado, clase y poder en la cultura antigua, *vid.* FINLEY (1982), cap. 1.

⁴ Sobre los orígenes y desarrollo de la democracia en Grecia desde un punto de vista estrictamente histórico, *vid.* DAVIES (1978); para una síntesis general, que contempla los problemas relacionados con la estructura económica y la estructura institucional, *vid.* JONES (1957). Sobre los fundamentos teóricos de la democracia ateniense, *vid.* RODRÍGUEZ ADRADOS (1975), cap. 3. Para una presentación sintética del desarrollo institucional en la Grecia clásica *vid.* REQUEJO: «La democracia griega: los primeros dilemas prácticos de un concepto polémico», en *Manual de Ciencia Política*, UNED, en prensa.

administrativas. La no distinción de privilegios entre los que ocupaban cargos públicos y el resto, la elección mediante sorteo o rotación, la remuneración de los servicios públicos y los mandatos breves aseguraban la práctica intervención activa de cualquiera que formara parte del cuerpo de ciudadanos en el gobierno.

FIGURA N.º 1

Esquema simplificado de la democracia ateniense después de la reforma de Clístenes (509-507 a. C.)



SISTEMA DE ELECCIÓN

- a Elección mediante doble sorteo: sorteo para la selección de listas de candidatos proporcionales a cada *demos*; sorteo entre los candidatos para la elección definitiva.
- b Elección directa de todos los ciudadanos; posibilidad ilimitada de reelección.
- c Por rotación de los miembros del Consejo de los 500.

En comparación con el gobierno «popular», el gobierno «mixto» establecía una separación entre grupos de ciudadanos según su posibilidad de acceso a determinadas magistraturas, pese a que todos disfrutaban de una cierta igualdad básica. Manteniendo las barreras de entrada derivadas de la división entre «personas» y «esclavos» y, dentro de las «personas», entre hombres y mujeres, el gobierno «mixto» se basaba en el principio de que los intereses conflictivos que separaban a los «mejores» de la multitud, a los que tenían fortuna de los que no la tenían, podían amortiguarse gracias a un sistema de fre-

nos mutuos entre distintas magistraturas, con poderes y cuerpos colegiados también distintos —unas elegidas por una asamblea «popular», otras reservadas a la elección por parte de los estratos superiores, otras de carácter excepcional, meritocrático o vitalicio—. El modelo de gobierno «mixto» por antonomasia, la República romana, consistía en un complejo mecanismo de distribución de poderes y funciones que reservaba la dirección real del gobierno al pequeño grupo patricio del Senado, pero admitía que un grupo más numeroso de individuos, los «plebeyos», gozaran asimismo de la condición de miembros de la República y estuvieran representados mediante los tribunos de la plebe, con capacidad de veto sobre determinadas decisiones del Senado⁵.

2. DE LA DEMOCRACIA ANTIGUA A LA TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA MODERNA

Para la teoría política griega y romana, la ciudadanía era una disposición natural del individuo socialmente emancipado, que comportaba automáticamente el ejercicio de deberes cívicos en relación con la ciudad. Ni el gobierno «popular» ni el gobierno «mixto» de la Antigüedad se fundamentaban en la separación, ajena a la cultura antigua, entre comunidad política y comunidad civil, ni eran imaginables en otro horizonte que no fuera el de una pequeña comunidad que se comunicaba oralmente y donde los varones adultos que componían el cuerpo ciudadano podían tener una presencia personal en el gobierno o en una parte del mismo. A diferencia de este escenario de unidad irreductible de lo político y lo social en la *civitas* y de pequeños asentamientos poblacionales, el entorno histórico de la democracia moderna se caracteriza por una estructura institucional y administrativa «pública», el Estado, que es percibida como una realidad diferenciada del agregado de individuos «privados», la sociedad, y por la necesidad de aplicar técnicas de gobierno eficientes a una escala demográfica mucho mayor. El concepto de democracia que se ha impuesto progresivamente desde el siglo XIX se refiere a las relaciones entre Estado y sociedad y no a los deberes en relación con la comunidad, y denota una forma de gobierno en que el poder político del Estado pertenecería en derecho a toda la población, es decir, al «pueblo» entendido como el conjunto universal de ciudadanos sin exclusiones por razones de clase social o sexo, y no meramente a un grupo específico y limitado de gentes. La finalidad última de la democracia sería que los ciudadanos controlaran, intervinieran y definieran objetivos en relación con este poder político cuya titularidad, supuestamente, les correspondería a partes iguales, de acuerdo con el principio de que el gobierno debe reflejar y expresar la voluntad del pueblo. La vaguedad de tal concepto, que refleja las nociones tradicionales de *soberanía popular* y *gobierno popular*⁶, presenta

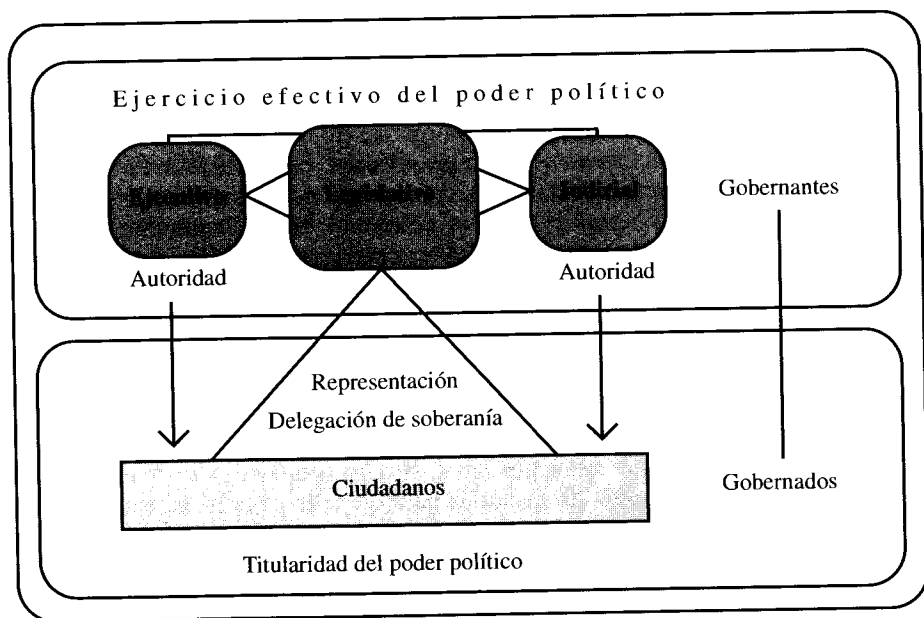
⁵ Para una síntesis sobre la historia y la estructura institucional de la República romana, *vid.* GONZÁLEZ BRAVO (1994), pp. 436-460.

⁶ Las nociones de soberanía y gobierno popular estaban ya claramente formuladas en el siglo XVIII y han sido de uso común hasta la actualidad. La voz correspondiente de la *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des Sciences, des Arts et des Métiers* (1751-1762), dirigida por Diderot y d'Alambert, por ejemplo, comenzaba definiendo la democracia como « [...] una de las formas simples de gobierno, en la cual el pueblo, como cuerpo único, posee la soberanía.. Toda república en que la soberanía reside en las manos del pueblo es una democracia [...]»; *vid.* JAUCOURT, voz «Democracia», *Artículos políticos de la Enciclopedia*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 22-30.

numerosos puntos débiles, pero aportó una poderosa palanca intelectual para justificar un régimen político, la *democracia representativa*, caracterizado por la existencia de un conjunto de garantías institucionales en la toma de decisiones colectivas⁷. En un sistema de gobierno democrático, la soberanía popular sería siempre una soberanía delegada en las instituciones gubernamentales, que ejercerían la autoridad en nombre de quienes delegan. En la práctica, el conocido esquema funcional de la democracia tal como se consolidó en el siglo XIX —Figura n.º 2— se fundaba en una separación entre tres órganos funcionales —legislativo, ejecutivo y judicial— que se ocupaban de los actos del Estado en tres esferas distintas —elaboración y aprobación de las leyes; administración y ejecución de las leyes; aplicación de sanciones a quienes no cumplen las leyes o resolución de conflictos privados entre ciudadanos—. Lo característico de este esquema funcional es que se ajusta a un complejo ordenamiento jurídico, cuya espina dorsal es la centralidad del órgano legislativo como representante de los ciudadanos y depositario de la soberanía popular, mientras que el órgano ejecutivo y el órgano judicial se derivan del legislativo o se subordinan a él.

FIGURA N.º 2

*Esquema funcional ideal de la democracia representativa
en el siglo XIX de acuerdo con los supuestos de soberanía y gobierno popular*



⁷ Nótese que las nociones de soberanía popular y gobierno popular tal como las hemos enunciado distinguen a la democracia de la anarquía: se predican del Estado y se asume que la comunidad política a la que se aplican es como mínimo dual, es decir, se compone de dos clases de miembros —gobierno y gobernados—, en la medida en que una comunidad política formada por una sola clase de miembros implicaría la unidad entre comunidad política y comunidad civil y, en consecuencia, una sociedad sin Estado. Para un resumen de la crítica anarquista a la democracia, *vid.* DAHL (1989), cap. 3.

Las nociones de soberanía y gobierno popular son supuestos nominales, que actúan como principios legitimadores del sistema de gobierno, no sólo porque la titularidad y ejercicio del poder político son distintos y porque existen ramificaciones del gobierno cuya actuación no emana de la voluntad popular sino del órgano legislativo, sino también porque una interpretación literal de tales nociones comportaría inferencias absurdas. Podríamos imaginar, por ejemplo, que el mandato representativo delegara la soberanía de una vez por todas en un sólo individuo y sus descendientes, sin apelación posible, lo que conduciría a considerar una monarquía absoluta como un gobierno democrático, puesto que su poder se derivaría de un mandato representativo. En las democracias representativas, se presupone que el mandato representativo se renueva periódicamente mediante elecciones regulares en el tiempo. Pero, incluso en tal caso, podríamos imaginar una situación en que las elecciones se basaran en un procedimiento sustancialmente no equitativo o que la institución representativa no ejerciera el poder político efectivo, lo que nos conduciría a argumentos de legitimidad parecidos a los que han utilizado las dictaduras. El origen de estas confusiones y otras parecidas se encuentra en la ambigüedad de la palabra «voluntad». Cuando se enuncia que un gobierno democrático *debe reflejar y expresar la voluntad popular*, el sentido de la afirmación es metafórico. En realidad, la voluntad popular es establecida siempre por el órgano legislativo, no por los ciudadanos mismos y, por consiguiente, el enunciado no precisa cuál debe ser la interrelación entre la voluntad del órgano legislativo y la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, la idea de representación mediante elecciones periódicas sólo puede convertirse en algo tangible en la medida en que la libertad de acción de los representantes esté jurídicamente limitada a los deseos de los representados —el electorado— y siempre que los representantes dispongan de recursos para exigir que se respeten sus deseos. Ello ha permitido formulaciones bastante más «débiles», centradas en el estudio empírico-normativo de las democracias representativas y no en los principios abstractos de soberanía y gobierno popular. Así, por ejemplo, según Dahl (1989), si el gobierno popular sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre de acuerdo con la voluntad de todos los ciudadanos, la democracia representativa, *poliarquía* en su terminología, sería aquel régimen cuyos actos presentan una relativamente estrecha correspondencia con los deseos de relativamente muchos de sus ciudadanos durante un largo período de tiempo. Dahl reformula la borrosa noción de voluntad en términos de oportunidades para formular preferencias, expresar estas preferencias a los otros y al gobierno mediante una acción individual y colectiva. Se lograría así que las propias preferencias sean consideradas por igual, sin discriminación en cuanto a contenido u origen, sosteniendo que las garantías para que ello se produzca deben ser, al menos, las siete siguientes: 1) el control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales corresponde, por disposiciones constitucionales, a funcionarios electos; 2) los funcionarios electos son elegidos y pacíficamente sustituidos por otros mediante elecciones libres e imparciales relativamente frecuentes, en las que haya sólo un grado limitado de coacción; 3) prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en tales elecciones, 4) la mayoría de los adultos, asimismo, tienen derecho a ocupar cargos públicos presentándose como candidatos en dichas elecciones para tal fin; 5) los ciudadanos gozan de derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular la libertad de expresión política, incluida la crítica a los funcionarios, a la conducción del Estado, al sistema político, económico y social prevaleciente y a

la ideología dominante; 6) tienen además acceso a diversas fuentes de información que no estén monopolizadas por el gobierno ni por ningún otro grupo y 7) gozan de derechos efectivos a formar asociaciones autónomas, incluidas las asociaciones políticas (por ejemplo, partidos políticos y grupos de interés), que procuren influir en el gobierno rivalizando en las elecciones y por otras vías pacíficas.

Debe subrayarse que la evolución de la democracia como noción genérica —gobierno popular— y como práctica —democracia representativa— no ha sido convergente. La génesis del concepto moderno de democracia se originó en un período de tiempo relativamente corto, con la Revolución inglesa, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa. Es durante este período, entre mediados del siglo XVII y principios del siglo XIX, que se configura, mediante repetidas exploraciones, la idea de que un orden político legítimo no puede fundarse ni operar sin incorporar la voluntad popular. La noción de gobierno popular era poliédrica y presentaba diversas variantes. Desde la perspectiva de algunas teorías sobre la democracia desde fines del siglo XVIII, la variante óptima del gobierno popular no era la democracia representativa, sino la *democracia directa*, identificada como la auténtica democracia en la medida en que se orientaba a que todo acto legislativo sin excepción fuera resuelto por una asamblea popular. Frente a la democracia directa y la democracia representativa, en el siglo XIX existían además un abanico de opciones favorables al *gobierno constitucional*, es decir, a un sistema de gobierno parlamentario que presentaba alguna de las características de la democracia representativa —esquema funcional de separación de poderes, representación, elecciones, etc.—, pero que limitaba de un modo u otro los poderes del parlamento y restringía el derecho al voto en función de una barrera de entrada determinada por los derechos de propiedad y el nivel de riqueza.

Los orígenes ideológicos de la democracia representativa se confunden históricamente con los de la democracia directa: en ambos casos se asumía una correlación entre igualdad política e igualdad social. Ampliar la representación del parlamento de la Inglaterra de mediados del siglo XVII constituía el núcleo del programa de reformas de los Niveladores⁸, que reivindicaba la concesión de derechos políticos a los pequeños propietarios rurales. Durante la Revolución francesa, la representación fue añadida al republicanismo democrático como un mecanismo de adaptación de los supuestos de soberanía y gobierno popular a los problemas de escala que presentaba el gobierno de un vasto Estado territorial, en el que una asamblea popular era impracticable⁹. Pero el republicanismo democrático continuó manteniendo la igualdad de posiciones sociales como un objetivo naturalmente desea-

⁸ Sobre los Niveladores, pueden consultarse sus textos en William Heller (ed.), *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution 1638-1647*, 3 vols., Nueva York, 1934; William HELLER y Godfrey DAVIS, *The Leveller Tracts 1647-1653*, Nueva York, 1944; y Don M. WOLFE, *Leveller Manifestoes in the Puritan Revolution*, Nueva York, 1944. Para una introducción a su pensamiento, vid. David WOOTTON, «Los Niveladores», en Dunn (1992); sobre la interpretación de las propuestas de ampliación del sufragio de los Niveladores, vid. el análisis de Macpherson a partir de las estimaciones sobre la población de Inglaterra realizadas por King en 1696, «Clases sociales y clases de sufragio en Inglaterra circa 1648», en MACPHERSON (1962), pp. 237-252.

⁹ Un ejemplo prototípico de los argumentos de la época en favor de la representación por considerar que la democracia directa no era factible en sociedades muy populosas puede encontrarse en la obra de Thomas PAINE *The Rights of Man* (1791) (edición en castellano: *Los derechos del hombre*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, vid. pp. 167-219).

ble y que se derivaría automáticamente de la igualdad política, así como que la representación no debía ser, en ningún caso, un filtro que desfigurara la voluntad popular. La Constitución jacobina de 1793 fue la primera en incluir el sufragio universal de la población adulta masculina, aunque nunca fuera aplicada¹⁰. Sin embargo, la democracia representativa tal como hoy la conocemos no fue el fruto del impulso revolucionario del republicanismo democrático o de concepciones sociales igualitarias, sino más bien una creación sincrética, en la que desempeñó un papel fundamental el liberalismo y las profundas mutaciones que caracterizaron el paso de una sociedad agraria a una sociedad industrial. Inicialmente, las diversas teorizaciones liberales no se adscribían a la democracia, sino que se limitaban a admitir el disenso y la competencia en el marco de un sistema de gobierno con representación restringida —el mencionado gobierno constitucional—, cuya finalidad era mantener la hegemonía social de las elites terratenientes, comerciales y financieras. Su preocupación fundamental era el control y la limitación del poder en lo que concierne al ejercicio discrecional del mismo que había sido característico de las monarquías absolutas en los siglos XVII y XVIII. El pensamiento de Locke¹¹ —pese a su lenguaje contractualista y a diferencia de otros teóricos también contractualistas partidarios del republicanismo democrático, como Spinoza¹² o Rousseau— intentaba justificar la monarquía constitucional inglesa tal como se había establecido a partir de la Revolución de 1688: un parlamento bicameral, compuesto por un cámara representativa elegida por sufragio censitario y una cámara hereditaria formada por la aristocracia, que ostentaba la supremacía legislativa y que compartía ciertas funciones de control del ejecutivo con la corona. Era incierto que el parlamento fuera el depositario de la soberanía popular, no sólo a causa de su escasa representatividad real —el electorado apenas llegaba entonces al 5 % de la población adulta masculina—, sino porque el liberalismo primigenio no postulaba el gobierno popular sino la salvaguardia de determinadas libertades en la esfera autónoma de la sociedad, singularmente las derivadas de la empresa capitalista y de los derechos adquiridos de propiedad, y la irrupción de las masas en la política era percibida como un peligro que amenazaba el orden social establecido. Para la corriente dominante del liberalismo primigenio desde fines del siglo XVII hasta la década de 1830, es decir, desde Locke hasta Constant¹³, el sistema de gobierno óptimo era un Estado con atribuciones limitadas y, en la medida de lo posible, dirigido por una minoría capaz que sólo podía reclutarse en el vértice superior de la pirámide social.

¹⁰ Para un breve resumen de la evolución de los textos constitucionales durante la Revolución francesa, *vid.* F. FURET y M. OZOUF (1988): *Diccionario de la Revolución Francesa*, Alianza, Madrid, 1989, pp. 429-442.

¹¹ Sobre la teoría política de Locke y sus diversas interpretaciones puede consultarse R. ASHCRAFT (1987): *Locke's Two Treatises of Government*, Allen and Unwin, Londres, 1987; una interpretación polémica es aquella que considera a Locke como el teórico por excelencia del individualismo apropiativo propio de la mentalidad burguesa, *vid.* MACPHERSON (1962), cap. V; para una breve presentación del pensamiento de Locke, *vid.* Carlos MELLIZO (1994): Prólogo a la edición en castellano del *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Alianza, Madrid, 1994.

¹² Para una introducción sintética al pensamiento político de Spinoza, *vid.* Atilano DOMÍNGUEZ (1986): Introducción a la edición en castellano del *Tratado Político*, Alianza, Madrid, 1986.

¹³ Para un estudio introductorio al pensamiento de Constant, *vid.* María Luisa SÁNCHEZ MEJÍA (1989): *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Alianza, Madrid, 1989.

Su principal preocupación era la instauración de la fórmula de separación de poderes, que Montesquieu¹⁴ creyó identificar al estudiar la monarquía constitucional de 1688 como la separación de las instancias del Estado en tres órganos funcionales interdependientes, donde el poder soberano del legislativo reemplazaba el antiguo principio de poder soberano del rey. En este contexto, la representación no era, como en el republicanismo democrático, un mecanismo de adaptación del gobierno popular, sino una idea diseñada con el fin exactamente opuesto: dotar de legitimidad a un parlamento esencialmente oligárquico.

Sólo el utilitarismo de Bentham¹⁵, hacia 1820, proporcionaría el utillaje intelectual para reconciliar el liberalismo con la democracia. Al imaginar a los hombres como maximizadores de utilidades y a la sociedad como una suma de intereses conflictivos, posibilitó reconciliar el principio ético de igualdad subyacente en la noción de gobierno popular con las reglas que supuestamente regían una economía capitalista, separando así la igualdad política de la igualación de posiciones sociales y presentando la democracia representativa como un sistema de gobierno del que resultaban decisiones al mismo tiempo neutrales y beneficiosas para la mayoría y que no tenía necesariamente por qué alterar la división de la sociedad en clases. Fue a partir de la década de 1830 que comenzó a darse una confluencia entre los sectores más progresistas del liberalismo —liberal-radicales o radicales en el lenguaje de la época—, que estaban evolucionando hacia posiciones favorables al sufragio universal, con los movimientos inspirados en el republicanismo democrático, el reformismo social o el socialismo utópico. Tras la convulsión revolucionaria de 1848 y el breve y agitado intento de extender el sufragio universal en Francia y los países centroeuropeos, los gobiernos constitucionales liberales fueron integrando lenta y progresivamente sectores cada vez más extensos de unas clases medias en ascenso, en un circuito que a su vez retroalimentó la creación de redes clientelares cada vez mayores y originó la creación de partidos estables, movilizadores de lealtades ideológicas e intereses de grupo, sentando las complejas condiciones que permitieron la transición hacia la democracia representativa. La monarquía constitucional inglesa, un ejemplo paradigmático en este sentido, evolucionaría gradualmente hacia una democracia representativa en sentido moderno a través de sucesivas reformas electorales que ampliaron el derecho de voto hasta abarcar toda la población adulta masculina —1832, 1867, 1884 y 1918—, sucesivos cambios en la organización política del gobierno constitucional —conversión del poder de la monarquía en simbólico, asunción del control del ejecutivo por parte del parlamento, mayor imparcialidad de las elecciones, eliminación de la mayor parte de las prerrogativas de la segunda cámara—, y la formación de un sistema de partidos modernos. Una transformación parecida se produjo en otras monarquías constitucionales europeas durante el siglo XIX, como Bélgica, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos. En otros lugares, como Francia y Suiza, la transición fue más brusca, y en Estados Unidos se produjo mediante una vía anómala, puesto que el gobierno li-

¹⁴ Para una introducción sintética al pensamiento político de Montesquieu, *vid.* Iring FETSCHER, «La Ilustración en Francia», en VALLESPÍN (1990-1994), vol. 3; para bibliografía adicional y un estudio detallado de su obra, *vid.* Robert Shackleton (1961): *Montesquieu. A Critical Biography*, Oxford University Press, Oxford, 1961.

¹⁵ Para un estudio introductorio al pensamiento de Bentham, *vid.* J. DINWIDDY (1989): *Bentham*, Alianza, Madrid, 1984. Para una aproximación a Bentham y la democracia, *vid.* MACPHERSON (1977), cap. 2.

beral-constitucional adoptó una forma republicana con la Declaración de Independencia de 1776 y, en comparación con otros países, integró casi desde los inicios a los pequeños propietarios rurales y las incipientes clases medias urbanas ¹⁶.

Paralelamente, la democracia directa, que puede reconocerse ya en el utopismo social del movimiento de los Cavadores en la Inglaterra del siglo XVII ¹⁷ y cuyo exponente más significativo en el siglo XVIII fue Rousseau ¹⁸, fue concebida inicialmente pensando en comunidades de dimensiones reducidas y bajo las condiciones propias de una sociedad agraria, basándose en la presunción de que debía existir una absoluta equivalencia entre la igual distribución de poder político y la igualación de posiciones sociales. En este sentido, sus diferencias con la democracia representativa se situaban tanto en el mecanismo formal —participación directa frente a representación— como en el mayor acento puesto en la transformación de las estructuras sociales. Para Rousseau, además, incorporaba una lectura igualitaria de las ideas de virtud cívica y ciudadanía activa propias de la tradición republicana de los siglos XVI y XVII ¹⁹, ideas que, inspiradas en la teoría política griega, habían contribuido desde el Renacimiento a identificar el bien público con el bienestar de la comunidad y habían otorgado a la participación popular, aunque fuera parcial y tuviera que ser moderada por las prerrogativas del grupo dirigente, un valor positivo como condición para la armonía social. Con la revolución industrial y los cambios socioeconómicos que acompañaron la emergencia del capitalismo, la democracia directa se asociaría con diversas corrientes ideológicas del socialismo temprano ²⁰, y, en consecuencia, con la comunidad de bienes, la igualación de rentas y el desarrollo de la producción para la satisfacción de las necesidades de todos. La democracia directa era vista intuitivamente como algo consustancial a la organización política de una sociedad sin diferencias sociales y, por lo tanto, sin intereses en conflicto. Marx ²¹ fue todavía más lejos y pensaba en la democracia directa no ya como un sistema de gobierno, sino más bien como una técnica de gestión colectiva al final del largo camino hacia una sociedad sin clases, infiriendo que el corolario lógico de la misma era la disolución

¹⁶ Para analizar las similitudes entre los procesos de transición hacia la democracia representativa en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos hasta la Primera Guerra Mundial, *vid.* HERMET (1983), caps. I y II.

¹⁷ Para un resumen sobre el pensamiento de los Cavadores y, particularmente, sobre Gerrard Winstanley, que en *The Law of Freedom* (1652) trazó la imagen utópica de una república igualitaria, *vid.* SABINE (1937), pp. 362-366. Existe una discusión sobre hasta qué punto el utopismo social anterior —como el que aparece en *La ciudad del sol* (1602) de Campanella, cuya organización política tiene como centro una asamblea que se reunía periódicamente y donde participaban todos los adultos, hombres y mujeres, mayores de veinte años— puede ser considerado un precedente de la democracia.

¹⁸ Sobre la teoría política de Rousseau y sus distintas interpretaciones puede consultarse R. DE RATHÉ (1950): *Rousseau et la science politique de son temps*, Vrin, París, 1950; J. W. CHAPMAN, (1956): *Rousseau, Totalitarian or Liberal?*, Columbia University Press, Nueva York, 1956; y J. SHKLAR (1969): *Men and Citizens*, Cambridge University Press, Londres, 1969. Para una introducción, *vid.* Iring FETSCHER, «La Ilustración en Francia», en Vallespín (1990-1994), vol. 3, y Ronald GRIMSLY (1973): *La filosofía de Rousseau*, Alianza, Madrid, 1973, caps. 2, 3, 5 y 7.

¹⁹ Sobre el pensamiento republicano en los siglos XVI-XVIII, tanto en sus versiones aristocráticas como protodemocráticas, *vid.*, F. VENTURI, (1972): *Utopia e riforma nell'illuminismo*, Einaudi, Turín, 1972; para una introducción al republicanismo inglés del siglo XVII, *vid.* SABINE (1937), XXV.

²⁰ Para la evolución de las ideas socialistas, puede consultarse la clásica *Historia general del socialismo* coordinada por Jacques DROZ, 8 vols., Destino, Barcelona, 1985.

²¹ Para una introducción a Marx y la democracia directa *vid.* HELD (1987), cap. 3.

del Estado y el fin de la política como dominación. Aunque puede parecer paradójico, la consolidación de la democracia representativa debe mucho al impulso del movimiento obrero y las diversas corrientes del socialismo, orientados en muchos casos a una insistente beligerancia en la necesidad de una mayor participación política. En este sentido, puede afirmarse que la democracia directa representó un poderoso desafío frente a aquellos que querían limitar la misma democracia representativa ²².

3. EL PARADIGMA TEÓRICO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL DESDE UNA PERSPECTIVA FORMAL

Los teóricos liberales contemplaban la democracia representativa como un asunto que afectaba primordialmente a la organización política *formal* del Estado y no a un ideal unitario sobre la vida buena o la organización de la sociedad. Sin embargo, bajo esta aparente neutralidad de la aproximación de los teóricos liberales a la democracia en el período entre 1830 y los prolegómenos de la Primera Guerra Mundial podemos advertir una determinada concepción del Estado, que denominaremos el paradigma teórico de la *democracia liberal*. En tal paradigma se amalgamaron aportaciones diversas y, a veces, contradictorias, que todavía hoy son utilizadas con frecuencia. Para los teóricos de la tradición liberal, el Estado era una realidad artificial y convencional, necesaria para resolver los conflictos de una sociedad caracterizada por intereses contrapuestos y asegurar la libertad y la autonomía moral de los individuos. Las relaciones entre Estado y sociedad se fundaban en la creencia de que, ante la imposibilidad de que convenciones y códigos sociales espontáneos evitaran que se produjeran enfrentamientos entre los individuos, el Estado ordenaba las relaciones entre los individuos mediante reglas de no interferencia en relación con la libertad de terceros y la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El objetivo del Estado democrático era, o bien proteger *derechos de la persona* que se consideraban universales y consustanciales a la naturaleza humana y, en consecuencia, anteriores al Estado, e *inalienables* —en la versión contractualista del liberalismo—, o bien la esfera de acción de los individuos como seres sociales libres frente a la amenaza de sus semejantes o la arbitrariedad de los gobernantes —en la versión utilitarista del liberalismo—, o bien ambas cosas al mismo tiempo. Para realizar estos objetivos se postulaban un conjunto de *garantías* de los ciudadanos frente al Estado, unas en la esfera social —como la libertad de expresión, de reunión y de asociación— y otras en la esfera estatal —sufragio activo y pasivo—. Para considerar que una forma de gobierno era una democracia, pues, los individuos debían tener una influencia decisiva y predominante a través de estas garantías en la configuración y acción del Estado, una autoridad que tomaba *equitativa-mente* decisiones que debían ser respetadas universalmente por la sociedad en su conjunto y que eran de obligado cumplimiento para los individuos sobre los que se aplicaban. Las nociones de respeto universal y obligado cumplimiento se derivaban de la premisa de influencia decisiva y predominante de los individuos en la confi-

²² Para una visión actual de la relación entre socialismo y democracia, *vid.* Anthony GIDDENS, *Más allá de la izquierda y la derecha*, Cátedra, Madrid, 1996, caps. 2 y 3.

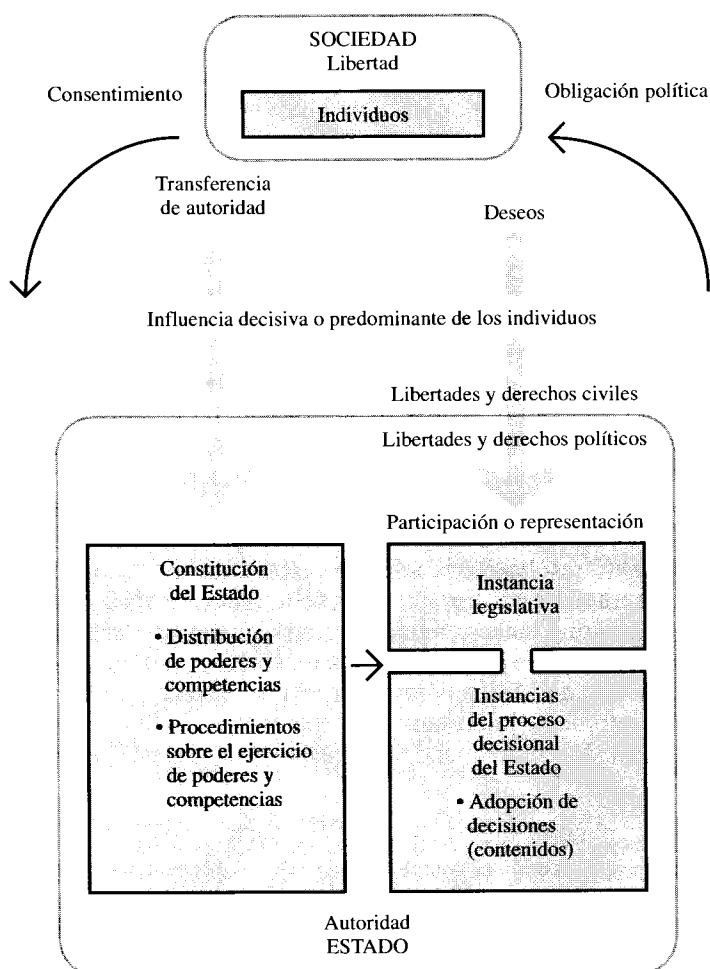
guración y acción del Estado: en la medida en que tal influencia existía y que las garantías eran respetadas, se consideraba que aquello que distinguía una democracia de cualquier otra forma de gobierno era que la autoridad de los que gobernaban era ejercida con el *consentimiento* de los gobernados y que este consentimiento generaba la *obligación política* de los gobernados, es decir, el sometimiento de los individuos al Estado y sus decisiones. Si lo característico del Estado en cuanto sistema organizativo era la determinación sobre *quiénes* tenían poder o competencia para la adopción de tales decisiones y sobre *cómo* podían hacerlo, la cuestión básica residía entonces en delimitar el abanico de decisiones que correspondían a cada uno de estos «quienes» y establecer los procedimientos equitativos mediante los cuales las decisiones serían adoptadas una vez definido el ámbito decisional respectivo. En el paradigma de la democracia liberal se presuponía, en primer lugar, que los individuos que formaban la sociedad tenían una influencia decisiva o predominante tanto en la fijación de las normas que regulaban qué poderes y competencias correspondían a las diferentes instancias del Estado como en la fijación de normas derivadas que regulaban el ejercicio de los poderes y competencias fijados por las normas anteriores. Este entramado de normas que distribuían poderes y competencias y establecían procedimientos era lo que se denominaba la *constitución* del Estado, que al menos debía sancionar tanto las reglas sobre no interferencia en relación con terceros y la igualdad ante la ley como las garantías. Sin embargo, la influencia de los individuos que formaban la sociedad en las normas que regulaban tanto los ámbitos decisionales como los procedimientos mediante los cuales se adoptaban las decisiones era un requisito necesario, pero no suficiente, para que una forma de gobierno fuera una democracia. Además, las normas que fijaban los procedimientos debían tener en cuenta que la influencia decisiva o predominante de los individuos tenía necesariamente que mantenerse en relación con los *contenidos* de las decisiones adoptadas mediante su *participación* o *representación* en el proceso decisional de un modo continuado. La noción de participación denotaba que la influencia en las instancias del proceso decisional era ejercida mediante la presencia de todos los individuos en la instancia decisional o mediante algún procedimiento que permitiera que expresaran directamente su opinión, como el referéndum o la consulta popular, mientras que la noción de representación denotaba que la influencia en el proceso decisional era ejercida mediante un cuerpo restringido de individuos que eran elegidos y actuaban en nombre del resto. La participación y la representación se articulaban mediante un determinado esquema de prelación de las instancias decisionales del Estado —la supremacía del legislativo sobre el ejecutivo y el judicial— y la vinculación de las garantías con los procedimientos equitativos mediante los cuales la *instancia legislativa* orientaba el conjunto del proceso decisional.

El conjunto de normas sobre la organización política del Estado en el paradigma liberal implicaba, pues: 1) que la constitución del Estado, en tanto normas sobre ámbitos decisionales y sobre procedimientos de adopción de decisiones, respondía a la *transferencia* de una autoridad que en último termino radicaba en los individuos que formaban la sociedad, transferencia que se realizaba en el momento que los individuos influyen de un modo decisivo o predominante en la constitución del Estado y 2) que los contenidos de las decisiones adoptadas incorporaban los *deseos* de los individuos mediante su representación o participación en la instancia legislativa del proceso decisional. La influencia decisiva o predominante de

los individuos definía tanto el grado de legitimidad institucional del Estado —cuanta más influencia decisiva o predominante tuvieran los individuos en su constitución, más legítimas serían las normas que lo rijan— como el grado de legitimidad de las decisiones adoptadas —cuanta más influencia decisiva o predominante tuvieran los individuos en proceso decisonal, más legítimas serían las decisiones adoptadas—. La Figura n.º 3 muestra, de modo resumido, el enfoque de la democracia liberal como un paradigma teórico que regulaba las relaciones entre Estado y sociedad:

FIGURA N.º 3

El paradigma teórico de la democracia liberal desde una perspectiva formal



4. EL PARADIGMA TEÓRICO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL DESDE UNA PERSPECTIVA SUSTANTIVA

Si el paradigma teórico de la democracia liberal, descrito desde una perspectiva formal, no suponía que la democracia debía articularse de un modo más concreto, desde una perspectiva sustantiva se plantearon, en cambio, dos modelos distintos dentro del paradigma, el «protector» y el «desarrollista», según la terminología acuñada por Macpherson y Held²³, que corresponderían al modelo *liberal democrático* y al modelo *democrático republicano*. Si ambos coincidían en las reglas formales que apuntaban a un método en relación con el proceso decisonal del Estado, las prescripciones que podían extraerse de los mismos eran muy distintas.

A partir de las últimas décadas del siglo XIX, las dificultades de los teóricos liberales para integrar los derechos civiles y políticos y la presunción de autogobierno moral de los individuos con la dimensión negativa de la libertad propia del liberalismo eran evidentes, tanto por razones de consistencia teórica como de adaptación al entorno histórico. En primer lugar, la tradición liberal había planteado la libertad como ausencia de coacción, es decir, como el reconocimiento por parte del Estado de las posibilidades de elección de los individuos como seres independientes, limitadas sólo por la regla de no interferencia en relación con la libertad de terceros; asimismo, se consideraba que los derechos civiles y políticos, si bien debían ser sancionados por el ordenamiento jurídico del Estado, sólo podían ser implementados si existía una voluntad individual en este sentido. Sin embargo, pronto fue evidente que los derechos civiles y políticos, por sí mismos, no aseguraban el autogobierno moral de los individuos y, todavía más, que los propios derechos civiles y políticos sólo podían justificarse recurriendo circularmente a la presunción de autogobierno moral, en la medida en que las posibilidades de elección o el comportamiento activo en relación con tales derechos dependían en realidad del valor que cada individuo pudiera asignar a la elección efectiva de una posibilidad o un comportamiento. En el marco de una antropología individualista, el valor asignado dependería de la capacidad y el talento, pero, como ya había intuido John Stuart Mill²⁴, también de la educación como elemento determinante para el desarrollo de la capacidad y el talento y de las condiciones vitales relacionadas con la subsistencia, la salud o la adquisición material. Mill intentó resolver el problema en *Sobre la libertad* (1859) enunciando explícitamente de un modo distinto la regla de no interferencia. Ésta no sólo se refería a las acciones individuales singulares, sino al agregado de acciones individuales de las que resultaba un «perjuicio» a los demás, lo que abrió las puertas, como luego razonaría el mismo Mill, a la intervención del Estado para evitar el perjuicio. Ello comportaba introducir importantes excepciones en lo que entonces parecía un principio inamovible del credo liberal, la doctrina económica del *laissez-faire*²⁵. Des-

²³ Vid. MACPHERSON (1977), caps. II y III; y HELD (1987), caps. 2 y 3.

²⁴ Para una breve introducción al pensamiento de MILL sobre la democracia, vid. DALMACIO NEGRO (1985): «Presentación» a la edición en castellano de *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985; dos interpretaciones distintas en MACPHERSON (1977), pp. 65-86 y en HELD (1990), pp. 109-131.

²⁵ Sobre este aspecto del pensamiento de MILL vid. particularmente GREEN (1981).

de un punto de vista filosófico, el liberalismo radical posterior a Mill, por una vía convergente a la del republicanismo democrático, empezó a postular las nociones de derechos económicos, sociales y culturales mínimos e igualdad de oportunidades, cuya fundamentación última se remitía al autogobierno moral, no ya desde el iusnaturalismo propio de las teorías contractualistas, sino desde una ética neokantiana. Desde 1870 hasta 1914, pensadores e ideólogos como Hobhouse²⁶ y Green²⁷ en Inglaterra, Fouillée, Bourgeois y Buisson²⁸ en Francia o Naumann²⁹ en Alemania, exploraron los fundamentos normativos para justificar el autogobierno moral de los individuos en su condición de ciudadanos socialmente integrados gracias a las políticas activas de un Estado democrático.

En segundo lugar, a partir de 1880, la revolución industrial se aceleró con tal intensidad que cambió completamente la estructura económica y social de Europa occidental. El avance generalizado del sector industrial frente al sector agrario, el crecimiento de los núcleos urbanos y la consolidación de una clase obrera cada vez más organizada y numerosa, junto con la mayor movilidad social y la multiplicación de los actores políticos que resultaba de la extensión del sufragio en los Estados liberal-constitucionales, obligaron a plantear medidas institucionales que contribuyeran a mantener la estabilidad política y el equilibrio social. Tales medidas, en forma de una legislación social, no deben vincularse necesariamente a la instauración de sistemas de gobierno democráticos —como demuestra la extensa legislación social de la Alemania guillermina hacia 1890, uno de cuyos efectos inmediatos fue, precisamente, que los movimientos democráticos quedaron incapacitados para utilizar la reforma social como un argumento en favor de una mayor democratización (Baldwin, 1990)—, pero sí que correspondían, en parte, a la lógica de inclusión política de la extensión del sufragio, uno de cuyos resultados fue la creciente inclinación reformista de los socialistas y el establecimiento de alianzas entre la izquierda liberal-radical o republicana y los socialistas moderados.

Entre 1880 y 1920, pues, se configuraron dos modelos dentro del paradigma teórico de la democracia liberal, uno tendente a conservar los elementos que caracterizaban la tradición clásica del liberalismo y otro fuertemente influido tanto por la revisión del liberalismo a partir de Mill y los presupuestos del republicanismo democrático, como por los nuevos desafíos de la sociedad industrial y la práctica reformista del socialismo. Mientras el primero concebía el Estado como un instrumento de protección de los mínimos necesarios para asegurar la libertad de los individuos fuera del Estado y la democracia como un proceso decisonal formal, el segundo asumía que el Estado debía fomentar determinados bienes colectivos que garantizaran la autonomía efectiva de los individuos en cuanto a oportunidades sociales, en la medida en que se otorgaba a la libertad un valor

²⁶ Sobre Leonard HOBHOUSE, puede consultarse S. COLLINI (1979): *Liberalism and Sociology: Hobhouse and Political Argument in England, 1880-1914*, Cambridge University Press, 1979.

²⁷ Sobre Thomas H. GREEN, puede consultarse M. RICHTER (1964): *The Politics of Conscience: Green and His Age*, University Press of America, 1983.

²⁸ Sobre las corrientes de pensamiento vinculadas al republicanismo democrático francés, puede consultarse la extensa bibliografía que aparece en NICOLET (1982).

²⁹ Sobre Friedrich NAUMANN, puede consultarse H. BACK y U. GALM (1979): *Friedrich Naumann* (versión en castellano), Fundación Naumann, Bonn-Bad Godesberg, que incluye una referencia bibliográfica de las fuentes y estudios más importantes.

material que no debía ser mediatizado por la desigualdad, y que la democracia no sólo era un proceso decisonal formal, sino también sustantivo, como una de las pautas configuradoras del desarrollo colectivo. Si en el modelo de la democracia liberal clásica el proceso decisonal tenía la función básica de limitar el poder de los gobernantes gracias a la representación de los ciudadanos en un Estado que debía tender a ser neutro frente a la sociedad, en el modelo de la democracia liberal positiva tenía la función de asegurar el comportamiento y compromiso activo de los ciudadanos con un Estado orientado hacia la justicia redistributiva, anunciando las tendencias que, después de la Segunda Guerra Mundial, conducirían al Estado de bienestar. El cuadro siguiente —Figura n.º 4— resume las características comunes y las diferencias éntre ambos modelos.

FIGURA N.º 4

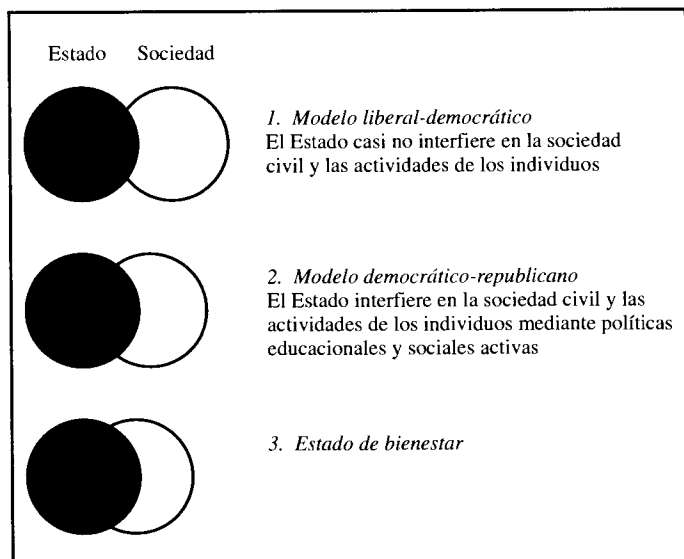
Características comunes y diferencias de los modelos liberal-democrático y democrático-republicano, circa 1880-1920

Características comunes	
Todos los individuos deben ser libres en su capacidad de deliberación, juicio y acción moral y en la orientación que quieran conferir a su vida privada.	
Todos los individuos disfrutan de ciertos derechos básicos como precondition de su capacidad moral, tales como el derecho a la vida, es decir, a no ser privado de la misma, o el derecho a la libertad personal, es decir, a no ser forzado a ejecutar la voluntad de otras personas.	
Igualdad ante la ley y separación de poderes.	
Todos los ciudadanos disfrutan de metaderechos civiles relacionados con el proceso decisonal del Estado: libertad de expresión, reunión y asociación; derecho a voto y derecho a ser elegido para cargos públicos.	
Parlamento representativo, pluralismo político y elecciones libres.	
Diferencias	
Modelo liberal-democrático	Modelo democrático-republicano
Ciudadanía pasiva; restricciones a la participación de los ciudadanos en el proceso político; parlamento con poderes reducidos.	Ciudadanía activa; pretensión de ampliación de la participación en el proceso político; parlamento con amplios poderes.
Insistencia en el derecho a la propiedad y en la división de la sociedad en clases; mantenimiento del <i>statu quo</i> .	Insistencia en el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas y otros derechos sociales y culturales; pretensión de amortiguación de las diferencias de clase.
El mercado como mecanismo de autorregulación social.	Subordinación del mercado al respeto del principio de igualdad de oportunidades.
Estado mínimo y políticas gubernamentales orientadas estrictamente a la protección de los derechos básicos.	Estado interventor y políticas gubernamentales activas orientadas al desarrollo educacional y social de los individuos.

En la práctica, ninguna de las democracias representativas hacia 1920 se ajustaba exactamente a ninguno de estos dos modelos ideológicos, pero las elites políticas o los movimientos y partidos democráticos los utilizaron de un modo recurrente para justificar la legitimidad de la democracia representativa y, sobre todo, algunos o muchos de sus principios subyacen en el ordenamiento jurídico fundamental de las democracias desde el siglo XIX hasta la actualidad. Tales modelos no eran una mera idealización, sino que encarnaban dos corrientes de opinión ampliamente extendidas, con efectos sobre las políticas gubernamentales. Dos ejemplos prototípicos pueden reconocerse, por ejemplo, en los sucesivos gobiernos liberales de Giolitti en Italia y el programa de 1907 del Partido Radical francés (Nicolet, 1957; 43-48) y el desplazamiento del primer modelo en favor del segundo a partir de 1918 en Estados democráticos como Gran Bretaña, Francia o los países escandinavos estuvo relacionado con las demandas cada vez más intensas de unas clases medias y trabajadoras que, al acceder al sufragio, veían incrementada su capacidad de influencia en el sistema de gobierno. Visto desde la óptica del paradigma teórico de la democracia liberal, las relaciones entre Estado y sociedad estaban experimentando un cambio de largo alcance —tal como refleja la Figura n.º 5—, cuyas consecuencias sólo serían percibidas mucho más tarde.

FIGURA N.º 5

La evolución de las relaciones entre Estado y sociedad y la evolución de los modelos de la democracia liberal



II. LAS TEORÍAS DE LA DEMOCRACIA EN EL SIGLO XX

1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento del derecho al voto a la población adulta masculina ha sido considerado tradicionalmente un indicador de la existencia de un sistema de gobierno democrático. Sin embargo, de acuerdo con la evolución de la democracia representativa en el largo período de formación histórica de la misma, entre 1770 y 1920, parece obvio que este indicador es un espejismo si se atiende al carácter transicional del establecimiento de la democracia representativa en aquel grupo de países donde ha tenido una duración más estable —Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Suiza, el Benelux y los países escandinavos—. Asimismo, tiene fuertes limitaciones para incorporar un conjunto de países con experiencias democráticas significativas —como la República de Weimar en Alemania—, pero que no lograrían consolidar regímenes democráticos hasta después de 1945, así como las inestables democracias latinoamericanas, cuyos orígenes se remontan también al siglo pasado. La adscripción de muchos otros países a la democracia hasta la actualidad y los colapsos y oscilaciones de los regímenes democráticos es lo que ha llevado a algunos estudiosos, como Dahl, a fijar un criterio que permitiera un tratamiento tanto sincrónico como diacrónico para ubicar los sistemas de gobierno democráticos. Esta estrategia de definición de un umbral, si bien poco adecuada para comprender los supuestos legitimadores de la democracia desde el punto de vista de su contextualización histórica y filosófica, posibilita, una medición escalar. Los intentos de medición³⁰ han sido numerosos y uno de los más significativos, el desarrollado por Gastil (1980), se ha realizado mediante dos escalas relacionadas con las garantías, una relativa a los derechos políticos y otra a los derechos civiles. La primera escala se establece de acuerdo con la respuesta a las siguientes cuestiones: *a)* si las elecciones con sufragio universal prueban la existencia de competencia y oposición relevantes; *b)* si la oposición ha ganado recientemente las elecciones; *c)* si existen diversos partidos políticos; *d)* si existen candidatos independientes; *e)* si los candidatos y las votaciones son auténticos; *f)* si los elegidos tienen un poder efectivo; *g)* si los líderes en el poder han sido elegidos recientemente; *h)* si existen auténticas elecciones locales; *i)* si el régimen está libre del control de los militares, y *j)* si el régimen está libre del control de otro país. La segunda escala se establece de acuerdo con las siguientes: *a)* si existe una tasa alta de alfabetización; *b)* si existen medios de comunicación independientes; *c)* si existe tradición de libertad de prensa; *d)* si los medios de comunicación están libres de censura o equivalentes; *e)* si se producen discusiones públicas abiertas, y *f)* si el poder judicial es efectivamente independiente. Los resultados de las dos escalas se cruzan para obtener una determinada puntuación que señalaría el umbral mínimo. La estrategia de Gastil, como otras del mismo tipo, presenta la dificultad de lo ambiguo de muchas de estas cuestiones aplicadas a países cuyas características no son las mismas que las de las sociedades industriales avanzadas de las democracias occidentales y, asimismo, minusvalora

³⁰ Para un estudio en detalle de los indicadores de democratización, *vid.* BEETHAM (1995).

los factores relacionados con el bienestar social y la estructura económica e insiste en el proceso decisional formal.

Junto a la medición escalar se han elaborado, además, diversas tipologías con la pretensión de lograr una clasificación razonable de los sistemas de gobierno democráticos desde una perspectiva funcional y comparativa. A la tipología tradicional de Duverger (1951), elaborada sobre la base de las relaciones entre legislativo y ejecutivo y los sistemas de partidos, se le añadió la de Almond (1966), basada en el estudio de los subsistemas de partidos, grupos de interés y *mass media*, y, más recientemente, la de Lijphart (1984), que diferencia entre dos polos extremos —modelo Westminster y modelo de consenso— entre los que se ubicarían todos los regímenes democráticos conocidos de acuerdo con características como las relaciones ejecutivo-legislativo, la naturaleza del legislativo, el número de partidos y las fracturas sociopolíticas, los sistemas electorales, el grado de centralización de la administración, el ordenamiento constitucional y la existencia de técnicas de democracia directa.

Frente a estos intentos de aproximación eminentemente descriptiva, las teorías democráticas en el siglo XX han mantenido una gran diversidad de enfoques, en los que se entrecruzan planteamientos prescriptivos y descriptivos. Excepto aquellas que son teorías normativas puras, el resto no tienen como punto de partida el debate ideológico sobre la democracia como se había iniciado en el siglo XIX, sino que quieren convertir el gobierno democrático en un objeto de estudio sobre el que se aplicarían diferentes herramientas de las ciencias sociales. En esta segunda parte, agruparemos las teorías de la democracia en el siglo XX en tres grandes grupos que, más por comodidad expositiva que por corresponderse realmente con el área de conocimiento de aquellos que las formularon, denominaremos teorías *sociológicas*, *económicas* y *filosóficas*. El objetivo fundamental de las primeras, ejemplificado en el debate entre elitistas y pluralistas, se centra fundamentalmente en el estudio de cómo se distribuye el poder en las sociedades democráticas avanzadas. Las segundas centran su atención en las reglas de decisión y en la construcción de modelos analíticos que simplifiquen el proceso político. Finalmente, el tercer grupo recoge algunas aportaciones anteriores sobre los fines de la democracia —particularmente, las aportaciones relacionadas con el modelo democrático-republicano— para ubicarlas en el marco de los actuales Estados de bienestar, centrándose especialmente en la justicia distributiva, la neutralidad del Estado frente a las diferentes concepciones de la vida buena y la necesidad de afrontar nuevas formas de participación que contribuyan a la mejor gobernabilidad de nuestras complejas sociedades e instituciones.

2. LAS TEORÍAS SOCIOLÓGICAS

Aunque tanto el elitismo como el pluralismo son concepciones generales sobre la estructura y naturaleza de las democracias representativas en el siglo XX, sus principales desavenencias pueden resumirse en su diferente forma de analizar la distribución del poder en las sociedades con sistemas de gobierno democráticos. Ambos modelos se caracterizan por un elevado grado de realismo y prestan una especial

atención al funcionamiento efectivo de las instituciones y a los procesos de decisión.

A) *El elitismo*

La actitud general de los elitistas puede ejemplificarse con las siguientes palabras de Ostrogorski (1880): «La función política de las masas en una democracia no es la de gobernar, probablemente nunca serán capaces de hacerlo [...]. Siempre gobernará una pequeña minoría, en democracia lo mismo que en autocracia. La propiedad natural de todo poder es concentrarse, es como la ley de gravitación del orden social. Pero es necesario que la minoría dirigente sea mantenida en jaque. La función de las masas en democracia no es gobernar, sino intimidar a los gobiernos». En nuestra presentación, distinguiremos tres etapas en la evolución del elitismo: el *elitismo clásico*, el *elitismo democrático o competitivo* y el *neELITISMO*.

a) El elitismo clásico: Pareto, Mosca y Michels

El elitismo clásico se desarrolló especialmente en el centro y sur de Europa, en países donde todavía no se había institucionalizado plenamente un Estado democrático o donde tal institucionalización era precaria. Se trata de un enfoque asociado especialmente con los trabajos de Wilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) y Robert Michels (1875-1936). Todos ellos compartían una desconfianza radical frente al proyecto ilustrado, una actitud desencantada frente a la evolución hacia la democracia de las sociedades modernas industrializadas y pretendían cuestionar las premisas clave del pensamiento político anterior sobre la organización del gobierno y la relación entre el Estado y la sociedad civil, así como sentar las bases de una nueva forma de entender las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular. Su tesis de fondo era que en cualquier sociedad sólo una *minoría detentaba el poder en sus diversas formas*. Aunque los elitistas coincidían con los marxistas en que las sociedades pasadas habían estado dirigidas por minorías, discrepaban de ellos en dos aspectos fundamentales: 1) no creían que la desigualdad del poder político estuviera asociada directamente con las diferencias en los recursos económicos y 2) consideraban que cualquier sociedad futura estaría también sometida a un gobierno minoritario. Para el elitismo clásico, era la negación de esta desigualdad inevitable y la creencia de alcanzar una sociedad sin clases lo que otorgaba al marxismo su carácter de una pseudociencia que ocultaba su intencionalidad ideológica tras una fachada de terminología científica. Llevados por su aguda visión crítica de los gobiernos parlamentarios, algunos teóricos elitistas —como Pareto o Michels— llegaron incluso a aprobar los movimientos totalitarios del período de entreguerras.

Para Pareto, cualquier campo de la actividad humana generaba su propia elite y podía inferirse de la observación que la historia se caracterizaba por su perpetua circulación de las elites y las oligarquías. Pareto tomó prestadas dos cate-

gorías de Maquiavelo, los zorros y los leones, como polos opuestos que ilustraban las características de las elites gobernantes. Los zorros —que Pareto identificaba con las elites de los regímenes democráticos— eran inteligentes, astutos y emprendedores; gobernaban para tratar de ganarse el consentimiento de los gobernados y no estaban preparados para usar la fuerza. Sin embargo, su humanitarismo pasado de moda los conducía en situaciones de crisis hacia el compromiso y el pactismo y, en consecuencia, cuando finalmente sus esfuerzos para lograr una solución política fracasaban, su sistema de gobierno quedaba irremisiblemente debilitado. Los leones representaban lo contrario: partidarios del *statu quo* tanto respecto al Estado como a la sociedad civil, defendían el orden, la religión y la ortodoxia política. Fríos y sin imaginación, recurrían a la fuerza para alcanzar o mantener su posición. Según Pareto, las cualidades de zorro y león eran excluyentes: la historia consistía en un incesante proceso de cambio entre estos dos tipos de elite. Las elites estaban sometidas a un circuito permanente de renovación, circulación y reubicación que mostraba que la historia era un *cementario de aristocracias*. La concepción paretiana de la historia como un «cementerio de aristocracias» se interpretó como una variante de la teoría de Marx sobre la historia como «lucha de clases». Sin embargo, Pareto rechazaba el economicismo marxista, arguyendo que la economía se basaba en una presunción de racionalidad de las acciones individuales y omitía que estas acciones estaban determinadas, en general, más por los sentimientos que por la razón. Sostenía que el dominio de una elite era inevitable en cualquier sociedad organizada y presentaba la democracia como una meta irrealizable: el advenimiento del sufragio universal y de elecciones democráticas no podía comportar un cambio político real.

Con una terminología distinta, Mosca sostenía que en toda sociedad concurrían una clase dominadora y otra dominada. La primera se configuraba como una minoría organizada que perseguía mantenerse en el poder mediante una *fórmula política* que empleaba en su beneficio. Integraban la fórmula política aquellas representaciones de carácter cultural e ideológico que legitimaban a la clase política que las publicitaba y, al mismo tiempo, cohesionaban a sus miembros. Mosca rechazó dar a esta idea un carácter abstracto: cada clase dominante tendría sus propias fórmulas políticas y éstas decaerían periódicamente, de modo que serían sustituidas por nuevas fórmulas, útiles a una nueva clase dominante. Al igual que Pareto, Mosca veía las instituciones democráticas como completamente impotentes, creía que la progresiva extensión del sufragio no convertía las sociedades en más permeables al cambio político y dirigió constantes ataques contra todos aquellos que consideraban que las mejores sociedades eran aquellas en las que gobernaba la mayoría. Desde el punto de vista de la ciencia política, preguntarse si la democracia así entendida era el régimen mejor o peor carecía de sentido, por la sencilla razón de que tal régimen ni había existido ni existiría jamás: «la base legal o racional de todo sistema político que admite la representación de las grandes masas populares determinada por las elecciones es una mentira». Mosca fue partidario al final de su vida de una concepción de la democracia como *renovación gradual o total de la clase dirigente*, si bien quería ver aplicada esta renovación con circunspección y atemperada por el principio aristocrático de la herencia —criticó la extensión del sufragio introducida en Italia por la ley electoral de 1882 y, como diputado, tomó neta-

mente partido contra la más amplia extensión que propuso la ley electoral de 1912—. «Que la teoría abstracta de la democracia sea errónea», afirmó, «no significa que la práctica de las democracias haya de condenarse de pleno y desde todos los puntos de vista. La democracia, en la realidad de los hechos, ha sustituido un método de selección de la clase política por otro: y no puede decirse que la sustitución haya sido mala, especialmente si el nuevo criterio no se aplica de manera demasiado exclusiva y uniforme y otros lo atemperan. Debemos a la democracia, al menos en parte, el régimen de discusión en que vivimos; le debemos las principales libertades modernas: las de pensamiento, prensa, asociación. En la actualidad, el régimen de libre discusión es el único que permite a la clase renovarse, que la mantiene a raya, que la elimina casi automáticamente cuando no corresponde ya a los intereses del país» (Mosca, 1912: 334-335).

Finalmente, Michels perseguía demostrar que todas las organizaciones estaban sujetas a dominación oligárquica. Para ello examinó un caso extremo: los partidos socialistas, que teóricamente pretendían regir su actividad por el principio de democracia interna. En el seno de toda organización coexistirían dos fenómenos interrelacionados: la jerarquía y la burocracia. La complejidad de las organizaciones comportaba la aparición de especialistas en resolver las cuestiones que las mismas generaban. Estos especialistas gozarían de una superioridad técnica sobre la que fundamentar su poder y su capacidad de liderazgo se basaría en el manejo de datos que escaparían a los miembros de base. Junto con esta superioridad técnica, perfiló la necesidad psicológica de las masas de tener líderes a los que venerar. Esa conjunción llevó a Michels a negar la posibilidad de sistemas democráticos en las sociedades de masas —en sus últimos escritos llegaría a aproximarse al fascismo— y a ser conocido como el inventor de la *ley de hierro de la oligarquía*.

b) El elitismo democrático: Max Weber y Joseph A. Schumpeter

a') Max Weber (1864-1920)

La visión de Weber sobre el poder y la dominación del Estado representa un significativo y sofisticado desarrollo del pensamiento elitista. Al igual que Mosca, Pareto y Michels, Weber consideraba que el creciente protagonismo de las masas en la política no modificaba la realidad de la dominación de la minoría —«la acción política se rige siempre por el *principio del pequeño número*, esto es, el de la superior capacidad política de maniobra de los pequeños grupos dirigentes» (Weber, 1917: 167)—, sino más bien los métodos mediante los cuales ésta era seleccionada y las cualidades requeridas para que ejerciera efectivamente el poder. El advenimiento de la democracia había hecho cambiar las normas que regían esta selección, pero no el proceso de selección en sí mismo. La justificación weberiana de la democracia se basaba, pues, en que el papel de las masas adoptaba, gracias a la democracia, una forma ordenada, lejos de la agitación y la irracionalidad³¹. Por más

³¹ En *Economía y sociedad*, WEBER concebía la democracia únicamente como un procedimiento de «reinterpretación» del liderazgo carismático en un sentido antiautoritario.

que la extensión del sufragio universal fuera inevitable, dado que toda limitación del mismo era incompatible con la naturaleza intrínseca de las instituciones modernas, ello no significaba necesariamente que las masas asumieran el protagonismo político. Si las instituciones modernas —el capitalismo, la democracia e incluso el propio Estado— se fundamentaban en la igualdad formal, sin que existieran privilegios especiales reconocidos o garantizados por las leyes, era porque «nuestra exigencia del sufragio universal no es accidental. Su carácter mecánico se corresponde con la naturaleza del Estado moderno» (Weber, 1917: 169).

Sin embargo, el fenómeno que Weber consideraba más importante para analizar el devenir político de las sociedades de su tiempo no era tanto la extensión del sufragio como la creciente *burocratización del aparato del Estado* y la *progresiva oligarquización de las organizaciones políticas*. El carácter ambivalente que Weber atribuía a la burocracia —por un lado, un cuerpo indispensable para la realización de las funciones que requería la compleja administración del Estado y, por otro, un cuerpo que tendía a sobrepasar su ámbito de acción—, le llevó a plantear uno de los problemas fundamentales de la política moderna: *mantener la burocracia bajo control*. Tal control sólo era posible, en su opinión, mediante un parlamento fuerte, sin el cual, en un Estado de masas, la democracia estaría condenada a transformarse en un *gobierno de funcionarios*, como ejemplificaba la Alemania guillermina. El cese de Bismarck como canciller del Reich en 1890 había dejado el gobierno en manos de funcionarios, puesto que el Canciller de Hierro había acabado con todas las cabezas políticas que tenía en su derredor, creando un absoluto vacío en la dirección del Estado. A ello se unía la débil posición constitucional del parlamento. La constitución alemana establecía que el Reichstag no era solvente para la elección del gobierno y, además, existía un inconveniente adicional, que todo líder de partido que fuera designado para ocupar un ministerio tenía que renunciar a su puesto en el Reichstag, con lo que se veía privado del apoyo electoral que constituía la base de su poder político. Si a ello se añadía la tendencia a nombrar funcionarios para ocupar los puestos de ministros, el gobierno resultante era de índole totalmente funcional, carente de voluntad y responsabilidad políticas. ¿Cómo podía ser posible, se preguntaba Weber, preservar el individualismo y la libertad frente a este poderoso ímpetu de la burocracia? La única alternativa para evitar la dominación burocrática incontrolada era el desarrollo del parlamentarismo. La existencia de un parlamento fuerte no sólo era necesaria para reclutar a los líderes políticos, sino también porque éste era el lugar en el que los líderes contarían con los medios necesarios para su formación, gracias al debate político y la actitud negociadora propias de la actividad parlamentaria. En este sentido, su defensa de la democracia parlamentaria no se basaba en valores democráticos sustantivos, sino en la confianza de que las instituciones democráticas constituían la mejor garantía para la selección de un líder eficaz. Pero si no existía liderazgo político, si no existían políticos vocacionales capaces de afrontar este liderazgo y controlar la administración, las decisiones políticas pasarían a depender directamente de la misma y tendrían por resultado que estarían gobernados *por* y no *mediante* la burocracia.

El aumento de la burocracia suponía, paralelamente, la creciente oligarquización de los partidos políticos: «atendiendo a su estructura interna, y a medida



que aumenta el grado de racionalización de las técnicas electorales, todos los partidos han ido pasando a una forma burocrática de organización» (Weber, 1917: 137). La extensión del sufragio, con el consiguiente incremento del número de votantes, convertía la disputa por sus votos en una lucha encarnizada, de modo que los partidos generaban organizaciones cada vez más complejas para atraerlos. Este incremento organizativo suponía la aplicación de férreas normas de cohesión interna que obligaban tanto a sus miembros de base como a sus representantes en el parlamento y minaban cualquier posibilidad de auténtico debate político.

El problema del liderazgo es, pues, uno de los ejes fundamentales alrededor de los cuales se construye el pensamiento político de Weber. Sin embargo, a lo largo de sus escritos, mantuvo una posición ambivalente sobre cómo seleccionar dirigentes políticos de auténtica talla. Así, en *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada* (1917), sostuvo que el líder tenía que surgir necesariamente del parlamento. Sólo un sistema parlamentario podía suministrar líderes políticos cualificados que se convirtieran luego en los cargos directivos de la administración del Estado. Por el contrario, en *La forma futura del Estado alemán* (1918), Weber argumentó que el presidente debía ser plebiscitario, elegido por la masa de la población y no a través del parlamento, puesto que «un presidente del Reich elegido por el parlamento sobre la base de determinadas constelaciones y coaliciones de partidos es un hombre políticamente muerto cuando tal constelación se disgregue. Un presidente elegido por el pueblo como jefe del ejecutivo, patrocinador de cargos y eventualmente titular de un veto suspensivo y con competencias para disolver el parlamento y apelar al pueblo es el paladín de la auténtica democracia». Asimismo, en 1919, en una conferencia dictada en la Universidad de Múnich, *La política como vocación*, sostuvo que: «Sólo nos queda elegir entre la democracia caudillista o la democracia sin caudillos, es decir, la dominación de políticos profesionales sin vocación, sin esas cualidades íntimas y carismáticas que hacen al caudillo. Esto significa también lo que en las actuales contiendas dentro de un partido se conoce con el nombre de reino de las “camarillas” [...]. La perduración del sistema está asegurada además por la representación proporcional, tal como ahora está configurada. Es ésta una institución típica de la democracia sin caudillos, no sólo porque facilita el chalaneo de los notables para colocarse, sino también, porque para el futuro, da a las asociaciones de interesados la posibilidad de obligar a incluir en las listas a sus funcionarios. La única válvula de escape posible para la necesidad de contar con una verdadera jefatura podría ser el presidente del Reich, si es elegido plebiscitariamente y no por el parlamento» (Weber, 1919: 150-151). Esta cita ilustra claramente la diferencia existente entre el líder poderoso, elegido con la participación de toda la población, y el parlamento, como lugar en que encuentran su expresión los intereses grupales. Weber, en su campaña en favor de que el presidente fuera elegido plebiscitariamente, llegó incluso a defender que este sistema, y no el parlamentario, constituía la verdadera democracia. El derecho del pueblo a elegir a su líder directamente era la «Carta Magna de la auténtica democracia»; por el contrario, la supremacía del parlamento y su capacidad para elegir al presidente no eran sino «una burla del principio democrático para favorecer los trapeos entre parlamentarios». En Weber se daría, pues, junto con la defensa de

la necesidad del parlamento, la constatación de otra forma de selección de los líderes políticos generada por las nuevas condiciones de la sociedad de masas y, en consecuencia, la defensa sucesiva de dos *formas de selección de los dirigentes políticos*, la *parlamentaria* y la *plebiscitaria*, que mantendrían a lo largo de su obra un tenso antagonismo.

b') Joseph A. Schumpeter (1883-1946)

Schumpeter construyó una teoría elitista con una clara dimensión normativa. Distinguía lo que él llamaba la teoría clásica de la democracia de la suya propia, que entendía como *competencia por el liderazgo político*. La primera, dominante en el siglo XVIII, veía la democracia como un método de generar decisiones políticas a partir de las nociones de bien común y voluntad popular: «la filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser comprendida en la siguiente definición, el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad» (Schumpeter, 1942: 321). Schumpeter consideraba esta visión mítica y engañosa por diversas razones. Por un lado, consideraba inconsistente la idea de bien común, puesto que implicaba que todas las personas llegarían a estar de acuerdo gracias a un argumento racional; en realidad, los individuos mantienen profundas divergencias sobre cuáles son los valores más relevantes, raramente comparten objetivos similares y, cuando lo hacen, difieren en los medios idóneos para alcanzarlos. Por otro, aunque el bien común pudiera definirse de forma satisfactoria, no por ello resolvería los problemas particulares. Y, como consecuencia de la vacuidad del concepto de «voluntad general», pensaba que conectar ésta con la voluntad de los individuos concretos comportaba la aparición de dificultades de difícil resolución. La voluntad de los individuos no es normalmente clara y definida, en general no tiene en cuenta las circunstancias más generales y las consecuencias de determinados puntos de acción, y a menudo está manipulada por la publicidad, las presiones y, especialmente, los fenómenos de la psicología de masas. Por consiguiente, si los problemas relacionados con los destinos del pueblo no son planteados ni resueltos por el pueblo, sino por otras instancias y otros intereses, esta circunstancia debe hacerse patente.

Estas conclusiones llevaron a Schumpeter a proponer una teoría alternativa, según la cual el método democrático sería «aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas en que los ciudadanos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» (Schumpeter, 1942: 343). Según Schumpeter, esta nueva visión de la democracia sería mucho más realista, puesto que: 1) establece una analogía entre la competencia por el liderazgo y la competencia económica, que revela una variedad de caminos en los cuales esta competición puede expresarse; 2) refleja la relación entre democracia y libertad individual, dado que la competición presupone libertad de expresión y de prensa para que la gente pueda escoger sus líderes; 3) señala un criterio de distinción entre los gobiernos democráticos y los que no lo son; 4) evita el problema de igualar la voluntad del pueblo con la voluntad de una mayoría de

personas; 5) incluye la inevitabilidad de fenómenos competitivos «fraudulentos» y la de una tendencia constante, en toda democracia, al método autocrático, y 6) reconoce que el electorado tiene tanto la función de crear un gobierno como la de despedirlo —en el sentido de que acepta o deja de aceptar a un dirigente o a un grupo de dirigentes—, aunque reconociendo que a eso se reduce todo el «control» que pueda tener sobre ellos.

Schumpeter creía que su visión de la democracia tenía ciertas aplicaciones prácticas: ni el sistema presidencial ni el sistema parlamentario permitían abarcar la visión del electorado directamente, decidiendo quién debía conducirlo. Los partidos políticos no debían entenderse como grupos persiguiendo el bienestar público a través de los principios que habían adoptado, sino como mecanismos para articular la competencia política. La estabilidad de la democracia dependería de tener buenos líderes, probablemente una élite de expertos profesionales, los cuales deberían ocuparse de un espectro restringido de materias y estar asistidos por una burocracia estable y bien cualificada. El electorado no debería interferir en las decisiones de los líderes electos ni darles instrucciones, «pues el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría como infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos» (Schumpeter, 1942: 335). En suma, la democracia «no significa ni puede significar que el pueblo gobierne efectivamente en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar. La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle; pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber, la libre competencia entre los pretendientes al liderazgo por el voto del electorado. Ahora puede expresarse un aspecto de este criterio diciendo que la democracia es el gobierno del político» (Schumpeter, 1942: 362).

c) Nuevas perspectivas del elitismo

Tras la Segunda Guerra Mundial, el elitismo recibiría un nuevo impulso teórico gracias a Charles Wright Mills, quien en *La elite del poder* (1956) estudió la influencia de las elites sobre el ejecutivo de Estados Unidos, y a Walter Burnham, quien en *The managerial revolution* (1957) sostuvo que una nueva elite de gestores estaba en proceso de establecerse en todas las sociedades capitalistas. El trabajo de Mills fue el que tuvo un mayor impacto. En él establecía una gradación de la distribución del poder en tres niveles. En el superior, se situaba una elite de poder integrada por las principales jerarquías institucionales de la sociedad, es decir, el ejecutivo, las multinacionales más poderosas y el ejército. El solapamiento y conexión entre los líderes de estas instituciones creaba una elite relativamente coherente, cuya cohesión se basaba, según Mills, no sólo en las coincidencias estructurales de las posiciones de mando y de sus respectivos intereses objetivos, sino también en la acción directa que unos y otros llevaban a cabo para coordinar sus actuaciones a través de una red de relacio-

nes sociales compartida: idénticos orígenes sociales, relaciones familiares y personales, intercambio de posiciones de un sector a otro, etc. Mills sugirió que existía una *estrecha interrelación entre las elites económicas y las gubernamentales*. Mantuvo que la creciente centralización del poder en el ejecutivo federal había estado acompañada por el decreciente papel de los políticos profesionales y el ascenso de *outsiders* procedentes del mundo de los negocios. A pesar de ello, Mills deseaba distinguir su posición de las visiones marxistas. Consideraba que raramente las elites políticas, militares y económicas —dotadas de un considerable grado de autonomía— actuaban concertadamente y que, a menudo, estaban en conflicto, y proporcionó una de las críticas más importantes al pluralismo desde la perspectiva elitista al enfatizar que, lejos de ser un árbitro independiente del interés nacional, el *Estado estaba realmente dominado por una red de políticos, militares y directivos de multinacionales que moldeaban las políticas públicas en orden a conseguir sus fines*. Las tesis de Mills fueron apoyadas por estudios empíricos anteriores y posteriores centrados en el gobierno local, entre los que cabe destacar el trabajo de Hunter (1953) sobre la ciudad de Atlanta. Hunter negó todo valor a cualquier enfoque basado en la toma de decisiones. Los decisores, afirmó, no son autónomos, sino que responden a fuerzas sociales y a la tiranía de los intereses de los más fuertes, como los grupos financieros o industriales. Hunter sustituía el análisis de la toma de decisiones por lo que denomina un *enfoque reputacional*. Para ello interrogaba a los expertos que mejor conocían los asuntos públicos y los mecanismos de influencia en la ciudad y buscaba identificar qué actores eran más influyentes. Finalmente, constató que el poder se estructura de forma piramidal, concentrándose en las manos de un pequeño grupo.

Los argumentos más significativos en favor de teorizaciones neELITISTAS han sido expuestos por autores como Aaronovitch (1961), Domhoff (1970) o Miliband (1969), quienes *identifican las categorías de clase dominante y elite en el poder*. Domhoff define la elite del poder como servidora y brazo ejecutor de los intereses de la clase social superior, ya que considera que quienes influyen de manera determinante en las decisiones políticas generales son miembros de la misma. Por su parte, Miliband subraya que el Estado no es un agente neutral, sino, como había afirmado Marx en el *Manifiesto comunista*, un *instrumento para la dominación de clase*. Miliband aduce tres razones para apoyar este aserto: 1) existe una continuidad en el origen social entre la burguesía y los miembros de las elites del Estado: ocupan posiciones clave en el gobierno, la administración, el ejército y la judicatura; 2) la burguesía es capaz de ejercer el poder como un grupo de presión a través de los contactos personales y de intereses y a través de las asociaciones empresariales y 3) la dependencia estructural de los gobiernos en el proceso de acumulación capitalista. Las tesis de Miliband fueron rebatidas por Poulantzas (1973) en una célebre discusión. Éste señaló que los lazos interpersonales entre miembros de la clase dominante eran en gran medida irrelevantes porque el Estado y la clase social son estructuras objetivas y no pueden reducirse a las características personales de sus miembros. La organización y el funcionamiento de las instituciones políticas estaría determinado por el papel que las estructuras capitalistas de la sociedad hacen desempeñar al Estado con el fin de mantener y reproducir la hegemonía de las clases dominantes.

B) *El pluralismo*

El pluralismo se desarrolló en Estados Unidos a partir de la década de los cincuenta y tiene como máximos representantes a Truman (1950), Dahl (1956, 1961) y Polsby (1963). La concepción pluralista de la democracia está relacionada con la visión elitista³². La diferencia principal entre los dos modelos reside en que el elitista postula una elite unida que *atiende a las demandas de los ciudadanos como concesión prudencial*, mientras que el pluralista afirma que la *capacidad de respuesta es una condición estructural de la existencia de distintas elites en competencia*. Todo este planteamiento está contenido en el concepto de *poder compensador*. La idea es que si un grupo demuestra ser más fuerte que los demás, éstos desarrollan estrategias diversas como contrapeso al poder e influencia del grupo original. Otro aspecto interesante de la doctrina pluralista es el uso del concepto de *solidaridades cruzadas*: los individuos pertenecen simultáneamente a diferentes organizaciones y grupos con lealtades y demandas no siempre compatibles. En el pluralismo, los gobiernos reflejan las demandas de la sociedad civil mediante una serie de procesos de intercambio de duración e intensidad variables de los que saldrían las decisiones de las instituciones políticas. No hay un centro de gravedad fijo en la toma de decisiones políticas: «hay múltiples centros de poder, ninguno de los cuales es completamente soberano» (Dahl, 1967: 54)³³. La complejidad del moderno Estado liberal significa que ningún grupo, clase u organización puede dominar la sociedad. El pluralismo establece una clara separación entre Estado y sociedad civil y entre poder económico y político, y determina que los intereses que son dominantes en una particular área de políticas no lo son necesariamente en las restantes. El proceso político es un continuo de negociación y conflicto entre diferentes grupos que representan intereses dispares, como las organizaciones empresariales, los sindicatos, los partidos políticos, los grupos étnicos o religiosos, los estudiantes, etc., es decir, una serie de actores públicos y privados entre los que a veces se incluyen los propios departa-

³² Las diferencias fundamentales entre las teorías elitista y pluralista pueden sintetizarse en tres aspectos: 1) la teoría de la elite debe postular la teoría de una elite unida, cuyas filas presentan sólo diferencias superficiales, pero que están unidas por el mantenimiento del poder de la elite; 2) la teoría de la elite dependerá de la proposición de que los gobernantes pueden manipular a los ciudadanos por medios como los símbolos, las ideologías, el reclutamiento de los ciudadanos más capacitados y las concesiones para obtener la aceptación activa o pasiva del gobierno unitario de la elite, y 3) la teoría de la elite afirmará que, por ejemplo, la riqueza económica o el prestigio social pueden traducirse en influencia política y que esos atributos tienden a ser acumulativos, es decir, que la estructura del poder político es consecuencia de las demás líneas de estratificación social (DOWSE y HUGHES, 1972).

³³ DAHL (1961) realizó un estudio empírico en la ciudad de New Haven que reveló que no era posible encontrar ninguna elite identificable o dominante entre una constelación de miembros destacados de la comunidad. Dahl concluía que la de New Haven era una democracia pluralista y desarrollaba su teoría de que el pluralismo era la forma que la democracia adoptaba actualmente en Estados Unidos a partir del ideal original diseñado por MADISON. Frente a las teorías elitistas que consideraban que las elites mantenían un carácter permanente y homogéneo, DAHL defendía la existencia de una pluralidad de centros de poder en competencia. El poder es disperso y no acumulativo, de ahí que el papel del Estado fuera mediar en los conflictos sociales más que dominar la sociedad en aras de su interés particular.

mentos de la administración del Estado como un grupo más. No todos los grupos tienen el mismo grado de influencia, pero incluso los menos poderosos pueden influir en el proceso de toma de decisiones, dado que los recursos —el dinero, la información, el conocimiento técnico, la capacidad de movilización, etc.— no se distribuyen uniformemente, lo que impide que un grupo sea dominante en todas las ocasiones.

El enfoque pluralista se ha presentado como una aproximación al mismo tiempo descriptiva y explicativa concordante con el funcionamiento real de las democracias representativas. Algunos de sus defensores lo han definido como una teoría empírica de la democracia en contraposición a las concepciones de carácter normativo que se centran en qué debe ser una democracia. Pese a todo, las teorías pluralistas contienen un enfoque normativo. Así, la constatación de la apatía política de los ciudadanos de las democracias representativas occidentales, a partir de los estudios realizados desde los cincuenta, no es considerada por los pluralistas contradictoria con los postulados de dichas democracias, sino incluso un indicio de su buena salud. De hecho, el pluralismo no niega la perspectiva schumpeteriana de la democracia como una competencia de élites, aunque insiste en que esa competencia tiene lugar en un contexto social en que existe un *consenso básico sobre las reglas del juego y los límites de la actividad política*. Es decir, se da en una sociedad en que existe una *cultura democrática que limita la acción conformadora de las elites sobre la población*. El enfoque pluralista convencional ha sido en ocasiones ingenuo al suponer que la influencia de los grupos de interés sobre las cuestiones políticas se debía a consideraciones democráticas sobre la canalización de los intereses y preferencias de los ciudadanos a partir de aquellos grupos. El Estado pasa a ser visto como un elemento pasivo y neutral en relación a las presiones y demandas que le llegan de las organizaciones de la sociedad civil: su misión será sopesarlas y armonizarlas o, al menos, buscar algún tipo de compromiso entre ellas. Es una concepción optimista sobre la vida de las democracias liberales que llevó a alguno de sus partidarios, como Bell (1961) o Lipset (1963), a apoyar la tesis del *fin de las ideologías*.

a) Críticas al modelo pluralista

El análisis pluralista de la democracia ha sufrido importantes críticas, entre las que cabe destacar las siguientes:

a') El pluralismo mantiene una visión de la democracia que le conduce a *sobreestimar la facilidad de acceso de ciertos grupos al proceso político*. Los grupos pequeños —confederaciones empresariales, organizaciones de agricultores, corporaciones profesionales, etc.— en los que un individuo puede esperar tener mayor influencia, ofrecen mayores incentivos para la cooperación de sus miembros (Olson, 1965). Por lo tanto, estarán más organizados y serán más influyentes en las decisiones colectivas que los grupos grandes como los sindicatos de asalariados, las organizaciones de consumidores o los jubilados.

b') La influencia de los grupos de presión no deriva exclusivamente *de sus recursos, sino también del contexto ideológico, histórico e institucional en que se toman las decisiones*. Los pluralistas se concentran en el comportamiento observable y eso les impide evaluar cómo la ideología puede determinar las acciones de los decisores. Su fracaso en comprender la ideología les lleva a considerar que las sociedades contemporáneas mantienen un amplio consenso de valores que es visto como políticamente neutral y producto de intereses compartidos. Sin embargo, el grado de consenso es cuestionable e, incluso cuando existe, puede no ser neutral, sino servir a un particular conjunto de intereses.

c') Para Bachrach y Baratz (1957), el problema estriba en creer que el poder se circunscribe a aquellos temas que son discutidos: el poder en muchas ocasiones tiene la capacidad de *no permitir la entrada de una serie de conflictos en la agenda pública*. La crítica de Bachrach y Baratz fue ampliada por Lukes (1974) al considerar que lo relevante es la capacidad de determinados grupos para evitar que ciertas cuestiones sean vistas como conflictivas en el seno de la sociedad civil, es decir, que en muchas ocasiones, *los agentes pueden tener creencias erróneas sobre cuáles son sus verdaderos intereses*.

d') El pluralismo tiende a *menospreciar la enorme influencia que las grandes corporaciones económicas ejercen sobre el Estado y sobre la naturaleza de los resultados de las democracias*. Las acciones de los grupos económicos suelen determinar el éxito de la economía, lo que les otorga una posición privilegiada, pues los gobiernos necesitan políticas exitosas para conservar el poder y por ello son especialmente receptivos a los intereses de los empresarios. Estos grupos suelen ostentar también la propiedad de los medios de comunicación, lo que les permite influir determinadamente en la opinión pública. Finalmente, los grupos económicos operan dentro de un marco ideológico favorable y sus intereses son vistos automáticamente como legítimos e inscritos dentro de las reglas del juego.

e') Asimismo, los críticos subrayan que en Estados Unidos los grupos de interés desempeñan un papel muy relevante en el sistema político, algo que *no es aplicable a Europa*. La importancia del poder local y federal y la competencia entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial reducen considerablemente la fuerza del Estado. Asimismo, la debilidad de los partidos, el fracaso de los sindicatos y las fuertes divisiones étnicas y económicas contribuyen a que el sistema estadounidense otorgue un papel mucho más importante a los grupos de presión que a los partidos políticos. Judge (1993) y Tant (1993), por ejemplo, señalan que las teorías pluralistas no pueden aplicarse con facilidad al análisis de la política británica, donde la soberanía parlamentaria es indiscutible.

b) Nuevos enfoques pluralistas

En la década de los ochenta, el enfoque neopluralista ha tratado de integrar las críticas precedentes. Se reconoce (Lindblom, 1977, 1982; Dahl, 1985) la *importancia estructural del poder económico*. Los intereses de las grandes organizaciones económicas deben ser especialmente tenidos en cuenta para que el Estado opere en unas condiciones de estabilidad y, por lo tanto, de equilibrio

político. Este replanteamiento tiene importantes implicaciones para la teoría de la democracia y el pluralismo. Sitúa el proceso de toma de decisiones en un contexto elitista y sugiere una dominación muy fuerte de las élites que no se adapta muy bien a la democracia. El neopluralismo supone un considerable distanciamiento de la posición clásica. Se sigue admitiendo que el poder está abierto a la competencia entre numerosos grupos, pero la participación política estaría determinada por el acceso desigual a los recursos y al proceso de toma de decisiones. Es decir, se reconoce que existen múltiples grupos, pero que existe el predominio de una tendencia corporativa. Sin embargo, se mantiene la integridad del enfoque pluralista al considerar que ningún grupo domina todas las *policy networks*.

Las posiciones neopluralistas también han recibido críticas, que se han desarrollado básicamente desde tres orientaciones no siempre convergentes. Para algunos teóricos los pluralistas sobredimensionan el papel corporativo en la conformación de la economía e infravaloran las opciones de los políticos para manipular las decisiones empresariales; además, no consiguen apreciar que los empresarios no son los únicos en requerir incentivos para desempeñar su papel social. Así, Vogel (1987) arguye que, aunque las empresas innegablemente ejerzan un significativo poder político, su magnitud y alcance puede analizarse sin salir del marco pluralista clásico. Otros han insistido en el *déficit de democracia* que supone la exclusión de los grupos poco organizados en los procesos de toma de decisiones y han señalado los riesgos que implica para la democracia el que los individuos piensen en el interés colectivo en términos de sus intereses particulares. Por último, un tercer grupo, formado fundamentalmente por los teóricos de cuño neoconservador, ha reclamado un menor intervencionismo del Estado en las democracias representativas y defendido lo que se conoce como la tesis del *gobierno sobrecargado* (Bell, 1961; Wildawski, 1967). Para estos teóricos, la expansión del Estado de bienestar habría generado una situación de *ingobernabilidad*, fruto del incremento de expectativas generadas por un modelo de Estado que posteriormente éste ha sido incapaz de satisfacer.

c) Una alternativa al pluralismo: el neocorporativismo

El neocorporativismo surgió a partir de la década de los sesenta y supuso una alternativa a la concepción pluralista sobre la distribución del poder en las democracias avanzadas³⁴. Los representantes de esta corriente se centraron en subrayar la *incapacidad del pluralismo para dar cuenta del creciente papel del Estado en las democracias avanzadas*. Caracterizaron las democracias contemporáneas por una *férrea articulación de intereses entre el Estado, las organizaciones empresariales y los sindicatos* para conformar la formación de políticas, especialmente las económicas. El Estado ejerce su control a través de *continuas nego-*

³⁴ Las diferencias fundamentales que diferencian el modelo pluralista del neocorporativista son que las asociaciones no están reguladas ni controladas por el Estado y que el número de grupos que pueden participar en el proceso decisorio es ilimitado (PICO, 1987).

ciaciones utilizando su poder para obtener el *consenso* en la política nacional. Para Schmitter (1973), el principal de los teóricos del corporativismo, éste se puede definir como «un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo integran están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y a las que se garantiza un intencionado monopolio de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de que se observen ciertos controles sobre la selección de sus líderes y la articulación de las demandas y apoyos». Posteriormente, Lembruch (1979) sugirió que el corporativismo no era sólo un modelo de articulación de intereses, sino una fórmula institucionalizada de toma de decisiones donde los intereses sectoriales organizados casi inevitablemente llegan a ser los principales actores del proceso político.

Se ha discutido mucho hasta qué punto el neocorporativismo pone en tela de juicio algunos de los hipotéticos rasgos centrales de la democracia, puesto que las organizaciones de intereses no presentan candidatos a las elecciones ni son responsables ante el parlamento, los pactos tripartitos eluden el principio mayoritario, y las decisiones pueden afectar a la protección de minorías o perjudicar a ciudadanos no representados por las organizaciones de interés. El neocorporativismo atendería a intereses especiales que podrían contradecir el principio de «un hombre, un voto» y a unos pactos que podrían limitar a su vez la soberanía del poder legislativo. Al mismo tiempo, el enfoque neocorporativista cuestionaría los resultados económicos, en la medida en que la concertación y los pactos interfieren en el funcionamiento eficiente de los mercados, limitan la competición y aplazan decisiones necesarias pero difícilmente aceptables por las organizaciones de interés. La defensa de la estrategia neocorporativista se ha basado en razones opuestas de eficiencia política y económica. Por un lado, la democracia como procedimiento para decidir sobre la provisión de bienes públicos permitiría una mayor gobernabilidad. Por otro, la concertación podría dar lugar a mejores transacciones entre capital y trabajo para fomentar la inversión, el empleo y el diseño de políticas sociales³⁵.

3. TEORÍAS ECONÓMICAS

El empleo de la teoría económica ha proporcionado un rico instrumental analítico al estudio del proceso político y al funcionamiento de las instituciones democráticas. La teoría económica de la política parte de un conjunto de supuestos metodológicos básicos. En primer lugar, tiende a explicar los hechos colectivos a partir de las acciones individuales. En segundo lugar, atribuye a los individuos la motivación básica de perseguir el propio interés. Es decir, presupone que los individuos participan en política para satisfacer sus preferencias y, en particular, para

³⁵ Una discusión más completa de las consecuencias de las estrategias neocorporativistas puede consultarse en HELD (1991), pp. 259-265 o REQUEJO (1990), pp. 152-161.

obtener aquella provisión de bienes públicos —leyes, decisiones administrativas, servicios sociales, etc.— que mejor contribuyan a maximizar sus expectativas. Se considera que los individuos son capaces de ordenar sus preferencias de un modo coherente y que el proceso de formación de las mismas es exógeno al modelo. Es decir, no importa cuál haya sido el proceso por el que un determinado individuo puede llegar a preferir una cosa y no otra. De este modo, el *proceso político tendría como fin la maximización de las preferencias individuales*. Dado que los distintos individuos sostienen diferentes posiciones sobre cómo deberían orientarse las políticas públicas, una de las funciones de las instituciones democráticas sería seleccionar unas *reglas de decisión que permitan agregar las preferencias de los ciudadanos en una elección pública entre diferentes alternativas*. La teoría de la elección social ha dedicado un esfuerzo considerable a formalizar las condiciones bajo las cuales las instituciones democráticas podrían desempeñar su tarea esencial de agregar las preferencias de los ciudadanos. Para ello, utiliza una doble estrategia. La primera sería analizar las condiciones bajo las cuales los gobiernos reflejarían las preferencias mayoritarias. La segunda, preguntarse qué sucedería si estas condiciones se relajaran.

A) *El teorema de Arrow*

Los trabajos pioneros del análisis económico de la democracia fueron los de Arrow, *Elección social y valores individuales* (1951), y Black, *Teoría política de los comités y las elecciones* (1958). Ambos textos pueden considerarse fundadores de lo que se conoce como *teoría de la elección social*. En su trabajo, Arrow formuló y demostró su famoso *teorema de imposibilidad*, de cuyo significado y contenido nos ocuparemos a continuación. Supongamos que exista una lista de posibles estados sociales, cada uno de los cuales representa algo así como un conjunto de posibles políticas gubernamentales —como una posible plataforma política—. Supongamos, además, que cada persona en la sociedad tiene una ordenación de preferencias respecto del conjunto de estados sociales posibles. Esta ordenación de preferencias debe satisfacer una serie de condiciones, que son las que se asocian con lo que en matemáticas se conoce como una relación de orden o, para mayor economía de lenguaje, un orden. En la terminología de Arrow un orden es una relación de preferencia débil del tipo «al menos tan bueno como» que satisface las siguientes propiedades:

- a) *Reflexividad*: Para todas las alternativas presentes en un conjunto S se da el caso xRx ; es decir, que x sea considerado al menos tan bueno como él mismo.
- b) *Complejitud*: Para todos los pares de alternativas distintas (x, y) incluidos en S , se da xRy o yRx . La completitud es un supuesto necesario para garantizar que el individuo siempre es capaz de elegir entre dos estados alternativos o de mantenerse indiferente entre ellos.
- c) *Transitividad*: Para todos los casos de comparaciones entre una tríada de alternativas (x, y, z) pertenecientes a S se da que si xRy e yRz entonces xRz . La transitividad asegura la racionalidad interna del ordenamiento; esto es, que exista un orden y que éste sea siempre el mismo.

Una regla de decisión colectiva —o, en terminología más propia de la ciencia económica, una función de bienestar social— es una regla que asigna una ordenación social de preferencias a cada conjunto de ordenaciones individuales de preferencias. Evidentemente, se exige también que la ordenación social de preferencias sea también un orden, es decir, que cumpla las propiedades antes mencionadas. Se tratará, pues, de encontrar una regla de decisión colectiva que, partiendo de las ordenaciones individuales de preferencias —funciones individuales de utilidad—, permita pasar a una ordenación social colectiva o agregada de preferencias. Lo lógico, según Arrow, es exigir que la ordenación social de preferencias cumpla unos requisitos normativos mínimos que sean aceptables por la sociedad en su conjunto, es decir, que expresen «en forma muy general la doctrina de la soberanía y racionalidad de los ciudadanos, permitiéndoles tener un amplio campo de valores» (Arrow, 1951: 100). Estos requisitos o condiciones ³⁶ son:

- a) *Condición del dominio no restringido*: La regla de decisión colectiva debe poder operar con cualquier conjunto posible de ordenaciones individuales de preferencias.
- b) *Principio de Pareto*: Establece que si para cada par de alternativas x e y todos los miembros de la sociedad prefieren x a y , entonces en la ordenación social de preferencias también debe preferirse x a y ; este principio entraña la admisibilidad universal de todas y cualquier posible ordenación individual de preferencias.
- c) *Independencia de las alternativas irrelevantes*: Establece que la elección social entre dos alternativas cualesquiera debe depender únicamente de las preferencias individuales entre estas dos alternativas y debe ser independiente de las preferencias individuales entre otras alternativas, o entre una de las alternativas y cualquier otra.
- d) *No dictadura*: Establece que no existe ningún individuo cuyas preferencias sean automáticamente las de la sociedad independientemente de los demás individuos.

³⁶ Los requisitos que ARROW impone a las reglas de elección social son generalizaciones de propiedades que el sistema de mayoría simple posee. Obsérvese que la elección por mayoría simple entre dos alternativas a y b cumple las siguientes condiciones:

- 1) Si en sus preferencias, todos los individuos intercambian la posición relativa de a y b , la posición relativa se intercambia también en la ordenación social (*neutralidad respecto de las alternativas*).
- 2) La ordenación social entre a y b es independiente del número de individuos; es decir, si se efectúa una permutación de las preferencias entre los individuos las preferencias sociales no varían (*neutralidad respecto de las personas*).
- 3) Supóngase que a y b son socialmente indiferentes (un empate). Si un individuo pasa a preferir a a ser indiferente entre a y b o pasa de ser indiferente a preferir b , no variando las preferencias de los demás individuos, entonces la sociedad pasa a preferir b sobre a (*respuesta positiva*).

Las denominaciones de las propiedades transcritas son de MAY (1951). A él se debe un teorema importante: si un sistema de elección entre dos alternativas satisface 1), 2) y 3) entonces éste corresponde necesariamente a la elección por mayoría simple. Sin embargo, si generalizamos nuestra elección entonces el resultado elegido no cumple los requisitos de ARROW porque las ordenaciones sociales de preferencias no son transitivas. Este resultado que exponemos a continuación en el texto como una consecuencia del teorema de imposibilidad se conoce como *paradoja del voto*.

Con estas condiciones Arrow imponía que la investigación y diseño de un procedimiento de elección social requiriera resolver la cuestión sobre la posibilidad de una regla de elección social que compendiasse las voluntades individuales en una voluntad común, satisfaciendo unos criterios de racionalidad formal y unos niveles mínimos de libertad democrática³⁷. Lo que demostró Arrow es que *no existe ninguna regla de decisión colectiva —sea ésta la unanimidad, la mayoría absoluta, la mayoría relativa o cualquier otra— con la que el resultado obtenido sea siempre compatible con las condiciones anteriormente enumeradas*³⁸.

Uno de los problemas derivados del teorema de Arrow es el que se conoce como el de las *mayorías cíclicas*. Este problema plantea conflictos al estudiar las democracias representativas y pone de manifiesto que puede manipularse fácilmente el resultado de una votación parlamentaria sólo con ejercer cierto control sobre el orden del día en los debates. Un ejemplo puede ayudar a clarificar este punto. Imaginemos un parlamento en que existen tres partidos A, B, y C y que se trata de elegir entre tres alternativas distintas x , y y z .

El partido A prefiere x a y e y a z

El partido B prefiere z a x y x a y

El partido C prefiere y a z y z a x

Si ahora procedemos a la votación por mayoría simple, eligiendo las alternativas dos a dos, el resultado es diferente según cuáles sean las alternativas que se enfrentan en primer lugar. Es fácil comprobar que todas ellas pueden ser elegidas por mayoría simple según cuál sea el orden en que se enfrenten. Es decir, el resultado de las votaciones dependerá únicamente del orden en que se hagan las comparaciones por pares. Obsérvese también que, si los votantes se dieran cuenta del orden en que se realizarían las votaciones, sería posible que desearan votar estratégicamente. Es decir, en la primera ronda el partido A podría no votar de acuerdo con su auténticas preferencias, pensando en las consecuencias de su voto de cara al resultado final. Cuando se da este tipo de situaciones en que cualquier alternativa puede resultar vencedora se dice que *no existe una posición de equilibrio*. Por lo tanto, la validez del teorema de Arrow implica la posibilidad de la *inexistencia de soluciones de equilibrio en las decisiones mayoritarias*. Una de las vías de solución para evitar la inestabilidad que supone la falta de equilibrio es restringir la admisibilidad universal de todas las ordenaciones individuales de preferencias. En otras palabras, si el conjunto de ordenaciones individuales de preferencias asume determinadas configuraciones es posible obtener elecciones sociales exentas del fenómeno de las mayorías cí-

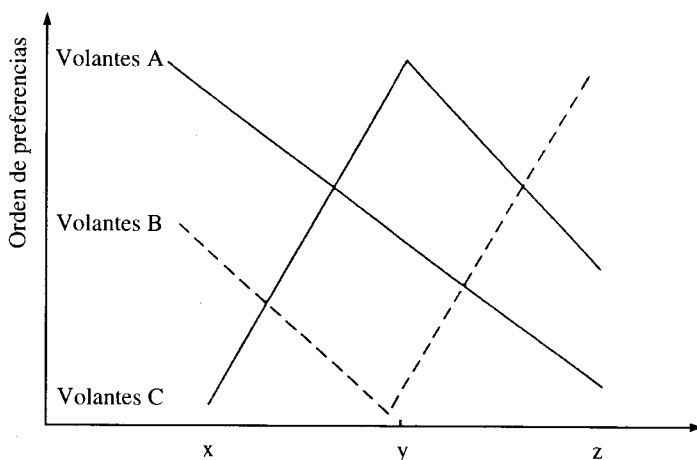
³⁷ Para un análisis de las aportaciones de ARROW para la justificación de la democracia como soberanía popular, *vid.* NELSON (1980), IV, 1-2.

³⁸ La demostración puede consultarse en ARROW (1952); una demostración asequible en SEN (1970) o MUELLER (1979). BUCHANAN y TULLOCK (1962: 384) considera que «toda la prueba de ARROW no tiene sentido si se aplica a métodos distintos de las comparaciones por parejas». De hecho, la insistencia de ARROW en la independencia de las alternativas irrelevantes elimina todos los procedimientos de votación, excepto el utilizado en su prueba.

clicas³⁹. En este sentido, Black demostró que siempre es posible encontrar un equilibrio si las preferencias de los individuos se sitúan a lo largo de un eje unidimensional y tienen un solo pico —las diferencias entre preferencias de un solo pico y de no un solo pico se ilustran en la Figura n.º 6.—. En este caso, el equilibrio existe y coincide con el votante en la mediana.

FIGURA N.º 6

Preferencias de un pico y de no un solo pico. El votante B no tiene preferencias de un solo pico



El concepto del *votante en la mediana* puede comprenderse mejor con un ejemplo: supongamos que el eje derecha/izquierda se define en relación con el gasto público y, por lo tanto, que la posición política situada en el extremo derecho es aquella en que se recomienda un gasto menor. De aquí que la cantidad de gasto público proporcione una métrica dentro del espacio ideológico. Los votantes situarían este eje en relación con el nivel de gasto público que prefirieran. Supongamos que hay 99 votantes, cada uno de ellos con diferentes posiciones sobre cuál es el nivel de gasto público deseable y supongamos también que identificamos a cada votante en términos de su posición ideológica. Luego, contamos 50 votantes desde la izquierda en términos de su posición en el espacio ideológico y 50 votantes desde la derecha. La cuenta conducirá a la misma persona, es decir, a aquel individuo que está en el medio del espacio ideológico: éste es el votante en la mediana. Este votante en la mediana no está necesariamen-

³⁹ Una forma de inducir equilibrios políticos es mediante los sistemas electorales. Cabría argumentar, por ej., que una de las razones por las cuales los temas medioambientales desempeñan un papel crucial en la política alemana de los 80 y un papel nimio en la política británica en el mismo período, no es por una percepción diferente de la importancia del medio ambiente, sino porque el sistema alemán de representación proporcional situó al partido verde en una posición de partido bisagra esencial para formar los gobiernos de los *Länder* y federales.

te localizado en el punto medio entre un gasto público cero y un gasto público que consideraremos arbitrariamente cien. Si la opinión del electorado está sesgada a la derecha (gasto público cero), el votante en la mediana prefiere menos de la mitad de gasto público y si está sesgada a la izquierda, prefiere más de la mitad. El votante en la mediana se identifica en referencia a la relación entre sus preferencias y las de los restantes votantes y no en relación con los términos absolutos en los cuáles se define el espacio ideológico. Es decir, representamos las posiciones políticas en un espacio unidimensional a través de un eje de coordenadas derecha/izquierda y el orden de preferencias en un eje vertical y asumimos que ningún votante tiene preferencias de más de un pico. Las preferencias de los electores toman habitualmente una forma normal típica. El votante en la mediana es aquel votante que identificamos cuando hemos contabilizado la mitad de los votantes empezando desde la derecha o desde la izquierda. Imaginemos ahora que en este escenario hay dos candidatos o dos partidos que quieren alcanzar la victoria en una confrontación electoral. ¿Dónde deberían situarse? ¿Qué cantidad de gasto público tendrían que elegir para hacerse con la confianza mayoritaria del electorado? Evidentemente⁴⁰, la situada en aquella posición que coincidiera con las preferencias del votante en la mediana. Por consiguiente, si se admite que no hay votantes que se abstengan, que los votantes son racionales —es decir, capaces de ordenar transitivamente sus preferencias— y que tienen preferencias de un solo pico en un espacio unidimensional, el partido ganador en una confrontación entre dos partidos tomará una posición política que coincidirá exactamente con la del votante en la mediana. Este resultado es conocido en la literatura como el *teorema del votante en la mediana* y fue presentado por primera vez por Hotelling (1929). Constituye el antecedente intelectual tanto del trabajo de Black antes mencionado como del modelo de Downs de la democracia representativa que expondremos a continuación.

B) *El modelo Downs*

La publicación de *Teoría económica de la democracia* (1957) de Downs marcó un hito importante en la reflexión sobre la democracia desde la perspectiva de la ciencia económica. Partiendo de los planteamientos ya expuestos, Downs se propuso elaborar un modelo que explicara cómo los gobernantes, los políticos, los partidos y los votantes eran estimulados a actuar por sus propios motivos egoístas y no por la persecución de un hipotético bien común o un intento de maximizar una función de bienestar social. Para construir este modelo sobre una base puramente descriptiva y exenta de postulados ético-normativos, Downs elaboró unas definiciones formales de gobierno y de democracia. «El gobierno es el agente en la división del trabajo, que tiene poder de coerción sobre todos los demás agentes de la sociedad; constituye la residencia en última instancia del poder en un área determinada» (Downs, 1957: 267). Seguidamente, definió la democracia como el sistema político que exhibe las siguientes características:

⁴⁰ Para una exposición rigurosa, *vid.* AUSTEN-SMITH (1983).

- a) Dos o más partidos compiten, en elecciones periódicas, por controlar el aparato gubernamental.
- b) El partido o coalición de partidos que consigue la mayoría de votos gana el control del aparato gubernamental hasta la siguiente elección.
- c) Los partidos perdedores nunca intentan impedir que los ganadores asuman el poder, ni los ganadores usan el poder para viciar las posibilidades de los perdedores para competir en las siguientes elecciones.
- d) Todos los adultos cuerdos cumplidores de la ley y gobernados, constituyen ciudadanos, y cada ciudadano tiene un solo y único voto en cada elección.

A partir de estas definiciones, Downs postuló los siguientes axiomas:

- a) Cada partido político constituye un equipo de hombres que intenta conseguir el poder únicamente con el fin de disfrutar de la renta, el prestigio y el poder consustanciales a la dirección del aparato gubernamental.
- b) El partido o la coalición que gana tiene el control completo sobre la acción gubernamental hasta las próximas elecciones.
- c) Los poderes económicos de los gobiernos son ilimitados.
- d) El único límite al poder del gobierno reside en que el partido en el poder no puede, en modo alguno, restringir la libertad política de los partidos de la oposición, ni de los ciudadanos individuales a menos que intenten derrocarlo por la fuerza.
- e) Cada agente en el modelo —tanto individuo como partido o coalición—, actúa siempre racionalmente, es decir, intenta conseguir sus fines con una utilización mínima de recursos escasos.

A partir de estos axiomas, Downs formula su hipótesis central: los *partidos políticos en una democracia* formulan sus políticas estrictamente como un medio de obtener votos. Así pues, la única finalidad que persiguen los políticos es alcanzar el gobierno y mantenerse en él. La función social de los políticos, que *consiste en formular y realizar políticas mientras se encuentran en el poder como gobierno*, se cumple subsidiariamente a sus motivaciones privadas, que consisten en obtener la renta, el poder y el prestigio derivados de estar en el gobierno. En este modelo, el gobierno y los partidos son *empresarios* que venden políticas a cambio de votos (como los empresarios económicos venden mercancías a cambio de dinero).

Downs estudia la aplicación de este modelo en dos contextos: primero, en el contexto ideal de un mundo en el que existe conocimiento perfecto y la información no es costosa; y, segundo, en el contexto real, en el que la información es costosa y el conocimiento imperfecto. Downs dedica la mayor parte de su trabajo al análisis del segundo supuesto, puesto que «la falta de información completa sobre la que basar las decisiones constituye una condición tan fundamental en la vida humana que influye en la estructura de casi todas las instituciones sociales» (Downs, 1951: 273). El conocimiento imperfecto significa que ni los partidos conocen exactamente lo que los ciudadanos quieren ni éstos saben lo que el gobierno o la oposición ha hecho para servir sus intereses, siendo, además, costosa la información necesaria en ambos casos para superar la ignorancia.

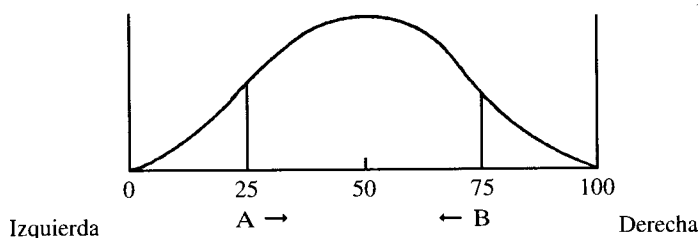
En esta situación, Downs analiza tres consecuencias básicas para el análisis del comportamiento racional del gobierno y su toma de decisiones: *persuasión*, *ideología* e *ignorancia racional*. Al aparecer la ignorancia de los electores surgen también los persuasores, verdaderos agentes comerciales que suministran a los votantes información favorable a los grupos que apoyan. Como consecuencia de esto, algunos hombres se convierten en más importantes que otros, ya que, lógicamente, los individuos que influyen en los votos y decisiones de otros han de ser tratados de manera preferente. Asimismo, *la falta de información convierte necesariamente a todo gobierno democrático en un gobierno representativo*, en el que unos *especialistas* —los representantes— descubren, transmiten y analizan la opinión popular, contribuyendo también a guiarla y a conformarla según sus propios intereses particulares o de partido. Por último, el conocimiento imperfecto hace que el partido en el gobierno sea susceptible de *soborno*, puesto que para persuadir a los votantes sobre la bondad de su política puede verse obligado en ocasiones a conceder determinados favores a cambio de votos o influencias.

La existencia de diferentes ideologías políticas es vista también por Downs como una consecuencia de la información imperfecta: *la falta de información crea en el electorado una demanda de ideologías*. Dado que los partidos políticos están interesados en aprovechar cualquier forma de ganar votos, responden creando una oferta de ideologías. Cada partido inventa una ideología para atraer los votos de aquellos ciudadanos que desean disminuir costes votando ideológicamente. Una vez un partido ha adoptado una determinada ideología no puede cambiarla bruscamente sin crear en los votantes una sensación de desconfianza que podría llevarlos a inclinarse por otro partido. Ello explicaría la ambigüedad calculada de los programas políticos.

Para analizar las ideologías Downs utiliza el teorema anteriormente expuesto del votante en la mediana en tres supuestos:

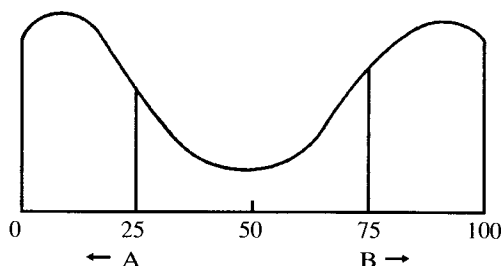
a) Si la distribución del electorado es *unimodal* se dará una convergencia de los partidos A y B hacia el centro y sólo el miedo a perder a los votantes extremos les impedirá identificarse completamente. La tendencia a la identificación se reflejará, además, en la ambigüedad deliberada que ambos partidos mantendrán respecto a cuestiones específicas. Las democracias de este tipo suelen denominarse centristas (Figura n.º 7).

FIGURA N.º 7



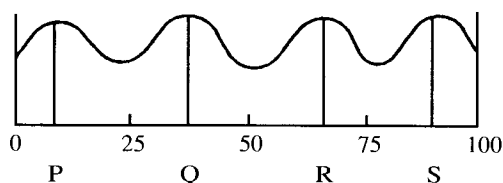
b) Si la distribución de los votantes es *bimodal*, los dos partidos se dirigirán hacia los extremos para aumentar así el número de votos. Este tipo de democracias suelen denominarse centrifugas y en numerosos casos conduce a gobiernos de coalición (Figura n.º 8).

FIGURA N.º 8



c) En un sistema de distribución *multimodal*, la oferta a los votantes aumenta aparentemente al existir varios partidos en competencia, ligados a diversas opciones ideológicas. La necesidad de formar gobiernos de coalición tras las elecciones conducirá a cada uno de los partidos a limar sus diferencias y a desdibujar sus ofertas para permitir pactos posteriores (Figura n.º 9).

FIGURA N.º 9



C) *Un mundo en dos dimensiones y votantes irracionales*

Hasta ahora hemos considerado que la competición electoral se sitúa en un espacio político-ideológico simple como el definido por la dimensión derecha-izquierda. Sin embargo, en una sociedad compleja, el conjunto de las preferencias de los ciudadanos tiende a situarse en un espacio multidimensional ⁴¹ que abarca di-

⁴¹ Para un desarrollo más sistemático de la teoría espacial, *vid.* MUELLER (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1991, caps. 10, 11 y 12. Para una visión más especializada, *vid.* J. M. ENELOW y M. J. HINICH (1984): *The Spatial Theory of Voting*, Cambridge University Press, 1984.

versos ejes —socioeconómicos, étnico-lingüísticos, ecológicos, etc.—. Un desarrollo de la teoría de la elección racional aplicada al supuesto de competencia electoral entre partidos en un espacio multidimensional es aquel que nos dice que casi nunca se alcanzan posiciones *ganadoras o estables o de equilibrio*, es decir, que cualquier posición en el espacio multidimensional puede ser derrotada por otra. Esto ha conducido a algunos teóricos (Riker, 1982) a estudiar el papel que pueden desempeñar las instituciones para alcanzar posiciones de estabilidad. El papel de las instituciones, en este sentido, sería seleccionar las alternativas entre las que hay que elegir —como los partidos o candidaturas, los temas, campaña y debate político—, crear incentivos y restricciones, e inducir resultados estables. Estos resultados inducidos institucionalmente pueden violar requisitos normativos suaves como los formulados por Arrow⁴².

Supongamos que debilitamos la condición de que no existen abstencionistas y permitimos a los individuos decidir si votan o no. ¿Qué efectos puede producir este supuesto? Desde el punto de vista de la elección racional el acto de votar tiene costes: el coste de oportunidad de tiempo gastado en ir a las urnas. ¿Qué beneficios pueden esperar los votantes individuales del acto de votar? En principio, los ciudadanos irán a votar si creen que ello les compensa, y les compensará si creen que ganará el partido al que voten, algo que les reportaría beneficios porque sería el resultado que mejor se adecuaría a sus prioridades (por ej., una aplicación más severa de la políticas medioambientales si se es partidario de ellas o viceversa). Sin embargo, la posibilidad de que un voto influya en el resultado de las elecciones es muy baja y, en consecuencia, la utilidad esperada del votante es muy pequeña o puede incluso que negativa. Esto implica que *si los agentes actuaran racionalmente no acudirían a las urnas*, lo que plantea una dificultad adicional: la teoría de la elección racional asume que todos los agentes actúan racionalmente, pero si un votante puede razonar que no merece la pena acudir a las urnas, entonces cualquier otro votante podría llegar a la misma conclusión; si un gran número de votantes razona en esta dirección, la utilidad esperada de cualquier individuo particular cambiará, puesto que disminuiría el número de individuos que acudirían a las urnas y, por consiguiente, aumentaría espectacularmente la probabilidad de que el voto de cualquier ciudadano fuera decisivo. En el límite, si un solo individuo fuera a votar, su voto sería absolutamente decisivo. Podemos ver que, en este punto, vuelve a iniciarse el ciclo: dado que el valor del voto es ahora positivo, la propensión de los ciudadanos a votar aumentará, y así sucesivamente.

D) *El cálculo del consenso de Buchanan-Tullock*

Una de las aportaciones más discutidas e interesantes que desde el punto de visto económico se han hecho al estudio de las democracias ha sido la que formularon

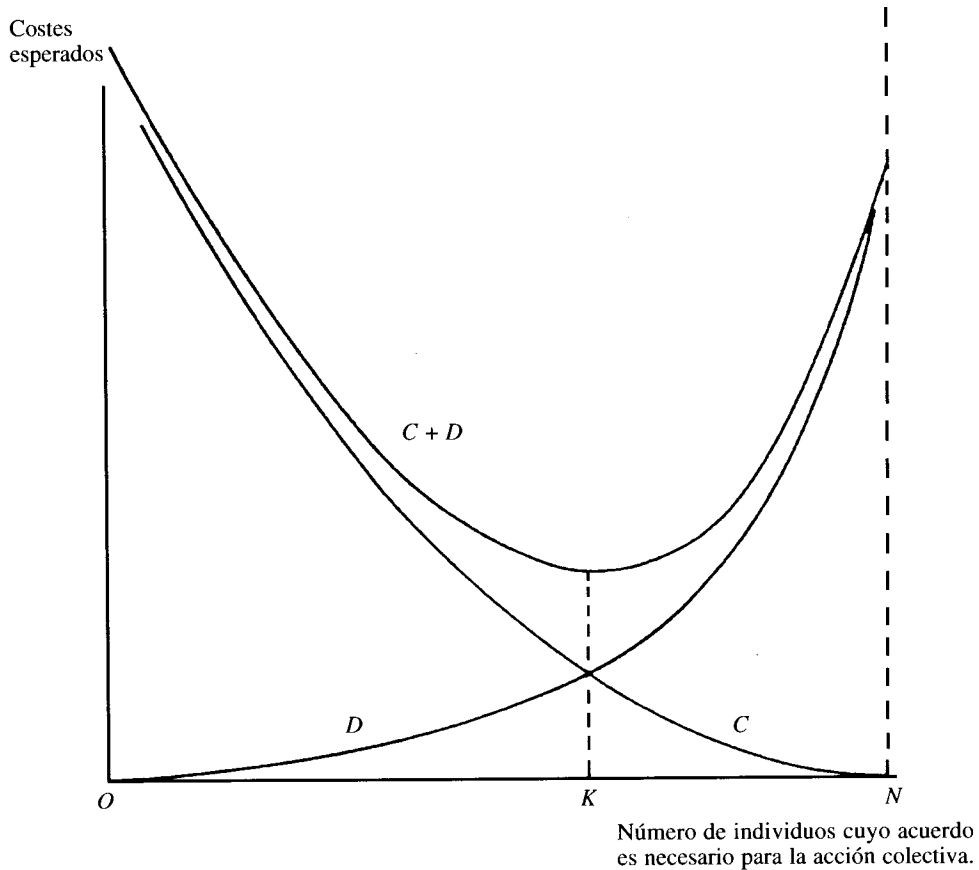
⁴² Para escapar a los resultados de ARROW desde una perspectiva externa a la teoría económica, vid. Miller (1993): «Deliberative democracy and social choice», pp. 74-92, en HELD (ed.) (1993): *Prospects for Democracy*, Polity Press, Londres, 1993.

Buchanan y Tullock en *El cálculo del consenso* (1963). Buchanan y Tullock incidieron en la necesidad de evaluar los sistemas de gobierno desde un punto de vista contractual, es decir, desde la perspectiva de una convención constituyente. En ella, las personas no se encuentran en «estado de naturaleza», sino que están en el marco de un Estado mínimo donde existe ya una definición general de los derechos de propiedad y los derechos humanos, así como la garantía de su protección. En el contexto de las instituciones del Estado mínimo, los constituyentes deben acordar una constitución, entendida ésta como el conjunto de «reglas del juego» válidas en una sociedad para establecer los límites que, más allá de los derechos humanos y de propiedad y su protección, fijen qué es permisible y qué no, tanto para el ámbito de la actuación individual como colectiva. En el contrato constitucional se aprobarían qué esferas de la actividad humana caen dentro del ámbito de la acción colectiva así como las reglas a emplear en este último ámbito. Aquello que determinará la elección individual en relación a las reglas para la toma de decisiones colectivas serán evidentemente los costes que espera cada individuo que le reporte cada actividad. Buchanan y Tullock consideran que estos costes son de dos tipos: externos —provenientes de la elección de los demás— y de negociación —provenientes del proceso para alcanzar un acuerdo—. En primer lugar, se supone que los *costes externos* disminuyen más que proporcionalmente al aumentar el número de individuos necesarios para tomar la decisión, puesto que aumenta la probabilidad de que un individuo forme parte de la coalición ganadora y disminuye correlativamente la probabilidad de que se tomen decisiones que le puedan perjudicar. En segundo lugar, el individuo tendrá también en cuenta los *costes de negociación*, que aumentan más que proporcionalmente al incrementarse el número de individuos implicados para tomar una decisión, debido al aumento del tiempo dedicado a las negociaciones necesarias para alcanzar un acuerdo. La regla de decisión óptima para cada individuo será aquella que minimice los costes totales de las decisiones, es decir, que minimice la suma de los costes externos y los costes de negociación. (Figura n.º 10). De este modelo se deriva que la regla de decisión que minimice los costes totales será distinta para cada actividad.

En la etapa constituyente los individuos adoptarán reglas de decisión inclusivas para aquellos temas que consideran fundamentales, es decir, reglas que requieran amplias mayorías, y limitarán la utilización de reglas más exclusivas a aquellas decisiones en las que los perdedores obtengan perjuicios menores.

Uno de los aspectos más interesantes del trabajo de Buchanan y Tullock es su consideración de la *intensidad de las preferencias*. Una de las preocupaciones tradicionales de los teóricos interesados en la justificación de la democracia mayoritaria era el hecho de que una mayoría apática podía resultar vencedora en temas que eran de especial interés para una minoría; en otras palabras, que una mayoría apática podía llevar a la práctica políticas perjudiciales para una intensa oposición minoritaria. El problema residía, pues, en saber si el funcionamiento del gobierno mayoritario podía conducir a políticas gubernamentales tibiamente deseadas por una escasa mayoría, pero que disgustaban intensamente a una amplia minoría, algo que algunos teóricos liberales del siglo XIX, como Tocqueville y Madison, se habían ocupado ya de poner de manifiesto al advertir de los peligros de lo que llamaban la *tiranía de la mayoría*. Buchanan y Tullock indicaron que era probable

FIGURA N.º 10
Costes de la decisión colectiva



que la minoría intensa y la mayoría apática no coincidieran en un problema específico, pero que tal vez la minoría podría persuadir a la mayoría de que votase a su favor a cambio de alguna concesión sobre alguna otra cuestión en relación con la cual los sentimientos de la mayoría fueran menos tibios. Del mismo modo que los individuos interactúan en el mercado intercambiando bienes o servicios que les gustan más por bienes y servicios que les gustan menos, los actores políticos podrían también intercambiar su apoyo a aquellas políticas sobre las que fueran apáticos por el apoyo a aquellas por las que sintieran preferencias intensas. Por consiguiente, si permitiéramos el intercambio de votos (*logrolling*) mediante concesiones mutuas, el proceso político se parecería muchísimo al mercado y daría como resultado decisiones que, en conjunto, dejarían a todos en mejor situación, produciéndose, en consecuencia, un consenso entre los actores políticos que se parecería a la unanimidad.



BIBLIOTECA
 UNIVERSIDAD
 EMPRESARIAL
 SIGLO VEINTIUNO

Las teorías económicas de la democracia se han visto sometidas a numerosas críticas relacionadas con su antropología y psicología reduccionista, con su deficiente capacidad para adecuarse a la historia y dinámica del cambio social con su estrecha concepción de la racionalidad y con su rígida base axiomática, que las aleja en muchas ocasiones de la realidad. Entre todas esas críticas, cabe destacar las que se centran en el *carácter exógeno de las preferencias y en su soberanía*. A menudo las preferencias no son fijas y estables y, en cambio, responden a una amplia gama de factores, como el contexto, las normas legales en vigor, la información disponible, las previas opciones de consumo y la cultura en general. El fenómeno de las preferencias endógenas plantea serias dudas sobre si un gobierno democrático debe respetar los deseos y creencias privados en todas las ocasiones (Sunstein, 1993). En este mismo sentido, las insituciones políticas son arenas en las que se desarrolla el juego político, pero son también conjuntos de procedimientos y estructuras que definen valores, normas, intereses, identidades y creencias (March y Olsen, 1989). Concebir la formación de preferencias de forma endógena permite reinterpretar la actuación de los gobiernos democráticos a través de un proceso de interacción e intervención de los gobiernos en la formación de las preferencias de la ciudadanía y permite poner en cuestión la supuesta neutralidad del *statu quo*.

4. LAS TEORÍAS FILOSÓFICAS

A) *El liberalismo social de Rawls y Dworkin*

La renovación del debate normativo sobre la democracia ha estado marcada por la publicación en 1971 de *Una teoría de la justicia*, de John Rawls. Rawls somete a una dura crítica al utilitarismo y sugiere que debería sustituirse la *teoría consecuencialista del bien* propia del utilitarismo por una *teoría deontológica del derecho*. La estrategia intelectual de Rawls se basa en una reconstrucción del contractualismo clásico. Su objetivo es diseñar una *concepción pública de la justicia* aplicable a la *estructura básica de la sociedad*, partiendo de una visión de los individuos como seres *libres e iguales*, así como *racionales*, en el sentido de que son capaces de perseguir sus propios intereses, y *razonables*, en el sentido de que son capaces de perseguir aquellos fines morales que dan lugar a la cooperación social. Así pues, la finalidad de Rawls sería establecer una concepción de la justicia que pueda ser asumida por todos los individuos de una colectividad, sean cuales fueran sus concepciones de la vida buena. Para ello comienza por establecer un conjunto de principios que constituyan el marco normativo de lo que denomina «la estructura básica de la sociedad», principios que deben regular la *asignación de derechos y deberes* así como la *distribución de ventajas económicas y sociales*. Estos principios serían el resultado de un acuerdo colectivo al que los individuos llegarían de un modo imparcial, ya que estarían situados hipotéticamente en lo que Rawls denomina la «posición original». Siguiendo el experimento mental de Rawls, los individuos, en la posición original, estarían bajo el *velo de la ignorancia*, es decir, ignorarían el lugar que podrían llegar a ocupar en la sociedad. No conocerían sus objetivos

particulares en la vida: no conocerían si van a ser más o menos inteligentes o estúpidos, su sexo, raza o recursos económicos, pero sí sabrían, en cambio, que podría serles útil disfrutar de ciertos *bienes primarios* que, según Rawls, son aquellos que se supone que un ser racional desearía cualesquiera que fueran sus otros deseos. Rawls asocia estos bienes primarios con los derechos y libertades, las oportunidades y los poderes, la renta y la riqueza y las bases sociales del autorrespeto. Se supone que todos quieren obtener tantos de esos bienes como sea posible, pero que, a causa del velo de la ignorancia que los cubre en la posición original, tratarán de desarrollar *principios distributivos que no les perjudiquen especialmente en el caso de que no ocupen las posiciones más deseadas*, presuponiendo que los individuos en la posición original tienen *aversión al riesgo*. Situados en esta posición y bajo estas premisas, los individuos escogerían una concepción pública de la justicia que estaría definida por los siguientes principios:

1. Toda persona tiene derecho al más extenso sistema de libertades básicas iguales compatible con un sistema similar de libertades para todos (*principio de igual distribución de la libertad*).
2. Las desigualdades socioeconómicas han de estar ordenadas de manera que:
 - 2a) estén dirigidas al mayor beneficio de los más desaventajados (*principio de la diferencia*);
 - 2b) estén vinculadas a cargos abiertos a todos bajo las condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades (*principio de distribución equitativa de oportunidades*).

Estos principios se hallan sometidos a una ordenación lexicográfica que establece la prioridad de 1 sobre 2 y de 2b) respecto de 2a).

Una vez determinados los principios generales de la justicia, Rawls propone continuar entonces imaginando cómo se organizaría de modo progresivo la sociedad mediante un levantamiento por etapas del velo de la ignorancia, con la finalidad de que estos principios se conviertan en los referentes —la *background justice*— en torno de los cuales se articula la estructura social básica. Según Rawls, el segundo estadio tras la elección de los principios generales sería el de acordar una *constitución justa*, ideada para conducir una legislación que desplegara el principio de igual distribución de la libertad. Después del estadio constitucional, cuyo objeto son las leyes y la formalidad política, en el tercer estadio se requeriría una política gubernamental económica y social que intentara *maximizar las expectativas a largo plazo de los menos aventajados*, bajo las condiciones de igualdad de oportunidades y sujeción a la inviolabilidad del principio de iguales libertades básicas. Y, finalmente, en el cuarto estadio, se eliminaría totalmente el velo de la ignorancia y se cerraría el ciclo con la aplicación de las leyes por parte de administradores y jueces, es decir, con la práctica continuada de la acción gubernamental y del derecho procesal en consonancia con las reglas descritas. No es difícil ver la simetría de esta secuencia en cuatro estadios con las reglas de prioridad anteriores, y que su función «no es explicar cómo operan de hecho los congresos constituyentes y las legislaturas» (Rawls, 1971: IV, 31), sino disponer de un constructo aparejado al del velo de

la ignorancia desde el cual sea posible desplegar los principios de justicia sometiendo a contrastación y crítica⁴³.

En el plano legislativo, Rawls propugna una asamblea de representación proporcional pura, en la que estén limitados de algún modo los poderes de la mayoría y donde la participación de cada ciudadano tendría un valor similar mediante un acceso equitativo a la información y elaboración de propuestas para la agenda política. En ella, los legisladores actuarían de acuerdo con los principios enunciados de justicia y no por sus intereses privados o los de sus electores y, más aún, sus decisiones serían indicativas y no imperativas, ya que si el resultado de sus votaciones es el que tiene más probabilidades de estar en armonía con tales principios, la razón no está necesariamente al lado de la mayoría y cualquier ciudadano tiene derecho a discrepar. En el plano ejecutivo, Rawls otorga al gobierno aquellos cometidos más directamente imbricados con la estructura social propiamente dicha: la *asignación*, consistente en mantener el sistema de precios en un nivel eficaz de competitividad, corrigiendo mediante subsidios e impuestos las desviaciones de los precios respecto a los beneficios y los costos sociales y evitando la concentración de un poder abusivo en el mercado; la *estabilización*, cuya finalidad es la consecución de la plena ocupación y de la libre elección de ocupación; la *transferencia*, que tendría que garantizar que los ingresos totales de los menos aventajados permitan maximizar sus expectativas a largo plazo, asegurándoles mediante «gastos de transferencia» unos ingresos mínimos, más allá de los cuales sería perfectamente justo que la distribución restante de la renta corriera a cargo de los mecanismos de mercado; y, por último, la *distribución*, que conservaría una igualdad aproximada entre las cuotas distributivas a través de los impuestos y de los ajustes necesarios en los derechos de propiedad (Rawls, 1971: 143). Además, sería un fin del gobierno relacionado con las funciones anteriores conseguir una igualdad de oportunidades eficaz, mediante un conjunto de actuaciones que podrían ir desde el establecimiento de escuelas públicas, la supervisión de la dirección de las empresas y las asociaciones privadas o el impedimento de situaciones de monopolio para las ocupaciones más deseadas hasta implantar asignaciones para la enfermedad o una escala progresiva de suplementos a la renta.

Se trata, pues, de una perspectiva teórica que entronca bien con la realidad de los Estados de bienestar de las sociedades democráticas occidentales y que ha posibilitado que pueda ser adoptada tanto desde una perspectiva de cariz liberal como de cariz socialdemócrata. La posición de Rawls es liberal en tanto deontológica y en tanto defiende la neutralidad de la acción pública respecto a cualquier concepción particular sobre lo que hay que considerar como la vida buena, pero, desde un punto de vista socialdemócrata, el atractivo de Rawls radica en que introduce las políticas distributivas como un criterio normativo.

Al igual que Rawls, Dworkin inscribe su proyecto en el marco de un liberalismo igualitarista. Para Dworkin, los individuos deben ser considerados «como iguales». Pero la igualdad no significa mera igualdad formal ante la ley, sino igualdad de los individuos en la persecución de sus fines en el marco de aquellos ideales, convic-

⁴³ Para una presentación esquemática de Rawls *vid.* F. REQUEJO, «J. Rawls entre la ciencia y la filosofía política» *Perspectiva Social*, n.º 27, págs. 57-76.

ciones y cursos de acción que consideren más oportunos para desarrollar sus planes de vida de una manera satisfactoria. Para que ello sea posible, «el gobierno debe tratar a quienes gobierna con *consideración*, esto es, como seres humanos capaces de sufrimiento y frustración, y con *respeto*, o sea como seres humanos capaces de llegar a concepciones inteligentes de cómo han de vivir su vida y de actuar de acuerdo con ellas. Es decir, que el gobierno «no sólo ha de tratar a los ciudadanos con respeto, sino con igual consideración y respeto», lo que equivale a decir, matiza, que «no debe distribuir bienes u oportunidades de manera desigual, basándose en que algunos ciudadanos tienen derecho a más porque son dignos de mayor consideración, y que no debe restringir la libertad sobre la base de que la concepción que tiene un ciudadano de lo que es la vida de un grupo, es más noble que la de otro o superior a ella». Sobre la base de las mencionadas proposiciones Dworkin continúa su razonamiento manifestando que en un Estado gobernado por la concepción liberal de la igualdad «la cuestión soberana de la teoría política [...] es la cuestión de cuáles son las desigualdades en bienes, oportunidades y libertades que se permiten en un Estado tal, y por qué» (Dworkin, 1977: 389). A lo largo de sus publicaciones posteriores, Dworkin ha desarrollado una refinada teoría sobre cómo debe entenderse la *igualdad liberal* en una sociedad democrática. Exponer en detalle su sofisticada argumentación está lejos del alcance de estas páginas⁴⁴, pero, siguiendo al propio Dworkin, podemos decir que sus rasgos esenciales son cuatro. Primero, la igualdad liberal construye la justicia en el espacio de los *recursos y no del bienestar*; por lo tanto, la sociedad ideal no estará dada por la bondad de las vidas que la gente vive, sino en términos de la porción de recursos que tienen a su disposición. Segundo, la igualdad liberal es igualitarista y, por lo tanto, insiste en que la parte de recursos que cada uno debe tener en una sociedad ideal es *idéntica*. Es decir, la igualdad liberal sostiene que sólo se consigue una distribución ideal de recursos cuando los recursos que controlan las diversas personas son iguales en relación con sus costes de oportunidad, es decir, en relación con el valor que tendrían en manos de otras personas. Esto les proporcionará una igual libertad con la que alcanzar sus objetivos. La igualdad ideal se alcanza cuando la distribución final satisface el *test de la envidia*: ninguno de los participantes estaría dispuesto a cambiar su cesta de bienes por la de otro. Este resultado podría conseguirse imaginando una subasta ideal a la que todos los individuos acudieran con idéntica capacidad adquisitiva. Tercero, la igualdad liberal tiene en cuenta las diferencias que existen en las circunstancias personales de cada individuo intentando *compensar* a aquellas personas que se ven afectadas por discapacidades físicas o mentales, pero *no* a la gente cuyos gustos o ambiciones son particularmente caros. Cuarto, la igualdad liberal es *tolerante*: condena el uso de cualquier procedimiento coercitivo cuando éste se justifica por la supuesta inferioridad ética de la vida que algunos miembros de la comunidad desean llevar. La igualdad liberal, así considerada, concibe *la igualdad, la libertad y la comunidad fundidas una con otra en un ideal político global*.

Para que los principios de la igualdad liberal sean posibles, Dworkin defiende que el liberalismo político debe desarrollarse en un continuo con la ética, de ma-

⁴⁴ Para estudiar con detalle la concepción de igualdad de recursos y la crítica a la igualdad de bienestar, *vid.* DWORKIN (1981a; 1981b; 1987a; 1987b; 1987c; 1990a).

nera que la perspectiva personal se integre en la perspectiva política. En este sentido, la objeción fundamental de Dworkin a Rawls está dada por el contractualismo de este último. La hipótesis del contrato establece una discontinuidad entre ética y política al obligar a las partes en el momento de suscribir el contrato haciendo abstracción de lo que debe ser una vida virtuosa. Para hacer frente a esta tarea, Dworkin propone desarrollar un modelo ético que denomina *modelo del desafío*, contrapuesto al *modelo del impacto*. Si el modelo del impacto vincula la bondad de una vida al valor objetivo de sus resultados, el modelo del desafío vincula la bondad de una vida a la destreza con la que es vivida y valora esa vida no por sus consecuencias y resultados finales en relación con mundo, sino como un ejercicio que, independientemente de sus resultados, es bueno en sí. Es esencial resaltar aquí que el modelo del desafío es un criterio meramente formal, que admite la posibilidad de acoger diferentes concepciones sustantivas del bien siempre que se sometan a ciertos constreñimientos derivados fundamentalmente de lo que Dworkin denomina *intereses críticos* de las personas. Los intereses críticos, contrariamente a unos *intereses volitivos* que se identificarían con los meros deseos, se refieren a aquellos logros o experiencias que *deberíamos* desear, porque de lo contrario nuestra vida perdería parte de su valor. La posibilidad de acoger de entrada diferentes concepciones sobre la vida buena permite plantear de un modo distinto el tema de la neutralidad del Estado frente a cualquier moral comprensiva. No se trataría de entender la neutralidad como un axioma, sino como un teorema, es decir, más como un resultado de la discusión normativa que como un principio de la teoría. Dicha neutralidad se vería, pues, más como el producto acumulativo de una serie de prácticas históricas que han conducido a una determinada y conveniente *integración ética* que como una *exigencia formal* de las sociedades democráticas pluralistas.

B) *La crítica comunitarista*

Desde los años ochenta, ha cobrado un gran auge un conjunto de teorías descritas como comunitaristas. Sus críticas a la corriente encarnada por Rawls y Dworkin se han centrado en dos aspectos: por un lado, la asunción liberal de la *prioridad del individuo sobre la comunidad* y, por otro, el intento de *derivar pautas distributivas de principios abstractos*.

En relación con el primer aspecto, los comunitaristas subrayan la prioridad de la comunidad frente a un individualismo liberal que consideran injustificable desde cualquier punto de vista. Sandel (1982) señala la imposibilidad de imaginar un «yo sin ataduras» capaz de constituirse independientemente de sus fines y valores. El sujeto no puede ser anterior a sus fines, puesto que se halla inserto en el conjunto de prácticas propias de su comunidad de referencia, prácticas de las que no puede desvincularse dado que configuran el sustrato mismo de su identidad. La concepción liberal del ciudadano como un mero sujeto de derechos universales y abstractos ignoraría las precondiciones sociales desde las que se ejerce la capacidad de autodeterminación que caracteriza al sujeto moderno, precondiciones que remiten al contexto de los referentes morales concretos que todo individuo comparte con sus semejantes. Es decir, toda persona extrae los presupuestos necesarios para la com-

preensión de sí misma a través de un *núcleo cultural de valores intersubjetivamente compartidos*. La crítica comunitarista censura también la estricta separación liberal entre lo público y lo privado al señalar que los *aspectos éticos de la privacidad son inseparables de los aspectos morales de la esfera pública*. Desde premisas más próximas a la tradición liberal, otros autores, vinculados también al comunitarismo, han insistido en que las teorías normativas de las democracias liberales deberían recoger, internalizándola en la misma noción de ciudadanía democrática, la *pluralidad de los elementos de carácter ético o nacional* que contradicen el universalismo que el liberalismo dice defender (Taylor, 1989). El único modo de comprender tanto nuestra propia identidad moral como la identidad moral de otras culturas o contextos culturales diferentes al nuestro sería, según Taylor, acudiendo al *relato de la génesis de nuestro propio punto de vista moral*, es decir, a nuestra propia tradición. En este sentido, no podemos obviar nuestras pautas de endoculturación, y saltar por encima de nuestra tradición intentando recurrir a una especie de esperanto valorativo que sería neutral tanto en lo que se refiere a nuestra cultura como a culturas ajenas o diversas a la nuestra; de persistir en esta perspectiva sólo conseguiremos trazar pautas de homogeneización etnocéntricas que no respetaran la diferencia entre diferentes culturas. Así, la crítica multicomunitarista pone de relieve las dificultades normativas que representan para la teoría liberal los movimientos multiculturales (nacionalismos, poblaciones inmigradas y poblaciones indígenas)⁴⁵.

El segundo aspecto, esto es, el problema de derivar pautas de igualdad social desde principios morales abstractos, ha sido analizado por Walzer (1983), quien afirma que la sujeción a principios morales abstractos lleva a olvidar dos aspectos esenciales en la consideración del problema de la igualdad distributiva: la multiplicidad de dimensiones y esferas sobre las que incide y la dependencia radical de los criterios de la justicia del contexto social en que se inscriben. Walzer pone de manifiesto la *diversidad cualitativa de cualquier idea del bien*, que implica también la pluralidad y diversidad de las diferentes esferas a las que hemos de aplicar el concepto de lo justo. La vida comunitaria hace posible distribuir una variedad de bienes entre los miembros de una comunidad: seguridad, salud, dinero, mercancías, trabajo, ocio, educación o poder político, entre otros. Walzer afirma que bienes como los que acabamos de mencionar constituyen esferas distintas de justicia distributiva. Los criterios adecuados para distribuir un bien en una de las esferas, como la del dinero, podrían ser inadecuados en otra, como la del poder político. De ahí que carezca de sentido hablar de principios generales de distribución en todas las esferas. Los criterios de distribución deben, pues, contextualizarse al tipo de bienes que son objeto de consideración y al tipo de valores diversificados que una sociedad pueda poner en juego en cada uno de ellos: los criterios de justicia de una sociedad no son homogéneos en todas las esferas de la realidad social, sino que se modulan en ellas. Es decir, una *distribución es justa o injusta de acuerdo con los significados sociales de los bienes que están en juego*. No puede apelarse, entonces, a una forma superior de justificación para los principios distributivos como se-

⁴⁵ Para una reflexión sobre la crítica comunitarista *vid.* F. REQUEJO, «Pluralismo, Democracia y Federalismo. Una revisión de la ciudadanía democrática en Estados plurinacionales», *Revista Internacional de Filosofía política*, n.º 7, pp. 93-120.

ría la razón, el contrato social o la naturaleza, puesto que la justicia es culturalmente relativa. No sólo es específica de una esfera particular, como la del dinero o el poder, sino también propia de la época, el lugar y la experiencia histórica y cultural de un grupo particular de seres humanos. «Toda descripción sustantiva de la justicia distributiva es una descripción local» (Walzer, 1983: 313). Por lo tanto, las atribuciones de significado son siempre dependientes de la comunidad política en que se dan y producto de un lenguaje, una cultura y una historia compartidas, y los principios universales y sustantivos de la justicia de poco van a servir a la hora de elaborar las políticas necesarias en una sociedad democrática, pues, o bien son vacíos a causa de su generalidad, o bien demasiado específicos para distribuir todo tipo de bienes. Los principios generales de la justicia a lo sumo pueden servir como puntos de partida en las discusiones sobre la justicia, el bien general y las políticas públicas.

C) *La teoría de la democracia de Jürgen Habermas*

La concepción habermasiana de la democracia pretende evitar que el acto de delegación política que exige la democracia representativa se convierta en una enajenación entre gobernantes y gobernados. Habermas define la democracia, en consonancia con su filosofía moral, como la *forma política derivada de un libre proceso comunicativo dirigido a lograr acuerdos consensuales en la toma de decisiones colectivas*. La teoría democrática habermasiana aúna, así, la fundamentación filosófica del discurso moral derivado de las estructuras racionales de la comunicación con una reconstrucción histórica y sistemática de las formas institucionales sobre las que se ha edificado el proyecto político democrático.

La democracia, en tanto principio de ordenación política, no exige ningún tipo específico de organización, pero tampoco excluye *a priori* ninguna organización que implique representación, delegación o conceptos similares. El problema reside más bien en encontrar, en cualquier conjunto concreto de circunstancias, mecanismos institucionales que justifiquen la presunción de que las decisiones políticas básicas contarían con el *acuerdo de todos los afectados por las mismas si éstos pudieran participar sin restricciones en una formación discursiva de la voluntad colectiva*, es decir, si los ciudadanos pudieran alcanzar el consenso respecto a las cuestiones políticas básicas mediante su participación en una *comunidad ideal de diálogo*. Con esta idea, Habermas busca explicitar qué condiciones deben satisfacerse para que exista una argumentación plenamente racional. Entre estas condiciones se encuentra la de que los participantes en una comunidad ideal de diálogo deben reconocerse recíprocamente como interlocutores con los mismos derechos. Cada uno debe tener el derecho de exponer sus argumentos y la obligación de escuchar los ajenos, así como de respetar la lógica de la mejor argumentación. Habermas es consciente del carácter irreal de esta situación ideal de habla, pero sostiene que no se trata de un ideal abstracto, sino de una suposición que debe aceptar cualquier individuo que pretende llegar a un acuerdo a través de una argumentación racional. Para Habermas, el principio de que la legitimidad racional se encuentra en el diálogo que busca un acuerdo, es inseparable de la historia de la democracia.

El sentido de la noción de democracia de Habermas se comprende mejor si se considera que es el resultado de una polémica con quienes reducen la democracia a una serie de procedimientos. Habermas subraya que los procedimientos sólo adquieren legitimidad en la medida en que se hallen vinculados a una dimensión normativa. La democracia, como aproximación a esta exigencia ideal —la realización de una comunidad ideal de comunicación— es, por lo tanto, *algo más que un conjunto de procedimientos neutrales a cuyo seguimiento nos decidimos en virtud de motivos pragmáticos*.

No obstante, en numerosas ocasiones se ha criticado a Habermas por eludir el hecho de que la política está dominada por elementos estratégicos: si la política es, en el mejor de los casos, búsqueda de compromisos, sus mecanismos de interacción deben adoptar la forma de una negociación que dista mucho de suponer la sujeción de sus interlocutores al interés por el entendimiento recíproco.

D) *El neoliberalismo de Hayek y Nozick*

Acaso la presentación más sofisticada del neoliberalismo sea la que desarrolló Hayek en uno de sus últimos textos, *Law, Legislation and Liberty* (1982). Pese a que él se consideraba un demócrata, puede calificársele más bien de un defensor de la libertad individual y un crítico de las ideas de soberanía y gobierno ilimitado que frecuentemente se asocian a la democracia. Una sociedad justa y libre sólo puede ser asegurada por lo que él llamaba *catalaxia*, neologismo que empleaba para describir la especial forma de orden espontáneo producido por el mercado. Insistía en que la condición fundamental de la libertad es que se permitiera a todos los individuos usar su conocimiento para llevar a cabo sus propósitos, obstaculizado solamente por una normativa de la conducta justa de aplicación universal.

Hayek estimaba que el Estado democrático debe tener un papel limitado. Sólo un gobierno mínimo puede ser un gobierno decente, porque no existen ni pueden existir reglas generales para la asignación de beneficios particulares. La obligación de la autoridad política no es perseguir sus propios fines, sino proveer, dentro del marco del *imperio de la ley*, las condiciones adecuadas para que la *catalaxia* pueda producirse. Por lo tanto, las únicas funciones del Estado son el mantenimiento de la seguridad colectiva contra agresiones externas —el ejército—, la preservación del imperio de la ley y del orden público —la policía— y la provisión de un número limitado de bienes públicos que no pueden ser eficientemente suministrados por el mercado. En la práctica, para Hayek, el gobierno democrático como se ha desarrollado durante los últimos cien años ha violado sistemáticamente estos límites constitucionales. El mayor perjuicio ha sido el introducido a través del pernicioso principio de la soberanía parlamentaria. Donde el parlamento es soberano, los gobiernos se convierten en un juego de fuerzas de intereses sectoriales organizados. Para Hayek, *la justicia debe ser estrictamente procedimental y puede referirse únicamente a la ejecución de reglas generales de aplicación universal*, pero no a ninguno de sus resultados particulares. El «espejismo de la justicia social» que los socialistas persiguen es, en el mejor de los casos, un sin sentido, y, en el peor, algo pernicioso e injusto que comportaría minar la justicia de las asignaciones que se producen a través del mercado, confiscando la riqueza de los más exitosos y pro-

longando la dependencia de los necesitados. Hayek propone volver a hacer de la democracia un modelo de *ejercicio limitado del poder*, algo que se conseguiría separando de nuevo ejecutivo y legislativo. Sería preciso crear una asamblea estrictamente legislativa con la función de establecer los límites dentro de los cuales debería realizarse el trabajo del ejecutivo. En esta asamblea, de marcado carácter elitista, los diputados no podrían ser reelegidos y gozarían de total independencia frente a los partidos políticos.

En un plano más filosófico, Nozick ataca la pretensión de los sistemas de gobierno democráticos de presentar las intervenciones redistributivas como dotadas de un contenido más justo. Por el contrario, estas intervenciones pueden considerarse *ilegítimas* ya que no pueden ser justificadas racionalmente. En contra de lo postulado por Rawls, y remontándose al liberalismo primigenio de Locke, Nozick establecerá que los únicos principios válidos de la justicia son, en primer lugar, que todos los individuos deben ser considerados *propietarios de ellos mismos* y que todo el mundo debe tener *derecho a apropiarse de cualquier cosa que no tenga propietario*, mientras con ello no se perjudique a nadie y, en segundo lugar, que todo el mundo puede ser propietario legítimo de una cosa si ello resulta de una *transacción voluntaria*. Estos principios dan paso al concepto de derecho adquirido que constituye el núcleo de su *entitlement theory*. Una sociedad será justa sólo en el caso de que las transacciones que se produzcan estén reguladas por estos dos principios. De lo que se trata es de asegurar un sistema de transacciones legítimo, marco en el cual cada individuo podrá realizar sus planes de vida de acuerdo con su concepción del bien. El resultado de estas transacciones producirá unas distribuciones de bienes que no podrán ser cuestionables mientras hayan sido obtenidas por los procedimientos mencionados, y el Estado, si quiere ser una institución legítima, se abstendrá de interferir en las interrelaciones del conjunto de individuos adultos, excepto en el caso de que estas interrelaciones hayan comportado apropiaciones ilegítimas. La pregunta fundamental no es, pues, cómo pueden conciliarse los derechos de los individuos con el intervencionismo público, sino cuál es el espacio que los derechos individuales pueden permitir al Estado. Sin embargo, en la concepción de Nozick no queda demasiado claro cuál tiene que ser el tratamiento de los bienes públicos ni la articulación y las reglas específicas que deben presidir los procesos de toma de decisiones. Nozick se atrinchera en la afirmación de que sólo los individuos son portadores de unos derechos y libertades que, pensados desde los presupuestos de Locke sobre la propiedad, la colectividad no podría cuestionar en ningún caso.

El modelo político que postula es, en consecuencia, el de un Estado mínimo cuya razón de ser es garantizar el cumplimiento de los contratos, la protección contra los robos y otros atentados contra las apropiaciones ilegítimas y el establecimiento de un sistema no violento de resolución de conflictos. Cualquier Estado que se autootorgue más funciones, como, por ejemplo, funciones de carácter redistributivo, es un Estado ilegítimo. Los derechos individuales determinan los límites de las interacciones sociales, pero no cuál será la ordenación social resultante de estas interacciones. Y, en cualquier caso, el hecho de que estas últimas produzcan desigualdades no justifica ningún tipo de intervencionismo corrector, sea en nombre de pretendidas justicias sociales o de algún bien de la colectividad.

III. DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN

Finalmente, deben señalarse algunas cuestiones relacionadas con la creciente internacionalización de las sociedades contemporáneas, que suponen nuevos retos para los sistemas de gobierno democráticos. Tales retos son muy diversos, pero pueden resumirse en tres grandes apartados:

a) *El debilitamiento del Estado-nación*, que implica una creciente pérdida de autonomía por parte de los gobiernos, al dejar de ser el Estado territorial el protagonista exclusivo del orden social. Al insertarse los Estados en una compleja red de colaboración y competencia con otras organizaciones internacionales, sistemas subnacionales de gobierno, actores económicos o agentes sociales, la *democracia, como procedimiento de toma de decisiones, se ve seriamente afectada en lo que se refiere a la confección de su agenda de actuación*. En todas partes, las economías y las sociedades del planeta vertebran y consolidan sólidos engarces y unos Estados pretendidamente independientes se ven ligados por una compleja red de organizaciones y legislaciones interestatales en el seno de una supuesta comunidad internacional. Asimismo, la creciente complejidad de las nuevas tecnologías y de los medios de comunicación de masas han convertido nuestro mundo en un espacio único, y esa compresión del espacio y el tiempo ha cambiado las formas en las cuales los seres humanos se relacionan entre sí y entrelazan sus redes sociales. En suma, resulta evidente que la modernidad ha traído una revolución en las formas mediante las cuales concebimos el mundo y las diferentes sociedades en que el mundo se divide. Como resultado, aparecen nuevos asuntos de dimensión planetaria, como la defensa de los derechos humanos o del medio ambiente, la promoción de la paz y del orden mundial, o el trato del desarrollo desigual, sobre los cuales *los ciudadanos parecen ejercer sólo un control indirecto y difuso a través de sus gobiernos respectivos*.

b) *La redefinición de la interrelación entre ámbito público y ámbito privado* sobre la que se habían construido históricamente los sistemas de gobierno democráticos, hasta el punto de que los cambios políticos de los que ha sido testigo el siglo XX podrían muy bien interpretarse en función de los respectivos reajustes sufridos por ambos ámbitos. Sin embargo, la tendencia dominante en la actualidad comporta una profunda alteración de las fronteras entre Estado y sociedad civil. Tradicionalmente, el Estado había monopolizado las tareas de gobierno y la sociedad civil se consideraba un espacio autónomo y relativamente liberado de la influencia estatal. Hoy, sin embargo, se argumenta que *tanto el gobierno como la sociedad civil comparten responsabilidades en la gobernación del continuo que va desde las instituciones hasta los individuos*. Se produce un desplazamiento desde la intervención unilateral —el gobierno y la sociedad separados— a la interacción —entre el gobierno y la sociedad—. De este modo, la creciente interrelación entre Estado y sociedad civil *difuminaría muchos de los supuestos normativos sobre los que ha pretendido asentarse la democracia*. El problema radicaría en la dificultad de articular e implementar políticas capaces de dirigir y controlar las transformaciones sociales. Además, cada vez parece más difícil utilizar los instrumentos de gobierno convencionales y se diseñan nuevos mecanismos distintos a los de la lógica gubernamental de antaño.

c) Finalmente, la *gobernabilidad democrática en sociedades étnicamente divididas se ha convertido en uno de los más destacados problemas políticos del nuevo orden mundial*. Los conflictos entre identidad política y fragmentación étnica representan una amenaza para la consolidación de la democracia o su estabilidad. Incluso en sociedades avanzadas, como Canadá, Gran Bretaña, Bélgica o Alemania, los temores de movimientos étnicos populares y de la xenofobia racista se hacen sentir periódicamente. En muchos casos, se produce un conflicto entre la soberanía nacional, la universalidad de los derechos y la necesaria convivencia de diferentes identidades culturales y políticas impuesta por la globalización. El principio de la universalidad de los derechos humanos es igualmente enfatizado por los actores nacionales y transnacionales, y la noción de derechos humanos, como codificación abstracta, ha llegado a ser un elemento común de la cultura política mundial. Pero su continua invocación establece y legitima las pretensiones de derechos e identidades de personas dentro y fuera de los límites nacionales, que a su vez retroalimentan conflictos que cuestionan las identidades políticas estatales. Ello simultáneamente constriñe y amplía el alcance de la acción de los gobiernos democráticos. Particularmente, si por un lado los gobiernos democráticos afrontan crecientes responsabilidades en lo referente a la población inmigrada que vive dentro de sus fronteras, por otro se ven forzados a aumentar la legislación reguladora de la inmigración y a incrementar los controles fronterizos en orden a preservar su soberanía. Así pues, la invocación simultánea de la soberanía nacional y los derechos humanos universales engendra paradójicas correlaciones entre territorialidad acotada del Estado y universalidad de los derechos. Ello pone de relieve la incongruencia entre la normatividad y la estructura organizacional de los derechos. Mientras la fuente de legitimidad de los derechos se sitúa crecientemente en el orden transnacional, los derechos individuales continúan siendo organizados de modo distinto en cada país. Una disparidad similar aparece entre dos aspectos constitutivos de la ciudadanía: identidad y derechos. Mientras los derechos, y la petición de derechos, deviene universal y abstracta, la identidad es todavía concebida como particular y acotada por características nacionales, étnicas o religiosas.

Para hacer frente a estos nuevos desafíos será seguramente necesario plantearse de nuevo muchos de los problemas que hemos enumerado al analizar la formación histórica de la democracia y las teorías democráticas en el presente siglo. ¿Cómo la redefinición del espacio público-privado afectará a la distribución del poder? ¿Asistiremos a nuevos planteamientos neocorporativistas o surgirán nuevas elites? ¿Qué procedimientos de decisión serán apropiados en un mundo donde se tenderá cada vez más a la toma de decisiones en organismos internacionales que, por ahora, tienen una legitimidad democrática dudosa? ¿Cómo podrá afrontarse desde un punto de vista normativo la capacidad que debe tener la mayoría para regular por medio de leyes comportamientos morales de la totalidad de la población? ¿O el estatuto de la neutralidad de las leyes con respecto a las diferentes subculturas que integran una sociedad? ¿O el tipo de relación que debe existir entre los derechos de los individuos y los derechos de las comunidades? ¿Podrán conciliarse las respuestas a los interrogantes anteriores?

La capacidad para ofrecer procedimientos realistas para solucionar estos problemas, junto con la necesaria renovación de una concepción normativa de la democracia adecuada a las diversas condiciones de internacionalización y multicul-

turalismo constituyen los nuevos retos para un sistema político que inició sus primeros pasos en la Grecia clásica, pero que dista de haber agotado todas sus potencialidades. El siglo XXI puede devenir el gran siglo de la democracia en la medida en que pueda afrontar con éxito estas dificultades.

BIBLIOGRAFÍA

- AARANOVITH, S. (1961): *The Ruling Class*, Lawrence Wishart, Londres, 1961.
- ALMOND, G. A., y POWELL, G. B. (1966): *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- ARBLASTER, Anthony (1987): *La democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- ASHFORD, D. (1986): *La aparición de los Estados de Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- AUSTEN-SMITH, D. (1983): «The spatial theory of electoral competition: instability, institutions and information», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1, 439-59.
- BACHRACH, Peter (1967): *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
- BALDWIN, P. (1990): *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado del Bienestar europeo, 1875-1975*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- BELL, Daniel (1961): *El fin de las ideologías*, Tecnos, Madrid, 1964.
- (1976): *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid, 1994.
- BENTLEY, Michael (1987): *The Climax of Liberal Politics. British Liberalism in Theory and Practice 1868-1918*, Edward Arnold, Londres, 1987.
- BEETHAM, David (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres, 1994.
- BOBBIO, N. (1976): *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1977.
- BOTELLA, T., CAÑQUE, C. y GONZALO, E. (1994): *El pensamiento político en sus textos*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BUCHANAN, J., y TULLOCK, G. (1962): *El cálculo del consenso*, Espasa Calpe, Barcelona, 1976.
- BURDEAU, Georges (1979): *Le libéralisme*, Seuil, París, 1979.
- CASAHUGA, Antoni (ed.) (1980): *Teoría de la democracia. Una aproximación económica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- (1985): *Fundamentos normativos de la acción y la organización social*, Ariel, Barcelona, 1985.
- CAUTE, David (1963): *La izquierda europea desde 1789*, Guadarrama, Madrid, 1965.
- DAHL, Robert (1961): *Who Governs*, Yale University Press, 1961.
- (1967): *Pluralist Democracy in the United States*, Rand an McNally, Chicago, 1967.
- (1989): *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.
- DAHL, R., y LINDBLOM, Ch. (1976): *Politics, Economics and Welfare*, Harper and Row, Nueva York, 1979.
- DAVIES, J. K. (1978): *La democracia y la Grecia clásica*, Taurus, Madrid, 1981.
- DOMENECH, Antoni (1989): *De la ética a la política*, Crítica, Barcelona, 1989.
- DOMHOFF, G. W. (1970): *The Higher Circles: The Governing Class in America*, Random House, 1970.
- DOWNES, Anthony (1957a): *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.
- (1957b): «Una teoría económica de la acción política en una democracia», en J. M. COLOMER (ed.) (1991): *Lecturas de Teoría Política Positiva*, pp. 263-299, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- DOWSE, R. E., y HUGHES, J. A. (1972): *Sociología política*, Alianza, Madrid, 1982.
- DUVERGER, Maurice (1951): *Los partidos políticos*, FCE, México, 1988.
- DWORKIN, Ronald (1977): *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1989.
- (1981a): «What is Equality? Part I: Equality of Welfare», 10 *Philosophy and Public Affairs*, pp. 193-225.
- (1981b): «What is Equality? Part II: Equality of Resources», 10 *Philosophy and Public Affairs*, pp. 283-345.
- (1987a): «What is Equality? Part III: The Place of Liberty», 73 *Iowa Law Review*, pp. 1-54.

- (1987b): «What is Equality? Part IV: Political Equality», 22 *University of San Francisco Law Review*, pp. 1-30.
- (1987c): «Liberal Community», 77 *California Law Review* n.º 3, pp. 479-504.
- (1990a): «Equality, Democracy and Constitution: We the People in Court», 28 *Alberta Law Review*, 324.
- (1990b): *Ética privada e igualitarismo político*, Paidós, Barcelona, 1990.
- FINLEY, M. I. (1982): *Politics in the Ancient World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.
- GASTIL, R. (1980): *Freedom in the World*, Freedom House, Nueva York, 1980.
- GONZÁLEZ BRAVO (1994): *Historia del mundo antiguo. Una introducción crítica*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- GREEN, P. (1981): *The Pursuit of Inequality*, Pantheon Books, Nueva York, 1981.
- HABERMAS, J. (1962): *Escritos políticos*, Tecnos, Madrid.
- HAYEK, F. A. (1960): *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1982.
- (1982): *Derecho, legislación y libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1985.
- HELD, David (1987): *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid.
- HERMET, Guy (1983): *En las fronteras de la democracia*, FCE, México, 1989.
- HILL, Christopher (1964): *Los orígenes intelectuales de la Revolución Inglesa*, Crítica, Barcelona, 1980.
- HUNTER, Floyd (1953): *Community Power Structure*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1953.
- JONES, A. H. M. (1957): *Athenian Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1977.
- JONES, L. E., y JARAUSCH, K. H. (ed.) (1990): *In search of a Liberal Germany. Studies in the History of German Liberalism from 1789 to present*, Berg, Oxford, 1990.
- JUDGE, D. (1993): *The Parliamentary State*, Sage, Londres, 1993.
- KYMLICKA, Will (1990): *Filosofía política contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1995.
- LASKI, Harold (1936): *El liberalismo europeo*, FCE, México, 1984.
- LIJPHART, Arend (1984): *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987.
- LINDBLOM, C. E. (1977): *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York, 1977.
- LIVELY, J., y REEVE, A. (eds.) (1988): *Modern Political Theory from Hobbes to Marx*, Routledge, Londres, 1991.
- MACEDO, Stephen (1990): *Liberal virtues. Citizenship, Virtue and Community in Liberal Constitutionalism*, Clarendon Press, Oxford, 1991.
- MACPHERSON, C. B. (1962): *La teoría política del individualismo posesivo*, Fontanella, Barcelona, 1979.
- (1973): *Democratic Theory*, Oxford University Press, 1984.
- (1977): *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1982.
- MACRIDIS, Roy (1990): *Contemporary Political Ideologies*, Harper and Collins, 1990.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions*, The Free Press, Nueva York, 1989.
- MEYERS, D. (1985): *Los derechos inalienables*, Alianza, Madrid, 1988.
- MOORE, Barrington (1971): *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Península, Madrid, 1973.
- MOSCA, Gaetano (1912): «Aristocrazia e Democrazia», en *Partiti e Sindacati nella crisi del regime parlamentare* (1949), Bari, 1949.
- MUELLER, Deniss C. (1979): *Elección pública*, Alianza, Madrid, 1984.
- NELSON, W. (1980): *Los fundamentos de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1983.
- NICOLET, Claude (1957): *Le radicalisme*, PUF, París, 1983.
- (1982): *L'idée républicaine en France. 1789-1924*, Gallimard, París, 1982.
- NOZICK, R. (1974): *Anarquía, estado y utopía*, FCE, México, 1988.
- OLSON, Mancur (1971): *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México, 1992.
- ORY, Pascal (ed.) (1987): *Breve historia de las ideas políticas*, Mondadori, Madrid, 1992.
- OSTROGORSKI, Moise (1880): *La démocratie et les partis politiques*, Calmann-Levy, París, 1953.
- PASQUINO, Gianfranco, et al. (1986): *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid, 1988.
- PICÓ, J. (1987): *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- POLSBY, Nelson (1963): *Community Power and Political Theory*, Yale University Press, New Haven, 1963.
- RAWLS, John (1971): *Una teoría de la justicia*, FCE, México.

- (1986): *Justicia como equidad*, Tecnos, Madrid, 1986.
- (1992): *Political liberalism*, Columbia University Press, 1992.
- REQUEJO, Ferran (1990): *Las democracias*, Ariel, Barcelona, 1990.
- RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco (1975): *La democracia ateniense*, Alianza, Madrid, 1975.
- SABINE, George (1937): *Historia de la teoría política*, FCE, México, 1989.
- SANDEL, M. (1982): *Liberalism and the limits of Justice*, Cambridge University Press, 1994.
- SARTORI, Giovanni (1992): *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.
- SCHMITTER, P. C., y LEMBRUCH, G. (eds.) (1979): *Trends Toward corporatist intermediation*, Sage, Londres, 1979.
- (1982): *Patterns of corporatist policy making*, Sage, Londres, 1982.
- SCHUMPETER, J. A. (1942): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, Barcelona, 1988.
- SEN, Amartya K. (1970): *Elección colectiva y bienestar social*, Alianza, Madrid, 1976.
- SUNSTEIN, R. (1993): «Democracy and shifting preferences», en COOP, HAMPTON y ROEMER (1993): *The Idea of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- TANT, T. (1993): *British Government: The Triumph of Elitism*, Dartmouth, Aldershot, 1993.
- TAYLOR, Ch. (1989): *Sources of the Self*, Yale University Press, 1989.
- TOUCHARD, J. (1977): *La gauche en France depuis 1900*, Seuil, París, 1981.
- VALLESPÍN, Fernando (ed.) (1990-1994): *Historia de la teoría política*, 6 vols., Alianza, Madrid, 1990-1994.
- WALZER, Michael (1983): *Spheres of Justice*, Basic Books, 1983.
- WEBER, Max (1918): *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1991.
- (1919): *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1987.
- (1922): *Economía y sociedad*, FCE, México, 1987.
- WRIGHT MILLS, C. (1956): *La elite del poder*, FCE, México, 1987.

2. EL ESTADO DE BIENESTAR

JORDI SÀNCHEZ

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat Autònoma de Barcelona*

SUMARIO: I. Introducción.—II. Antecedentes: los orígenes del concepto.—III. Periodizaciones. 1. Experimentación (1870-1925): el núcleo histórico del EB o *liberal break*. A) La experiencia de Bismarck. B) La República de Weimar. 2. Consolidación. A) El *New Deal* y el compromiso histórico en Suecia. 3. Expansión. A) El consenso alrededor de la ecuación keynesiana. B) El debate sobre el consenso.—IV. La crisis del EB.—V. El enfrentamiento ideológico y el debate actual sobre el EB.—VI. Los procesos políticos de legitimación del EB.—VII. Conflictos por la distribución en el EB.—VIII. El incierto futuro.—IX. Modelos de Estado de bienestar. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Normalmente, se entiende por «Estado de bienestar» (EB) una determinada forma de intervención social y económica que realizan algunos Estados liberal-democráticos contemporáneos. Un análisis de la evolución del Estado moderno nos muestra diversas experiencias de intervención social y económica del Estado. A pesar de que existen ciertos paralelismos entre el EB y otras formas de intervención social, no debemos confundirlo con cualquier forma de intervención pública. La Ley de los Pobres (*Poor Law*) en Inglaterra, las políticas asistenciales caritativas del Estado protector en los siglos XVIII-XIX, el intervencionismo económico y social en los regímenes fascistas (1920-1940), o la planificación y estatalización de los medios de producción en el socialismo real, son diversos ejemplos históricos de intervencionismo estatal que en ningún caso pueden identificarse con el EB.

El EB es una experiencia propia de las economías de mercado, es decir, de los sistemas con economías capitalistas y regímenes políticos basados en la democracia pluralista. De hecho, la plena vertebración funcional del EB sólo puede considerarse en relación a los dos pilares que fundamentan el Estado liberal-democrático contemporáneo. En primer lugar, las acciones del EB han pretendido garantizar la acumulación capitalista —mediante la intervención sobre la demanda— con la intención de mantener la paz social. En segundo lugar, el EB ha otorgado una nueva dimensión a la democracia a partir de la concreción de un conjunto de derechos sociales. Las acciones del EB han ido acompañadas de un sistema de protección legal a los ciudadanos, conocido a veces como «Estado social», que ha permitido que tales ciudadanos tengan unos derechos o titularidades desvinculados del factor «ocupación». Los esfuerzos para garantizar la igualdad de oportunidades y una cierta redistribución de la renta derivados de algunas de las acciones del EB han completado esa nueva dimensión de la democracia que el EB comporta.

Las acciones del EB se han concentrado en unas cuantas políticas. La sanidad, la educación, la política de la vivienda y, sobre todo, la seguridad social (transferencias por desempleo, enfermedad, pensiones...) han sido históricamente las actuaciones públicas a través de las cuales el EB se ha materializado. Podemos afirmar que el EB se caracteriza por ser fuertemente activo con las clases pasivas y pasivo con las clases activas.

Una característica común a todos los EB es el aumento progresivo y acumulativo de los presupuestos del Estado, particularmente en las áreas anteriormente mencionadas, desde la década de los cincuenta. En bastantes casos, esa tendencia al crecimiento se ha visto frenada, cuando no invertida, a partir de la década de los ochenta.

En este sentido, uno de los indicadores que se ha utilizado tradicionalmente para medir y valorar el EB en un país determinado es el nivel de gasto público — y, en particular, de gasto social — generado por el Estado. Este indicador se presenta como un porcentaje sobre el conjunto de la riqueza producida por el país (PIB, producto interior bruto). En la mayoría de economías de países con EB el conjunto del gasto público ha llegado a representar entre un 40 y un 50 por 100 del PIB. En algunos países, especialmente los escandinavos, el porcentaje ha superado el 50 por 100.

Las cuestiones apuntadas en la breve descripción que acabamos de realizar serán tratadas más ampliamente en las páginas siguientes. Previamente, presentaremos algunos de los antecedentes más relevantes del EB.

II. ANTECEDENTES: LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO

El concepto de «Estado de bienestar» tiene unos orígenes históricos bastante lejanos si aceptamos la premisa de que su plena consolidación se produce después de la Segunda Guerra Mundial. En numerosas ocasiones, el concepto se ha utilizado como sinónimo de «Estado social». Algunos autores usan indistintamente ambos términos. Otros, de acuerdo con el ámbito cultural en el que se han formado (nórdico o anglosajón), utilizan las expresiones «Estado social» o «Estado de bienestar» para definir un marco muy similar, sino el mismo. Sin embargo, pueden intentar apuntarse algunos aspectos diferenciadores de ambos conceptos. En primer lugar, es necesario observar que el «Estado social» es la fórmula mediante la cual los legisladores-constituyentes han concretado la voluntad de intervención social de los organismos públicos. A diferencia del EB, el «Estado social» es un concepto que en algunos países tiene reconocimiento constitucional. Ello otorga un carácter de recomendación legal, cuando no de imperativo, a la intervención del Estado en determinados ámbitos sociales y económicos. En segundo lugar, es costumbre utilizar el concepto de «Estado de bienestar» para referirse a ámbitos de intervención pública que son más reducidos que los incluidos en el concepto de «Estado social». Por ejemplo, en el caso de la acción reguladora del Estado en materia económico-laboral por lo que a política salarial se refiere, tal acción casi nunca se incluye como una componente del «Estado del bienestar», sino que se justifica más bien como una concreción de un mandato constitucional de aquellos Estados que se definen como «sociales».

Dada la ambigüedad existente en la utilización de ambos conceptos, nos referiremos a continuación a los orígenes más significativos de ambos. Ello nos ayuda-

rá a tener una visión complementaria de las ideas y los hechos que han conformado la evolución histórica del EB.

El pionero de la idea de lo que conocemos como «Estado social» fue el jurista alemán Lorenz von Stein. La originalidad de von Stein radica en su defensa de las reformas desde el Estado con el objetivo de corregir las disfuncionalidades provocadas por la sociedad industrial. Este autor, defensor del modelo que corresponde a lo que él mismo califica como «monarquía social», argumenta a favor de las reformas sociales institucionalizadas como instrumento para evitar las revoluciones. Sus escritos de 1850 son considerados por algunos estudiosos como un precedente del concepto contemporáneo de EB.

Puede mencionarse también como antecedente la Revolución de París de 1848 y la influencia que ejerció sobre algunas de sus demandas la figura de Louis Blanc, demandas que, si bien no son objeto de un tratamiento sistemático como en la obra de von Stein, son importantes porque reflejan el debate sobre las relaciones entre Estado y derechos sociales en un país distinto con un enfoque ideológico que también es distinto. La reivindicación de un Estado social, relacionada con el derecho al trabajo, nos conducen particularmente hasta Blanc.

Unos pocos decenios después, a finales del siglo XIX, Adolph Wagner formuló lo que hoy conocemos como la «ley de Wagner» o ley de crecimiento de la actividad pública. La ley de Wagner predice un crecimiento del gasto público causado por la progresiva ampliación de la esfera de actuación del Estado. Esa ampliación estatal que preveía el socialista de cátedra Wagner tiene una doble vertiente: extensiva, en la medida que predice el crecimiento del aparato administrativo del Estado, e intensiva, ya que los ámbitos de intervención se ampliarán gradualmente. La ley anuncia la progresiva transformación del Estado hacia lo que el mismo Wagner define como «el Estado de bienestar y la cultura». El acierto de Wagner no sólo hay que situarlo en otorgar un nombre a un futuro modelo de Estado. Conviene destacar la clara correspondencia que se establece entre, por un lado, algunas de las características de los modelos de EB y la economía keynesiana que se desarrollan de forma generalizada a partir de 1945 y, por el otro, algunas de las propiedades que Wagner atribuyó al denominado «Estado de bienestar y la cultura». De los elementos coincidentes apuntados por este autor, cabría subrayar como más relevantes:

- a) El crecimiento del gasto público se producirá a un ritmo más que proporcional en referencia al crecimiento de la economía.
- b) Una transformación cualitativa de la actuación pública a través de la creación de nuevas instituciones dotadas de formas innovadoras de intervención estatal. Es decir, una ampliación de las estructuras propias del Estado que puede resumirse con el criterio de más administración en más ámbitos.
- c) La previsión de las nuevas necesidades del Estado se cubrirán mediante un impuesto progresivo sobre la renta.

Como podemos observar, estos tres puntos pueden servirnos claramente para identificar el EB contemporáneo.

Hasta el momento sólo hemos hecho referencia a las primeras articulaciones de los conceptos de «Estado de bienestar» y «Estado social», todas ellas formuladas

en el continente europeo a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. No podemos terminar esta breve introducción sin citar algunas de las aportaciones que contribuyeron a la popularización del término en el mundo anglosajón. Es a partir de los años 30, en el contexto del surgimiento de los regímenes fascistas en Europa, cuando determinados sectores británicos utilizaron nuevamente el concepto de «*welfare*». En 1939, Alfred Zimmern, catedrático en Oxford, contrapuso «*welfare*» a «*power*» en lo que era un obvio intento de diferenciar los regímenes democráticos de los fascistas que por aquella época estaban en plena expansión en el continente. En la misma dirección que Zimmern puede interpretarse la utilización que hace del término «*Welfare State*» William Temple, arzobispo de Canterbury; la popularización del concepto se debe en gran parte a la enorme difusión de su libro *Citizen and Churchman* (1941).

III. PERIODIZACIONES

Si el uso del concepto de Estado de bienestar estaba centrado originariamente en el ámbito teórico de las obras académicas o de divulgación, ello constituye una razón adicional para prestar una especial atención a las primeras concreciones políticas de la dimensión social del Estado. Probablemente la más conocida y de mayor impacto entre sus coetáneos fue la reforma de la seguridad social inglesa que dirigió el político liberal británico William Beveridge. De hecho, muchos estudiosos sitúan el inicio del EB en la propuesta y posterior aprobación por parte del parlamento británico del Informe Beveridge sobre la reorganización de la seguridad social (*Report on Social Insurance and Allied Services*).

Como ya había ocurrido con la obra de Zimmern y Temple, Beveridge opone el concepto de «*Welfare State*» a la situación de «*Warstate*» que estaba viviendo la Alemania nazi. El Informe Beveridge puede considerarse como la aportación más exitosa por lo que se refiere a vincular toda una tradición difusamente cercana a determinados valores del socialismo —como la redistribución de la renta y el aligeramiento de las cargas de la pobreza— con los derechos sociales.

A pesar de que el EB es un producto característico de la segunda mitad del siglo XX, sería incorrecto suponer que su aparición es un fenómeno espontáneo. Como hemos visto, las ideas-fuerza que hay detrás del EB y que, en cierta forma, lo hacen posible, son el resultado de una evolución social, política y económica que se produce en la mayor parte de las sociedades europeas desde finales del siglo XIX.

Los diversos cambios sociales que tienen lugar en el siglo pasado pueden ser considerados como desencadenantes, más o menos directos, de la aparición de lo que podemos definir como el «núcleo histórico» del EB. Como ha señalado Pier-son (1992), esos cambios pueden ser percibidos como el resultado de una interacción entre revolución industrial y revolución política. En relación a esa afirmación, es necesario destacar la importancia que tiene para el surgimiento del EB la extensión de la democracia a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

La posible influencia de los efectos de la revolución industrial en la preconfiguración del EB es diversa y no se agota con una enumeración de las consecuencias políticas, sociales y económicas de la industrialización. No nos detendremos a realizar esta enumeración. Sin embargo, queremos destacar algunos otros factores,

derivados también de la revolución industrial, que han sido poco tenidos en cuenta para comprender la evolución hacia el EB, especialmente por lo que se refiere a las primeras manifestaciones del mismo, factores que resumimos a continuación:

a) La tradición de crear mutuas y asociaciones obreras que perseguían, entre otras finalidades, objetivos asistenciales. Su ámbito era claramente gremial y su funcionamiento se producía al margen del Estado. Las mutuas y asociaciones obreras son un intento de ofrecer una respuesta a las múltiples disfunciones sociales que había comportado la revolución industrial.

b) La aparición del pauperismo como consecuencia del proceso de industrialización y la formación de grandes aglomeraciones humanas en los núcleos urbanos. El fenómeno del pauperismo provoca que las instituciones caritativas y asistenciales clásicas sean rebasadas y, por consiguiente, que empiece a percibirse como necesaria la adopción de medidas sociales desde las instituciones públicas. En un primer momento, esas medidas provienen de las instituciones municipales.

c) Empieza a entrar en crisis el principio existente de responsabilidad compartida entre el trabajador y la empresa por lo que se refiere a accidentes laborales. La razón de esta crisis es la importancia numérica que tales accidentes laborales habían adquirido en el mundo obrero y sus graves consecuencias. Empieza a considerarse necesario que el Estado regule las responsabilidades en los accidentes. Este hecho tiene como consecuencia el cuestionamiento del modelo de Estado mínimo propio del liberalismo clásico.

Una de las conclusiones que podemos extraer del presente planteamiento sobre la profundización de los orígenes y las causas que condujeron a la aparición del EB es la existencia de una multiplicidad de variables interrelacionadas y que el surgimiento del EB es inseparable de tendencias y procesos sociales, económicos y políticos más generales. Es decir, que el concepto de EB tiene que ser contemplado desde una perspectiva que integre la evolución y los cambios que tuvieron lugar en ámbitos diversos.

Sin abandonar la tesis del análisis multidimensional, que explica en buena medida la aparición del EB en los diversos países, algunos autores han querido ofrecer una visión globalizadora en el tiempo e integrar simultáneamente el análisis multidimensional y la propia evolución del *Welfare State*. Puede que la hipótesis más consistente al respecto corresponda a los intentos de periodización realizados por Hecló. De su lectura, cabe resaltar nuevamente la idea según la cual no puede pensarse el EB sin considerar la evolución general de la economía, la política y la sociedad. La propuesta de periodización tiene tres fases (Hecló, 1981):

a) La *fase de experimentación*, que abarca desde 1870 a 1925. El aspecto central de esta fase se articula al entorno de las relaciones entre responsabilidad social y democracia.

b) La *fase de consolidación*, que se inicia a partir de las crisis de los años 30. La principal novedad de esta segunda fase consiste en la consolidación de la política keynesiana, así como en una confianza social más amplia en la intervención del Estado y en la legitimación de las garantías sociales en forma de derechos inherentes a la condición de ciudadano.

c) La *fase de expansión*, que se sitúa a partir del final de la Segunda Guerra Mundial y que tuvo su apogeo en las décadas que van de 1950 a 1970. La característica central del período es la relación que se establece entre gasto social y expansión económica.

Parecería lógico añadir un cuarto y más reciente período a la propuesta de Heclo, que podríamos denominar como la fase de redefinición del EB y que abarcaría desde principios de la década de los ochenta hasta nuestros días.

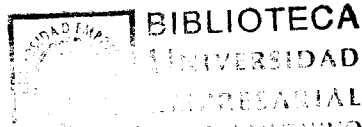
1. EXPERIMENTACIÓN (1870-1925): EL NÚCLEO HISTÓRICO DEL ESTADO DE BIENESTAR O *LIBERAL BREAK*

Uno de los aspectos más revolucionarios que podemos encontrar en los orígenes del EB es la sustitución de la incertidumbre que comportaba la providencia de la familia o las instituciones religiosas, propia del Estado moderno —es decir, privada y meramente caritativa—, por la certeza de la providencia pública, propia del Estado contemporáneo. Este cambio comporta la superación del concepto de seguridad liberal-burgués por un nuevo concepto de seguridad socioeconómica.

Desde la óptica liberal-burguesa, la seguridad individual se correspondía con la protección de la vida y la propiedad. La seguridad socioeconómica propia del Estado contemporáneo, en cambio, está estrechamente unida a las acciones positivas que realizan las instituciones públicas y culmina en la implantación de políticas sociales y redistributivas. Entre otras consecuencias, esta nueva concepción basada en la certeza sobre la providencia por parte del Estado obligará a replantear el concepto de individuo. Como subraya Rosanvallon (1981), el EB comporta que los individuos se manifiesten como una categoría política y jurídica plena. El hecho de alcanzar esta condición de plenitud política y jurídica se produce de un modo paralelo al proceso de expansión y consolidación de la democracia política. En esta dirección, es interesante destacar la coincidencia temporal entre el reconocimiento del sufragio universal (masculino primero y femenino después) y la promulgación de las primeras leyes que persiguen una protección social.

La materialización de este nuevo concepto de seguridad se refleja en la aplicación del principio contributivo-asegurador que sustituye al principio caritativo-paternalista. Éste es el momento que podemos identificar como el núcleo histórico inicial del EB, momento que algunos autores han definido como el *liberal break*. Como observa Flora (1988: 47): «La diferencia entre el Estado de bienestar industrial y los que le han precedido es que los costes de seguridad que antes estaban internalizados, ahora se externalizan».

Podemos afirmar que este momento de ruptura se produce con la aparición y puesta en marcha de la seguridad social. La desaparición de la sociedad gremial y estamental, la pérdida de significación de la familia como núcleo institucional fundamental de producción asistencial frente a las necesidades, la misma crisis del sistema tradicional de asistencia concertada en la ayuda vecinal, y la necesidad de superar las limitaciones que imponía la responsabilidad de los ayuntamientos en las primeras formas asistenciales públicas, todos esos elementos son, según Ritter (1991),



algunas de las causas más importantes que permiten comprender las nuevas formas de seguridad social.

Estrechamente relacionada con las tesis que apuntan hacia la existencia de una multiplicidad de factores para explicar la aparición de las primeras políticas sociales, se encuentra el trabajo de elaboración teórica desarrollado por Ernest Forsthoﬀ. De esa elaboración se infiere que existen dos razones para que el Estado instrumente mecanismos de subsistencia para los individuos. La primera, el que los individuos dependan de factores que escapen a su propio control. La segunda, el que se den unas circunstancias socioeconómicas que no permitan satisfacer las necesidades de los individuos. Ello signiﬁca que, para Forsthoﬀ, el punto de partida hacia el EB se produce a ﬁnales del siglo XIX, cuando el individuo pierde de forma generalizada lo que él deﬁne como el «espacio vital bajo dominio», el espacio físico desde el cual el individuo puede proveerse de los bienes que le posibilitan liberarse de sus necesidades básicas.

A) *La experiencia de Bismarck*

El concepto de externalización de los costes sociales es lo que ha permitido a algunos politólogos, historiadores y sociólogos defender que el núcleo histórico del EB puede reconocerse en la Alemania de Bismarck. Es en este período, durante la década de 1880, cuando se impulsa por primera vez un gran proyecto de seguridad social que se concreta en tres leyes: la referente a los seguros sociales y de enfermedad (1883), a los accidentes de trabajo (1884), y a la invalidez y vejez (1889).

Como indica Alonso (1982), es en este período en el que tiene lugar un salto cualitativo. Por primera vez se produce una ruptura con las formas de beneficencia —privadas o públicas— que existían anteriormente, ruptura que anuncia un nuevo modelo. Las antiguas fórmulas son sustituidas por nuevas prestaciones que corresponden a los individuos por derecho. Su principal característica es que son el resultado de las cotizaciones obligatorias de trabajadores y empresarios en un sistema que cuenta con el apoyo del Estado. En la experiencia de la Alemania de Bismarck, como se desprende de lo expuesto, el factor «ocupación» jugaba un papel central. A pesar de que —sin que ello signifique menospreciar la «revolución» que implicaban las leyes de 1883, 1884 y 1889— la distancia que separa la legislación de Bismarck de la universalidad de las titularidades derivadas de los derechos sociales que es propia del EB sea todavía importante.

La fase de experimentación del EB —es decir, desde sus orígenes hasta el período de entreguerras— estableció unas sólidas bases que posteriormente serán aprovechadas para su consolidación y expansión.

B) *La República de Weimar*

Asimismo, es necesario destacar la experiencia de la República de Weimar (1919-1933). A pesar de que las exigencias sociales contempladas en su Constitución quedaron muy alejadas de la realidad, sería erróneo desde un punto de vista histórico

no contemplar positivamente la aportación de este texto constitucional a nuestro objeto de análisis. El entramado normativo de carácter social que se recoge en la mencionada Constitución es la positivización jurídica de un debate que previamente había tenido lugar en un ámbito exclusivamente político y que se había iniciado muchos decenios antes con la discusión sobre la idea de un «Estado de derecho democrático y social»¹. Este debate sirvió a una serie de constitucionalistas alemanes, entre los cuales destaca Herman Heller, para introducir los derechos sociales en el terreno jurídico y defender la transformación de la noción de democracia social en norma jurídica fundamental. Desde una perspectiva histórica, los esfuerzos de Heller y otros contemporáneos para caracterizar la Constitución de Weimar bajo la advocación de la democracia social fueron muy importantes. Sus intentos chocaban frontalmente con las opiniones de aquellos constitucionalistas, mayoritarios por otra parte, que defendían que el espíritu de la Constitución de Weimar estaba contenido en el artículo 48 (el que otorgaba al presidente de la República funciones especiales, más propias de un dictador). El debate entre los juristas alemanes durante la República de Weimar nos permite establecer un paralelismo con las formulaciones sobre un Estado de derecho democrático y social que empiezan a ganar terreno en diversos países europeos a partir de la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, con el debate previo a la Ley Fundamental de 1949. Para Heller, el colapso que podía resultar del fascismo y del desarrollo del capitalismo podía evitarse sin necesidad de renunciar al Estado de derecho, mediante la incorporación de contenidos económicos y sociales a este Estado que posibilitaran avanzar hacia un nuevo orden. La idea de Estado social de Heller era subsidiaria del concepto de constitución obrera del socialdemócrata Sinzheimer y su eje central era que la relaciones laborales tenían que estar sometidas a derecho. El Estado social, según Heller, implicaba que la sociedad tenía una autonomía para autorregularse en materia laboral mediante la negociación entre empresarios y sindicatos. La autorregulación provocaría una mejora social gracias, entre otros elementos, a la reducción del Estado de clase y policial existente. La actitud reformista de Heller es la que le permite afirmar que el Estado social de derecho es una alternativa frente al auge político del fascismo y al auge económico del capitalismo.

2. CONSOLIDACIÓN

El período de entreguerras, caracterizado por la aparición del paro estructural, ha sido considerado como el punto de inflexión a partir del cual era imposible un retorno a la situación anterior. Durante el período de entreguerras se produce la desaparición del dualismo entre Estado-sociedad y se manifiesta abiertamente lo que representaba para el Estado la transformación de las capacidades y condiciones de la existencia individual. Según Forsthoff (1986: 49), las particulares condiciones históricas del período obligaron a que fuera mantenida la función redistribuidora

¹ Tal como se ha expuesto previamente, esta expresión aparece en la Revolución de París de 1848, estrechamente unida a la reivindicación del derecho al trabajo. En el origen de la misma se puede reconocer la influencia de Louis BLANC y Robert OWEN.

del Estado en relación a la economía. El Estado no podía permanecer indiferente a las causas que generaban la crisis económica. Para distinguirlo del Estado autoritario y también del liberal de derecho, Forsthoﬀ atribuye a ese Estado social incipiente el rasgo diferenciador de que garantiza la subsistencia de sus individuos a través de un abanico de prestaciones sociales y de políticas de redistribución de la riqueza. Un Estado, en las propias palabras de Forsthoﬀ (1986: 52), cuyas funciones esenciales son de servicio.

Este momento de aparición de nuevas formas de prestación social desde el Estado o, si se prefiere, de ruptura con las políticas asistenciales propias del Estado liberal clásico, puede ser considerado como el inicio de un proceso dinámico de ajuste entre el individuo y el Estado. Uno de los ejes principales de tal proceso es el establecimiento de la seguridad social en todas sus variantes, establecimiento que nos ayudará a definir y analizar los diversos modelos posibles del EB (Esping-Andersen, 1990).

Como señala Ashford (1989), el problema continuaba siendo cómo incorporar al sistema político las bases del nuevo Estado que se habían construido y consolidado en la fase de experimentación del EB. Las particulares condiciones históricas del período de entreguerras contribuyeron a la búsqueda de diversas soluciones. Sin duda, una de las características más relevantes del nuevo papel del Estado es el crecimiento de su intervención en la esfera económica en el transcurso de los años veinte y treinta. En primer lugar, el incremento del número de desempleados —la aparición del desempleo masivo— obligó a diseñar políticas para hacer frente a esta realidad. El debate subsiguiente se polarizó entre dos alternativas: la protección de los puestos de trabajo o la concesión del subsidio de paro. En segundo lugar, el personal de la administración dedicado a los servicios sociales creció significativamente como respuesta a una demanda social cada vez más amplia. En el contexto de los esfuerzos realizados para paliar las consecuencias sociales de la Primera Guerra Mundial, empezaron a destinarse fondos públicos a la creación de grandes servicios sociales, fondos públicos que provienen de partidas presupuestarias ordinarias y que crecen paulatinamente. Las nuevas políticas de creación de servicios sociales condujeron a importantes cambios en la estructura organizativa de los propios ejecutivos. Algunos ministerios ampliaron muy significativamente su capacidad de gasto y, en el conjunto de las funciones gubernamentales, los Ministerios de Hacienda adquirieron cada vez mayor protagonismo al ser los encargados, directa o indirectamente, de desarrollar nuevas políticas monetarias y fiscales, un elemento más del nuevo papel intervencionista y regulador del Estado. La función de intervención y regulación por parte de los Ministerios de Hacienda alcanzará su plenitud después de la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo con la definición de Francesco Galgano, el nuevo Estado tendrá una doble naturaleza. En primer lugar, en el marco de una economía capitalista, asumirá como función propia la organización política de la sociedad con el objetivo de llegar a convertirse en el principal garante de los procesos de producción y acumulación. En segundo lugar, por lo que a los procesos de reproducción del capital se refiere, el Estado asumirá funciones parecidas a las de un agente económico cualquiera. Como ha destacado García Pelayo (1977: 36), el papel del Estado se transforma en el de un *manager* que actúa al mismo tiempo como señor y servidor del proceso económico.

A) *El New Deal y el compromiso histórico en Suecia*

La fase de consolidación tuvo dos experiencias que pueden considerarse como importantes precedentes del impulso que recibiría el EB después de la Segunda Guerra Mundial. La primera de estas experiencias es el *New Deal* norteamericano, una respuesta a la gravísima crisis económica y social de los años treinta². La percepción de que el Estado tenía una responsabilidad en la economía y en la seguridad social de los ciudadanos fue consolidándose lentamente en la mentalidad de la sociedad norteamericana y se manifestó mediante diversas políticas sectoriales intervencionistas³. La segunda, y quizás la más importante, de estas experiencias, es lo que algunos autores han definido como el «compromiso histórico» que tuvo lugar en Suecia entre capital y trabajo, que se produjo en la segunda mitad de los años treinta. El punto más trascendental fue el acuerdo alcanzado por los sindicatos obreros y la patronal a fin de cooperar y generar crecimiento económico. A diferencia de las políticas de los gobiernos laboristas del Reino Unido⁴, la socialdemocracia sueca se orientó a alcanzar condiciones económicas más positivas para los trabajadores dentro de la industria privada y al establecimiento de una fructífera cooperación entre industria privada y sindicatos, cooperación que permitió lograr una situación de pleno empleo. En general, lo más relevante de la experiencia escandinava es que implicó una reducción de los conflictos entre clases y una adaptación mutua y cooperativa entre capital y trabajo. Todo ello se hizo sobre la base de una extensión de los derechos sociales de la ciudadanía y las titularidades de protección social con el compromiso, antes mencionado, de la consecución a largo plazo de la plena ocupación.

Teniendo como punto de referencia al modelo sueco nos situamos ya en las puertas del período que Hecló define como de expansión.

3. EXPANSIÓN

No creemos que sea necesario insistir en que el EB es un fenómeno mucho más complejo que el diseño y la puesta en marcha de determinadas políticas sociales. El

² Los Estados Unidos todavía no habían desarrollado un sistema moderno de seguridad social. Tal carencia es atribuible, si se compara con Alemania y la mayor parte de los países europeos, a la ausencia de una tradición intervencionista-asistencial parecida a la europea y a la fuerte influencia del puritanismo y el calvinismo en la sociedad norteamericana, que consideraba el éxito social como una señal de predestinación individual (RITTER, 1991).

³ Es importante subrayar la influencia ejercida por la aparición de la teoría económica de KEYNES en 1936. Según ésta, era posible alcanzar una sociedad de pleno empleo. Para KEYNES, la asistencia a los desempleados mediante un mayor gasto público comportaría una mayor demanda, demanda que permitiría un aumento de la producción y, a su vez, facilitaría el pleno empleo. Todo este proceso no cuestionaba la propiedad privada de los medios de producción. La importancia de las ideas «keynesianas» es claramente visible en Informe Beveridge sobre la organización y función de los servicios sociales y la consecución de la plena ocupación en el Reino Unido, publicado tan sólo seis años después.

⁴ En la década de los treinta, hubo gobiernos con participación laborista tanto en el Reino Unido como en Australia. Estos gobiernos desarrollaron una política de fuertes restricciones económicas que aumentaron el paro y provocaron conflictos con los sindicatos.

Welfare State comporta cambios estructurales en diversos ámbitos que llegaron a provocar, como tendremos la oportunidad de apreciar, procesos de redefinición que afectan a los propios fundamentos legitimadores del Estado.

El impulso y correspondiente expansión del EB durante la posguerra no puede atribuirse en exclusiva a la existencia consolidada de un sistema de seguridad social en muchos de los países occidentales —con modelos organizativos muy distintos—, sistema que empezó a configurarse a caballo entre los dos siglos. Ni siquiera la concreción política del Informe Beveridge —a mediados de los años cuarenta en el Reino Unido— o la mayor presencia del Estado en la dirección de la política económica y monetaria son elementos suficientes —aunque sí requisitos necesarios— para comprender las nuevas dimensiones que adquiere el Estado después de la Segunda Guerra Mundial.

Como hemos visto anteriormente, no puede menospreciarse la experiencia en el ámbito de la intervención pública que resultó de las circunstancias excepcionales de la Primera Guerra Mundial así como las consecuencias que ello comportó. Asimismo, no debemos olvidar que los cambios producidos en el ámbito de la intervención del Estado se enmarcaron en el contexto de un intento de los gobernantes para evitar conflictos sociales masivos. En este sentido, el miedo frente al incremento de la desocupación provocado por el paso de una economía de guerra a otra de paz, las consecuencias internacionales de la Revolución rusa —especialmente entre la clase obrera—, las revueltas sociales y el ascenso de los partidos de izquierda... son algunas causas que explican los temores que tenían muchos gobiernos europeos en el período de entreguerras (Ritter, 1991) y que condicionaron, a su vez, las políticas emprendidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

Simultáneamente, los buenos resultados obtenidos por la experiencia sueca en lo referente a combinar el crecimiento económico con la desactivación del conflicto social hicieron que aquélla fuera seguida con un creciente interés.

En resumen, podemos apuntar que el fenómeno más importante después de la Segunda Guerra Mundial es la sensación generalizada de que la intervención estatal se ha convertido en imprescindible para lograr dos grandes objetivos:

- a) El crecimiento económico dentro de las reglas del juego del capitalismo.
- b) La producción pública del bienestar necesario con la doble finalidad de garantizar la paz social y asegurar una demanda sostenida.

El hecho de que la intervención estatal sea vista como imprescindible ha sido interpretado por algunos autores como una sustitución del viejo paradigma de la teoría del Estado mínimo del liberalismo clásico, según el cual toda intervención estatal es por principio rechazable. Sin embargo, el debate sobre las interrelaciones entre el Estado liberal y el EB no puede resolverse de un modo tan simple. Otros autores destacan, como Rosanvallon (1987: 21), la continuidad que existe entre el *état providence* y el *état protecteur*. Como indica Caminal (1987: 3): «La continuidad histórica del Estado liberal en relación con el Estado absoluto y del Estado social en relación con el Estado liberal establece una única y esencial identidad histórica que no se contrapone con los elementos sustanciales que los diferencian en función del proceso de formación y desarrollo de la sociedad capitalista».

A) *El consenso alrededor de la ecuación keynesiana*

La necesidad de impulsar el crecimiento económico y la extensión de un mayor bienestar social para toda la población serán considerados principios indisociables que, a su vez, se vinculan con una creciente intervención pública. Ralf Dahrendorf ha definido esta concepción como el «consenso social-liberal». Otros autores han preferido hablar de «ecuación keynesiana», entendiendo por ello el punto de encuentro entre la preocupación liberal por asegurar el crecimiento económico y la preocupación socialista por asegurar la redistribución de la renta; en otras palabras, la posibilidad de hacer converger el respeto al mercado y la persecución de la igualdad mediante la articulación de políticas redistributivas.

Desde una perspectiva histórica, parece obvio que el keynesianismo, como modelo que promovía la combinación de recursos entre el mercado y el Estado, se convirtió hasta finales de los años setenta en una doctrina económica que casi nadie cuestionaba, en la medida que su defensa se relacionaba estrechamente con la construcción del EB y permitía que éste disfrutara de un amplio consenso. Sin embargo, independientemente de su consistencia teórica, hubo diversos elementos que coadyuvaban al consentimiento y la unanimidad respecto a esta realidad desde diversos sectores sociales e ideológicos. Una de las expresiones más visibles de este consentimiento fue la desaparición de las crispaciones sociales que habían convulsionado las sociedades capitalistas en los períodos anteriores a la Segunda Guerra Mundial, algo que puede ser atribuido básicamente a dos factores:

- a) El crecimiento económico que las sociedades occidentales experimentaron a partir de los años cincuenta.
- b) La extensión del bienestar social a capas cada vez más amplias de la población.

El enorme grado de consenso colectivo alrededor del EB y de las políticas económicas keynesianas, tuvo también consecuencias en el ámbito de la evolución de las ideas políticas y en la discusión sobre el «modelo de sociedad» deseable. Fundamentalmente, fueron los denominados «autores reformistas» los que protagonizaron el debate político y social concerniente al orden establecido por el EB. Ni los pensadores liberales ni los marxistas fueron receptivos a las ideas y teorías que se produjeron sobre el EB a lo largo de la fase de expansión. La actitud de fondo de los reformistas está perfectamente resumida en un párrafo de la obra de Seymour Martin Lipset *El hombre político* (1963: 398): «Los problemas políticos fundamentales de la revolución industrial han sido solventados: los trabajadores han llegado a la ciudadanía social y política; los conservadores han aceptado el Estado de bienestar y la izquierda democrática ha reconocido que un incremento del poder global del Estado comporta más riesgos para la libertad que soluciones para los problemas económicos». Todo parecía indicar que, efectivamente, la fase de expansión del EB se correspondía en realidad a un período que se podía calificar como el principio del fin para las ideologías.

B) *El debate sobre el consenso*

El debate sobre el EB, pues, quedó básicamente limitado entre las diversas concepciones «reformistas» de la política social. Entre 1950 y 1970 se configuran tres grandes enfoques (Rodríguez Cabrero, 1992):

a) *Pragmático*. La política social es más un instrumento pragmático de reforma social que un gran cuerpo teórico interpretativo. En palabras de uno de los más significados defensores de esa concepción, la política social es un modo de adaptación de las clases trabajadoras al modelo de producción fordista (Titmuss, 1963).

b) *Societarista*. Se adscribirían bajo esta etiqueta aquellos que conciben la política social como una expansión de los derechos sociales en la medida que garantizan la existencia de un determinado nivel de seguridad para los ciudadanos que es complementario de los derechos civiles. Puesto que los derechos sociales legitiman y generan el orden y la integración social, creen estos autores que puede afirmarse que la política social tiene una relación claramente funcional con el capitalismo industrial.

c) *De modernización*. Según este enfoque, la política social es una respuesta específica a los costes de la industrialización. Así como en el enfoque societarista la política social era concebida como funcional, en el enfoque «de modernización» sería concebida como un elemento compensatorio.

IV. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

A principios de los años setenta, el ciclo de prosperidad económica iniciado en la década de los cincuenta llegó a su fin. Dos son los hechos concretos que se reconocen en el origen de la recesión económica. En primer lugar, la decisión de los Estados Unidos de no mantener la convertibilidad de su moneda en oro, una decisión tomada a causa de la cantidad de moneda norteamericana en manos de terceros países. Las turbulencias económicas causadas por esta decisión se prolongaron hasta enlazar con la crisis energética de 1973. Frente a esta nueva situación, los gobiernos empezaron a tener serias dificultades para seguir implementando sus políticas económicas de tipo keynesiano.

Pero la crisis económica no fue la única responsable del cuestionamiento del keynesianismo. El crecimiento constante del gasto público parecía no tener fin. La competencia electoral había minado la base racional sobre la que se apoyaba la teoría del llamado «príncipe de los economistas». Los gobiernos habían tendido a considerar que estimular la demanda y ampliar los derechos sociales — con el crecimiento inevitable de gasto público que ello comportaba — tenía menos costes desde el punto de vista político que elevar los impuestos, algo que era posible en una coyuntura de crecimiento económico elevado y sostenido pero no en una coyuntura recesiva. Y, a ese factor, se unieron aquellos derivados de lo que algunos autores definieron como la inercia del gasto público, según la cual los costes de la política de gasto público no reflejan la demanda del momento sino decisiones tomadas por anteriores gobiernos. Cualquier gobierno recién elegido se encuentra con la con-

tradición de mantener el nivel de gasto público o asumir la impopularidad y el posible desgaste electoral que representaría la reducción de un gasto público que beneficia a muchos ciudadanos.

La crisis del llamado «pacto keynesiano», las limitaciones del modelo fordista y la presencia creciente del Estado en todos los ámbitos sociales, son algunos de los componentes que explican el surgimiento de nuevas teorías por parte de corrientes de pensamiento neomarxistas y neoliberales. La gravedad de la situación a partir de los setenta se manifestó en el crecimiento simultáneo del paro y de la inflación, una situación radicalmente nueva (*stagflation*) que desarmó la teoría económica keynesiana como marco desde el que ofrecer una respuesta a la crisis. El estímulo o destímulo de la demanda, que habían sido las alternativas características del modelo keynesiano para hacer frente, respectivamente, al crecimiento del paro o al de la inflación, se mostraron ineficaces ante el aumento simultáneo de ambos indicadores. Asimismo, el nivel de crecimiento alcanzado por el déficit público en los años ochenta ha debilitado todavía más el sistema de EB existente desde la década de los cincuenta.

V. EL ENFRENTAMIENTO IDEOLÓGICO Y EL DEBATE ACTUAL SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR

En los últimos quince años, la nueva situación que hemos descrito ha abierto las puertas al cuestionamiento de los modelos existentes de EB desde posiciones muy diversas, que problematizan la bondad y la viabilidad del mismo. En líneas generales, las críticas responden a dos posturas ideológicas opuestas: el liberalismo y el marxismo.

Las propuestas neoliberales giran, fundamentalmente, en torno a la idea de hacer retroceder el Estado (*rolling back the state*). Los autores liberales han insistido particularmente en dos fenómenos:

a) *La crisis de gobernabilidad*, una crisis originada, paradójicamente, por una intervención del Estado que no pretendía otra cosa que corregir las externalidades provocadas en períodos anteriores por la propia quiebra del mercado. Algunos autores sitúan las causas de esta crisis de gobernabilidad en el exceso de democracia. Su razonamiento se basa en la premisa de que las instituciones no pueden asimilar una demanda política ilimitada por parte de los ciudadanos.

b) *La sobrecarga del Estado*. Los autores que defienden la idea de «sobrecarga del Estado» parten de concepciones pluralistas y analizan las relaciones de poder en clave de fragmentación. Toda sociedad pluralista se compone de múltiples grupos cuyos intereses son objeto de negociación y compromiso con el poder. Los diversos grupos disfrutaban de unas expectativas cada vez más elevadas respecto a su nivel de vida. El sistema de competencia de partidos políticos obliga a hacer numerosas promesas, en ocasiones contradictorias, para mantener el apoyo electoral de tales grupos. Los gobiernos no tienen la suficiente autoridad —puesto que a menudo están condicionados por el miedo del partido o partidos gobernantes a perder

votos — para imponer la que podría definirse como la «política económica correcta». Los intentos de lograr el consenso desde el gobierno para hacer frente a los diversos compromisos comporta el aumento de la democracia; pero el Estado cada vez es menos capaz de ofrecer una política eficiente y eficaz al haberse comprometido el gobierno con diversos grupos a sostener un determinado nivel de gasto público y, paralelamente, la expansión del Estado destruye la iniciativa individual. El resultado es un círculo vicioso cuya corrección, según estos autores, resulta casi imposible.

El principal movimiento ideológico de oposición a los modelos de EB consolidados en la posguerra ha sido denominado «Nueva Derecha» (Pierson, 1992). La democracia social y el EB son, para la «Nueva Derecha», incompatibles con la ética y la libertad política y económica.

Los argumentos desplegados en contra del EB por la corriente neoliberal no son escasos ni de poca entidad. De entre todos ellos, pueden resumirse los siguientes, que serían lo más relevantes y los que más han arraigado entre la opinión pública:

a) La *condición antieconómica* del EB. Según este argumento, el EB desplaza del mercado los incentivos para invertir y trabajar.

b) La *improductividad* del EB, provocada por el rápido crecimiento de las burocracias públicas y por la existencia de recursos humanos y económicos al margen del sector privado.

c) La *ineficiencia e ineficacia* del EB. Un ejemplo de los argumentos que los neoliberales utilizan en relación a la ineficiencia e ineficacia del EB sería el relativo a la pobreza: a pesar de los recursos públicos destinados a acabar con la pobreza, el EB no ha conseguido erradicarla.

d) La *negación de la libertad*. Esta crítica está relacionada con la imposibilidad de libre elección individual en la provisión de servicios que ofrece el EB. Asimismo, la elevación y progresividad de los impuestos son considerados actos confiscatorios que atentan contra la libertad.

e) La *negación de la iniciativa individual*, que se produce como consecuencia del sobredimensionamiento del tamaño del Estado. La reducción de su tamaño —es decir, llegar a lo que Crozier (1989) llama «el Estado mínimo»—, la privatización de los servicios y la contención de los sindicatos y reducción de las burocracias, son las principales propuestas alternativas que el neoliberalismo propone.

Desde las corrientes neomarxistas el discurso se articula en torno a dos ideas centrales:

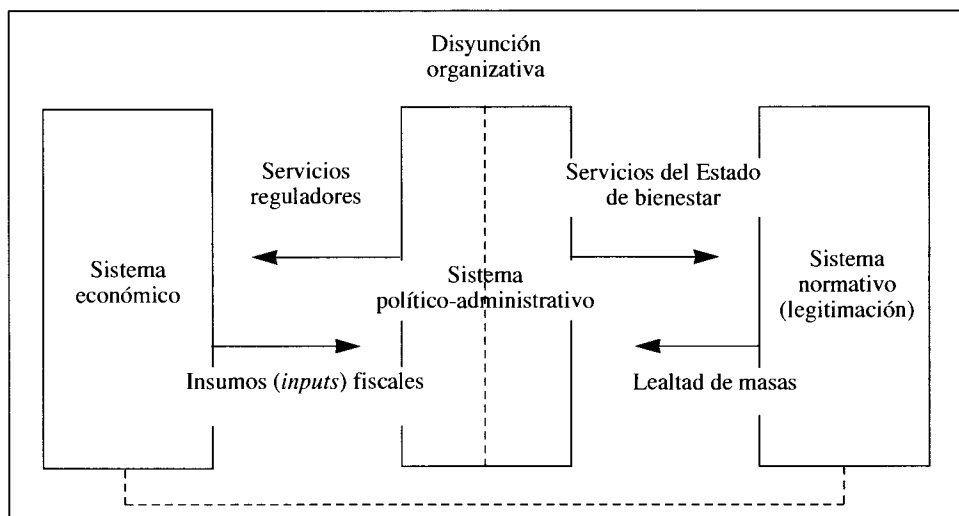
a) La *crisis fiscal del Estado*. La noción de crisis fiscal del Estado parte de la asunción de que el crecimiento del capitalismo intensifica la tendencia a la superproducción, superproducción que conduce necesariamente a la desocupación y a la crisis. En su intento de ejercer un papel legitimador del capitalismo —entendida esta legitimación como la obtención de la integración social de los ciudadanos— el Estado intenta disminuir los efectos negativos provocados por el

proceso de acumulación del capitalismo. A causa de ello, el Estado se ve impelido a aumentar progresivamente sus gastos, especialmente los sociales. La necesidad del Estado de realizar un papel legitimador se traduce claramente en una presión creciente sobre el capítulo de gastos de los presupuestos. Dadas las dimensiones de esta presión sobre los presupuestos, y el hecho de que el crecimiento del gasto no va acompañado de un crecimiento correlativo de ingresos, el déficit tiende a aumentar: la dinámica «legitimadora» acaba desembocando en la crisis fiscal.

En este sentido, la acumulación y la legitimación son, según O'Connor, dos procesos contradictorios. En palabras del propio autor: «La socialización de costes y la apropiación privada de beneficios crea una crisis fiscal —o “agujero” estructural— entre los gastos del Estado y sus ingresos. El resultado es la tendencia a que los gastos se incrementen más rápidamente que los medios para su financiación.»

b) La crisis de la legitimidad o crisis de la «gestión de la legitimidad». Offe y Habermas son los principales teóricos que han desarrollado argumentos en esta dirección. Para Offe —impulsor de la idea de la crisis de la «gestión de la legitimidad»— no existe una alternativa al EB. Ni la privatización generalizada ni el control absoluto desde el Estado de la economía son posibles. Un Estado gobernado por una fuerza política de derechas no puede reducir drásticamente sus gastos sin tener en cuenta la dura reacción de los sindicatos y de los trabajadores. Pero tampoco un gobierno de izquierdas puede intervenir en la planificación económica sin esperar una respuesta de los empresarios y de los sectores económicos más influyentes. El *Welfare State* está profundamente arraigado en las sociedades occidentales y es el exponente del orden social de las mismas. La crisis de este orden social no tiene que interpretarse como una manifestación de los conflictos sociales existentes, sino como una expresión de una disfuncionalidad inherente al propio sistema capitalista. Para Offe (1990) el fin del crecimiento económico del período de 1950 a 1970 comporta que se manifiesten las contradicciones entre el sistema económico, los valores culturales y la realidad político-administrativa. La crisis no debe buscarse en el EB sino en el capitalismo tardío. La autorregulación del subsistema económico capitalista es lo que provoca disfuncionalidades para el subsistema de legitimación, siendo el EB el principal instrumento para salvar esta contradicción. El Estado ha de intervenir entre los dos subsistemas para asegurar, por un lado, la continuación de la acumulación capitalista y, por otro, la continuidad de la legitimación. Esta mayor intervención del Estado provoca, a su vez, un aumento de las demandas de los ciudadanos. Si no es posible hacer frente a estas peticiones es cuando nos encontramos ante una crisis de legitimidad. Desde esta perspectiva el Estado bajo el bienestar capitalista puede verse como una forma de crisis de gobernabilidad. Aunque este proceso de equilibrio y restitución que realiza el Estado de bienestar llega a ser imposible de lograr en la medida en que el *Welfare State* es protagonista de su propia e inherente crisis, es decir, de lo que Offe ha definido como la crisis de la «gestión de la legitimidad».

FIGURA N.º I
Tres subsistemas y su interrelación



Fuente: Offe (1990:62).

VI. LOS PROCESOS DE LEGIMITACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

Tratar los procesos de legitimación en el marco del EB requiere la aceptación previa de dos premisas, a saber:

a) Que cuando el mercado no puede realizar las funciones que le son propias para garantizar la legitimación del poder, el sistema político tiene la necesidad de asegurar los mecanismos de legitimación, con lo que adopta la correspondiente función de integración social (Picó, 1987).

b) Que la expansión intervencionista del Estado provoca un aumento de la necesidad de legitimación (Habermas, 1976). El hecho de que cada vez más nuevas áreas de la vida social se politicen —es decir, estén bajo control gubernamental— provoca un aumento de la demanda de participación desde la ciudadanía. El Estado está obligado a responder a estas demandas si no quiere que se manifieste una posible crisis de legitimación.

Teniendo a ambas premisas como punto de partida, diversos autores han intentado hallar unos nuevos fundamentos que puedan considerarse inherentes a los principios legitimadores del EB que, en esencia, pueden resumirse en tres criterios que están estrechamente relacionados entre sí:

a) El análisis sistémico indica que la capacidad de satisfacer demandas sociales concretas (*inputs-outputs*) es uno de los aspectos que subyace a los principios

legitimadores del EB. Una de las consecuencias de tal capacidad del EB es la aparición de un nuevo modelo de autoridad: la *operational authority*. Esta autoridad «funcional» u «operacional» se basa en el otorgamiento de autoridad a las personas más capacitadas para actualizar la funcionalidad de cualquier institución (García Pelayo, 1977).

b) Muy relacionado con el punto anterior, pero planteado desde la óptica weberiana de la legitimación racional, se halla el análisis de los principios de *eficacia* y *eficiencia* como núcleos legitimadores. Según Habermas, si el Estado no puede satisfacer la utilización eficiente de los impuestos para prevenir crisis perturbadoras del crecimiento, el resultado será la aparición de un déficit de legitimación. Offe apunta que el punto de equilibrio entre legitimidad y eficiencia se da siempre y cuando:

— la aceptación de las reglas de legitimación de los regímenes democráticos se refuercen con los resultados de las políticas gubernamentales,

— y se realicen políticas eficientes, es decir, que provean, restituyan y mantengan las relaciones de intercambio para todos los ciudadanos y sus necesidades.

c) El último elemento relacionado con la creación de consenso legitimador en torno al EB proviene de la *democracia política*. El grado de participación y de integración de la elite y el voto de las masas son aspectos importantes a considerar al analizar el consenso, así como la participación general en los procesos de formación de la voluntad política.

De entre todos los factores anteriores, la quiebra de los principios de eficiencia y eficacia es posiblemente una de las explicaciones más extendidas sobre la crisis de legitimidad. Desde esta óptica, la crisis se explicaría de forma muy simple por el hecho de que el EB no puede ofrecer aquello que ha prometido o aquello que la gente espera de él, posiblemente porque los ciudadanos esperan recibir demasiado en relación a los impuestos y cotizaciones que efectúan al Estado.

VII. CONFLICTOS POR LA DISTRIBUCIÓN EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Las dificultades en el financiamiento del Estado han llevado a algunos autores a hablar de un aumento de los conflictos por la distribución (Alber, 1986) o por las provisiones (Dahrendorf, 1990). Lo que parece evidente son las dificultades que entraña el análisis de la ruptura del consenso que existía anteriormente sobre el EB.

Los conflictos por la distribución han generado desde la década de los setenta fenómenos diversos. Posiblemente, el más importante de ellos ha sido la *tax revolt*, aunque las actitudes de protesta no han sido patrimonio exclusivo de ningún país ni de ninguno de los modelos posibles del EB que revisaremos a continuación. Los orígenes de las actitudes de protesta se traducen en razonamientos que son diversos pero no excluyentes. Las polémicas sobre los niveles de imposición, la críticas a las contribuciones efectuadas por aquellos sectores sociales que se encuentran todavía muy lejos de una situación equitativa, o el descontento por la percepción de unos servicios públicos burocratizados e ineficientes, son algunos de sus exponentes.

A pesar de estos fenómenos —y de otros como el *Welfare backlash*— no podemos hablar de la existencia de una actitud generalizada contraria a los beneficios sociales y servicios públicos que el EB ha generado. La actitud mayoritaria de la opinión pública en toda Europa continúa siendo favorable a reforzar las políticas sociales, a pesar del incremento de las críticas abiertas al EB en los últimos años impulsadas desde el neoliberalismo económico y desde posiciones conservadoras en lo que respecta a la interpretación del papel del Estado.

Como ha señalado acertadamente Flora (1986), no debe hablarse de la existencia de una toma de posición de amplios grupos de la población a favor o en contra del EB ni de desafección al mismo. Fenómenos como la misma *tax revolt* se han diluido. Una cuestión distinta, sin embargo, es saber hasta qué punto los movimientos anti-impuestos no han sido reemplazados por otros mecanismos más eficaces en relación al objetivo perseguido, como podrían ser la evasión fiscal y la economía sumergida (Alber, 1986).

VIII. EL INCIERTO FUTURO

La incertidumbre sobre el futuro del EB ha crecido a causa de las nuevas realidades que impone la sociedad posindustrial y, específicamente, por los efectos que los cambios demográficos y sociales tienen en las políticas relacionadas con la sanidad y la tercera edad —particularmente las pensiones—, especialmente en lo que concierne a las dotaciones presupuestarias. Asimismo, es conveniente constatar que la promoción de la igualdad que el EB lleva a cabo desde la década de los cincuenta, entendida como la armonización de los diferentes estratos sociales —con la clase media como modelo— comienza a encontrar serias dificultades para proseguir con éxito. Las nuevas tendencias sociales provocan una erosión de la clase trabajadora no calificada, con la aparición de lo que podríamos llamar un nuevo proletariado «posindustrial». El dualismo entre sectores calificados y sectores no calificados provoca una polarización en la demanda de servicios sociales. Los primeros piden más transferencias de mayor calidad y los segundos necesitan cada vez más urgentemente políticas focalizadas para liberarlos de la marginalidad. El EB tiene planteado un nuevo reto si quiere mantener el amplio consenso que recibe de la ciudadanía. Parece que está obligado a una mayor flexibilidad para permitir hacer compatible la existencia de prestaciones universales con unas nuevas demandas cada vez más personalizadas.

Esta tendencia va acompañada por la alteración de los antiguos ciclos vitales. Se produce una disminución del ciclo vital activo y aumenta en consecuencia el ciclo vital pasivo. Ello es atribuible al aumento del período escolar-universitario (el joven se incorpora progresivamente cada vez más tarde al mercado laboral) y al aumento de la esperanza de vida (a la cual es necesario añadir la tendencia generalizada a situar la edad real de jubilación por debajo de la edad prevista legalmente). Estos aspectos, combinados con la disminución de las tasas de natalidad, hacen temer que el equilibrio entre los sectores activo y pasivo hacia el 2020 (cuando la generación del *baby boom* llegue a la edad de jubilarse) sea muy precario. Todo apunta a que el mantenimiento en el futuro de las actuales titularidades de derechos sociales en asistencia sanitaria y en políticas de pensiones sólo será posible con un incremento sustancial del peso de estas políticas en el total del gasto público de cada país.

A estas previsiones es necesario añadir el desplazamiento de antiguos conflictos sociales; parece como si la dicotomía izquierda-derecha estuviera perdiendo protagonismo a favor de las tensiones que podrán aparecer entre sectores no calificados —de alta inestabilidad y fuerte precariedad laboral— y sectores calificados. En este marco también es conveniente considerar las tensiones que se derivan de la progresiva desaparición de la marginalidad laboral de las mujeres y de la redefinición del antiguo concepto de igualdad que ha inspirado el EB desde la década de los cincuenta y que hoy presenta un alto grado de disfuncionalidad en relación a las nuevas realidades de la sociedad posindustrial a las que nos hemos referido.

IX. MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR

La aproximación al conocimiento del EB se ha realizado desde una metodología interdisciplinar, que abarca la economía, la sociología, el derecho, la ciencia política o la historia. La aparición y posterior evolución de los sistemas de bienestar, la profundización en el debate teórico desarrollado sobre el papel o los mecanismos redistribuidores del Estado, o los análisis de las políticas sociales y de los resultados de las mismas, son algunos de los aspectos que con más insistencia han sido contemplados en las investigaciones sobre el EB. Algunos autores se han centrado en el estudio de aspectos muy concretos. Otros han ampliado el campo de visión para obtener un panorama más general del EB, necesariamente más superficial pero posiblemente más integrador de su complejidad. En cualquier caso, las investigaciones de las que hoy disponemos son suficientemente amplias y variadas como para presentar un breve resumen de las mismas.

Una de las coincidencias más comunes que encontramos en los estudios sobre el EB es el que toma el gasto público como una variable de la investigación. La dificultad que los investigadores tienen para acceder a otras cifras e informaciones puede ser una explicación de este hecho. En cualquier caso, lo que parece cierto es que los estudios que se limitan al análisis del EB desde la perspectiva del conocimiento del gasto público parten del mismo supuesto: que todo gasto presupuestario tiene el mismo valor con independencia de las finalidades perseguidas y de los resultados conseguidos. Es necesario manifestar, en relación a tal supuesto, que los gastos en dinero pueden ser finalmente menos importantes de lo que parecen a simple vista, especialmente si uno de los objetivos perseguidos es la realización de un análisis comparativo de países con sistemas de bienestar distintos. La afirmación, que parecería de sentido común, según la cual no todos los EB son iguales, todavía no ha sido validada empíricamente. Y la estricta observación del gasto presupuestario se nos revela en muchos casos como claramente insuficiente.

Diversos autores han iniciado líneas de investigación dirigidas en esta dirección. En este sentido, una primera división podría establecerse entre aquellos Estados de bienestar que definiríamos como «institucionales» y aquellos que definiríamos como «residuales». Los EB institucionales se caracterizarían por la universalidad de los servicios prestados, es decir, por el hecho de que los servicios se dirigen a toda la sociedad. En este modelo el Estado asume un papel de intervención con el objetivo de asegurar un mínimo de bienestar en todos aquellos ám-

bitos considerados imprescindibles para el bienestar individual. Contrariamente, los EB residuales intervendrían sólo cuando las instituciones consideraran que fallan los mecanismos primarios —familia o mercado— para la provisión de bienestar. Normalmente, su intervención se ve limitada a segmentos muy específicos y bastante marginales de la sociedad. Una de las consecuencias al postular estos dos modelos sería el hecho de que en los EB institucionales los derechos sociales para la ciudadanía ocuparían un espacio central, contrariamente a lo que sucedería en los EB residuales, donde los derechos sociales estarían sujetos a pruebas meritorias.

En la línea de ir más allá de las limitadas consecuencias que se derivan del estricto conocimiento del nivel del gasto público, el análisis de los programas de intervención pública de las diversas políticas sociales empieza a ser tomado en consideración. Aspectos como las condiciones para disfrutar de las prestaciones que ofrecen los programas, la posible universalidad de los mismos frente a la especificidad de algunos de ellos, o la calidad de las transferencias económicas previstas en los programas, son cuestiones relevantes a tener en cuenta cuando se quiere profundizar en el estudio de los diversos EB.

Una aportación relativamente nueva pero trascendente en los intentos académicos de clasificación en tipologías de EB es la realizada por Esping-Andersen (1993), basada en una triple estructuración de lo que él denomina «regímenes del Estado de bienestar». Este trabajo supera con bastante éxito las dificultades que presentaba la obra de Titmuss, basada en una clasificación simple de los diversos países sin constatar que existía una diversidad conceptual importante entre muchos de los países englobados en un mismo tipo.

Los criterios que Esping-Andersen utiliza como elementos básicos de diferenciación son:

a) Cada uno de los regímenes se caracteriza por la relativa centralidad que el mercado y el Estado tienen como uno de los mecanismos de producción de bienestar. La interacción de estas dos instituciones provoca diversas combinaciones, que, a su vez, dan lugar a las diversas peculiaridades existentes entre los diversos países.

b) Los regímenes de bienestar se diferencian entre ellos por la intensidad variable de desmercantilización que sus políticas provocan. Se entiende por «desmercantilización» la reducción de la dependencia que el individuo tiene del mercado, que se consigue a través de la existencia de mecanismos de reproducción al margen del mercado laboral. El grado de desmercantilización se mide por las condiciones de acceso a la cobertura, por el tiempo máximo de disfrutar de la misma, por la extensión que la cobertura tiene (porcentaje de la población bajo cobertura) y por la tasa neta de reposición de ingresos.

A partir de los dos primeros elementos de diferenciación enunciados por Esping-Andersen se desprende el hecho de que la existencia de la seguridad social no es garantía suficiente para hablar de desmercantilización. Ésta dependerá de la liberación esencial que la seguridad social provoque en el individuo en referencia a su dependencia del mercado. La comprobación de las necesidades reales del individuo como paso previo para recibir las transferencias y la posible escasez de las

mismas son aspectos que reducen el posible efecto desmercantilizador de la seguridad social.

c) El último elemento apuntado por Esping-Andersen son las consecuencias que la intervención del Estado produce en la estructuración del orden social. La intervención del Estado a través de políticas tan diversas como han sido históricamente la *Poor Law*, las propuestas de seguridad social de Bismarck o los programas universalistas de Beveridge, han tenido intencionalidades diferentes y han provocado resultados distintos. Es conveniente conocer estas diversas realidades para profundizar en la diferencia conceptual que se produce en cada país.

El análisis a partir de estos tres criterios (relación que se establece entre Estado-mercado en la prestación del bienestar, el grado de desmercantilización y la estructuración social que la intervención pública provoca) permite establecer tres categorías que nos permitirán clasificar los países con régimen de bienestar público. Las categorías definidas por Esping-Andersen son:

a) El *Estado de bienestar liberal*. Se caracteriza por la ayuda a aquellos que demuestran no tener recursos. Las transferencias universales son de poca cuantía. Favorecen a la población con ingresos bajos y el régimen de intervención del Estado está enfocado a estimular el mercado, sea de forma pasiva —por la escasez de las transferencias que ofrece— o de forma activa —mediante subsidios a planes privados—. Este modelo minimiza el posible efecto desmercantilizador, limita la cobertura de los derechos sociales y crea una estratificación entre la relativa igualdad de pobreza de los asistidos y un bienestar para la mayoría de la población, que el mercado se encarga de diferenciar. Se produce un claro dualismo de clase entre estos dos grupos. Pueden ubicarse en esta categoría países como los Estados Unidos, Canadá o Australia.

b) El *Estado de bienestar corporatista*. Intenta atender las nuevas estructuras posindustriales de clase. A diferencia del modelo anterior, no existe una obsesión liberal por el mercado. Lo que realmente se persigue a través de la intervención pública es el mantenimiento y consolidación de los estatus sociales ya existentes. Los derechos sociales que existen se subordinan a estos objetivos. La preocupación en mantener y aumentar las diferencias del estatus hace que se minimicen los efectos redistribuidores que las políticas sociales pudieran tener. Estas políticas son claramente subsidiarias —es decir, intervienen cuando han fallado los otros mecanismos—. Conviene destacar que estos regímenes dan una especial relevancia al papel de la familia y debilitan el de la mujer. Algunos países que podríamos clasificar en este grupo son Francia, Italia, Alemania y Austria.

c) El *Estado de bienestar socialdemócrata*. Su preocupación es ampliar a la clase media la universalización y desmercantilización plena. El objetivo es reducir distancias entre los diversos estatus sociales. Intenta huir de una posible aproximación hecha a partir de mínimos y tienden a aumentar los servicios para poder cubrir las expectativas de la nueva clase media. De esta forma, los obreros tienen el derecho a disfrutar de unas prestaciones reservadas hasta entonces a los sectores más adinerados de la sociedad. Cualquier ciudadano está incluido en un sistema de seguridad social universal. Los subsidios, en cambio, se establecen a partir de los ingresos. A diferencia del modelo corporatista, las políticas no son

subsidiarias, es decir, no se espera a que fallen los posibles mecanismos de ayuda existentes en el mercado o la familia. Este modelo persigue una maximización de la independencia individual. Coherente con este objetivo hay un esfuerzo en la concreción y puesta en marcha de los servicios sociales que facilitan que esta independencia individual sea también posible para las mujeres. Por esto es importante la atención que el modelo socialdemócrata da a las políticas de niños y ancianos (habitualmente en otros modelos es la mujer quien asume, a través del papel que desempeña dentro del núcleo familiar, esas labores, labores que, como hemos visto, el Estado sólo realiza residualmente). El principal problema de este modelo es la necesidad que tiene de obtener una situación de plena ocupación de su población activa. Los grandes costes obligan a minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos provenientes de los salarios. Algunos países que podríamos clasificar según esta categoría son Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Holanda.

BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W. (1973): *Sociedad antagónica y democracia política*, Grijalbo, Barcelona.
- ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E., DOEHRING, K. (1986): *El Estado social*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ALBER, J. (1982): *Von Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Campus Verlag, Francfort.
- ALBERT, M. (1992): *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós, Barcelona.
- ALONSO, M. (1982): «Cien años de seguridad social», *Papeles de Economía Española*, n.ºs 12-13.
- ANISI, D. (1988): *Trabajar con red: un panfleto sobre la crisis*, Alianza, Madrid.
- ASHFORD, D. (1986): *La aparición de los Estados de Bienestar*, MTSS, Madrid.
- CABO MARTÍN, C. DE (1986): *La crisis del Estado social*, PPU, Universidad de Barcelona.
- CAMINAL, M. (1987): *Estat social i constitució econòmica en la Constitució espanyola de 1978*, Publicacions F. de CCEE, Universidad de Barcelona.
- COTARELO, R. (1990): *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- DAHRENDORF, R. (1990): *El conflicto social moderno*, Mondadori, Madrid.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana.
- FLORA, P. (ed.) (1986): *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*, De Gruyter, Berlín.
- FORSTHOFF, E. (1975): *El Estado de la sociedad industrial: el modelo de la RFA*, IEP, Madrid.
- GALBRAITH, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción*, Ariel, Barcelona.
- GALGANO, F. (1990): *Las instituciones de la economía capitalista. Sociedad anónima, Estado y clases sociales*, Ariel, Barcelona.
- GARCÍA PELAYO, M. (1987): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- HABERMAS, J. (1975): *Crisis de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- HARRIS, D. (1990): *La justificación de Estado de bienestar: la nueva derecha versus la vieja izquierda*, IEF, Madrid.
- HECLO, H. (1988): «Verso un novo "Welfare State"?»; en A. P. FLORA y A. AEIDENHEIMER: *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Il Mulino, Bolonia.
- HELLER, H. (1963): *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- KEYNES, J. M. (1943): *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LIPSET, S. M. (1987): *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid.
- LUHMANN, N. (1993): *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid.
- MISHRA, R. (1992): *El Estado del bienestar en crisis*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1989): *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza, Madrid.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza, Barcelona.
- (1984): *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Alianza, Madrid.
- O'CONNOR, J. (1981): *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona.
- (1987): *Crisis de acumulación*, Barcelona.
- OLIVAS, E. (1991): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid.
- PFALLER, A.; GOUGH, I., y THERBORN, G. (1993): *Competitividad económica y Estado del bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- PICÓ, J. (1987): *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Siglo XXI, Madrid.
- PIERSON, C. (1992): *Beyond the Welfare State?*, Cambridge Polity Press.
- PORRAS NADALES, A. J. (1988): *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, PPU, Universidad de Barcelona.
- PRZEWORSKI, A. (1988): *Capitalismo y socialdemocracia*, Alianza, Madrid.
- REICH, N. (1985): *Mercado y Derecho*, Ariel, Barcelona.
- RITTER, G. A. (1991): *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, MTSS, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (comp.) (1991): *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*, Icaria, Barcelona.
- (1992): «Fundamentos teóricos de la política social», en L. MORENO y M. PÉREZ YRUELA (eds.): *Política social y Estado de bienestar*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- ROSANVALLÓN, P. (1981): *La crise de l'État providence*, Seuil, París.
- SARASA, S., y MORENO L. (comps.) (1995): *El Estado de bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- SEMPERE, J. (1992): *L'explosió de les necessitats*, Edicions 62, Barcelona.
- TITMUSS, R. (1958): *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, Londres.
- (1982): *La política social*, Ariel, Barcelona.

IV

EL PROCESO POLÍTICO EN LAS DEMOCRACIAS



1. LA CULTURA POLÍTICA

JAUME MAGRE FERRAN

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

ENRIC MARTÍNEZ HERRERA

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat Pompeu Fabra*

SUMARIO: I. Contexto histórico y metodológico. — II. El concepto de la cultura política. 1. Las percepciones subjetivas de la política. A) El ámbito de la subjetividad. B) Las actitudes. C) Las orientaciones y los objetos políticos. 2. La dimensión colectiva de las orientaciones. — III. Transmisión y cambio de la cultura política: la socialización política. 1. La socialización política. 2. Los agentes de socialización política. A) La familia. B) La escuela. C) Los medios de comunicación. — IV. El estudio de la cultura política. 1. Las orientaciones hacia el sistema político en general. A) Orientaciones hacia el régimen. B) Orientaciones hacia la comunidad política. C) La confianza interpersonal. 2. Orientaciones relativas al propio papel en la política. A) El interés político subjetivo. B) La eficacia política subjetiva. C) Movilización cognitiva. 3. Orientaciones hacia el proceso de entrada. A) La dimensión izquierda-derecha. B) La dimensión nacionalista. C. La dimensión materialismo/postmaterialismo. 4. Orientaciones hacia el proceso de salida. A) La confianza en el gobierno. — V. El papel de la cultura política. 1. La cultura cívica. 2. El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. Bibliografía.

¿Cómo es posible que en algunos países occidentales las monarquías hayan sobrevivido a las revoluciones contemporáneas manteniendo la adhesión popular? ¿A qué obedece el resurgir de los fenómenos nacionalistas? ¿Por qué motivo en España, tras cuarenta años sin elecciones libres, se ha reproducido el mapa electoral de la Segunda República?

Con insistencia a través del tiempo, a veces incluso cuando las condiciones estructurales han cambiado, los miembros de una comunidad o grupo político manifiestan comportamientos sorprendentemente similares. No es extraño entonces que en la historia del pensamiento siempre haya estado presente, de una forma u otra, la idea de un conjunto de valores y creencias políticos compartidos por una determinada comunidad y su importancia en el funcionamiento y evolución del sistema político (Verba, 1965: 514; Almond, 1989: 4).

Los antecedentes de la noción de cultura política se remontan a la antigüedad clásica —desde Platón y Aristóteles hasta Plutarco— y sería posible recorrer en el tiempo el conjunto de nociones que le son afines —los conceptos de moral y religión en Maquiavelo o la idea de costumbre y moral en Rousseau—. Sin embargo, cabe calificar el carácter de estas concepciones como literario, impresionista e in-

tuitivo. En contraste, el enfoque de la cultura política pretende tratar la relación entre cultura y política con un procedimiento científico.

I. CONTEXTO HISTÓRICO Y METODOLÓGICO

Pese al interés que despiertan las concepciones precursoras, aquí importa señalar que es principalmente en la década de los años sesenta cuando aparecen los primeros estudios sobre la cultura política en sentido estricto. Hay, como mínimo, dos conjuntos de factores que ayudan a comprender la notable proliferación de estos estudios: la coyuntura política y el contexto intelectual en las ciencias sociales.

En lo concerniente a la situación política, la Segunda Guerra Mundial ha sido una experiencia traumática que las ciencias sociales deben explicar. La preocupación por el ascenso de los totalitarismos, el trágico colapso de la democracia en Italia y Alemania, y, en menor medida, la inestabilidad de la Tercera República francesa en la posguerra, estimula investigaciones centradas en el estudio de los fundamentos del sistema democrático y los mecanismos necesarios para su correcto funcionamiento. En este período histórico se produce, además, la descolonización y el nacimiento de nuevos sistemas políticos en Asia y África, con una multitud de procesos de desarrollo político-social y de instauración de regímenes democráticos, situaciones que también exigen un estudio profundizado sobre los requisitos para la estabilidad de los sistemas democráticos.

Sin embargo, en la tradicional y dominante escuela formalista-legalista de la ciencia política se hace patente una cierta incapacidad para dar cuenta de los cambios y la rapidez con que se producen, ya que su enfoque consiste principalmente en el estudio de las instituciones políticas formales. Se hace necesario aproximarse a esas nuevas situaciones con un instrumental conceptual diferente al empleado hasta entonces (Verba, 1965: 512).

El utillaje alternativo se hallará en una importante *renovación metodológica* que acontece en el seno de las ciencias sociales. Los métodos de investigación social están adquiriendo un rápido desarrollo y despliegue, con innovaciones, según Almond (1989: 15-16), en dos direcciones complementarias. De un lado, el perfeccionamiento de las técnicas estadísticas de inferencia no sólo permite recoger datos representativos de grandes poblaciones, sino también pasar de la simple descripción de los resultados a análisis más sofisticados. De otro lado, la mejora en los procedimientos de la entrevista y el desarrollo de sistemas objetivos de valoración y técnicas de medición facilitan la organización de las respuestas de los entrevistados con criterios homogéneos.

Asimismo, el interés por la cultura política y por la utilización de estas nuevas técnicas de investigación se ubica en el marco de la revolución behaviorista en las ciencias sociales y los desarrollos teóricos derivados de los planteamientos funcionalista y sistémico. Es natural, pues, que el paradigma de la cultura política esté íntimamente relacionado con estas corrientes de pensamiento y análisis. Estos lazos son importantes, ya que, de un lado, el behaviorismo atribuye gran importancia a las discusiones sobre el método científico y las técnicas más apropiadas para la investigación en las ciencias sociales. Por su parte, el funcionalismo parte del supuesto teórico de que las pautas o patrones sociales más importantes contribuyen a mantener la adaptación del sistema a situaciones cambiantes. Por consiguiente los es-

tudios de óptica funcionalista intentan descubrir qué condiciones han de cumplirse para que el objeto de estudio permanezca estable. El enfoque sistémico, finalmente, pone énfasis en las relaciones entre los distintos sistemas sociales, y más concretamente en las transacciones del sistema político con su entorno, permitiendo ubicar la cultura política en sus relaciones con la estructura política y con el sistema social en su conjunto.

En esta coyuntura política y con este ambiente intelectual, a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta se realiza el primer gran estudio de cultura política, con una gran encuesta realizada en cinco países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México) escogidos como ejemplos de situaciones diferentes en el desarrollo económico, social y político. Emprenden la investigación Gabriel Almond y Sidney Verba, quienes, adaptando una variante concreta del concepto antropológico de «cultura» con arreglo a las necesidades de la ciencia política (Beyme, 1977: 253), se cuentan entre los primeros politólogos en utilizar el término de «cultura política» para definir el ámbito y el papel de las dimensiones colectivas de las percepciones subjetivas de la política.

Tras la formulación de Almond y Verba el concepto de cultura política recibe un amplio desarrollo y difusión. Empero, como contrapartida y precisamente por su éxito, demasiado a menudo es empleado inapropiadamente como «concepto paraguas» en el que cobijar cualquier aspecto no institucional de la política (Lane, 1992: 363), nociones que no corresponden al significado preciso de la formulación inicial. Y a medida que se proponen otras se hace visible la dificultad de hallar una perspectiva teórica mejor.

II. EL CONCEPTO DE LA CULTURA POLÍTICA

Para examinar el concepto de «cultura política» optamos por analizar la formulación clásica de Almond y Verba, que servirá de hilo conductor. Parece acertado presentarla en dos secuencias a partir de sendas definiciones clave, una primera referente a las orientaciones subjetivas y una segunda sobre su dimensión colectiva.

1. LAS PERCEPCIONES SUBJETIVAS DE LA POLÍTICA

Por una parte los autores precisan:

empleamos el concepto de cultura política en uno solo de sus muchos significados: en el de *orientación psicológica hacia objetos políticos* (Almond y Verba, 1970: 30).

En esta primera definición se explicitan tres de los principales elementos que conforman el concepto de cultura política:

A) *El ámbito de la subjetividad*

En primer lugar, la cultura política hace referencia al ámbito subjetivo de la política. Tal como indica Pye (1977: 323), «es la manifestación, en forma con-

junta, de las dimensiones psicológicas y subjetivas de la política». El planteamiento de la cultura política no tiene como foco de atención las estructuras formales o informales de la política —los gobiernos, los partidos políticos o los grupos de presión— y sus interrelaciones, sino lo que la gente piensa, cree y siente sobre éstas. Tampoco se trata de lo que sucede efectivamente en el mundo de la política, sino de lo que la gente *piensa, cree y siente* de lo que sucede o debería suceder en este ámbito (Verba, 1965: 516). La cultura política es la «trama invisible» que subyace al comportamiento de los individuos: estas orientaciones dan los supuestos y «normas» fundamentales que guían el comportamiento en el sistema político.

B) *Las actitudes*

Para hacer de la cultura política un instrumento útil de análisis y de conocimiento se operacionaliza a través del concepto de «*actitud*». Se parte de la premisa de que los individuos no responden de forma directa y mecánica a los estímulos que reciben, sino que lo hacen a través de ciertos esquemas mentales, predisposiciones u orientaciones. El planteamiento procede de un modelo psicológico particular de estímulo/respuesta —diferenciado del primitivo conductismo—, en el que las respuestas a los estímulos son consideradas resultado tanto de la experiencia de situaciones objetivas como de las elaboraciones subjetivas que de estas experiencias hacen los individuos (Eckstein, 1988: 790).

Las orientaciones individuales sólo pueden ser examinadas desde el momento en que se concretan en referencia a situaciones específicas. Para ello se sitúa el concepto de «actitud» como la propensión a percibir, interpretar y actuar en relación a un objeto-estímulo determinado (Almond, 1989: 13). Con la adopción de las actitudes como unidad básica de análisis, el planteamiento de la cultura política puede desmenuzarse analíticamente las reacciones de los individuos hacia los objetos políticos en unidades controlables, facilitando el estudio científico del comportamiento humano. A partir de esta unidad de análisis, será en parte merced a los principios de la estadística y el muestreo como se podrá realizar la conexión entre la vertiente individual y el agregado social, como veremos después.

Por otra parte, aunque las orientaciones de cultura política no sean inmutables, arrojan una acentuada persistencia temporal y sus modificaciones devienen de forma gradual, lo que facilita la validación de las hipótesis. A diferencia de las variables de *opinión pública*, opiniones relativas a contextos coyunturales, las orientaciones consideradas como cultura política suelen manifestar una presencia continuada en largas series temporales. Sin embargo, se trata más bien de una distinción en la focalización. Los estudios de cultura política se centran en las orientaciones consideradas básicas respecto al sistema político, mientras los de opinión pública, más inclusivos, se interesan por las actitudes relevantes respecto a cuestiones circunstancialmente importantes, que tienden a ser más sensibles a los cambios del entorno —aunque no lo sea de manera necesaria—. Si se nos permite la metáfora, unos atienden a las corrientes de fondo, los otros a los movimientos de superficie (cf. López Pintor, 1981: 9-10; López Pintor *et al.*, 1994: 577-579).

C) *Las orientaciones y los objetos políticos*

Hasta ahora hemos tratado de la orientación hacia la política genéricamente. Hay que concretar de qué orientaciones se trata y qué estímulos hacen manifestarse las actitudes. Puesto que el número de las orientaciones es prácticamente ilimitado es necesario introducir algún principio de organización.

Considerando como objetos políticos todos aquellos elementos que componen un sistema político —los actores, las instituciones, sus roles y sus actuaciones—, es posible obtener un primer criterio. Las orientaciones apuntan en una dirección: hacia los objetos políticos. Con la clasificación según *clases de objetos* se procura ubicar las orientaciones psicológicas hacia cada objeto dentro de un esquema del sistema político en relación con el individuo. El esquema consta de cuatro grandes apartados: (a) los atributos generales del sistema (por ej.: régimen, comunidad política); (b) los procesos y estructuras de entrada (*input*) (partidos, elecciones); (c) los procesos y estructuras de salida (*output*) (autoridades); y (d) los papeles que corresponden al mismo individuo que manifiesta sus actitudes (súbdito, participante). Algunos objetos pueden corresponder a más de una categoría clasificatoria; cuando esto sucede se opta por su cualidad predominante (Almond y Verba, 1970: 31-33).

Asimismo, Almond y Verba —siguiendo las categorías analíticas de Talcot Parsons— proponen una clasificación de las orientaciones individuales por *modos de orientación*, que atiende a la forma en que se produce la relación psicológica entre sujeto y objeto. Con ella se pueden dividir en cognitivas, afectivas y evaluativas. Las primeras, como indica su nombre, hacen referencia al conocimiento —preciso o no— que los miembros de una sociedad tienen del sistema político, sus instituciones, actores, roles y productos. El segundo bloque está formado por los sentimientos de afección, de adhesión o rechazo a estos mismos elementos. Al tercero —aunque otros autores no lo contemplen separadamente de las orientaciones afectivas—, corresponderían aquellas orientaciones que implican una cierta valoración.

2. LA DIMENSIÓN COLECTIVA DE LAS ORIENTACIONES

Llegados a este punto sólo hemos tenido en cuenta la unidad básica de análisis, considerando las actitudes en su dimensión individual. Para acceder al nivel de la cultura política propiamente dicho debemos examinar las actitudes en su dimensión colectiva:

la cultura política de una nación consiste en la particular *distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de dicha nación* (Almond y Verba, 1970: 31).

Para comprender esta segunda cláusula debemos incorporar a la presente exposición tres nuevos elementos:

1. En primer lugar, una cultura política se define por una particular distribución de las orientaciones de la población hacia los diferentes objetos del sistema político. La población a estudiar es definida previamente por el investigador, que pue-

de tomar los límites de un Estado, comunidad o grupo social según sea el propósito de su análisis. En algunas poblaciones así definidas las pautas de orientación pueden ser homogéneas, casi unánimes; pero en las grandes sociedades contemporáneas lo más habitual es la heterogeneidad.

Normalmente una cultura política es una mezcla particular de orientaciones. Al describir una cultura política se reflejan las orientaciones compartidas por agregados de individuos, tanto la comunidad en su conjunto como los grupos particulares que la forman. Puede ser tan relevante la presencia de orientaciones comunes — si es que las hay — o mayoritarias en la comunidad como la existencia de grupos con actitudes que los diferencian entre sí (cfr. Almond y Verba, 1970: 48-53 y 425).

2. Para denominar las tendencias especiales, modelos y patrones de orientaciones compartidos por grupos particulares de individuos en el seno de la población se ha acuñado el término *subcultura*. Se pueden hallar distintas actitudes y comportamientos asociados a las diferentes características estructurales de los sujetos: por ej., las tendencias ideológicas; los grupos territoriales, idiomáticos o étnicos; los sectores católico y laico; o la burguesía y la clase obrera. Por otra parte, la especialización funcional de los sistemas políticos modernos también da lugar a heterogeneidad cultural, siendo desiguales los sentimientos y conocimientos de un político profesional, un periodista y un ciudadano corriente. De aquí que, dentro de la terminología aparezcan expresiones como «cultura de rol» y subculturas de elite o masa (Almond y Verba, 1970: 44-53 y 425-426).

3. En tercer lugar, al revelar la distribución de las orientaciones hacia los objetos políticos, la cultura política brinda la oportunidad de relacionar el nivel individual con las características generales del sistema, siendo considerada como el nexo de unión entre los niveles «micro» y «macro» de la política (Almond y Verba, 1970: 49-51). La cultura política es un valioso instrumento conceptual a través del cual es posible salvar la distancia entre la vertiente subjetiva y los fenómenos que acontecen en el sistema político. Existe una cierta correspondencia entre ambos niveles, porque la cultura política es la internalización del sistema por parte de los individuos de la comunidad y al mismo tiempo es lo que dota de sentido al comportamiento individual y agregado.

Tal como señala Pye, la introducción del concepto tuvo una cierta trascendencia histórica, ya que «tendió un puente sobre la brecha, cada vez más amplia, que se iba abriendo, en el seno de la concepción behaviorista, entre el nivel del micro-análisis, basado en las interpretaciones psicológicas del comportamiento político del individuo y el nivel del macro-análisis, basado en las variables propias de la sociología política» (Pye, 1977: 323).

Si la cultura política conecta los dos niveles del sistema político, es lógico que la cultura política de una comunidad sea el resultado tanto de la historia colectiva del sistema político como de las experiencias personales de los individuos que lo integran. Las raíces se han de buscar tanto en los acontecimientos públicos, en la historia de las instituciones como en la pequeña historia vivida por cada uno de sus miembros (Pye, 1965: 8). Uno de los mecanismos por los que la cultura política enlaza la vertiente individual y el agregado social es la socialización política (Pateman, 1989: 69). La socialización constituye el punto de transición de los análisis micropolíticos a los macropolíticos. Vamos pues a dedicar las próximas páginas a los mecanismos de socialización.

III. TRANSMISIÓN Y CAMBIO DE LA CULTURA POLÍTICA: LA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

Los procesos a través de los cuales son adquiridas las predisposiciones individuales hacia la política son de crucial importancia. No en vano, los procesos de socialización política pueden contribuir a la estabilidad o inestabilidad de un sistema, a niveles más o menos altos de participación política y electoral o a una cierta filiación partidista y sindical.

Las formas de aproximarse a los mecanismos de socialización pueden ser múltiples dependiendo del aspecto que se decida destacar. Así, habitualmente se ha definido la socialización como el conjunto de los procesos de interiorización de la realidad, de identificación con los roles atribuidos a cada persona en la estructura social y de transmisión de la cultura de una generación a otra. La sociedad ha de asegurarse la continuidad generacional y prevenir los cambios bruscos con el pasado que podrían hacer peligrar el funcionamiento estable de las instituciones (Erikson *et al.*, 1988: 136). En este enfoque, pues, el interés radica en la contribución de la socialización en todo lo referente a la conservación y estabilidad del sistema.

Ahora bien, aunque uno de los aspectos más destacados de este proceso de transmisión sea el adoctrinamiento más o menos consciente, no hay que considerar la socialización como un proceso unidireccional ni al individuo como un receptáculo pasivo que sólo recibe información y la procesa. Al contrario, la socialización no funciona como un simple mecanismo de reproducción de lo existente, sino que representa un instrumento importante de reorganización y reinterpretación de la información recibida. Efectivamente, no se puede entender como la simple aceptación de actitudes y de comportamientos pautados, sino como un proceso de construcción de la identidad del individuo. Bajo esta perspectiva destaca, en primer lugar, la apropiación por parte del sujeto de los valores, normas y conocimientos de sus grupos sociales y, en segundo lugar, la reubicación personal activa de estas referencias y conocimientos (Percheron, 1985). La socialización es, a la vez, mecanismo de continuidad y de cambio para el sistema y mecanismo de desarrollo y formación del «yo» social para el individuo (Percheron, 1985).

1. LA SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

La posible diferencia entre la socialización específicamente política y la socialización en general es un aspecto difícil de resolver. Si tenemos en cuenta la íntima relación existente entre los diferentes subsistemas sociales, probablemente tendremos que considerar a la socialización política como un aspecto de la socialización general y no como un proceso particular.

A pesar de esta dificultad, la socialización puede ser considerada «política» en tanto que con ello se intenta explicar el desarrollo de ciertas actitudes, el origen de ciertos comportamientos y la predisposición a desempeñar un determinado rol político (Percheron, 1974: 7). De este modo, la socialización política engloba tanto los mecanismos a través de los cuales la sociedad transmite las orientaciones específicamente políticas — conocimientos, actitudes, normas y valores — de generación en generación, como la formación de una personalidad política por parte de los individuos.

Si bien es cierto que la socialización política da al individuo un trasfondo que le sirve para organizar los acontecimientos políticos futuros, y a pesar de que sea difícil borrar del todo las orientaciones formadas durante la socialización temprana, no se puede restar importancia a la socialización en la edad adulta (Eckstein, 1988: 793). Es decir, se ha de extender el proceso de socialización política a todo el ciclo vital del individuo, incluyendo las experiencias en la edad adulta.

El sujeto se va apropiando valores, preferencias y normas que encuentra en los medios sociales en los que se inserta, pero él está en disposición de modificar su contenido y uso, pudiendo además enriquecer el acervo cultural transmitido con la aportación de sus propias experiencias. Así, aunque existe la transmisión de una herencia, no se trata de una «reproducción de lo idéntico», ya que el sujeto puede descomponer, enriquecer y recomponer las pautas heredadas. En palabras de Percheron (1985: 184-185), «no habrá forzosamente reproducción pero habrá siempre continuidad».

Por otra parte, la interrelación entre cultura política y socialización no implica que siempre haya de existir plena congruencia entre ambos conceptos. Toda socialización es lenta y gradual y en todos los sistemas políticos es posible que se produzcan tensiones debido a que el proceso de socialización no puede modificarse con la misma rapidez que el proceso político o, incluso, los acontecimientos pueden exigir cambios en la cultura política que sean contrarios a la socialización de un momento muy concreto.

Finalmente, la socialización se apoya en dos *procesos* fundamentales: la transmisión y la adquisición. La *transmisión* es la herencia de un cierto capital, siendo característica del medio familiar y, en cierta medida, del escolar, y aparece como particularmente eficaz con normas y valores ideológicos, propiciando la continuidad. La *adquisición*, en cambio, «se apoya en la acumulación y la estructuración de hechos observados, experimentados o aprendidos» y es una fuente de innovación, con la reelaboración subjetiva de las experiencias y conocimientos. Los mecanismos en los que se apoyan tales procesos son la familiarización y la inculcación. La *familiarización* se define como «una imposición dulce» de pautas culturales a partir de la repetición cotidiana de comportamientos y conversaciones en la familia y otros ambientes, mientras que la *inculcación* se funda en discursos deliberados y aleccionadores (Percheron, 1985: 209).

2. LOS AGENTES DE SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

La socialización, pues, no es resultado sólo de la exposición a enseñanzas externas, sino que es el producto también de las experiencias propias de los individuos. De esta manera, el proceso de la socialización se alarga hasta el punto en que comprende todo el ciclo vital del individuo, conllevando este enfoque una multiplicación de los agentes de socialización.

A lo largo de los años la importancia de los distintos agentes ha variado tanto en sus efectos como en la atención que han recibido de los investigadores, y se han incorporado nuevos factores. En primer lugar, han perdido importancia las cerradas redes de relación que se aglutinan, p. ej., en torno a los partidos políticos, sindicatos o iglesias, y han adquirido una mayor importancia las redes de influencia infor-

males como los llamados «grupos de iguales» (Erikson *et al.*, 1991: 145), y los medios de comunicación de masas, en especial la televisión. Del mismo modo, y con la idea de flexibilizar el concepto de agentes de socialización —ciertos autores prefieren hablar de «espacios» de socialización—, también se atribuye cierta importancia a los mismos acontecimientos políticos y sociales de un momento histórico, ya que pueden incidir en el proceso de socialización (Percheron, 1985; Erikson *et al.*, 1991; Inglehart, 1991).

A) *La familia*

La familia aparece como el principal grupo primario por sus características de asociación y cooperación íntimas entre individuos y, por lo cual, se le ha atribuido la mayor significación entre los agentes socializadores. Aunque sus características y funciones dentro de la estructura y los procesos sociales se han visto transformadas, la familia continúa siendo uno de los agentes socializadores decisivos.

En efecto, los primeros años de la vida de un individuo definen un tiempo en el que se adquieren los conocimientos y los roles fundamentales, y es justamente en este período en el que la socialización familiar juega un papel determinante. El primer bagaje de concepciones con el que el joven tendrá que orientarse le es proporcionado por la familia: ya sea por las condiciones objetivas de inserción de ésta en la sociedad —*status* socio-profesional de los padres, su nivel de estudios, lugar de residencia, etc.—, como también por el conjunto de valores, actitudes y representaciones sociales que los padres comuniquen de forma más o menos explícita a sus hijos (Muxel, 1991: 211).

Las características familiares tienen una influencia muy importante sobre la construcción de la identidad política; la transmisión parental, explícita o implícita, tiene una eficacia real, tanto entre padre e hijo como entre madre e hijo. Sin embargo, a pesar de la importancia global que se le ha dado a la familia en la transmisión, existen condiciones en la que esta resulta más fácil. En este sentido, Percheron afirma que existen ciertas condiciones que pueden ayudar a la reproducción de las ideologías, creencias políticas y sentimientos en el hogar, entre los cuales están las capacidades paternas para «transmitir un mensaje» en función de su nivel de instrucción o su interés por la política; la visibilidad para el niño, de las opciones paternas, es decir, su exteriorización, y la homogeneidad interna del medio familiar, reforzada además cuando los ambientes externos son similares (Percheron, 1985: 211-213).

B) *La escuela*

La escuela constituye otro destacado agente de socialización política. Según Percheron (1985), la escuela produce diversas formas de influencia: como vehículo del contenido de las enseñanzas y por brindar una experiencia con ciertos tipos de relación de poder y, a veces, de iniciación a algunas formas de participación.

En cuanto a la primera de las influencias, las instituciones educativas representan un instrumento destacado para el adoctrinamiento. Es conocida la importancia que han otorgado siempre los gobiernos al contenido de los conocimientos y a su transmisión. Entre esos contenidos que se transmiten se cuentan la educación cívica

ca, la historia y, a veces, la religión. La cuestión es que se suele presentar una imagen de la sociedad que favorece el mantenimiento del orden establecido. Sin embargo, puede existir incongruencia entre lo que se aprende en la enseñanza formal y abstracta y el conocimiento adquirido mediante las prácticas cotidianas en la misma escuela (p. ej., enseñanzas democráticas y prácticas autoritarias) (Percheron, 1985: 215-216).

Por otro lado, la participación en la vida de la clase lleva a ver la escuela como una instancia importante en el primer contacto con ciertas formas de participación formalmente cercanas a lo que es la vida política, tales como las elecciones de delegado de clase y fechas de examen, por el aprendizaje de ciertos elementos de relación social y de autoridad. Asimismo se aprenden ciertas formas de relaciones sociales: horizontales entre iguales y verticales con el profesorado. La relación vertical puede contribuir al desarrollo de actitudes de participación o, por el contrario, de sumisión y alienación (Percheron, 1985: 217).

C) *Los medios de comunicación*

La atención de los investigadores de los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión) ha revelado que su impacto socializador es limitado, y particularmente débil cuando han de competir con agentes socializadores más inmediatos y personalizados. No obstante, su gran contribución a la socialización política y el proceso político en las democracias occidentales estriba en su actuación como difusores de información política que ha elevado los niveles de conocimiento político poblacionales y diversificado las fuentes de información, con el efecto subsiguiente de dotar con una mayor autonomía de juicio político a los ciudadanos.

Respecto a otros agentes socializadores, los *media* cuentan con la ventaja de estar presentes a lo largo de todo el proceso socializador y de ser en cierto modo ubicuos, puesto que su mensaje alcanza más lejos, a más gentes y a un menor coste. Estudios ubicados en las democracias occidentales (sobre todo, en EEUU) han evidenciado que el primer contacto de los niños con la política tiende a venir a través de la televisión, y que posteriormente, cuando acceden al sistema educativo, en ella encuentran ilustrados con animadas imágenes los conceptos acerca del sistema político y la historia nacional que se les enseña en la escuela. Es en la adolescencia cuando devienen más conscientes de la distancia existente entre la realidad y lo que transmite ese medio.

Una de las aportaciones de los medios de comunicación ha sido la elevación de los niveles de conocimiento de aquellos que siguen las informaciones políticas. En igualdad de condiciones estructurales, los lectores de prensa (sobre todo) y los fuertes consumidores de noticiarios televisivos presentan un mayor nivel de conocimientos políticos. Si bien los más adictos a la programación televisiva en general — para los cuales es un medio de entretenimiento — presentan niveles de información, opinión e ideologización inferiores a la media poblacional, merced a estudios de «panel» se ha comprobado que personas inicialmente desinformadas incrementan sus conocimientos si siguen los noticiarios televisivos (Chaffee y Yang, 1990: 138-139).

En segundo lugar los *media* logran competir con las tradicionales organizaciones ideológicas (partidos, sindicatos, iglesias) dentro de sus otrora exclusivas audien-

cias en la vehiculación, selección y explicación de la información política, por lo que han diluido hasta cierto punto aquella compartimentación del público, alcanzando además a sectores que se encontraban al margen, con lo que diversifican los canales de intermediación informativa entre el individuo y su entorno político (Pallarés, 1995).

Por añadidura, los fuertes consumidores de noticiarios demuestran mayor independencia en sus orientaciones políticas, diferenciándose más de las actitudes de sus padres y siendo menos influidos por la persuasión de los *media*. Empero, el aprendizaje político por esta vía parece ir asociado también a escepticismo y desconfianza del sistema político (Chaffee y Yang, 1990: 139-140).

IV. EL ESTUDIO DE LA CULTURA POLÍTICA

El interés que reviste la noción de cultura política no consiste en haber establecido la importancia de la dimensión cultural en los procesos políticos, ya que esta perspectiva tiene una larga tradición intelectual. Tampoco el arsenal conceptual en el que se apoya es una invención de los creadores del concepto, ya que estos conceptos en gran medida se toman prestados, con una vocación interdisciplinaria, de la psicología, la antropología y la sociología. El valor de esta concepción se debe a su forma de desentrañar la estructura de creencias y valores políticos interrelacionados de un determinado grupo de individuos (Lane, 1992: 365).

La cultura política no es una teoría, sino que hace referencia a un conjunto de variables que pueden ser utilizadas en la construcción de teorías. El potencial explicativo de los indicadores con que se capta la cultura política es una cuestión empírica, de contrastación de hipótesis (Almond, 1989: 26). Puesto que son innumerables los aspectos que pueden atraer la atención del investigador, las variables deben ser seleccionadas de acuerdo con el fenómeno que se desee explicar y las hipótesis teóricas que se manejan a tal fin (cf. Verba, 1965: 515).

Sin pretensión alguna de proporcionar un catálogo exhaustivo de todas las actitudes ante los múltiples objetos políticos, de entre la gran variedad de indicadores actitudinales existente aquí mencionamos algunos: aquéllos que se utilizan para estudiar la principales dimensiones de la cultura política. Para ilustrarlos presentamos algunos ejemplos tomados de estudios españoles.

Para ordenarlas imitaremos el criterio de clasificación por «clases de objetos» de Almond y Verba, acorde con el esquema de análisis sistémico de David Easton, resultando así cuatro grandes clases de orientaciones, relativas a:

- a) Las características generales del sistema político, como el tipo de régimen político y la comunidad política.
- b) Los papeles correspondientes a cada individuo singular confrontado con el sistema.
- c) El proceso de incorporación de demandas al sistema (entradas), con objetos como las elecciones y los partidos políticos.
- d) El proceso de salida del sistema, con la imposición de decisiones y acciones de las autoridades políticas.

1. LAS ORIENTACIONES HACIA EL SISTEMA POLÍTICO EN GENERAL

En la primera categoría catalogamos los sentimientos y creencias que se refieren a los aspectos generales del sistema político: la comunidad política y el régimen político (Almond y Verba, 1970: 54). El conocimiento de estas orientaciones merced a los estudios de cultura política permite fundamentar empíricamente la legitimidad de que dispone el sistema. Éste no sólo incorpora coercitivamente a los individuos que componen su población, sino que promueve también una vinculación mediante lazos de carácter afectivo y cognitivo. La trascendencia de estos sentimientos y percepciones acerca de aspectos básicos se debe a que expresan el apoyo y el consentimiento con que cuenta el sistema político como totalidad a largo plazo (Easton, 1989: 171; Easton, 1975: 444 ss.).

A) *Orientaciones hacia el régimen*

Entre las orientaciones hacia las características generales del sistema político aquellas que han atraído más la atención de los estudiosos son las referidas a la legitimidad del poder político y sus decisiones. La atención se centra en la interiorización del orden constitucional, los valores políticos fundamentales y las reglas del juego más importantes. Para cualquier sistema político, pero en especial para el democrático, son esenciales la aceptación y el apoyo difuso por parte de su población. En las aproximaciones al concepto de legitimidad se entiende que la supervivencia de cualquier democracia depende de la creencia social de que tal estructura institucional es la correcta (Lipset, 1987: 67; Easton, 1975: 451). Concretamente, ésta fue una de las cuestiones cruciales del estudio de Almond y Verba, quienes consideran que para que el régimen disponga de «un gran potencial de supervivencia, debe ser aceptado genéricamente por los ciudadanos como la forma apropiada de gobierno *per se*» (1970: 269).

Desde la aproximación sistémica la legitimidad consiste en un *apoyo difuso* al sistema que favorece su continuidad a largo plazo. Actúa como una reserva de confianza que le permite superar los períodos en que casi no recibe apoyos específicos a sus instituciones como consecuencia de una baja efectividad o por el desacuerdo de importantes grupos sociales con determinadas políticas desarrolladas coyunturalmente. Para el funcionamiento de la democracia es importante que la población confíe en el orden político con independencia de cuáles sean el color partidario del gobierno de turno y los resultados de su gestión (Gabriel, 1990: 11). La satisfacción con la forma del sistema implica, en palabras de Almond y Verba, «una clase de lealtad *con buen o mal tiempo*» (1970: 280-283).

En la literatura acerca de nuestra transición desde el autoritarismo a la democracia hallamos algunos indicadores que contraponen actitudes autoritarias y orientaciones favorables a la democracia. Entre ellos realizamos dos: de un lado, la serie de actitudes ante los *principios autoritarios y democráticos de gobierno* iniciada en los años 60 (véase Cuadro 1), en la que se aprecia desde su inicio una mayor inclinación hacia el principio democrático, actitud que se hará claramente visible y mayoritaria a partir de mayo de 1976.

CUADRO N.º 1

Principios democráticos y autoritarios de gobierno en España, 1966-1993

	1966	1974	1976 enero	1976 mayo	1979	1980	1981	1982	1993
Es mejor que una sola persona decida por nosotros	11	18	24	8	9	9	8	7	22
Es mejor que la decisión la tome un grupo de personas elegidas por los ciudadanos	35	60	56	78	76	77	77	81	76
Ns/ Nc	54	22	20	14	15	14	15	12	2

Fuente: Para 1966-1980, López Pintor (1981: 20); para 1981 y 1982, Montero y Torcal (1990: 42); para 1993, López Pintor *et al.* (1994: 581).

Es revelador también un indicador con el que se mide más directamente la *legitimidad de la democracia*, pero que no se utilizó hasta los años 80, por lo que no dice respecto al cambio actitudinal desde el autoritarismo. La preferencia por la forma de gobierno democrática se mostró durante los años 80 bastante estable, cosechando a partir de la consolidación del régimen porcentajes siempre en torno al 70 por 100 de las respuestas frente a unas tendencias autoritarias muy estables en el 10 por 100 (véase el Cuadro 2).

CUADRO N.º 2

Legitimidad de la democracia en España, 1980-1995

	1980	1984	1985	1987	1988	1989	1990	1992	4/1995	12/1995
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	49	69	69	71	72	68	80	73	74	79
En algunas circunstancias un régimen autoritario, una dictadura, puede ser preferible al sistema democrático	10	11	11	12	10	10	7	12	10	9
A las gentes como yo, lo mismo nos da un régimen que otro	8	11	11	11	10	10	8	10	11	8
Ns/ Nc	33	9	9	6	8	12	5	5	5	4

Fuente: Para 1980, 1984 y 1989, Montero y Torcal (1990: 53); para 1990, Morán y Benedicto (1995: 101); para 1985, 1988, 1992 y diciembre de 1995, *Boletín de Datos del CIS*, 3 (1996); para abril de 1995, CIS.

B) *Orientaciones hacia la comunidad política*

El sistema político se sustenta y actúa sobre una comunidad política, el conjunto de miembros que lo componen. La identificación de los individuos y grupos con esta comunidad es considerada de capital importancia para la estabilidad del sistema, ya que expresa una reserva de apoyo difuso en el sentido de Easton. El reco-

CUADRO N.º 3

*Evolución de la identificación nacional en Cataluña,
1984-1995**

<i>Fecha</i>	<i>3-84</i>	<i>6-85</i>	<i>5-86</i>	<i>3-88</i>	<i>6-88</i>	<i>11-92</i>	<i>12-95</i>
Español/a	11	8	11	12	9	20	14
E > C	11	7	8	10	8	8	7
E = C	45	50	48	35	40	35	41
E < C	22	22	19	28	28	20	23
Catalán/a	8	10	11	14	11	15	13
Ns/Nc	3	3	3	1	4	2	2
(n)	(2.490)	(2.405)	(2.399)	(2.889)	(2.900)	(2.470)	(1.593)

* Aunque la pregunta ha variado entre «Y por lo que se refiere a sus sentimientos nacionales, ¿en cuál de estas situaciones se incluiría usted?» y «¿Cuál de las siguientes frases expresa mejor sus sentimientos?», las respuestas posibles se han mantenido constantes: «Me siento únicamente español»; «Me siento más español que catalán»; «Me siento tan español como catalán»; «Me siento más catalán que español»; y «Me siento únicamente catalán».

Fuente: Para 1984-1988, F. Pallarès *et al.* (1991: 163); para 1992 y 1995, CIS.

nocimiento con ella supone que aceptan su existencia como tal conjunto, con independencia de las querellas que puedan tener lugar en su seno acerca de cuestiones políticas corrientes. Una orientación positiva integra a los individuos y dispone una base de solidaridad y cooperación en sentido vertical para aceptar las decisiones y contribuir de buen grado al sostenimiento del sistema. Por el contrario, la desidentificación menoscaba la legitimidad y genera una constante incertidumbre respecto a la lealtad y el acatamiento. El punto cobra particular relevancia en estados de composición multiétnica o con diversas identidades nacionales si los grupos pueden llegar a cuestionar la delimitación territorial y poblacional del sistema (Verba, 1965: 529-535; Lipset y Rokkan, 1992: 241-245; Easton, 1975: 444 ss.).

En nuestro país, habida cuenta del proceso de formación nacional inacabado, la actual reorganización territorial del Estado, y dada la presencia de sectores que cuestionan su adscripción a la nación española, desde la transición se vienen estudiando los sentimientos de pertenencia y los nacionalismos. Para tratar de medirlos se han utilizado diversos instrumentos, entre los que destaca la *identificación nacional subjetiva* (INS). Se trata de un indicador de sentimientos afectivos con el que se capta el reconocimiento de los individuos con determinadas comunidades y con el que puede ponderarse la distribución poblacional de estos apoyos¹, al plantear en una escala la contraposición entre el referente estatal y aquellos con los que rivaliza (España vs. Euskadi o Cataluña).

Como ejemplo presentamos una serie de resultados en Cataluña (véase Cuadro 3). Podemos apreciar que los sentimientos de lealtad compartida entre las comunidades estatal y autonómica han sido los mayoritarios, manteniéndose en torno a 3 de cada

¹ Indicadores similares han sido utilizados en estudios del Quebec, Escocia e Irlanda. Aunque su introductor más destacado en España sea JUAN J. LINZ (1981, 1986) también lo utilizan, entre otros, MORENO (1988), MONTERO y FONT (1989), MONTERO y TORCAL (1989), PALLARÉS *et al.* (1991).

4 respuestas, mientras que los sentimientos exclusivistas, desleales a uno u otro nivel, han oscilado entre un 18 y un 35 por 100. Esto parece indicar que, mayoritariamente, obtienen legitimidad ambas comunidades políticas, si bien son relevantes los sectores desvinculados afectivamente de uno u otro referente.

C) *La confianza interpersonal*

Asimismo se ha hecho hincapié en la necesidad de confianza interpersonal entre los miembros del sistema. Esta variable denotaría el nivel de cohesión de la comunidad y la convicción de que, en general, se siguen las normas y convenciones de las que se dotan la sociedad en general y el sistema político en particular. Cuando estas creencias y sentimientos son positivos predisponen a la colaboración necesaria para un desarrollo fluido y armónico de las relaciones sociales, incluidas las relaciones políticas. Por una parte, en una democracia de masas la capacidad de los individuos para articular con fuerza sus demandas depende de su capacidad para formar asociaciones políticas, que a su vez está en función de su inclinación a cooperar (Almond y Verba, 1970: 299 ss.; Pye, 1965: 22; Verba, 1965: 535-537). Asimismo se ha argumentado que el rendimiento de las instituciones es mayor cuando existe un «capital social» en el que destaca la adhesión de las gentes a normas informales de reciprocidad, solidaridad, compromiso con la comunidad y confianza en los demás (Putnam, 1993). Por otra parte, para aceptar el gobierno de los oponentes políticos es necesario disponer de una cierta fe en que actuarán respetando las normas básicas y una relativa tolerancia ante las diferencias en cuestiones de segundo orden. Únicamente se aceptará la alternancia de distintas elites en el gobierno si se considera que con ella no peligrarán valores y logros tenidos como fundamentales (Verba, 1965: 536; Inglehart, 1991: 11).

2. ORIENTACIONES RELATIVAS AL PROPIO PAPEL EN LA POLÍTICA

Al mismo sujeto cuyas actitudes son objeto de estudio le corresponden determinados papeles en relación con el sistema político. En todas las naciones, con independencia del tipo de régimen, recae en el individuo un papel pasivo de súbdito, esperando de él que acate las decisiones y actuaciones del gobierno en el proceso de salidas. Por otra parte, como ciudadano de una democracia, el individuo dispone, además, de un conjunto de derechos y deberes políticos relacionados con los procesos de entrada del sistema para la formación de la voluntad general. Interesados por este segundo papel, el de ciudadano activo, los estudios de cultura política se han ocupado especialmente de la propensión a participar en la vida política, desarrollando indicadores de la percepción del ciudadano sobre su propio papel y capacidades en el proceso político.

A) *El interés político subjetivo*

Como una primera aproximación a la relación entre el individuo y su papel de actor político se puede tratar de observar cómo se orienta afectivamente hacia la política en general. El indicador más frecuentemente utilizado es el *interés político subjetivo*, una escala en la que cada entrevistado autovalora su interés por la política. Prudencialmente, y tomando su sentido más estricto, se interpreta como el «grado en que la política despierta una curiosidad de ciudadano», aunque también pue-

de significar motivación o implicación política (Van Deth, 1990: 276-284). Si bien sus niveles sufren oscilaciones coyunturales en función de los acontecimientos políticos, su pauta dominante es de una relativa estabilidad. Asimismo aquí lo consideramos como una actitud cultural por su relevancia para los procesos políticos.

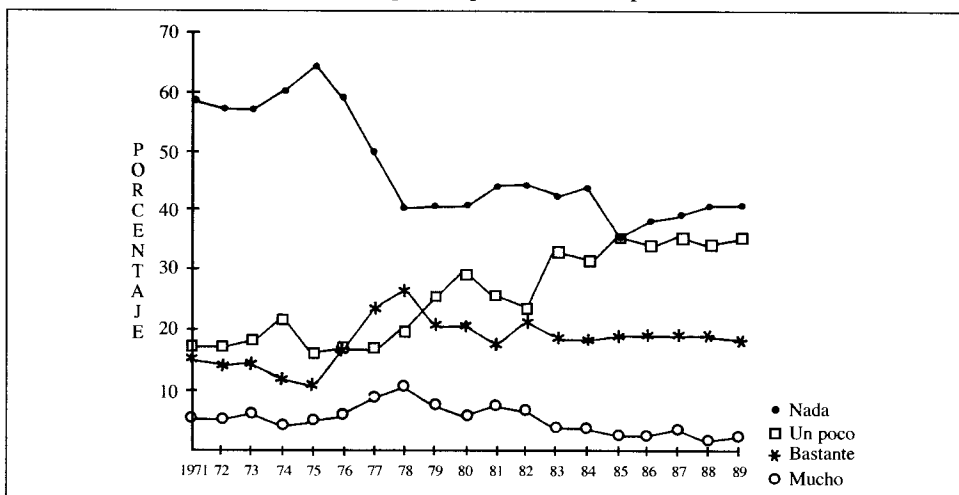
El interés por la política así operacionalizado ocupa una posición crucial entre indicadores. De un lado, se ha comprobado que correlaciona con factores de la estructura social —como el nivel educativo—, con otras actitudes políticas —como la eficacia política interna— e incluso con el comportamiento político —niveles de información política y participación—. Así es probable que con un mayor nivel de estudios se manifieste más interés, y con más interés sea mayor la disposición a participar. Por este motivo se ha llegado a afirmar que desempeña un papel mediador entre variables estructurales y actitudinales (Van Deth, 1990: 275-276).

De otro lado, el interés político está relacionado con la consistencia y la estabilidad de las actitudes políticas a nivel de cada individuo y del agregado poblacional. En general, aquellos que expresan un interés político más alto presentan mayor coherencia en sus respuestas a distintas preguntas, y en dichas respuestas aparecen menos cambios en el tiempo. Parece entonces que quien manifiesta un mayor interés puede ser una persona que reflexiona más sus opiniones políticas. No obstante, también se ha mostrado que una parte de los que declaran desinterés pueden ser sujetos desencantados con la manera en que se desarrolla la política, y entre éstos las actitudes pueden ser igualmente consistentes (Van Deth, 1990: 289-301).

Es un fenómeno generalizado el bajo interés por la política de sus naciones que expresan los ciudadanos. Sin embargo en España parece que esta actitud se acentúa, y se halla entre los países menos interesados de la Unión Europea. En el Gráfico 1 se aprecia que, tras el período de la transición, con la consolidación de la democracia los niveles se han mantenido en cotas bajas para la mayor parte de la población.

GRÁFICO N.º 1

Evolución del interés por la política en España, 1971-1989



Fuente: J. R. Montero y M. Torcal (1990: 66).

B) *La eficacia política subjetiva*

El sentido de eficacia política se refiere a la percepción del individuo de sus capacidades para entender la política e incidir en ella, y se considera relacionada con la disposición a participar en acciones políticas. Conviene puntualizar, como ha hecho Prewitt, que alude a una percepción subjetiva de la influencia personal, y no de la incidencia real u objetiva (Prewitt, 1977: 152). Ya en 1954 Campbell, Gurin y Miller observaron que las percepciones de eficacia política personal estaban asociadas a la participación electoral. Para ellos significaría la capacidad de comprensión e influencia de los ciudadanos singulares en los asuntos de gobierno (Abramson, 1987: 167-168). Tiempo después Almond y Verba emplearon un indicador muy similar al que denominaron «competencia política subjetiva». Con ella medían la creencia de los entrevistados en su potencial de influencia en las decisiones políticas de los poderes locales, hallando que la probabilidad de ser políticamente activo en sentido amplio —y no sólo votando— era mayor entre los autoconsiderados como políticamente competentes (Almond y Verba, 1970: 215-219 y 269-292).

Con el transcurso de los años el indicador se ha hecho más preciso al distinguir entre eficacia interna y externa. La *eficacia interna* capta la creencia del individuo de tener a su disposición medios para influir en la política y de que su intervención tiene importancia. La *eficacia externa* plasma la percepción de que las autoridades o el régimen son sensibles a sus demandas, incorporando en la efectividad política personal la sensibilidad de las elites. La relevancia de esta separación conceptual está avalada no sólo teóricamente sino por las distintas tendencias observadas empíricamente en uno y otro componente (Abramson, 1987: 174-178).

El Cuadro 4 presenta la evolución del indicador en España durante la década de los ochenta. Podemos apreciar que en este período apenas han variado las percepciones de eficacia política personal en los españoles, que han permanecido marcadamente bajas, aunque similares a las de otras democracias representativas.

CUADRO N.º 4

*Evolución de la eficacia política subjetiva en España, 1978-1995**

	1978	1980	1985	1989	1993	1995
<i>Eficacia interna</i>						
En política lo único que puede hacer la gente como yo es votar	68	56	—	63	—	72
A veces la política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa	60	61	65	53	59	54
<i>Eficacia externa</i>						
No creo que los políticos se preocupen mucho de lo que piensa la gente como yo	71	59	64	65	61	69
Esté quien esté en el poder siempre busca sus intereses personales ^(a)	55	—	63	66	—	68

* Porcentajes de entrevistados que están de acuerdo con cada afirmación.

^(a) Este indicador de eficacia externa no coincide con el segundo empleado por el SRC de Michigan («La gente como yo no tiene nada que decir en lo que hace al gobierno») y puede también ser entendido como una medida de la confianza en las autoridades.

Fuente: Para 1978-1989, adaptado de Montero y Torcal (1990: 68); para 1993, Montero, Gunther y Torcal; para 1995, CIS.

C) *Mobilización cognitiva*

Otro pronosticador de la participación política es el índice de movilización cognitiva de Ronald Inglehart. Con este concepto el autor explica los nuevos movimientos sociales y predice una transformación de la política en la que los ciudadanos obtendrán una mayor capacidad de influencia.

En la teoría de Inglehart la movilización cognitiva es la etapa presente de un proceso histórico de movilización social paralelo al proceso de desarrollo económico. La organización política del industrialismo alejó al individuo corriente de la información y las decisiones políticas. En los sistemas democráticos fue integrado mediante los partidos y las elecciones, pero, aun así, permaneció en un papel más bien pasivo, entre otras causas por sus dificultades para obtener conocimientos políticos.

Sin embargo, la actual elevación de los niveles educativos y de información política implica una creciente capacitación de la población para intervenir más activamente en la toma de decisiones públicas. El concepto de «movilización cognitiva» relaciona esta mejora de los niveles cognitivos con «la difusión de las aptitudes necesarias para poder hacerse con una comunidad política extensa». La movilización cognitiva, confluyendo con la mayor aceptación social de la participación política femenina y la priorización postmaterialista de la autoexpresión individual, produce un incremento del potencial participativo de la población. Más aún, para Inglehart el fenómeno permite el paso de una política con un pronunciado predominio de las elites en el papel director a otra en la que se produce un reequilibrio y la ciudadanía educada e informada adquiere un mayor potencial de auto-organización para promover cambios políticos específicos (Inglehart, 1991: 375-383).

Para medir empíricamente su variable explicativa Inglehart maneja la frecuencia de discusión política de los entrevistados. El indicador es puesto en relación con las formas de participación que conllevan a su juicio una mayor iniciativa y actividad personal: las no-convencionales. El resultado es una fuerte asociación con la disposición a participar en actividades de influencia política informales tan diversas como una recogida de firmas o la ocupación de un edificio público (1991: 383-408).

3. ORIENTACIONES HACIA EL PROCESO DE ENTRADA

En relación al proceso de entrada hemos contemplado la inclinación individual a participar, relacionada con los sentimientos de competencia personal. Ahora bien, en el momento de participar es importante aquello que se desea del sistema, y, más concretamente, las orientaciones hacia los partidos políticos, las instituciones que vehiculan y filtran las demandas y gestionan el apoyo específico —positivo o negativo— a las autoridades. Una forma de analizar la estructuración de las demandas y los apoyos específicos es en términos de ideologías y ejes de conflicto.

Como ha escrito Pye, el concepto de «cultura política» es un concepto relativamente amplio, e incorpora y sistematiza también las orientaciones ideológicas de un pueblo (1977: 323). En una visión completa de una cultura política no pueden faltar las dimensiones de conflicto y las subculturas que expresan divisiones estables dentro de ésta, sistemas de creencias que «institucionalizan la divisionalidad» (Verba, 1965: 525). La distribución poblacional de los sentimientos en las dimen-

siones de conflicto también da cuenta de las estructuras y la dinámica de un sistema político, y por ende, de su estabilidad.

Los familiares conceptos, sobre todo, de izquierda y derecha, pero también los de ecologismo y nacionalismo, sirven como puntos de referencia para situarse dentro del complejo universo de la política. Sin duda estos términos son una simplificación, pero facilitan a los sujetos —tanto ciudadanos corrientes como políticos profesionales— su percepción de la relación entre uno mismo y los actores o asuntos políticos de una manera ordenada e informativa. Por ejemplo, uno puede identificar las características de los actores con diferentes posiciones sobre un eje abstracto entre la izquierda y la derecha, y establecer comparaciones de distancia y proximidad.

Para ilustrar las orientaciones hacia los procesos de entrada ofrecemos una panorámica de los principales ejes estructuradores del conflicto político en la España actual, la dimensiones izquierda/derecha y territorial-cultural, atendiendo también al surgimiento de la nueva escisión materialista/postmaterialista².

A) *La dimensión izquierda-derecha*

Los clásicos conceptos de izquierda y derecha proporcionan un mecanismo de estructuración de los sistemas de orientaciones en Europa. Sintetizan la tensión entre valores contrapuestos socialmente al integrar un gran número de conflictos temáticos. Incluso Inglehart (1991: 320 ss.) admite que, aunque el principal significado básico de la dimensión izquierda/derecha «consiste en si uno apoya o se opone al cambio social en una dirección igualitaria», su estudio revela que a la larga tiende a asimilar la mayoría de los asuntos importantes. Pese a la crisis de los conceptos en su acepción tradicional, la dimensión sigue teniendo plena vigencia, ya que los nuevos valores e intereses se van integrando en ella.

Se trata de una conceptualización vaga y genérica pero, al mismo tiempo, práctica. Como hemos avanzado, las etiquetas permiten a los diversos actores políticos orientarse dentro de la amplitud y complejidad del universo político, cumpliendo funciones cognitivas y afectivas en la comprensión y valoración de los actores y las políticas (Sani, 1974: 193-194 y 205-208; Sani y Sartori, 1992: 418-424). Para captar la relación entre los ciudadanos y estos objetos se vienen empleando escalas donde los entrevistados se ubican a sí mismos y los restantes objetos a partir de los mencionados puntos de referencia abstractos.

A juicio de Sani y Montero el individuo «percibe los términos como si estuvieran relacionados con su sistema de valores y, directa o indirectamente, con su propia posición en el *continuum*». Aunque incluso quienes se identifican con una misma posición del eje pueden diferir en algunos aspectos de sus orientaciones políticas y valorativas generales, existen razones para creer que es mayor la concordancia, lo que tienen en común. Los autores efectúan una analogía entre la escala y un espejo, espejo que «refleja necesariamente una imagen supersimplificada y parcialmente

² Sobre el concepto de dimensiones de conflicto pueden consultarse LIPSET-ROKKAN (1992), G. SARTORI (1976) y A. LIJPHART (1987).

distorsionada; una imagen que, pese a todo, revela algunos aspectos interesantes de la composición política de los votantes» (Sani y Montero, 1986: 180-181).

En el Cuadro 5 puede apreciarse la distribución del electorado español sobre la escala izquierda/derecha desde la transición hasta la década de los ochenta. A lo largo de la serie los españoles se ubicaron sobre todo en posiciones centradas, escasamente en los extremos, con algunas tenues fluctuaciones entre el centro y el centro-izquierda. Por consiguiente se pueden caracterizar sus preferencias ideológicas como moderadas y bastante estables.

CUADRO N.º 5

Autoubicación izquierda-derecha en España, 1976-1996

	1976	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1995	1996
<i>Izquierda</i>	5	4	10	9	9	8	8	9	9
<i>Centro-izquierda</i>	13	17	26	32	35	26	31	27	28
<i>Centro</i>	38	41	36	28	23	22	24	29	30
<i>Centro-derecha</i>	13	15	9	16	8	9	12	11	11
<i>Derecha</i>	9	4	3	3	3	3	3	3	3
<i>Ns / Nc</i>	22	19	16	12	22	32	22	21	18

Fuente: Para 1976-1989, Montero y Torcal (1990: 47); para 1993-1996, CIS.

B) *La dimensión nacionalista*

La dimensión *territorial-cultural* de conflicto, en palabras de Lipset y Rokkan (1992: 241-245), significa la oposición de «regiones periféricas, minorías lingüísticas y poblaciones culturalmente amenazadas» ante «las presiones de la maquinaria de centralización, regularización y ‘racionalización’ del Estado nacional». En su origen la división surge como reacción de las sociedades periféricas sometidas a la estructuración de los Estados-nación. El resultado de las desavenencias históricas es una división estable en la vida política nacional, en la cual el criterio decisivo de alineación política es la lealtad a la comunidad de pertenencia subjetiva primordial. Esto implica que los electores apoyen a sus dirigentes locales al margen de cuáles sean las diferencias socioeconómicas internas del grupo subestatal.

En el caso español la dimensión puede ser caracterizada como de «nacionalismo subestatal/nacionalismo españolista». Como es sabido, las comunidades donde la dialéctica reviste mayor importancia son el País Vasco y Cataluña, si bien también existen manifestaciones de nacionalismo subestatal en Galicia, País Valenciano, Andalucía y Canarias. Estas actitudes pueden ser interpretadas como una orientación ideológica característicamente política y diferenciada de los sentimientos de identificación nacional. Uno de los indicadores utilizados para captarlas es una escala que sintetiza de forma aproximada una diversidad de posiciones ante el objetivo de construir y/o favorecer los intereses de dos referentes nacionales contrapuestos.

C) *La dimensión materialismo/postmaterialismo*

En las sociedades postindustriales, aquellas en las que predomina el sector terciario y aumenta el nivel educativo de la población, se observa un cambio de valores que proyecta en el sistema político un nuevo eje de conflicto. Según Inglehart se está produciendo un paulatino cambio de valores que en el ámbito político da lugar a una creciente atención hacia nuevos temas políticos y una notable importancia de los nuevos movimientos sociales. Para analizar este cambio clasifica los valores en dos categorías básicas contrapuestas: materialistas y postmaterialistas. Los primeros enfatizan la seguridad económica y física; los segundos, la calidad de vida y el lugar del individuo en la sociedad.

En la teoría el factor predominante para el cambio de valores es el reemplazo intergeneracional, la sustitución de las generaciones socializadas en la post-guerra —un período de escasez y preocupación por la seguridad económica y física— por nuevas generaciones que han adquirido sus valores en una época de prosperidad, lo que les ha permitido centrar su atención en un segundo orden de necesidades. Actualmente predomina la categoría intermedia o mixta que —de acuerdo con sus hipótesis— corresponde a un tránsito entre las dos culturas, nutrida por aquellos que se interesan por una combinación de ambas clases de valores.

Es a partir de los valores y su priorización desde donde los ciudadanos toman posiciones respecto a los temas o asuntos políticos. Como resultado del cambio valorativo diferenciado entre grupos generacionales y sociales —ya que aún existen diferencias en la satisfacción de las necesidades básicas— aparece una nueva dimensión de conflicto político, una dimensión que a la larga puede llegar a integrarse en el eje izquierda/derecha, en la medida que los nuevos valores sean acogidos por las elites políticas y el conjunto de la sociedad (Inglehart, 1991: 59-101 y 315-373). Para ilustrar su situación en la sociedad española reproducimos en el Cuadro 6 la proporción de materialistas y postmaterialistas en 1989, que expresa —desde los presupuestos de la teoría— un marcado retraso en su convergencia con la proporción media europea.

CUADRO N.º 6

Materialismo vs. postmaterialismo en España

	<i>España</i>	<i>CEE</i>
Materialistas	42	25
Mixtos	41	57
Postmaterialistas	17	18

Fuente: Torcal (1989: 241).

4. ORIENTACIONES HACIA EL PROCESO DE SALIDA

Por proceso de salida se entiende aquél en el que el sistema político genera productos (*outputs*), esto es, prescribe e implementa políticas públicas. En esta corriente de influencia las autoridades (p.e., parlamentarios, gobernantes, jueces, y sus agen-

tes administrativos) interpretan los papeles más activos o protagonistas. Sin embargo, la efectividad de sus decisiones puede depender considerablemente de en qué medida la ciudadanía, potencialmente activa, los considere legítimos y les dé crédito. Estas disposiciones hacia las autoridades facilitan la realización de sus decisiones en la medida en que proveen acatamiento e, incluso, colaboración por parte de la población. Es más, la permanencia de un titular en su cargo o incluso la persistencia del cargo mismo están relacionadas con ellas.

El apoyo a las autoridades puede ser de dos tipos distintos: el *específico*, que puede variar con frecuencia según sea el grado de acuerdo con cada una de sus acciones, tanto en la decisión como en la realización material y en la imagen o estilo de presentación a la opinión pública; y el *difuso*, que le proporciona lealtad a largo plazo pese al descontento, malentendidos, desacuerdos o protestas que acarreen temporalmente sus decisiones (Easton, 1975: 436 ss.; Gabriel, 1990: 142-143). Aquí se atenderá tan sólo a algunas formas de apoyo difuso a la autoridad, ya que únicamente éste es parte constitutiva de la cultura política (el específico, de acuerdo con lo dicho en la sección II.1.B, corresponde a la categoría de «opinión pública»).

A) *Legitimidad de las autoridades*

Según Easton (1965 y 1975), existen dos dimensiones fundamentales en el apoyo difuso a las autoridades: la confianza y la legitimidad. La legitimidad (en una acepción sociológica) puede concebirse como «la convicción [...] de que es justo y adecuado [...] aceptar y obedecer a las autoridades y observar los requisitos del régimen». El sujeto percibe «estos objetos como conformes con sus propios principios morales, su propio sentido de lo que es justo y adecuado en la esfera política» (1965: 278).

Pues bien, la legitimidad de aquellos que tienen el poder público puede proceder de tres fuentes distintas. En primer lugar, la que el mismo autor califica de *ideológica*, la convicción moral en que las autoridades tienen derecho a mandar, dentro de ciertos límites, con independencia de la manera en que han llegado a tener su poder (cf. 1965: 292). En el polo opuesto a lo que cabría calificar de «mentalidad de súbdito» es posible concebir individuos renuentes a delegar poder y someterse a sus concentraciones (defensores de la democracia directa) o incluso opuestos a toda autoridad. Una segunda fuente es la *estructural*, por la que las autoridades son legítimas porque se cree en la corrección de las reglas y estructuras del régimen. La legitimidad del titular procede entonces de que tanto el cargo (en sí mismo) como el procedimiento por el que ha llegado a ocuparlo lo sean. La tercera, igualmente importante, es la basada en las *cualidades personales* del titular de determinado puesto de autoridad (p.e., su «carisma» o sus méritos) (Easton, 1965: 286-310).

B) *Confianza en las autoridades y confianza en el gobierno*

De ambas dimensiones, la de la confianza es la más estudiada empíricamente. De acuerdo con Easton, la *confianza en las autoridades* significaría que los miembros del sistema político «sentirían que sus propios intereses serían atendidos incluso si [...]

estuvieran expuestas a escasa supervisión o escrutinio» (1975: 447). Es decir, la ciudadanía confiada cree que aquellas personas en quienes delega su poder harán un buen uso de él, procurando un cierto bien común con corrección moral y utilizando los recursos de manera eficaz y eficiente. Se presupone que gracias a la confianza las autoridades disponen de un margen de maniobra para actuar sin tener que consultar y dar cuentas continuamente de sus decisiones. En los estudios norteamericanos se emplea como mero antónimo de confianza el concepto de «cinismo» (Easton, 1975: 447; Abramson, 1987: 233, nota 3).

El Cuadro 7 proporciona una imagen de la confianza de la población española hacia el conjunto de las autoridades, en el aspecto concreto de la percepción de su orientación hacia el bien común, manifestando un claro declive desde los inicios de la democracia, decadencia que, sin embargo, no es extraña a otras democracias como la estadounidense (véase Abramson, 1987; Dalton, 1996). Empero, éste no es más que uno de los diversos aspectos de la confianza y está además referido a un colectivo sumamente amplio.

CUADRO N.º 7

*Evolución de la confianza (orientación al bien común) en las autoridades en España, 1978-1995**

	1978	1985	1989	1995
Esté quien esté en el poder busca sus intereses personales ^(a)	55	63	66	68

* Porcentajes de entrevistados que están de acuerdo con cada afirmación.

^(a) Este indicador puede interpretarse también como una medida de eficacia política subjetiva externa.

Fuente: Para 1978-1989, adaptado de Montero y Torcal (1990: 68); para 1995, CIS.

En Estados Unidos el aspecto más acotado de la *confianza en el gobierno* federal ha sido objeto de amplia atención. De acuerdo con la forma en que se ha investigado operacionalmente, consiste en la valoración ciudadana de la capacidad, honestidad y orientación hacia el bien común del poder ejecutivo.

Junto a la mayor precisión del objeto hacia el que está referida esta orientación, es de gran valor la labor realizada en determinar si su carácter es difuso o específico y cuáles son sus efectos sobre otras actitudes. Un problema emergente fue el de averiguar si lo que se medía era el apoyo (específico o difuso) a quienes ocupaban en cada mandato los papeles de gobernantes o si, por el contrario, el apoyo (difuso) a los puestos mismos. Como advertía Easton (1975: 449-450), la distinción teórica estaba clara: el problema residía en hallar instrumentos de medida más válidos. Brevemente, la respuesta es que existen los dos componentes. En efecto, por una parte se observa una débil tendencia a confiar más en el gobierno cuanto más se simpatiza con el partido que lo controla a la sazón (Abramson, 1987: 235-239; Gabriel, 1990: 147-151). Pero, por otra, la confianza de los estadounidenses se va erosionando progresivamente a pesar de los cambios de mayoría. Las pruebas más convincentes de que posee una vertiente de apoyo difuso estriban en su asociación con evaluaciones más amplias del régimen político (cuyo apoyo puede ser erosionado por el cinismo) y con la eficacia subjetiva externa (Abramson, 1987: 242-247).

En 1980 los niveles de España, siendo bajos con respecto al rango de los indicadores, con una perspectiva comparada se manifestaron en algunos aspectos algo superiores a los estadounidenses, pero muy inferiores a los alemanes.

CUADRO N.º 8

*Confianza en el gobierno de España, Estados Unidos y Alemania, 1980**

	España	EE UU	Alemania
Generalmente, el gobierno hace lo que debe	33	29	63
El gobierno se preocupa por resolver problemas de la mayoría	30	21	—
El gobierno malgasta poco o nada	21	20	—

* Porcentaje de encuestados que están de acuerdo con cada afirmación (España) o escogen respuestas equivalentes (EE UU y República Federal de Alemania).

Fuente: Para España, adaptado de Maravall (1986: 124); para EE UU, The National Election Studies (ICPSR-Universidad de Michigan); para Alemania, Gabriel (1990: 145).

V. EL PAPEL DE LA CULTURA POLÍTICA

Los indicadores que hemos mencionado reflejan aspectos parciales de una cultura política. Una descripción pretendidamente completa de una cultura política ha de versar sobre un conjunto sumamente amplio de disposiciones actitudinales, contempladas siempre con una perspectiva colectiva y atendiendo tanto a las pautas mayoritarias como a las de los grupos relevantes. En cualquier caso la ambición de exhaustividad casi siempre tropezará con las dificultades de una realidad vasta y compleja. Por ello, los estudios de cultura política, incluso los más amplios, no abarcan todas las orientaciones existentes.

A fin de ilustrar cómo pueden relacionarse teórica y empíricamente entre sí las actitudes para caracterizar una cultura política y examinar su relación con la estructura política, a continuación exponemos de forma muy resumida las teorías que se desarrollan en *La Cultura Cívica* y *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. No cabe duda de que *La Cultura Cívica* representa un auténtico hito dentro de este campo; en cuanto al volumen de Inglehart, en la actualidad es uno de los principales puntos de referencia.

1. LA CULTURA CÍVICA

A lo largo del texto hemos tratado acerca de diversas aportaciones metodológicas y conceptuales de esta obra. Centrándonos ahora en su análisis comparado hemos de afirmar, en primer lugar, que con ella no se pretende caracterizar por completo una cultura política, sino reflejar un conjunto de aspectos considerados particularmente relevantes para la democracia, dando cuenta de su *estabilidad*. Para ello se sitúan como variables explicativas diversas facetas de la cultura política y algunos aspectos de las relaciones sociales en general, como son la confianza y la cooperación interpersonales. En su principal hipótesis, una cultura política que reúna los rasgos considerados

«cívicos» será la más *congruente* con las estructuras de un régimen democrático, mientras su carencia se asociará con la inestabilidad y las crisis del sistema político (Almond y Verba, 1970: 37-44; Lijphart, 1989: 37-38 y 47-49).

La cultura cívica es un tipo ideal en el que se combinan y superponen orientaciones parroquiales, de sujeción y participantes, pautas tradicionales y modernas. Las *orientaciones parroquiales* consisten en la vinculación afectiva a grupos primarios como la familia o las comunidades religiosa y local. Los conocimientos y los sentimientos favorables referentes al sistema político y sus gobernantes son las principales *orientaciones de súbdito*, en tanto implican una inclinación a aceptar pasivamente sus realizaciones. Y las *orientaciones participantes* (operacionalizadas como «competencia política subjetiva») denominan la predisposición a participar activamente en los procesos de entrada ejerciendo control sobre los gobernantes.

A juicio de los autores, cuando a las tradicionales orientaciones parroquiales se añaden, como otros dos estratos evolutivos y acumulativos, una leal deferencia al sistema político y una actitud de participante potencial, se dan las condiciones culturales más acordes con la democracia. Precisamente una forma de referirse a la cultura cívica es como «cultura leal de participación»: los ciudadanos, con un sentimiento positivo de «competencia política subjetiva», están dispuestos a ocuparse ellos mismos de la articulación y realización de sus demandas, pero también apoyan las reglas del juego y respetan las decisiones de las autoridades legítimas (Almond y Verba, 1970: 34-37, 48-49 y 195-199; Gabriel, 1990: 136).

Del análisis de las culturas y estructuras políticas de cinco sistemas políticos Almond y Verba extraen una asociación entre las actitudes hacia las estructuras democráticas y la estabilidad de éstas: donde son favorables las primeras (los casos de Estados Unidos y el Reino Unido) la democracia ha persistido; donde las actitudes hacia el sistema son negativas se conoce un historial de quiebra de la democracia (Italia y Alemania) (Almond y Verba, 1970: 550-554). Así pues, comprueban que se da cierta correspondencia entre las orientaciones consideradas cívicas y la persistencia de las instituciones democráticas, una relación que puede ser entendida como de influencia recíproca entre cultura política y estructura política.

2. EL CAMBIO CULTURAL EN LAS SOCIEDADES INDUSTRIALES AVANZADAS

La teoría del cambio cultural de Inglehart pronostica y explica el advenimiento de unas nuevas orientaciones en la ciudadanía que van a transformar sus relaciones con el sistema político. Antes hemos mencionado las dos principales facetas del cambio: el surgimiento de los valores postmaterialistas y la movilización cognitiva. Si el primer fenómeno explica las nuevas demandas políticas, la combinación de ambos permite comprender la creciente propensión a la participación, el impulso de los nuevos movimientos sociales y una mayor influencia sobre las élites.

De la priorización de los valores no materialistas se desprende, en primer lugar, un cambio en los requerimientos de la ciudadanía a las autoridades. Como hemos dicho, las nuevas demandas escapan al eje de conflicto predominante en la sociedad industrial, al menos en su conceptualización tradicional básicamente económica. Segundo, los nuevos movimientos sociales persiguen sobre todo fines postmaterialistas. Y tercero, el cambio de valores incluye una priorización del desarrollo

de las potencialidades individuales, motivando así un mayor interés por ejercer un papel activo dentro del sistema político.

Por otra parte, Inglehart afirma la creciente presencia de una movilización cognitiva. La mejora de las aptitudes políticas, sumada a una mayor aceptación social de la participación de las mujeres y al postmaterialismo, eleva el potencial participativo de la población. Asimismo, en nuestra interpretación, Inglehart considera la movilización cognitiva como uno de los factores que van a permitir una profundización en la democracia, vaticinando el advenimiento de una democracia de masas. A su entender, posibilita el tránsito desde una integración pasiva de los ciudadanos en el sistema político hasta una política en la que desarrollarán un papel más activo en la formación de la voluntad pública, con una transformación del presente equilibrio y separación funcional entre elites y masas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMSON, P. (1987): *Las actitudes políticas en Norteamérica* (1983), Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- ALMOND, G., y VERBA, S. (1970): *La Cultura Cívica* (1963), Fundación FOESSA, Euroamérica, Madrid.
- (1989): *The Civic Culture Revisited* (1980), Sage publications, Londres.
- BEYME, V. K. (1977): *Teorías políticas contemporáneas* (1974), Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- CHAFFEE, S. A., y YANG, S. M. (1990): «Communication and Political Socialization», en O. ICHIOV (ed.), *Political Socialization, Citizenship, Education and Democracy*, Teachers College Press, Nueva York.
- DALTON, RUSSELL J. (1996): *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 2.ª ed., Chatam House, Chatam (Nueva Jersey).
- DETH, J. W. van (1990): «Interest in politics» en JENNINGS, M. K. y van DETH, J. W. et al., *Continuities in political action. A longitudinal study of political orientations in three western democracies*, De Gruyter, Berlín/Nueva York.
- EASTON, D. (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, Nueva York.
- (1989): *Esquema para el análisis político* (1965), Amorrortu, Buenos Aires.
- (1975): «A Re-Assessment of the Concept of Political Support», *British Journal of Political Science*, n.º 5.
- ECKSTEIN, H. (1988): «A culturalist theory of political change», *American Political Science Review*, vol. 82, n.º 3.
- ERIKSON, R. S.; LUTTBURG, N. R., y TEDIN, K. L. (1991): *American Public Opinion*, (1973), McMillan, Nueva York.
- GABRIEL, O. (1990): *Cambio social y cultura política*, Gedisa, Madrid.
- INGLEHART, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas* (1990), Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, n.º 121, Madrid.
- LANE, R. (1992): «Political Culture, Residual Category or General Theory?», *Comparative political studies*, vol. 25, Sage, Londres.
- LIPHART, A. (1989): «The structure of Inference», en G. ALMOND y S. VERBA, *The Civic Culture Revisited* (1980), Sage, Londres.
- (1987), *Las democracias contemporáneas* (1984), Ariel, Barcelona.
- LIPSET, S. M. (1987): *El hombre político. Las bases sociales de la política* (1959), Tecnos, Madrid.
- LIPSET, S. M., y ROKKAN, S. (1992): «Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales» (1967), en BATLLE (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona.
- LÓPEZ PINTOR, R. (1981): «El Estado de la opinión pública española y la transición a la democracia», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 13.
- LÓPEZ PINTOR, R.; BELTRÁN VILLALVA, M., WERT, J. I., y TOHARIA, J. J. (1994): «Tendencias en la evolución de la opinión pública y el desarrollo de una cultura política democrática» en JUÁREZ, M. (dir.), *Informe sociológico sobre la situación social en España*, FOESSA, Madrid.

- MARAVALL, J. M. (1986): *La política de la transición* (1981), Taurus, Madrid.
- MUXEL, A. (1991): «Le moratoire politique des années de jeunesse» en PERCHERON, A. y REMOND, R., *Age et politique*, Economica, París.
- PALLARÉS PORTA, F. (1995): Curso sobre «Teorías del Comportamiento Político», Universitat Pompeu Fabra.
- PATEMAN, C. (1989): «The civic culture: a philosophic critique» en G. ALMOND y S. VERBA, *The Civic Culture Revisited* (1980), Sage, Londres.
- PERCHERON, A. (1974): *L'univers politique des enfants*, Presses de la fondation des sciences politiques, París.
- (1985): «La socialisation politique» en GRAWITZ, M. y LECA, J., *Traité de Science Politique*, vol. 3, Presse Universitaire de France, París.
- PREWITT, K. (1977): «Eficacia política» en D. L. SHILS (ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (1968), vol. 4, Aguilar, Madrid.
- PUTNAM, R. D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (Nueva Jersey).
- PYE, W. L. (1965): «Political Culture and Political Development: Introduction» en W. L. PYE, y S. VERBA, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.
- PYE, L. (1977): «Cultura Política» en D. L. SHILS, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (1968), vol. 3, Aguilar, Madrid.
- SANI, G. (1974): «A Test of the Least-Distance Model of Voting Choice. Italy, 1972», en *Comparative Political Studies*, vol. 7, Sage.
- SANI, G., y MONTERO, J. R. (1986): «El espectro político: izquierda, derecha y centro» en J. LINZ, y R. MONTERO, (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años 80*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- SANI, G., y SARTORI, G. (1992): «Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales» (1980), en G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid.
- SARTORI, G. (1992): *Partidos y sistemas de partidos* (1976), Alianza, Madrid.
- VERBA, S. (1965): «Comparative political culture» en W. L. PYE, y S. VERBA, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.

FUENTES DE CUADROS Y GRÁFICOS

- BENEDICTO MILLÁN, J., (1989): «Sistemas de valores y pautas de cultura política predominantes en la sociedad española (1976-1985)», en TEZANOS *et al.*, *La transición democrática española*, Sistema, Madrid.
- MARAVALL, J. M. (1986): *La política de la Transición* (1981), Taurus, Madrid.
- MONTERO, J. R., GUNTHER, R., y TORCAL, M. (1997): «Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Disaffection». *Estudio/Working Paper*, n.º 100, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales/Fundación March, Madrid.
- MONTERO, J. R., y TORCAL, M. (1990): «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio (1975-1990)» *Sistema*, n.º 99, Madrid.
- MORÁN, M.^a L., y BENEDICTO, J., (1995): *La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- PALLARÉS, F.; VIRÓS, R., y CANALS, R. M., (1991): «Els eixos de competència electoral», *Estudis Electorals*, n.º 10. Barcelona.
- TORCAL LORIENTE, M. (1989): «La dimensión materialista/postmaterialista en España: las variables del cambio cultural», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 47, Madrid.

2. LA ACCIÓN COLECTIVA Y LAS ASOCIACIONES DE INTERESES

JACINT JORDANA

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat Pompeu Fabra*

SUMARIO: I. Asociaciones de intereses, democracia y sociedad. 1. Introducción. 2. Una contextualización de las asociaciones de intereses. 3. Democracia y asociaciones de intereses.—II. Modelos de acción colectiva. 1. ¿Qué es la acción colectiva? 2. Los niveles de la acción colectiva: grupo, organización, comunidad, sociedad. 3. El modelo de Hirschman: salida, voz y lealtad. 4. El modelo de Olson: egoísmo e incentivos. 5. Los líderes, los incentivos y las sanciones como refuerzo de la acción colectiva.—III. El papel político de las asociaciones de intereses. 1. Intereses y Estados. 2. El pluralismo: la percepción atomista de la política de intereses. 3. El corporativismo: una perspectiva integrada de la intermediación de intereses. 4. El enfoque económico: egoísmo e intercambio como motores de la política de intereses. 5. La perspectiva marxista: las clases sociales como dimensión profunda de la articulación de intereses. Bibliografía.

I. ASOCIACIONES DE INTERESES, DEMOCRACIA Y SOCIEDAD

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se divide en tres secciones. La primera, «Asociaciones de intereses, democracia y sociedad» plantea el papel de las asociaciones de intereses en las relaciones entre la sociedad y el orden político, estableciendo un primer marco conceptual de sus características más destacadas. La segunda, «Modelos de acción colectiva», utiliza los modelos generales sobre acción colectiva para interpretar la lógica interna de las asociaciones de intereses, examinando la relación entre el grupo y sus miembros, así como los distintos grados de implicación que se pueden producir. Junto con la perspectiva de individuos y organizaciones, también se analiza cómo las organizaciones voluntarias sobreviven y crecen, dada la actividad que realizan y los recursos que obtienen sus miembros. En la siguiente sección, «El papel político de las asociaciones de intereses», se exponen las grandes perspectivas teóricas sobre las asociaciones de intereses y su relación con los procesos políticos. Para cada perspectiva, se trata de presentar cuales son sus supuestos básicos, como se analizan las estrategias de las asociaciones en relación con el sistema político, y también cual es el universo de grupos contemplado como significativo.

2. UNA CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE INTERESES

Comprender las vinculaciones que continuamente se establecen entre la sociedad y el mundo político constituye uno de los grandes temas de investigación de la mayor parte de las tradiciones intelectuales de la ciencia política, y generalmente se considera que en tales vínculos influyen de forma muy significativa los modos en que se forman y se articulan los intereses de los ciudadanos. La realización de acciones colectivas, esporádicas o permanentes, es la vía mediante la que los ciudadanos defienden o promueven sus intereses en la sociedad, lo que conlleva, casi inevitablemente, el establecimiento de algún tipo de contactos y relaciones con instituciones u organizaciones que forman parte de este conjunto que llamamos Estado. Entre las organizaciones o movimientos que articulan la acción colectiva organizada, destacan, dejando aparte los partidos políticos, las asociaciones o grupos de intereses. Su acción se basa, fundamentalmente, en desarrollar actividades y generar móviles de acción, articulando intereses económicos y sociales, lo que les permite actuar sobre el sistema político para conseguir los fines que en cada caso se proponen. Con el objetivo de mostrar la relevancia de estos agentes en los procesos políticos actuales, este capítulo destaca especialmente aquellas formas de participación en el sistema político que conllevan una mayor implicación. Esta implicación, que parte de la voluntad de obtener poder, recursos e influencia sobre el conjunto de las políticas estatales, o sobre ámbitos sectoriales de la esfera pública, tiene la base de su efectividad en lograr una acción colectiva continuada de los individuos en defensa de sus intereses, lo que implica que, habitualmente, ésta se desarrolle gracias a la existencia de estructuras organizativas capaces de mantener cohesionados los intereses individuales.

Los procesos que conducen a la expresión y defensa colectiva de intereses en nuestros sistemas políticos son analizados desde distintas perspectivas teóricas, lo cual conduce a una cierta confusión nominalista en torno a la utilización de palabras como «grupos de intereses», «asociaciones de intereses», «*lobbies*» u «organizaciones de intereses». En la tercera sección se tratará de introducir una clarificación conceptual de esta diversidad, al realizar una aproximación a las distintas tradiciones teóricas que han abordado este fenómeno. Por el momento, adoptamos, por su mayor neutralidad, la denominación «asociaciones de intereses», no sin antes alertar que tal diversidad de denominaciones es debida también, en parte, a la enorme heterogeneidad de formas en que los intereses sociales y económicos intervienen de forma colectiva sobre los procesos de decisión pública en las sociedades políticas del mundo contemporáneo. Tanto los estilos organizativos como los modos de generar acción de las asociaciones de intereses son muy diversos, lo que conlleva la existencia de un amplio panorama de mecanismos de intervención sobre las instituciones públicas y, en general, sobre todo el sistema político¹.

¹ Un problema de exposición importante deriva de las muy distintas formas que toma la acción colectiva de las asociaciones de intereses en los distintos regímenes políticos. No es lo mismo hablar de los problemas actuales de éstas en las democracias liberales, que de su evolución histórica, o de su funcionamiento en una dictadura. Por ello, es necesario señalar que, este capítulo, a no ser que se mencione lo contrario, se concentra en la acción colectiva que se produce en los regímenes democráticos actuales.

3. DEMOCRACIA Y ASOCIACIONES DE INTERESES

Como punto de partida para analizar la relación entre asociaciones de intereses y el proceso político en las democracias, es necesario destacar que para el entramado institucional básico de la mayor parte de las democracias liberales este tipo de actores no existe —o tiene una relevancia secundaria—, por lo menos en términos formales. Ello es debido a que el diseño de las instituciones democráticas está basado en el principio liberal de representatividad, y sus diversos órganos —como el parlamento—, se nutren para su funcionamiento de representantes directos del conjunto de la población, elegidos a través de mecanismos electorales que favorecen la competencia entre los candidatos para conseguir el voto de los ciudadanos. Así, partiendo del principio de igualdad, todos los votos tienen el mismo valor y, por lo menos formalmente, todos los candidatos tienen las mismas oportunidades. La competencia electoral se articula a través de los partidos políticos, que son los que presentan o avalan a los candidatos, y salvo excepciones o patologías, los partidos políticos no ejercen como asociaciones de intereses, ya que para ser efectivos en la competición política, deben realizar agregaciones de preferencias mucho más amplias y generales que las que realizan las asociaciones de intereses.

Sin embargo, las sociedades desarrolladas son extremadamente complejas y diversas, y los mecanismos formales de representación de la democracia liberal —instituciones y partidos— no integran con exclusividad la diversidad de opiniones, problemas e intereses presentes en cualquier sociedad contemporánea, lo que permite la aparición de otras formas de intervención sobre el proceso político, no integradas en las estructuras democráticas básicas, y escasamente reguladas formalmente. Éste es precisamente el ámbito de acción de las asociaciones de intereses, al recoger y formar percepciones e intereses de la sociedad, y especializarse en la defensa de preferencias sobre diversos aspectos de la vida cívica, social y económica. Genéricamente, ello no es tanto un déficit formal de la democracia liberal, sino un complemento vital de ésta, al introducir temas, intereses y objetivos en los procesos decisorios de las democracias. En algunos casos estos temas pueden ser muy específicos (como ocurre cuando se defiende una determinada posición sobre el aborto, o la imposición de alguna regulación en un subsector económico); en otros casos, de alcance más general (como hacen los sindicatos en la defensa de los derechos de los trabajadores), aunque sin alcanzar —salvo casos muy especiales— la generalidad de los partidos políticos, que por su participación en la competición electoral, tienden a defender intereses generales de la población (aunque cada partido presenta una visión distinta de cuales son estos intereses generales).

En las sociedades democráticas, la participación —más o menos visible— de las asociaciones de intereses como sujetos activos en la esfera pública, al no estar basada en los mecanismos formales de la democracia representativa ni en la integración con los partidos políticos², debe encontrar una cierta fundamentación en el

² Esta afirmación debe tomarse como expresión de una tendencia de tipo general. Los intentos de establecer lazos y dependencias más o menos firmes —en los dos sentidos— entre partidos y asociaciones de intereses ha sido un elemento de tensión clave en muchas democracias liberales a lo largo de la época contemporánea, generando muchos modelos de acción política. Entre éstos, puede destacarse el modelo de integración jerárquica ejercido por los partidos comunistas clásicos, o el modelo

ejercicio de la representación inmediata de los intereses de sectores sociales, o de preferencias específicas de determinados sectores de la población (Held, 1989). Es importante este aspecto legitimatorio de las asociaciones de intereses, porque conduce a un cierto mecanismo autorregulador de la pluralidad de asociaciones en las democracias liberales. La intervención de las asociaciones de intereses en los procesos de toma de decisiones públicas, para que pueda ser efectiva, debe contar con el respaldo de los ciudadanos cuyos intereses representa; a la vez, los ciudadanos otorgan su respaldo (sea en forma de recursos, conductas, etc.) a la asociación si consideran que ésta es efectiva en la consecución de sus aspiraciones. En la medida que las asociaciones consiguen gestionar esta tensión, se mantienen y prosperan, y en la medida en que pierden la confianza de los ciudadanos a quienes representan intereses, decaen y se extinguen.

Las asociaciones de intereses pueden estar formadas tanto por la coincidencia de intereses en las actividades económicas —de producción o de consumo— como, entre muchas otras cosas, por motivaciones de tipo religioso o cultural, o aspiraciones sobre la imposición de normas y conductas colectivas. Sin embargo, es necesario, para hablar de asociaciones de intereses, que esté presente en estos colectivos algún tipo de objetivo sobre las decisiones públicas en los ámbitos a que se refiera su interés, aunque no es necesario que los intentos de influir, imponer o establecer sus preferencias en el proceso de decisiones públicas sea el componente principal de estos grupos (Salisbury, 1984). Su lógica de acción básica puede radicar en otros aspectos, y así es generalmente: desde la ayuda mutua a la difusión de ideas y creencias, pasando por el mantenimiento de unas tradiciones, entre muchas otras finalidades. No obstante, su conexión para ser analizados conjuntamente como asociaciones de intereses pasa por la existencia de una dimensión de intervención sobre el proceso político —derivada de la existencia de objetivos que implican decisiones públicas—, teniendo en cuenta que los procedimientos de intervención pueden ser muy diversos, ya que dependen de la estructura institucional de cada país, de los componentes culturales y sociales que den forma a éste y de las peculiaridades de cada asociación.

Como veremos más adelante, en algunos países se han establecido mecanismos específicos para integrar las asociaciones de intereses más relevantes en las estructuras institucionales de la democracia, aunque siempre de forma secundaria en relación con las estructuras básicas de representación³. En todo caso, sí puede afirmarse que no existen en las democracias liberales, de forma generalizada, unas estructuras institucionales que articulen los procesos de representación de intereses⁴. Por ello,

de partidos formados a partir de intereses de sectores sociales específicos, como los partidos agrarios o los laboristas, y controlados largo tiempo por la asociación de intereses correspondiente.

³ Aunque los estudios sobre esta cuestión son muy abundantes, cabe destacar la investigación pionera de A. SHONFIELD (1965) sobre diversos Estados europeos, en la que se analizaba de forma significativa el papel de los mecanismos institucionales de participación de las asociaciones de intereses.

⁴ Otra cuestión es el caso de los Estados de carácter corporativo clásico —como la Italia fascista o la España de Franco—, cuyos fundamentos ideológicos se centraban en la construcción de estructuras formales de representación no conflictuales para todos ámbitos de la sociedad. Poco es necesario añadir sobre su fracaso como modelo, y bastante conocida es ya la realidad de su funcionamiento, al ser efectivamente regímenes dictatoriales que impedían la expresión de la mayor parte de los intereses y opiniones existentes en la sociedad.

la aparición, desarrollo, y eventual declive de las asociaciones de intereses se produce mediante mecanismos autónomos de acción colectiva que, como se ha mencionado, no siempre tienen su origen en la voluntad de representación frente los poderes públicos, sino que pueden ser debidos a múltiples lógicas de autoorganización social. Estos mecanismos de acción colectiva, que se analizan en el siguiente apartado, son los que hacen posible la cristalización de grupos y asociaciones, los cuales, a su vez, toman como una de sus funciones el propio mantenimiento de la acción colectiva.

II. MODELOS DE ACCIÓN COLECTIVA

1. ¿QUÉ ES LA ACCIÓN COLECTIVA?

Un fenómeno o actividad de acción colectiva realizada por un conjunto de individuos presupone algunas condiciones. En primer lugar, la propia existencia de un conjunto de individuos, no necesariamente organizados, que compartan un cierto interés, objetivo o necesidad. En segundo lugar, tiene que ser posible para cada individuo escoger entre participar o no en una actividad —la acción colectiva—, encaminada a satisfacer el objetivo o necesidad de todo el grupo. En tercer lugar, el resultado o producto de la acción colectiva no puede ser disfrutado de forma exclusiva por los que han participado en su consecución, a no ser que sea posible establecer reglas limitativas adicionales. El resultado que comporta una acción colectiva se conceptualiza como un bien público. Con ello se entiende que el producto de la acción colectiva no permite la exclusividad en su oferta: una vez producido, todos los individuos que tienen necesidad o interés pueden beneficiarse de éste, independientemente de si han contribuido o no a su producción.

En los problemas de acción colectiva, cooperar —participar en la acción— es actuar contra una mejor situación individual, con el objeto de beneficiar al conjunto de individuos que forman parte del grupo que tiene un interés o necesidad en común. No cooperar —esperando que los otros participen— es apostar por aprovechar el esfuerzo de los otros, si finalmente realizan la acción colectiva. Por ello, en la vida social se producen continuamente casos en que el comportamiento individual conduce a problemas colectivos, debidos a acciones colectivas insuficientes, o no realizadas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todos los problemas de acción colectiva son idénticos: aunque en algunos casos el mejor resultado de una acción colectiva se produce cuando participan todos los que comparten un mismo objetivo, en otros casos se produce cuando sólo participa un determinado porcentaje de los que están interesados en el resultado de la acción colectiva. También puede suceder el caso extremo de que el mejor resultado se produzca cuando interviene un solo individuo. Todo esto conduce a que puedan producirse problemas de acción colectiva con otras muchas configuraciones, incluyendo los casos en que la participación en la acción colectiva sea superior a la conveniente (Elster, 1989).

Otra cuestión vinculada con la acción colectiva es cómo los individuos valoran cuál es su mejor elección. Si se supone que los individuos calculan unidimen-

sionalmente los beneficios y costes de la participación, y dejan de participar si los primeros son inferiores a los segundos, estamos suponiendo la existencia de un comportamiento egoísta racional. Sin embargo, aunque ésta sea una hipótesis sobre el comportamiento tan legítima como cualquier otra, hay que tener en cuenta que la racionalidad es una propiedad que se supone a los actos humanos, más como principio heurístico que como observación empírica generalizada. Por otra parte, el egoísmo, igual que su opuesto, el altruismo, son tipos de comportamiento que se infieren empíricamente en acciones concretas de un individuo; en otras palabras, para cada acción o conjunto de acciones, aparte de ser egoísta y racional, uno puede ser también racional sin ser egoísta, o egoísta sin ser racional. En las situaciones de acción colectiva, lo más probable es que distintos participantes presenten diversos tipos de comportamiento, lo que conduce generalmente a que el análisis de los problemas para la realización de acciones colectivas presente una elevada complejidad.

El cálculo de los beneficios y costes de la participación, cuando no se reduce a una valoración económica unidimensional, introduce otro elemento de complejidad en el análisis de la acción colectiva, ya que la valoración de las satisfacciones propias está muy vinculada con las creencias que uno desarrolle sobre los distintos ámbitos en que uno actúa, y en el caso de la participación política siempre surgen aspectos de creencias ideológicas⁵. En las asociaciones de intereses las ideologías sirven como elementos cohesionadores de la organización y como visiones compartidas del mundo, dando forma a las valoraciones sobre la participación que realizan sus miembros (Pizzorno, 1989; Uhlander, 1989). El papel de las creencias en la acción colectiva puede generar problemas en la medida en que éstas sean poco adecuadas para una acción colectiva efectiva: desde las reacciones de pánico colectivo hasta una profusión de héroes y mártires, pasando por todo tipo de confusiones sobre la forma de producción del bien público, pueden conducir a la no realización de los objetivos de una acción colectiva (Hardin, 1991).

A pesar de que existan o puedan surgir diversos tipos de problemas en la acción colectiva, es evidente que ésta se desarrolla continuamente, con mayor o menor intensidad, en distintos ámbitos sociales. Cómo explicar esta situación es un tema de debate entre las distintas perspectivas de las ciencias sociales que aceptan la relevancia de las contradicciones entre la racionalidad individual y la racionalidad colectiva (Reisman, 1990). Desde las perspectivas basadas en suponer que una mayor sofisticación del cálculo racional de los individuos permite superar parcialmente el dilema, hasta las que destacan el papel de mecanismos como los incentivos y las sanciones para favorecer la implicación de individuos en los procesos de acción colectiva, el abanico de propuestas existente es enormemente amplio. En los próximos apartados se destacan algunas propuestas especialmente atractivas para analizar la acción de las asociaciones de intereses.

⁵ Consideramos a las creencias ideológicas como creencias sobre temas sociales y políticos, o los ingredientes sociales y políticos de otros temas, generados en última instancia por la posición en la estructura social de quien las sostiene, aunque sin una vinculación lineal con los intereses que se derivan de su posición social (ELSTER, 1983).

2. LOS NIVELES DE LA ACCIÓN COLECTIVA: GRUPO, ORGANIZACIÓN, COMUNIDAD, SOCIEDAD

En los procesos de acción colectiva es interesante distinguir siempre claramente dos tipos de grupos o colectivos. Por un lado, el colectivo potencial o de referencia cuyos miembros están interesados en el bien público sobre el que se promueve la acción colectiva, y que disfrutarán de éste en caso de que se produzca. Por otro, el colectivo o grupo que participa efectivamente en la provisión del bien público, contribuyendo en alguna forma a su consecución. Este segundo grupo (efectivo) es un subconjunto del primero. En algunos casos, el primer colectivo puede ser el conjunto de la sociedad, mientras que en otros casos se refiere a sectores de la sociedad que, dependiendo de la naturaleza del bien público, pueden llegar a ser bastante específicos.

Aunque, como organizaciones, las asociaciones de intereses puedan producir directamente bienes públicos —y generalmente producen—, en tanto que asociaciones de intereses su elemento distintivo es obtener para sus miembros (y al mismo tiempo para su colectivo de referencia) bienes públicos no creados por la propia organización, sino obtenidos intermediando con el Estado, con otras organizaciones, individuos, etc., a través de procesos políticos. En este sentido, puede afirmarse que el «bien público» específico que produce la acción de las asociaciones de intereses es *la consecución* de un bien público que satisface los intereses o las aspiraciones de su colectivo de referencia⁶. Desde la perspectiva de la formación y composición interna de las asociaciones de intereses, éstas encuentran mayores dificultades al perseguir bienes públicos que interesan al conjunto de la sociedad, ya que la diferencia entre participantes y colectivo potencial es mayor. Sin embargo, ello no es obstáculo para que existan asociaciones que persigan la consecución de bienes colectivos para el conjunto de la sociedad (*Public Interest Groups*), a partir de la sensibilización especial de sus miembros sobre determinados problemas globales (como puede ser la defensa del medio ambiente o la lucha por la paz). Cabe notar, no obstante, que la definición de bienes públicos que son de interés para el conjunto de la sociedad tiene algo de conflictivo. Ello es debido a que, especialmente en los procesos de intermediación con organizaciones públicas, tal definición es una pretensión bastante generalizada entre las asociaciones de intereses, en el sentido de que procurar el bien global es un argumento que puede dar mayor legitimidad o autoridad (y por tanto, mayor facilidad de consecución) a los que persiguen bienes públicos para colectivos específicos. La distinción no es siempre sen-

⁶ Es necesario reconocer el carácter conflictivo que implica el concepto de bien público, tal como es utilizado en estas páginas. Las medidas que consiga imponer una asociación de intereses —sea sobre protección arancelaria, legislación sobre el aborto, o intervención militar, para señalar algunos ejemplos— no tienen por qué ser consideradas en ningún caso bienes públicos para el conjunto de la sociedad, ni mucho menos. Su carácter de bien público no radica tanto en su provisión por parte del Estado, sino por su no exclusividad en la oferta: una vez creado, no solo los miembros de la asociación pueden beneficiarse de él, sino todo el colectivo de referencia. Si, por ejemplo, se trata de una regulación que afecta al conjunto de la sociedad —pongamos por caso la venta de armas—, no cabe considerar que la regulación sea un bien público para toda la sociedad (aunque se puedan defender opiniones en este sentido), sino sólo para los individuos que, miembros o no miembros de la asociación que impulsa una regulación, se sienten beneficiados por ésta.

cilla, ya que los efectos indirectos de determinados bienes públicos pueden ser muy complejos, siendo muy difícil —por no decir imposible— determinar *a priori* cuáles van a ser las consecuencias para el conjunto de la sociedad de la provisión de un determinado bien público, que en principio sólo afecta a un colectivo social específico. En este sentido, las luchas y los conflictos entre grupos, individuos y aparatos estatales por predeterminar las visiones dominantes (*frames*) de lo que constituyen bienes públicos, su naturaleza y su ámbito de efectividad son tan importantes —o más— que los esfuerzos concretos para conseguir su provisión, ya que la concepción que finalmente domine hará mucho más aceptables unas u otras opciones.

Otra distinción que nos permite ir aproximando la lógica de la acción colectiva al campo de los grupos de interés se encuentra en la forma como puede ser solucionado un problema de acción colectiva. Existen dos grandes tipos de soluciones: las descentralizadas y las centralizadas. En el primer tipo, que constituye la forma más básica, el bien público se produce de forma relativamente espontánea, o en todo caso, sin existir ningún tipo de organización, liderazgo o forma de acción institucionalizada, cuando se alcanza la masa crítica necesaria de contribuciones individuales, gracias a cambios de valoraciones o de percepciones individuales. En esta solución, las contribuciones individuales surgen entre el grupo de referencia debidas exclusivamente al interés de cada individuo en el bien público y a sus expectativas sobre las acciones de los demás miembros del grupo de referencia, aunque los principios de actuación de todos los miembros no sean necesariamente uniformes ni siempre basados en el cálculo del interés propio. Un ejemplo bastante próximo a este tipo de acción colectiva lo constituyen las movilizaciones en favor de una mayor ayuda al desarrollo, cuando una primera acción desencadena —de forma no coordinada— acciones similares en muchas localidades, lo que acaba produciendo algunos de los resultados deseados.

Las soluciones centralizadas constituyen básicamente una respuesta a las dificultades de aparición espontánea y suficiente de la acción colectiva descentralizada. En este sentido, es frecuente en nuestras sociedades la creación de instituciones sociales o la formación de organizaciones que tienen como finalidad crear y mantener procesos de acción colectiva que conlleven la provisión de bienes públicos. Instituciones y organizaciones pueden ser creadas tanto desde el ámbito público como el privado, y tienen en común la existencia de reglas que gobiernan el comportamiento de sus miembros, e intentan, en la medida de sus posibilidades, desarrollar mecanismos de intervención social —vía incentivos, sanciones, ejemplos, etc.— para lograr la participación de individuos de los grupos de referencia interesados en un bien público en un proceso de acción colectiva. En este contexto, puede considerarse a las asociaciones de intereses como soluciones centralizadas a algunos problemas de acción colectiva, ya que la existencia de la organización o la institución es ya, en sí misma, un bien público (de segundo orden) para el grupo de referencia, porque sin su existencia difícilmente se conseguiría el bien público deseado (en este sentido, explicar cómo surge el líder, la organización o la institución, es siempre otro problema a resolver). Sus estilos de funcionamiento interno pueden ser muy distintos: desde las estructuras jerárquicas y burocratizadas, hasta las formas basadas en el liderazgo personal y la relación directa con todo el colectivo de referencia. Sin embargo, la mayor parte de las asociaciones presentan con frecuencia una estructura organizativa básica —con mayor o menor profesionalización—,

unos responsables de la estructura, que tienen el encargo de asegurar que se obtenga la provisión del bien público que la asociación tiene como objetivo, y unos miembros o participantes (el grupo efectivo) que contribuyen con sus recursos y esfuerzos a que sea posible la provisión del bien público, y que difícilmente abarcan todo el grupo de referencia.

Las asociaciones de intereses no disponen, por lo general, de una capacidad plena de control sobre el conjunto de su grupo de referencia, y además, es poco frecuente que puedan utilizar mecanismos coercitivos potentes (que sí pueden aplicar las instituciones estatales). Por ello, en diversa medida según su carácter, para disponer de una mayor capacidad de influencia, las asociaciones de intereses se encuentran en muchas ocasiones obligadas a jugar al mismo tiempo con las dos lógicas de la acción colectiva. Por una parte la centralizada, para mantener su grupo de miembros efectivos dentro de la dinámica propiamente organizacional; y, por otra parte, la descentralizada, para conseguir el soporte, la simpatía —y en su caso los recursos— del mayor número posible de personas de su grupo de referencia que no son miembros de la organización. Aunque no son plenamente coincidentes, estas dos lógicas se corresponden con dos grandes formas de intervención típicas de las asociaciones de intereses. La primera, relativa a los procesos de intermediación de intereses, negociando y presionando a instituciones y agencias públicas, o bien a otras organizaciones. La segunda, demostrando su propia fuerza y recursos mediante la activación y la inducción del máximo número de personas que puedan llegar a ser motivadas por el bien público que persigue la asociación de interés. Destacando algunas características del grupo efectivo, se han elaborado modelos interpretativos sobre el funcionamiento de la acción colectiva centralizada, que tienen una especial relevancia para comprender la dinámica interna de las asociaciones de intereses. Aunque a veces contemplan supuestos bastante simplificadores, estos modelos son extremadamente útiles tanto para poder analizar problemas importantes que se producen en los grupos de interés, como para comprender la inexistencia de suficientes bienes públicos en determinados ámbitos sociales. La propuesta de M. Olson sobre la lógica de la acción colectiva, basada en los efectos del tamaño del grupo sobre el comportamiento racional, y el modelo de A. Hirschman sobre los mecanismos de salida y entrada en el grupo efectivo son las dos propuestas analíticas que se presentan a continuación.

3. EL MODELO DE HIRSCHMAN: SALIDA, VOZ Y LEALTAD

En su obra *Salida, voz y lealtad* (1970), A. Hirschman propone un sencillo modelo para analizar la dinámica que sigue la participación individual en grupos y organizaciones, independientemente de cuál sea el objetivo de éstas. Bajo unos simples supuestos de comportamiento racional y de búsqueda de satisfacción en la acción individual, Hirschman logra desarrollar una convincente explicación sobre algunos de los mecanismos básicos de implicación y desimplicación en la acción colectiva organizada. Para Hirschman, las personas que forman parte del grupo efectivo, pero que pierden su interés o no encuentran la satisfacción suficiente en su participación, pueden seguir tres opciones distintas. En primer lugar, pueden optar por la «salida»: abandonar el grupo efectivo, pasando a formar parte del grupo de refe-

rencia (lo cual puede tener una mayor o menor significación teniendo en cuenta las proporciones relativas de uno y de otro). En segundo lugar, pueden intentar presionar para transformar la actividad del grupo, con la esperanza de obtener una mayor satisfacción en el futuro. Ésta sería la opción llamada «voz»: expresar mediante críticas u otras manifestaciones los puntos de vista opuestos o mostrar cuales son las insatisfacciones o las causas de éstas; o, también, presionar internamente para cambiar líderes o políticas. Por ello, la existencia en una organización de mecanismos de democracia interna o de canales para expresar críticas y manifestar problemas son básicos para que funcione esta opción, dando a sus miembros una cierta capacidad de influir en la organización. En la medida en que se encuentren atrofiados, o bien bloqueados y sin efectividad, la tendencia a utilizar tales mecanismos será mucho menor, aumentando la probabilidad de que frente a la aparición de insatisfacciones, se adopte la opción «salida». También puede suceder lo inverso, dado un nivel de articulación de la «voz», ésta se utilizará más o menos según la dificultad existente para optar por el proceso de «salida». Sin embargo, la «salida» no debe ser muy difícil, ya que, como dice Hirschman (1970), «para que la voz sea más eficaz, la amenaza de la salida debe ser verosímil». Todo ello lleva a que para que se produzca un equilibrio entre «voz» y «salida» en una organización, que haga posible que ésta no entre en declive, sea realmente importante la existencia en ella de un diseño institucional adecuado a sus necesidades.

Finalmente, Hirschman sugiere la existencia de un mecanismo especial que funciona como una barrera informal y generalizada para impedir que se ejerza la opción «salida» en cuanto aparezcan las primeras dificultades para expresar la «voz». Este mecanismo lo llama la «lealtad», en el sentido de que funciona como elemento cognitivo que vincula los individuos a la organización. Esta opción consistiría en frenar la decisión de abandonar, permaneciendo en el grupo, a pesar de que el individuo no esté satisfecho o interesado, ejerciendo cada vez más intensamente actividades de «voz», con el objetivo de remediar los problemas que se perciben. Esta última actitud puede ser más frecuente cuando el coste (en tiempo, dinero, etc.) de la participación sea relativamente bajo, mientras que el coste de la salida pueda ser relativamente alto (en términos emocionales, o de riesgos, etc.). En general, el fenómeno de la «lealtad» es bastante frecuente en grandes organizaciones con estructuras poco anónimas (como pueden ser las iglesias o los sindicatos), que producen identificación personal, donde se mezclan elementos de identidad en la participación con algunos aspectos de relación instrumental.

4. EL MODELO DE OLSON: EGOÍSMO E INCENTIVOS

Entender a las asociaciones de intereses como procesos de acción colectiva cuyos objetivos son la consecución de bienes públicos es una de las aportaciones básicas de M. Olson que, entendida de una forma bastante genérica, ha sido incorporada en mayor o menor medida por todas las perspectivas que analizan los grupos de intereses. Existe otro aspecto de la obra de Olson que también ha despertado interés y continuidad: se trata del análisis de los mecanismos de participación en el grupo. Olson supone que los individuos sólo están interesados en formar parte de asociaciones de intereses cuando los beneficios de participar en el grupo superan a

los costes. Utilizando el supuesto —habitual en la teoría económica— de que los individuos son maximizadores racionales de su utilidad, Olson propone entender que los individuos realizan un cálculo probabilístico de los beneficios que obtienen del bien público. En otras palabras, se multiplican los beneficios que se obtienen del bien público por la probabilidad de que la contribución personal no sea decisiva para que el grupo consiga sus objetivos, y ello se compara con los beneficios que produce el bien público descontando los costes de la participación en el grupo (cuotas, tiempo de dedicación, riesgos, etc.). Según cuál de las dos magnitudes sea mayor, cada individuo optará por participar o no participar en el grupo.

Con este modelo, Olson señala que, al aumentar el tamaño de los grupos, la percepción sobre la importancia de la contribución propia irá en descenso, mientras que los costes de participación probablemente se mantendrán estables. Por ello, su tesis es que mientras asociaciones de intereses formadas en torno a grupos de referencia pequeños son relativamente fáciles de constituir, cuando existen grupos de referencia grandes las tentaciones para no participar (esperando la participación de los otros) serán mucho mayores, proliferando las actitudes de «polizón» (*free-rider*), lo que conduce a no producir el bien colectivo, o a su provisión en forma subóptima. Para explicar porque se reduce la probabilidad de participación en los grupos grandes Olson destaca el mayor anonimato de la relación bien público-individuo, mientras sólo introduce de forma secundaria los efectos que se derivan de la relación bien público-grupo (Hardin, 1982). En este sentido, aunque Olson habla de acción colectiva, su perspectiva aún está predominantemente influida por la analogía de las estructuras de mercado. Así, considera que al aumentar el tamaño del grupo se produce un aumento más que proporcional de los costes medios (disminuyendo el posible beneficio individual), que disminuye la fracción del bien público que se disfruta, debido al aumento de la suboptimalidad en crecer el grupo. Todo ello implica dos supuestos (bastante restrictivos) sobre la naturaleza del bien público: i) que el coste de su provisión ha de aumentar al crecer el grupo, y ii) el supuesto de que aparece un cierto nivel de rivalidad en el consumo. En este planteamiento Olson admite una excepción en los grupos grandes: cuando los beneficios de la actividad del grupo están desigualmente repartidos, y por lo tanto, algunos de los miembros del grupo están dispuestos a contribuir también de forma mayoritaria. Sin embargo, la afirmaciones de Olson sobre la influencia del tamaño del grupo de referencia en las posibilidades de acción colectiva han sido bastante criticadas con posterioridad (entre otros, Kimura, 1989; Balme, 1990). En términos más generales, se considera que esta relación depende del grado de oferta conjunta que implique la provisión del bien colectivo: si los costes de su provisión se reducen al aumentar el número de participantes (mientras los beneficios permanecen estables o crecen), la relación sería inversa a la postulada por Olson. Dadas estas posibilidades, debe considerarse que no es posible establecer hipótesis de carácter general sobre la influencia del tamaño del grupo en la posibilidad de acción colectiva. Serán las características de producción de cada bien público las que imprimirán en cada caso su lógica en la función de activación de la acción colectiva de un grupo potencial⁷.

⁷ Para profundizar en los problemas teóricos de la acción colectiva, véanse las selecciones de artículos realizadas por AGUIAR (1991) y COLOMER (1991), así como el innovador estudio de T. SCHE-

5. LOS LÍDERES, LOS INCENTIVOS Y LAS SANCIONES COMO REFUERZO DE LA ACCIÓN COLECTIVA

A partir de su modelo básico, Olson argumenta que la existencia de asociaciones de intereses que son grandes organizaciones —lo que teóricamente contradice su modelo— es posible gracias a los *incentivos selectivos* o, en otras palabras, beneficios que sólo perciben los individuos que son miembros de la organización. Así, es posible que se invierta el balance individual costes-beneficios de la participación, y que la asociación pueda ser factible, ya que la actitud de «polizón» deje de ser racional —en términos de comportamiento egoísta—. La organización se encarga de producir bienes privados para sus miembros, con el objetivo de conseguir suficientes contribuciones para lograr que la asociación tenga recursos para conseguir el bien público que constituye su finalidad, y que aprovecha todo el grupo de referencia, miembros y no miembros de la organización⁸.

A pesar de los problemas que presenta el modelo de Olson, su vigor ha impulsado diversas líneas de análisis de la acción colectiva que están dando sorprendentes (y acumulativos) resultados en la actualidad. Precisamente, una de las líneas que más se ha investigado ha sido sobre el papel de los incentivos para activar la acción colectiva, que Olson introducía en el estudio de las asociaciones de intereses desde el enfoque del análisis organizacional (Clark/Wilson, 1961). Distinguiendo entre incentivos selectivos positivos (ventajas de participar) y negativos (penalizaciones por no participar), se han desarrollado tipologías más complejas de incentivos organizacionales, que trascienden los beneficios materiales a los que se limitaba el análisis de Olson. Por ejemplo, Hansen (1985) propone considerar como incentivos aspectos como la amistad y el sentimiento de pertenencia, lo cual puede facilitar la comprensión de actitudes que, en términos exclusivamente materiales, podrían ser consideradas como irracionales. Desde esta perspectiva, la capacidad de los líderes para innovar con una oferta de incentivos selectivos, pudiendo activar una mayor participación, es entendida como fundamental en el desarrollo de la acción colectiva que subyace bajo la existencia de las asociaciones de intereses, ya que se percibe a éstas como dinamizadores políticos, que ensayan iniciativas de activación de acciones colectivas, y que pueden recolectar los beneficios propios del liderazgo (ingresos, prestigio, influencia, etc.), en el caso de tener éxito su proyecto.

Cuanto mayor sea el grado de participación que una asociación de intereses alcance en relación con el conjunto de individuos que forman parte del grupo de referencia, mayor seguridad obtendrán los líderes frente a nuevas asociaciones que intenten atraer la representación de los intereses del mismo grupo de referencia, con el objetivo de conseguir bienes públicos de características similares —aunque seguramente no idénticos—. El mantenimiento del liderazgo implica también la existencia de una organización con un cierto nivel de centralización, suficientemente flexible para reaccionar frente a amenazas externas, pero suficientemente controla-

LLING *Micromotivos y Macroconducta* (ed. or. 1978). Revisiones sobre el estado actual de la teoría pueden encontrarse en SANDLER (1992), MARWELL y OLIVER (1993) y OLIVER (1993).

⁸ Sin embargo, ello lleva a un problema de recursividad dentro del modelo basado en la racionalidad, ya que alguien debe pagar por los incentivos selectivos, y ello es a su vez una acción colectiva (OLIVER, 1993: 274).



ble para que los líderes que han dinamizado el grupo no sean relevados en su dirección mediante mecanismos de democracia interna. Sin embargo, la cuestión de la democracia interna representa, más que un límite, una tensión. Según cuál sea la dinámica propia de los grupos, la presencia de mecanismos de democracia interna es consustancial a la propia identidad del grupo, y no puede ser fácilmente minusvalorada. En este sentido, cabe destacar que existen algunos tipos de asociaciones de intereses (como los sindicatos) que, al integrar amplios colectivos, constituyen realidades muy diversas, donde la figura del líder representa, más que un dinamizador político que desarrolla una estructura de incentivos para activar un grupo con potencial de acción colectiva, a un articulador de compromisos entre intereses parcialmente divergentes.

III. EL PAPEL POLÍTICO DE LAS ASOCIACIONES DE INTERESES

I. INTERESES Y ESTADOS

Por asociaciones de intereses se entienden todas aquellas organizaciones que, teniendo su actividad total o parcialmente enfocada a la intervención en el sistema político, no pretenden conseguir el poder político, sino que pugnan por la obtención o creación de bienes públicos, producidos por organizaciones públicas. Este apartado está dedicado a revisar brevemente las principales interpretaciones teóricas existentes sobre las asociaciones de intereses, destacando como es analizada la relación de éstas con el funcionamiento de los sistemas democráticos. Las teorías que se van a examinar son por una parte —dentro de la perspectiva politológica— los enfoques pluralista y corporativista, que han configurado un intenso debate a lo largo de las últimas décadas en el seno de la ciencia política y la sociología política. Por otra parte, se destaca el enfoque económico sobre los grupos de intereses, basado especialmente en las aportaciones de la escuela de la elección pública. Finalmente, algunos elementos específicos de los enfoques marxistas sobre el Estado y los intereses organizados también van a ser considerados en esta exposición. Hasta cierto punto, se puede entender que la lógica de la acción colectiva expuesta en la sección anterior sirve como gramática básica de los distintos enfoques teóricos que se presentan en esta sección. Ello no significa que estos distintos enfoques incorporen tal tipo de discurso analítico, pero sí que los fundamentos de las distintas propuestas teóricas pueden ser descritos concretando algunos de los supuestos básicos de la acción colectiva presentados anteriormente.

Tanto los modelos organizativos como los estilos de intervención de las asociaciones de intereses presentan enormes diferencias en un mismo sistema político. Actuando en una misma sociedad podemos encontrar desde asociaciones que disponen de enormes recursos económicos y pocos miembros hasta otras que se basan en activistas sin medios movidos por ideales, pasando por las que disponen de muchos miembros y escasos medios económicos. Sin embargo, las diferencias internacionales respecto al papel de las asociaciones de intereses en la relación entre sociedad y Estado son aún mayores. Entre los regímenes de democracia liberal, el principal elemento de distinción surge de las diferencias de cultura política existente entre los países de cultura anglosajona y los países de tradición europea. Por

una parte, se encuentra el grado de control estatal sobre las asociaciones de intereses, mayor en las tradiciones europeas; por otra, encontramos el nivel de fragmentación que caracteriza al sistema de asociaciones de intereses, bastante superior en los países anglosajones. Otro elemento de distinción importante se refiere a las tácticas de intervención (asistencia técnica, recursos económicos, gestión indirecta, presión pública, etc.) que utilizan las asociaciones de intereses. Estas tácticas dependen de donde estén situados los puntos clave de la estructura política de cada país. Cuando son los partidos las instituciones que concentran el poder, las asociaciones de intereses actúan preferentemente sobre éstos, mientras que cuando el centro del poder es el parlamento, o el gobierno, la acción de las asociaciones de intereses se concentra sobre tales instituciones, y en cada caso son distintas las tácticas más eficaces (Wilson, 1990).

La diversidad mencionada ha sido la que, en buena parte, ha conducido a que surgieran distintas tradiciones teóricas en el análisis del papel de las asociaciones de intereses en las democracias liberales. Las dos tradiciones más destacadas son la pluralista, centrada originalmente en la observación de la sociedad norteamericana, y la de la democracia proporcional, más conocida como corporativismo, desarrollada básicamente a partir del estudio de los Estados del centro y del norte de Europa⁹. Ambas tradiciones dedican una atención preferente, entre las asociaciones de intereses, a las organizaciones de intereses económicos, incluyendo asociaciones de tipo sindical y empresarial. Ello es debido a que en las economías capitalistas, estas organizaciones representan a los intereses más destacados de la sociedad, derivados de la posición de los individuos en el proceso de producción. Sin embargo, las sociedades siempre son mucho más complejas que lo que pueden recoger dos grandes organizaciones, por lo que la existencia de asociaciones defensoras de intereses concretos y diversos, aunque toma formas distintas en cada país, está ampliamente generalizada, y en mayor o menor medida, es tomada en consideración por todos los enfoques. Por otra parte, ambas tradiciones interpretan de forma distinta la relación de las asociaciones con los partidos políticos, que como grandes organizaciones de agregación de intereses, intentan sintetizar la diversidad de conflictos sociales y económicos presentes en una sociedad, tomando siempre una u otra posición. Mientras la tradición anglosajona da mayor relevancia a la influencia de las asociaciones de intereses sobre los partidos, en la perspectiva europea se destacan los mecanismos de carácter cooperativo entre partidos e intereses (Ware, 1987).

Más allá de sus disparidades de objeto, dadas las diferentes realidades sobre las que se inspiran, cada una de estas tradiciones presenta una forma distinta de entender el funcionamiento de las asociaciones de intereses, ya que parten de principios diferentes, tanto sobre la lógica de participación de los individuos en las asociaciones, como sobre el modo en como estas persiguen sus objetivos. Ello produce que la forma como las asociaciones de intereses alteran en cada caso las pautas de com-

⁹ Cabe notar que, en las tradiciones más estatistas del sur de Europa, por ejemplo Francia o Italia, el estudio de las asociaciones de intereses ha sido siempre bastante limitado, siendo mucho más dominante en estos países el análisis de las relaciones entre Estado y sociedad a partir de enfoques de tipo elitista.

portamiento de los actores políticos y las lógicas de decisión pública en las democracias liberales se conceptualice de forma distinta. Además, desde cada tradición se han desarrollado diversas interpretaciones sobre los grupos y las asociaciones de intereses para analizar su comportamiento e influencia en las sociedades contemporáneas, lo que ha conducido a frecuentes controversias internas. Sin embargo, de forma muy amplia, todas estas teorías sobre representación de intereses coinciden en señalar que las relaciones entre el Estado (o las instituciones gubernamentales) y las organizaciones que representan intereses configuran procesos de intermediación de intereses que imprimen carácter en las formas como generalmente se toman las decisiones públicas. Como se verá, las distintas teorías difieren en dos grandes aspectos: en su caracterización de las propias asociaciones y grupos, y en la comprensión de la naturaleza de las relaciones que establecen, tanto entre ellas como con las instituciones estatales.

2. EL PLURALISMO: LA PERCEPCIÓN ATOMISTA DE LA POLÍTICA DE INTERESES

El pluralismo, que denomina habitualmente como grupos de interés o grupos de presión a las asociaciones de intereses, representa una cierta visión optimista del papel de los intereses sociales y económicos en el proceso político, ya que considera que existe un equilibrio —nunca estable— entre los intereses que compiten en cada sociedad. En sus orígenes, el enfoque pluralista, difundido desde los años cincuenta a partir de los EEUU (Truman, 1951; Easton, 1967), presentaba como supuesto básico que la participación en el proceso político de los intereses se producía de forma relativamente atomizada y diversa, a partir de temas o cuestiones que movilizasen a diversos ámbitos ciudadanos, extendiéndose la movilización por todos los sectores de la sociedad, al suponer que desarrollar acción colectiva a partir de intereses concretos no presentaba especiales dificultades. No obstante, ello no impedía aceptar que la capacidad de influencia de cada asociación era desigual, dependiendo de los recursos que cada una de ellas lograra acumular, del número de oponentes y de su grado de resistencia. Otro elemento dominante en las primeras interpretaciones pluralistas era el supuesto de que el poder de influencia tiende a distribuirse de forma razonablemente equitativa entre los distintos sectores sociales, por lo que todo el mundo tiene posibilidades de influir en las decisiones públicas, conduciendo a un cierto equilibrio entre presiones de diversa orientación. Sin embargo, este último supuesto ya era causa de controversias, porque los estudios empíricos mostraban que, frente a una misma cuestión (*issue*) no todos los intereses contrapuestos presentaban la misma capacidad de acumular recursos, ni, por tanto, la misma capacidad de influencia, produciéndose círculos de influencia entre instituciones gubernamentales y algunas asociaciones de intereses que competían entre sí, las cuales, cuando ya tenían consolidados sus vínculos con la administración, tendían a impedir la entrada en la arena política de nuevos grupos.

A partir de estos supuestos originales, las discusiones teóricas y el desarrollo de numerosos estudios empíricos llevaron en los años setenta y ochenta a transformaciones importantes en los planteamientos del enfoque pluralista. Por ejemplo, ya desde los años sesenta el supuesto de que los intereses podían producir movilización y acción colectiva sin problemas fue muy criticado desde distintos puntos de

vista, incluyendo los argumentos de M. Olson, que, como ya se ha visto en el apartado anterior, destacaba que la producción de acción colectiva está sujeta a importantes limitaciones. Por ello, los nuevos argumentos de los pluralistas en los años setenta y ochenta, a veces llamados como pluralistas reformados, reconocen estas dificultades y, considerando en sus interpretaciones los problemas de la acción colectiva, tienden a centrarse en analizar las formas que puedan tomar las redes de relaciones especializadas entre instituciones gubernamentales y asociaciones de intereses, que forman comunidades políticas con fuertes elementos de consenso interno, llamadas también redes de políticas públicas (*policy networks*). Aceptando la existencia de diversidades importantes según los sectores o problemas sobre los que actúen los grupos de intereses, desde esta perspectiva renovada se analizan, entre otros aspectos, cuáles son los niveles de influencia y legitimidad que existen en las distintas comunidades, qué características presentan las redes que se forman en su interior, cómo y hasta qué punto en cada caso se gestionan conjuntamente las políticas públicas o con qué mecanismos se dificulta la entrada de nuevas organizaciones en las comunidades establecidas (Kenis/Schneider, 1991). Sin embargo, como un rasgo continuador de los planteamientos pluralistas originales, muchos autores anglosajones insisten en la idea de que en cada una de estas redes existe una tendencia al equilibrio y a la estabilidad entre los grupos de intereses competidores que participan (Smith, 1993).

Otra línea de evolución del pluralismo en los últimos decenios la ha protagonizado la corriente llamada neopluralista, que destaca de forma más insistente que los grupos de intereses no compiten en condiciones de igualdad en su pugna por influir sobre los procesos de toma de decisiones políticas. Dejando aparte las posibles diferencias producidas por un distinto nivel de recursos organizativos, se considera que las desigualdades existentes en el mercado también se transmiten al ámbito político, reflejándose en una desigual capacidad para influir en la toma de decisiones políticas por parte de distintas asociaciones de intereses. El autor más destacado de esta corriente, C. Lindblom, parte de la tesis de que los grupos de interés formados por empresas disponen de recursos especiales en su relación con la esfera política, debido a su posición pivotal en el ámbito económico. Para Lindblom (1977), las instituciones públicas tratan con una consideración especial a las empresas, debido a que su éxito económico es también un éxito del gobierno, ya que con ello puede conseguir un mayor desarrollo económico para el conjunto de la sociedad. Por otra parte, la capacidad de las empresas para tomar decisiones por su cuenta que afectan a los ciudadanos es mucho mayor que la de muchos otros colectivos que también constituyen asociaciones de intereses, lo que conduce a cierto tipo de desigualdad estructural en la capacidad de influencia de los grupos de interés (Smith, 1990).

A pesar de las diferencias mencionadas, algo que sí es compartido plenamente desde las distintas perspectivas pluralistas es la visión de un mundo político fuertemente influenciado por las asociaciones de intereses, en el que existe una importante pluralidad de grupos y asociaciones, lo que lleva a que en muchas áreas de políticas públicas (*public policy field*) se establezcan entre ellas relaciones de carácter competitivo. Así, aspectos como la autonomía de las instituciones estatales, o la propia capacidad de los partidos políticos para impulsar sus objetivos, son vistos como poco relevantes frente a la enorme capacidad de influencia en la toma de de-

cisiones públicas que despliegan las asociaciones de intereses. En cuanto a las relaciones con las instituciones estatales y entre las mismas asociaciones, las interpretaciones pluralistas comparten una visión bastante amplia sobre las formas de intervención que pueden ser utilizadas efectivamente por las asociaciones de intereses. Estas formas se analizan desde el pluralismo valorando la efectividad de la intervención a partir de observaciones sobre la intensidad con que se manifiestan las preferencias en los modos de presión (desde peticiones formales y actividades de *lobbying* sobre políticos, hasta boicots activos y actitudes de desobediencia civil, pasando por todo tipo de acciones para influir sobre la opinión pública), lo que da una cierta orientación sobre el poder y capacidad de influencia de los grupos. Así, la rutinización de la influencia de los grupos, que se establece conforme las asociaciones encuentran un espacio satisfactorio a sus aspiraciones de influencia en sus respectivas comunidades políticas, no consiste en otra cosa que en la definición por parte de cada grupo de unos mecanismos estables de intervención con unas ciertas garantías de efectividad. Otro aspecto que se considera habitualmente desde el enfoque pluralista es cómo medir la capacidad de influencia de los grupos. Aquí se introducen variables como el tamaño (número de miembros de cada asociación), la capacidad de movilización de sus miembros, la intensidad de las preferencias de éstos en relación con los objetivos de grupo, la posición marginal o pivotal del grupo en relación con los puntos de decisión sobre los objetivos que persigue el grupo, etc., que constituyen algunos de los factores utilizados para medir —y por tanto, poder predecir— cuál es la influencia potencial de un grupo sobre las decisiones políticas.

En términos generales, los enfoques pluralistas también comparten un conjunto de supuestos importantes sobre cómo se forman y articulan las asociaciones de intereses a partir de la existencia de una gran diversidad de preferencias en la sociedad (Dunleavy, 1991). Básicamente, los elementos que el pluralismo entiende que caracterizan la actividad de los grupos de interés, permitiendo distinguirlos de otras formas de organización social, son las siguientes: *a)* Las asociaciones de intereses son organizaciones formales con múltiples miembros, pudiendo ser tanto individuales como conjuntos, o bien agrupaciones de colectivos ya organizados, que se coordinan para actuar por un interés común frente a una cuestión de índole pública. No obstante, ello no es obstáculo para que pueda existir simultaneidad de participación de los individuos en diversas asociaciones, defendiendo cada una de la cuales intereses en ámbitos distintos. *b)* Se considera que la participación en las asociaciones es esencialmente voluntaria, motivada por el interés en el bien público a conseguir. En este sentido, los incentivos económicos —que pueden existir— no son contemplados como el medio fundamental de asegurar la participación. *c)* Las organizaciones dependen de la implicación de los miembros para conseguir recursos para la acción, por lo que la capacidad de influencia de cada organización estará en buena parte determinada por el nivel de implicación de sus miembros. *d)* Cada organización o grupo de interés presenta un centro de atención específico en su tarea de influir en la toma de decisiones públicas, sobre el cual integra a los miembros y focaliza la acción de éstos; se considera que existen múltiples *cleavages*, que dividen los intereses de los individuos en una sociedad a través de dimensiones muy diversas. De estas divisiones, surgen los segmentos de población que constituyen la base de ciudadanos a partir de la cual se forman los grupos de interés. *e)* Otro ele-

mento importante es la consideración de los grupos de intereses potenciales, no formados organizativamente. Se considera que en la medida que sus intereses pueden verse afectados, estos pueden desarrollar organizaciones propias para defender sus intereses amenazados, lo que conlleva tener en cuenta en los procesos de decisión pública esta posibilidad.

Como resultado de su visión sobre la formación de las asociaciones de intereses, los pluralistas destacan que existe en las sociedades desarrolladas una enorme diversidad de grupos de intereses, cada uno de los cuales tiende a presentar objetivos en una forma bastante concreta. En cada caso, una asociación de intereses presentará unas bases sociales específicas, con diverso carácter y modos de operar muy distintos, resultado de la configuración concreta de soportes sociales y recursos organizativos que se articula en torno al objeto que fomenta el interés de asociación. Esta diversidad puede dar lugar a la elaboración de detalladas tipologías, centradas tanto sobre las formas organizativas de las asociaciones, como sobre los mecanismos de incentivación de los miembros, o bien sobre los campos de acción de las asociaciones de intereses. Sin embargo, conceptualmente lo más destacado de este enfoque, y que constituye el elemento fundamental en la concepción pluralista de la participación —diferenciándose de otros enfoques, como puede ser el económico— es la consideración teórica de que la amplia diversidad de motivaciones para la acción presentes en el interior de las asociaciones de intereses es lo que explica su enorme diversidad, su gran especialización en campos de acción sectorial, áreas temáticas o problemas específicos y la —relativa— volatilidad en la formación, crecimiento y declive de las organizaciones que constituyen asociaciones de intereses.

2. EL CORPORATIVISMO: UNA PERSPECTIVA INTEGRADA DE LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES

El enfoque corporativista, desarrollado a partir de los años setenta, tiene en parte su punto de partida en una reacción a las asunciones pluralistas sobre las asociaciones de intereses, cuya aplicación al contexto europeo presentaba muchas dificultades y anomalías. A pesar de no llegar a desarrollar un cuerpo teórico bien estructurado, y de compartir bastantes supuestos básicos sobre las asociaciones de intereses con las perspectivas pluralistas, el desarrollo del enfoque corporativista generó, en los años ochenta, una gran renovación en las investigaciones sobre la articulación de los intereses sociales y económicos en las sociedades industriales avanzadas. El enfoque parte del reconocimiento de tres fenómenos muy significativos que se producían en la política de los intereses organizados en muchas sociedades europeas en los años setenta y que contradecían algunos postulados básicos del pluralismo. En primer lugar, se descubría que las mayores asociaciones de intereses (especialmente las vinculadas con los intereses económicos básicos de cada sociedad) desarrollaban formas no competitivas de representación, con un cierto grado de obligatoriedad en la participación, contando para ello con el soporte y el apoyo de las instituciones gubernamentales; en segundo lugar, era cada vez más visible que las formas de intervención en el proceso político de muchas asociaciones de intereses ya no consistían sólo en influir —más o menos poderosamente— en el pro-

ceso de toma de decisiones, sino que éstas desplegaban un amplio abanico de formas de participación directas en la gestión e implementación de las políticas públicas en estrecho contacto con la administración, sin que ello impidiera la aparición de conflictos de intereses en algunas ocasiones; y finalmente, en tercer lugar, se consolidaba en bastantes países europeos un sistema de relaciones industriales en el que las mayores asociaciones de intereses económicos (sindicatos, empresarios, etc.), actuando monopolísticamente, junto con la participación del Estado, establecían formas estables e institucionalizadas para alcanzar acuerdos de cooperación en temas macroeconómicos y en los grandes ámbitos de las políticas redistributivas ¹⁰.

Históricamente, a lo largo del siglo veinte, el concepto de corporativismo estaba asociado con regímenes dictatoriales, de tipo unipartidista, que pretendían integrar en organizaciones únicas todos los intereses sociales, impidiendo cualquier tipo de conflicto, lo que daba lugar de hecho a situaciones de una incontestable dominación social. Sin embargo, en los años setenta, las diversas corrientes de investigación que intentaban dar una respuesta a los nuevos procesos de representación de intereses que desafiaban las concepciones establecidas sobre las relaciones entre la sociedad y el mundo político, encontraron en la redefinición del concepto de corporativismo un punto de encuentro para articular sus debates. En gran manera fue Ph. Schmitter el articulador más destacado de tales debates, al proponer, ya en 1974, un marco conceptual que sirvió como punto de referencia en esta redefinición del corporativismo, desvinculado de su acepción tradicional y proponiéndolo como un paradigma alternativo al pluralismo ¹¹. Según su definición, el «nuevo» corporativismo consistía en «un sistema de intermediación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha otorgado un monopolio deliberado de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos» (Schmitter, 1974: 93-94, traducción de Sanz, 1994: 28). Para completar los elementos ideales del modelo, se postulaba que el desarrollo de las sociedades modernas conducía a las asociaciones de intereses hacia una centralización y integración cada vez mayor, que se producían extensos intercambios — más o menos institucionalizados — entre el Estado y las asociaciones de intereses monopolistas, gestionados por las elites de las organizaciones, y que todo ello conducía al desarrollo de un nuevo orden político, en el que las asociaciones eran las protagonistas de nuevas formas de organización social, distintas de las for-

¹⁰ Las colecciones de artículos más significativas en que se desarrollan estos temas son las editadas por Ph. SCHMITTER y G. LEHMBRUCH en 1979 y 1982, donde se incluyen las contribuciones teóricas más destacadas. Véanse también las compilaciones de GOLDTHORPE (1984) y BERGER (1981). En el ámbito hispano, a lo largo de los años ochenta aparecieron diversas compilaciones, combinando traducciones y artículos originales [SOLÉ, (1985); GINER y PÉREZ, (1985); PÉREZ DÍAZ, (1985); PÉREZ/GINER, (1988)].

¹¹ La reutilización de la noción «corporativismo» introdujo, sin embargo, una cierta confusión nominalista en el debate científico, que condujo a bastantes autores a calificar como «neo-corporativismo» a las nuevas formas de intermediación de intereses que se describían, y en otros casos, a utilizar la palabra «corporatismo», como distinción del viejo «corporativismo».

mas clásicas basadas en el mercado, en la comunidad o en el Estado (Streeck/Schmitter, 1985). Como otro de los aspectos relevantes de este enfoque, cabe destacar la incorporación en el centro de su análisis de algunos aspectos novedosos de las sociedades capitalistas avanzadas, escasamente reconocidos desde otras tradiciones. Por una parte, considerar abiertamente las consecuencias para el sistema de representación de intereses del gran aumento de la intervención estatal sobre la sociedad en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, generadora de una mayor complejidad del orden político. Por otra parte, la concentración de sus análisis empíricos en los grupos económicos básicos, destacando la relación entre la intermediación de intereses con fenómenos relativamente recientes, como la cada vez mayor centralización de la propiedad y del control económico en grandes corporaciones, o la incorporación de las organizaciones de trabajadores a los procesos de elaboración de políticas.

Respecto a las características internas de las asociaciones de intereses, las asunciones básicas del corporativismo marcan distinciones importantes respecto a la diversidad de la tradición pluralista, al distinguir algunos elementos de la dinámica interna de las asociaciones que le permiten explicar por qué los intereses económicos conforman las organizaciones más potentes en las sociedades industriales desarrolladas y por qué presentan una tendencia a la centralización y al monopolio de representación. El primer elemento distintivo es el reconocimiento de que la división en clases de la sociedad constituye la división social básica, lo que conduce al supuesto de que los conflictos entre intereses económicos se establezcan entre grandes grupos que articulan las percepciones y demandas de cada clase. Así, se considera que la resolución de los conflictos económicos básicos entre las grandes asociaciones de intereses de carácter monopolístico tiene una importancia muy destacada en el desarrollo económico de cada país. Un segundo elemento destacado por el corporativismo sobre la dinámica de las asociaciones de intereses es el control interno de recursos básicos para la actividad social y económica de una sociedad. Se supone que cada grupo controla los recursos importantes de su respectivo sector (conocimiento, capital, trabajo, etc.), y, por tanto, que la utilización de la capacidad del mercado para asignar recursos e imponer decisiones unilaterales se encuentra bastante limitada. Es precisamente esta capacidad de limitar la fuerza del mercado lo que da el poder a la organización para relacionarse con el Estado y otras organizaciones, intermediando intereses. Finalmente, desde el corporativismo se introduce el papel de la ideología como un nuevo elemento de cohesión de las asociaciones escasamente considerado desde el pluralismo. Por un lado, se destaca la distinción ideológica entre asociaciones, al señalar que los vínculos ideológicos son determinantes para permitir una relación fluida entre los intereses individuales, los objetivos organizacionales y los intereses colectivos; por otro lado, se observa atentamente cómo funcionan los mecanismos de lealtad y solidaridad en los grupos, considerándose que la participación en el grupo no deriva sólo de la defensa de intereses económicos, sino que su estabilidad es también producto de la identidad que la asociación confiere a sus miembros.

Sin embargo, este marco conceptual —a pesar de la incorporación de muchos autores al debate— no acabó de consolidarse en unos planteamientos teóricos bien estructurados, que separaran situaciones coyunturales de tendencias a largo plazo. Una cierta indefinición sobre la capacidad de acción del Estado, una escasa aten-

ción a los procesos de crecimiento y declive de las asociaciones de intereses, así como propuestas de tipologías algo contradictorias restaron capacidad interpretativa al enfoque (Sanz, 1994). En buena parte ello condujo a que la generalidad de los planteamientos teóricos de Schmitter en los años setenta fuera reduciéndose con posterioridad, frente a las críticas de otros autores que matizaban la capacidad de la interpretación corporativista para ser planteada como alternativa global al pluralismo¹². Además, las numerosas investigaciones empíricas desarrolladas a lo largo de los años ochenta bajo este marco conceptual fueron mostrando que el corporativismo, como modelo teórico de intermediación de intereses para las sociedades avanzadas, tampoco podía ser excesivamente generalizado, y que era necesario aplicar numerosas matizaciones y variaciones en el momento de analizar la estructura y los procesos de intermediación de intereses en áreas sectoriales específicas.

A pesar de las dificultades mencionadas, las aportaciones del debate sobre el corporativismo en las sociedades democráticas desarrolladas no carece ni mucho menos de importancia. Aunque su conceptualización central ha sido centro de intensas polémicas de elevada volatilidad, el debate y la multiplicidad de investigaciones que se desarrollaron a su alrededor han hecho evidentes las limitaciones de los enfoques pluralistas para comprender la diversidad de sistemas que pueden articular las asociaciones de intereses en sus relaciones con instituciones estatales. Por ello, las discusiones sobre el corporativismo en las sociedades industriales han servido para replantear en su totalidad el análisis de los procesos de intermediación de intereses, mostrando su relevancia para los procesos de formación e implementación de las políticas públicas, permitiendo profundizar en el conocimiento de las estructuras sistémicas que conducen a la formación de vínculos interorganizacionales entre asociaciones de intereses, partidos políticos, administración e instituciones políticas. En este sentido, el debate sobre el corporativismo ha vuelto en los años noventa sobre sus orígenes, ya que en vez de plantearse actualmente como un modelo general de intermediación de intereses, alternativo al pluralismo, se considera como una forma concreta de representación de intereses, presente en determinados sectores sociales de bastantes países, y que toma algunos rasgos de generalidad en algunos sistemas políticos dominados por procedimientos de democracia consensual, como Austria o Suiza (Van Wardeem, 1992; Lijphart/Crepaz, 1991).

3. EL ENFOQUE ECONÓMICO: EGOÍSMO E INTERCAMBIO COMO MOTORES DE LA POLÍTICA DE INTERESES

En los enfoques de origen económico sobre las asociaciones de intereses, se adoptan generalmente como punto de partida los supuestos de comportamiento habituales de la teoría económica, tanto para interpretar la acción de los individuos que participan en las asociaciones, como para analizar la propia acción de las aso-

¹² El mismo SCHMITTER lo reconoce en su artículo «¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!», publicado en 1989. Entre las revisiones posteriores más destacadas sobre la crisis del corporativismo, véase LEHMBRUCH (1991). SANZ (1994) ofrece una detallada revisión del conjunto del debate conceptual.

ciaciones como organizaciones. Estos supuestos consisten básicamente en la hipótesis de que los individuos se comportan de forma racional, y en que la orientación de sus intereses es egoísta, centrada en la satisfacción de sus deseos o apetencias. A partir de estos supuestos básicos, se han desarrollado diversas interpretaciones teóricas, que en algunos casos han provocado importantes controversias, tanto para analizar el funcionamiento interno de los grupos y asociaciones, como para explicar las interacciones de estos grupos con las instituciones políticas y los órganos gubernamentales.

Dentro de los enfoques económicos sobre las asociaciones de intereses, la obra de M. Olson constituye un punto de referencia fundamental, especialmente por lo que se refiere a la interpretación de la dinámica interna de los grupos. Los planteamientos de Olson, como se ha mostrado en la sección anterior, tuvieron una gran influencia en el desarrollo de las teorías de la acción colectiva. Estas teorías presentan un rango de aplicación más amplio que el fenómeno de las asociaciones de intereses, aunque, por descontado, son útiles para comprender los mecanismos básicos de la acción de éstas. En este sentido, cabe destacar dos aspectos que pueden inducir a una cierta confusión. Por una parte, que la generalización posterior de las teorías de la acción colectiva ha permitido que sean utilizadas como una aproximación conceptual básica a los procesos de movilización y organización social, aunque requieran ser conectadas con teorías más específicas para analizar aspectos sustantivos de la realidad social. Un ejemplo de esta tendencia son las hipótesis sobre mecanismos de acción colectiva utilizados habitualmente por los distintos enfoques teóricos que tratan de las asociaciones de intereses (lo que permite también justificar la razón de presentar la teoría de la acción colectiva previamente a la discusión teórica sobre las asociaciones de intereses). Por otra parte, es necesario recordar que M. Olson, en su obra *La lógica de la acción colectiva*, desarrolla una aplicación específica de su teoría al mundo de las asociaciones de intereses, que ha sido mencionada sólo parcialmente en la sección anterior, y que conviene completar en este apartado.

La interpretación que propone Olson (1965) parte de una definición bastante estricta sobre los bienes públicos que persiguen las asociaciones de intereses, al considerar que éstos presentan características de indivisibilidad (una vez producidos son disfrutados por todo el grupo de referencia, sin limitaciones) y no exclusividad (no se puede restringir el disfrute de los bienes a los miembros de la asociación). En otras palabras, Olson estima que las asociaciones de intereses persiguen básicamente bienes públicos puros, lo que implica que el dilema sobre la participación de los individuos en el grupo de contribuyentes se plantee en términos muy precisos: a no ser que la participación contribuya de forma importante a que se consiga el bien público, es más racional no participar, ya que así puede obtenerse los mismos bienes públicos no exclusivos, sin los costes que implica la participación. Así, para Olson, las grandes asociaciones de intereses no tienen posibilidades de formarse a partir de la participación voluntaria, debido a que domina la actitud del *free-rider*, el individuo egoísta que maximiza su utilidad esperada (medida en términos económicos) ahorrándose la participación. Como solución a este problema, Olson destaca exclusivamente el papel de los incentivos económicos, que pueden llegar a compensar el cálculo de costes y beneficios esperados que supuestamente realiza cada individuo. Como se ha visto en la segunda sección, otros autores han expan-

dido el esquema de Olson, introduciendo mayor diversidad en la caracterización de los bienes públicos, destacando otros tipos de incentivos, o señalando la existencia de una diversidad de orientaciones de interés entre las motivaciones de participación. Sin embargo, este tipo de flexibilizaciones en la propuesta de Olson reduce en gran manera una de las propiedades que Olson defendía para su teoría de la acción colectiva: su capacidad explicativa a partir de unas escasas variables; pero esta defensa ha sido muy discutida, ya que en los años setenta y ochenta la validez general de su propuesta para explicar la dinámica de las asociaciones de intereses ha sido rebatida en numerosos estudios empíricos encaminados a comprobar la dinámica asociativa de las asociaciones de intereses.

Dentro de la perspectiva económica, el llamado enfoque de la elección pública ha desarrollado otra línea de discusión teórica sobre la actividad de las asociaciones de intereses, centrada en el análisis de sus relaciones con la administración (Dunleavy, 1991). Aunque no de forma unánime, desde este enfoque se considera, al contrario que Olson, que la mayor parte de las asociaciones de intereses persiguen bienes públicos no puros, ya que consideran que los bienes públicos puros deberían poder ser disfrutados por el conjunto de la sociedad. Así, se sugiere que la mayor parte de las asociaciones —o, en su caso, también las grandes empresas de forma individual— presionan a la administración para que ésta produzca bienes públicos individualizables, y que por tanto, también podrían ser producidos de forma privada (incluyendo la mayor parte de las prestaciones del Estado de bienestar: sanidad, educación, subsidios, etc.). Ello conduce a la interpretación de que las asociaciones de intereses persiguen bienes para sus respectivos colectivos de referencia, sin importarles que de sus éxitos surjan costes no visibles —o no directamente adjudicables— para otros sectores de la sociedad (Becker, 1985). Se destaca como ejemplo la imposición de regulaciones y subvenciones a sectores industriales, o los efectos perversos que generan los servicios públicos del Estado de bienestar —incentivando el consumo innecesario—. Desde este planteamiento, las actividades de las asociaciones de intereses son observadas como formas de maximización de los beneficios de grupos y colectivos particulares, mediante el establecimiento de todo tipo de vínculos con la administración y con las instituciones del gobierno, que tienen como objetivo aumentar el gasto público de forma artificial, convenciendo a políticos y burócratas de nuevas necesidades sociales o económicas.

En el contexto esbozado, se entiende que el objetivo de cada asociación de intereses es maximizar para su colectivo de referencia las rentas —en forma de subvenciones, regulaciones o servicios— que se extraen del gobierno. Ello conduce a la aparición de competitividad entre las asociaciones para la obtención de los recursos públicos o, en todo caso, para impedir que otras asociaciones los obtengan. En estas condiciones, las pugnas entre grupos son constantes para conseguir el éxito en su relación con la administración, ya que las asociaciones que consiguen influir realmente en los procesos de toma de decisiones ven largamente recompensados sus esfuerzos. Dadas las limitaciones impuestas por la competencia, la estrategia fundamental de las asociaciones para conseguir sus objetivos es establecer acuerdos estratégicos entre diversas asociaciones, mediante procesos de negociación, que pueden implicar intercambio de apoyos puntuales, coaliciones estables, o exclusiones de otros competidores. Desde esta perspectiva, se entiende que la participación en el entorno político institucional de las asociaciones de intereses es un con-

tinuo proceso de ajustes que tienen como objeto alcanzar, básicamente a través de coaliciones, las máximas prestaciones de bienes públicos para su grupo de referencia. Implícitamente, desde este enfoque se supone que el gobierno no dispone realmente de capacidad de decisión autónoma, ya que está colonizado por las asociaciones de intereses, que persiguiendo cada una beneficios particulares para su grupo, producen —como resultado global al imponer sus costes sobre el resto de la sociedad— un menor nivel de desarrollo y satisfacción para el conjunto de la sociedad (Olson, 1982).

4. LA PERSPECTIVA MARXISTA: LAS CLASES SOCIALES COMO DIMENSIÓN PROFUNDA DE LA ARTICULACIÓN DE INTERESES

El punto central de la perspectiva marxista sobre las asociaciones de intereses parte de su concepción de las sociedades capitalistas divididas en clases sociales, división derivada de la explotación producida por el conflicto estructural entre los productores y los propietarios de los medios de producción. Este conflicto de clases, enormemente complejo, se observa a través de las distintas dimensiones de la lucha entre el capital y el trabajo, entre empresarios y trabajadores. Por otra parte, se considera que esta división es también la fuerza determinante de los conflictos políticos, orientando las actividades de Estado. El papel del Estado en las sociedades capitalistas ha generado amplias controversias en las teorías marxistas, ya que mientras algunos autores defienden la tesis de una autonomía relativa del Estado frente al conflicto de clases, otros autores destacan el carácter fundamentalmente clasista del Estado (Dunleavy/O'Leary, 1987).

Desde el punto de vista de las teorías clasistas del Estado, se interpreta que las asociaciones de intereses surgen como el reflejo de las relaciones de clase subyacentes, lo que conduce a que en los procesos de provisión de bienes públicos éstas ejerzan de intermediarias entre el Estado y los grupos sociales primarios, cuyos intereses, en última instancia, derivan de su posición en el proceso productivo. Sin embargo, al considerarse que existe una desigualdad básica reflejada ya en el comportamiento del Estado, orientado a asegurar el proceso de reproducción económica dirigido por la clase capitalista, aparece la tesis de que las posibilidades de intervención efectiva de las asociaciones de intereses son enormemente desiguales. Dada esta interpretación, se argumenta que mientras los intereses empresariales son fácilmente respetados, las asociaciones que representan los intereses de la clase trabajadora sólo tienen posibilidades de obtener una mayor igualdad en la provisión de bienes públicos que realiza el Estado cuando consiguen realizar una gran acumulación de recursos (Miliband, 1983; Cawson, 1989). Algunos autores matizan este tipo de interpretaciones, señalando que desde el enfoque marxista, debe entenderse que el Estado está estructuralmente desviado, pero solo para proteger los intereses a largo plazo de los capitalistas, lo que no es un impedimento para que los trabajadores, si disponen de mecanismos organizativos suficientes, puedan obtener concesiones reales del Estado y de los capitalistas (Przeworski, 1990).

Otro tipo de desigualdad que se advierte en las asociaciones de intereses desde las perspectivas marxistas, también basada en el conflicto de clase, se refiere a las lógicas organizativas. Se considera que existe una desigualdad básica entre empre-

sarios y trabajadores en las condiciones de creación de acción colectiva para defender sus intereses. La naturaleza del conflicto otorga de entrada una clara ventaja a los empresarios gracias a su control directo de la fuerza de trabajo, mientras que los trabajadores deben buscar fórmulas de acción colectiva para desarrollar su oposición a tal control, lo que conlleva mayores esfuerzos organizativos. En otras palabras, el empresario no debe organizarse necesariamente para defender sus intereses en la empresa o frente a la administración, mientras que sí deben hacerlo los trabajadores, independientemente de cuáles sean sus objetivos (Offe/Wiesenthal, 1980). En este sentido, la perspectiva marxista tiene puntos de contacto con los neopluralistas, que consideran que el poder existe en las empresas sin que éstas tengan que realizar acciones afirmativas. Sin embargo, los neopluralistas se diferencian del marxismo al no aceptar el conflicto de clases como elemento central de su interpretación, y también al entender el Estado como una arena donde se producen conflictos generados por los procesos de intermediación de intereses.

Las dificultades organizativas de la clase obrera han conducido a múltiples interpretaciones —históricas, políticas, sociológicas— sobre cómo se forman y se articulan los intereses de los trabajadores a partir de sus condiciones en el proceso productivo. Entre éstas destaca el análisis de los procesos de toma de conciencia sobre la fuerza de la acción colectiva, el estudio de las relaciones de solidaridad en el medio de trabajo o, entre otros aspectos, la discusión sobre las influencias culturales e ideológicas. En este contexto, el desarrollo de sindicatos, aunque en general todo tipo de asociaciones de intereses, suficientemente fuertes y que no compitan entre sí, se considera básico para alcanzar a intermediar intereses en condiciones de desigualdad estructural. Por ello, los análisis dentro de esta perspectiva se encaminan a discutir cómo cristaliza la defensa de ciertos intereses colectivos, cómo se integran intereses parcialmente diversos y cómo se establecen —en el interior de la clase obrera— las prioridades entre los intereses a corto plazo y los intereses a largo plazo. Así, dinámicas organizativas que mantienen estas asociaciones de intereses, como la identidad colectiva (Pizzorno, 1978), la lealtad a la organización o los mecanismos de democracia interna son consideradas importantes para explicar cómo mantienen su cohesión, a pesar de su gran diversidad interna.

Un problema que se plantea a las perspectivas marxistas sobre el papel de las asociaciones de intereses es la creciente constatación empírica de que no todos los intereses organizados son reducibles a los intereses de clase. Actualmente, es frecuente encontrar intereses en importantes áreas de decisión política en las democracias, como puede ser las cuestiones de género, medio ambiente o derechos humanos, donde la división de clase no ejerza una influencia significativa en la articulación de las asociaciones de intereses, y sin embargo, tales temas no pueden ser considerados como fundamentalmente menos importantes que los intereses de clases (Cawson, 1989). Este problema lleva a proponer interpretaciones que, incorporando de forma más sofisticada la diversidad de las acciones individuales en las sociedades capitalistas, permitan argumentar la permanencia de un conflicto estructural entre las clases sociales, donde los intereses organizados de los productores y el Estado dominan las tendencias a largo plazo de las políticas públicas, mediante la selección de algunas estrategias esenciales (Jessop, 1990). En este sentido, cabe destacar una propuesta de interpretación, realizada por C. Offe (1981), señalando que la expresión de los intereses que no son de clase está también determi-

nada por la estructura de oportunidades socioeconómicas de la sociedad, en cuyo seno surgen las asociaciones de intereses, y por los mecanismos institucionales que impone el sistema político, estructuralmente determinado por la lógica del modo de producción capitalista, a las asociaciones de intereses para operar en el entorno político.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, F. (ed.), (1991): *Intereses individuales y acción colectiva*, Pablo Iglesias, Madrid.
- BALME, R. (1990): «L'action collective rationnelle dans le paradigme d'Olson», *L'Année Sociologique*, vol. 40.
- BECKER, G. (1985): «Public policies, pressure groups and dead-weight costs», *Journal of Public Economics*, vol. 28.
- BERGER, S. (ed.), (1981): *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. cast.: *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1989).
- CLARK, P., y WILSON, J. (1961): «Incentive Systems: A Theory of Organizations», *Administrative Science Quarterly*, vol. 6.
- CAWSON, A. (1989): «Is there a Corporatist Theory of the State?», en G. DUNCAN (ed.), *Democracy and the Capitalist State*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. cast.: «¿Hay una teoría corporatista del Estado?», *Zona Abierta*, vol. 67-68, 1994).
- COLOMER, J. M. (ed.), (1991): *Lecturas de teoría política positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DUNLEAVY, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester-Wheatsheaf, Nueva York.
- DUNLEAVY, P., y O'LEARY, B. (1987): *Theories of the State: The politics of liberal democracy*, MacMillan, Londres.
- EASTON, D. (1967): *The Political System*, A. Knopf, Nueva York.
- ELSTER, J. (1989): *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. cast.: *Tuercas y Tornillos para las Ciencias Sociales*, Gedisa, Madrid).
- (1983): *Sour Grapes*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. cast.: *Uvas Amargas*, Península, Barcelona, 1988).
- GINER, S., y PÉREZ, M. (eds.) (1985): *Corporatismo*, número monográfico de *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 31.
- GOLDTHORPE, J. H. (ed.), (1984): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford (trad. cast.: *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1991).
- HANSEN, J. H. (1985): «The Political Economy of Group Membership», *American Political Science Review*, vol. 79.
- HARDIN, R. (1991): «Acting Together, Contributing Together», *Rationality and Society*, vol. 3.
- (1992): *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- HELD, D. (1989): *Political Theory and the Modern State*, Polity Press, Cambridge.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (trad. cast.: *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977).
- JESSOP, B. (1990): *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*, Polity Press, Cambridge.
- KENIS, P., y SCHNEIDER, V. (1991): «Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox», en B. MARÍN y R. MAYNTZ (eds.), *Policy Networks*, Campus, Frankfurt.
- KIMURA, K. (1989): «Large Groups and the Tendency Towards Failure», *Journal of Mathematical Sociology*, vol. 40.
- LEHMBRUCH, G., y SCHMITTER, P. (eds.), (1982): *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage, Londres.
- LEHMBRUCH, G. (1991): «The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks», en R. CZADA y A. WINDHOFF-HÉRITIER, (eds.), *Political Choice*, Campus, Frankfurt.
- LINDBLOM, C. (1977): *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York.

- LIPHART, A., y CREPAZ, M. (1991): «Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries», *British Journal of Political Science*, vol. 21.
- MARWELL, G., y OLIVER, P. (1993): *The Critical Mass in Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MILIBAND, R. (1983): *Class Power and State Power*, Verso, Londres.
- OFFE, C. (1981): «The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case», en S. BERGER (ed.), *op. cit.* [trad. cast.: «La atribución de un estatus público a los grupos de intereses: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental», en S. BERGER (ed.), *op. cit.*].
- OFFE, C., y WIESENTHAL, H. (1980): «Two Logics of Collective Action - Theoretical notes on social class and organizational form», *Political Power and Social Theory*, vol. 1.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge (trad. cast.: *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, Limusa, México, 1992).
- (1982): *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven (trad. cast.: *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1986).
- OLIVER, P. (1993): «Formal Models of Collective Action», *Annual Review of Sociology*, vol. 20.
- PÉREZ DÍAZ, V. (ed.), (1985): *Empresarios, sindicatos y marco institucional*, n.º monográfico de *Papeles de Economía Española*, vol. 22.
- PÉREZ, M., y GINER, S. (eds.) (1988): *El Corporatismo en España*, Ariel, Barcelona.
- PIZZORNO, A. (1989): «Algún otro tipo de alteridad: Una crítica a las teorías de la decisión racional», *Sistema*, vol. 88.
- (1978): «Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflicts», en C. CROUCH y A. PIZZORNO (eds.), *The Resurgence of Class Conflicts in Western Europe since 1968*, MacMillan, Londres [trad. cast.: «Intercambio político e identidad colectiva en los conflictos industriales», en C. CROUCH y A. PIZZORNO (eds.), *El resurgir de los conflictos de clase en Europa Occidental a partir de 1968*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1991].
- PRZEWORSKI, A. (1990): *The State and the Economy under Capitalism*, Harwood Academic Pub., Chur.
- REISMAN, D. (1990): *Theories of Collective Action*, MacMillan, Londres.
- SALISBURY, R. (1984): «Interest Representation - The dominance of Institutions», *American Political Science Review*, vol. 78.
- SANDLER, T. (1992): *Collective Action. Theory and Applications*, University of Michigan Press, An Arbor.
- SANZ, L. (1994): «El Corporatismo en las sociedades industriales avanzadas. Veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas», *Zona Abierta*, vols. 67-68.
- SCHELLING, Th. (1978): *Micromotives and Macrobehavior*, Norton, Nueva York (trad. cast.: *Micro-motivos y macroconducta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989).
- SCHMITTER, P. (1974): «Still the Century of Corporatism?», *The Review of Politics*, vol. 36.
- (1989): «Corporatism is dead! Long Live Corporatism!», *Gouvernement and Opposition*, vol. 24 (trad. cast.: «¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!», *Zona Abierta*, vols. 67-68, 1994).
- SCHMITTER, P., y LEHMBRUCH, G. (eds.) (1979): *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres.
- SHONFIELD, A. (1965): *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, Londres (trad. cast.: *El Capitalismo Moderno. El cambio de equilibrio de los poderes público y privado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1967).
- SMITH, M. J. (1990): «Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism», *Political Studies*, vol. 38 (trad. cast.: «Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo», *Zona Abierta*, vols. 67-68, 1994).
- (1993): *Pressure, Power and Policy*, Harvester-Wheatsheaf, Nueva York.
- SOLE, C. (ed.) (1985): *Neocorporatisme*, número monográfico de *Papers. Revista de Sociología*, vol. 24.
- STREECK, W., y SCHMITTER, P. (1985): «Community, Market, State - and Associations? The prospective Contribution of Interest Governance to Political Order», *European Sociological Review*, vol. 1.
- TRUMAN, D. (1951): *The Governmental Process*, A. Knopf, Nueva York.
- UHLANDER, C. (1989): «Relational Goods and Participation», *Public Choice*, vol. 62.
- VAN WAARDEN, F. (1992): «Dimensions and Types of Policy Networks», *European Journal of Political Research*, vol. 21.
- WARE, A. (1987): *Citizens, Parties and the State*, Polity Press, Cambridge.
- WILSON, G. K. (1990): *Interest Groups*, Blackwell, Oxford.

3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

JORDI MATAS DALMASES

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Introducción.—II. El concepto de partido político.—III. El origen de los partidos políticos.—IV. Las funciones de los partidos políticos.—V. Tipologías de partidos.—VI. La constitucionalización de los partidos políticos.—VII. La estructura interna de los partidos políticos.—VIII. La dirección de los partidos políticos.—IX. La financiación de los partidos políticos.—X. El sistema de partidos. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En los sistemas políticos democráticos actuales, basados en el pluralismo, los partidos se han convertido en el principal instrumento de participación política y en canales privilegiados para expresar este pluralismo en las instituciones. En cualquier comunidad organizada, se da una diversidad de ideologías, intereses y valores, diversidad que, en el marco de un sistema fundamentado en la soberanía popular y en la libre competencia del poder político, debe tener expresión política y reflejarse en aquellas personas que representan a la sociedad y se encargan de dirigirla. Son los partidos políticos los que transforman el pluralismo social en pluralismo político y los que, por su condición de mediadores entre la sociedad civil y el Estado, tienen la obligación de procurar que el pluralismo político esté presente en las instituciones.

Los partidos políticos, pues, tienen su razón de ser por excelencia en los regímenes políticos basados en un sistema de representación. En ellos, gracias al apoyo popular expresado en el sufragio, los partidos pretenden obtener una representación parlamentaria suficiente como para poder realizar un proyecto político determinado, un programa político global para toda la sociedad. Por esta razón, el objetivo principal de cualquier partido es la consecución del poder político, considerado como un instrumento de transformación y mejora de la sociedad, y, para la consecución de tal poder, es necesario que los diferentes partidos se enfrenten en el contexto de una lucha pacífica y racional a fin de obtener apoyo social. La punta del iceberg de esta lucha política son las contiendas electorales, las cuales han evolucionado desde una doble perspectiva: por un lado, se ha democratizado el procedimiento de las mismas y, por el otro, se ha pasado de una defensa numantina de ideologías diferenciadas a la defensa de aspectos más concretos —*issues* en la ter-

minología anglosajona—, que tienen menor carga ideológica y dan mayor importancia a los matices técnicos.

Desde su origen en la Europa Occidental del siglo XIX hasta la actualidad, los partidos han evolucionado de un modo paralelo a la sociedad. Por consiguiente, por más que los partidos sean un tipo de organización relativamente joven, se han transformado notablemente y han sido capaces de una extraordinaria adaptación a los vertiginosos cambios de los últimos años. Sin embargo, pese a estos cambios sociales, los partidos todavía siguen siendo los instrumentos principales de representación de la voluntad política en las sociedades democráticas.

II. EL CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

El concepto de partido político es un concepto móvil que ha ido transformándose a medida que la sociedad evolucionaba. Si bien en un primer momento los teóricos pusieron más énfasis en el aspecto asociativo o ideológico de los partidos (como sucede en Constant, Burke, Marx o Engels), posteriormente tendieron a subrayar otros aspectos, tales como el organizativo, el temporal y el representativo o electoral (como sucede en Ostrogorski, Weber, Michels, Duverger o Sartori). Es difícil ofrecer una definición que pueda englobar a todos los partidos políticos de todas las épocas y todos los países, puesto que, tanto desde el punto de vista interno (organización, funcionamiento, estructura...) como desde el externo (sistema político, sistema de partidos, funciones...), los partidos han sido y siguen siendo muy heterogéneos. Conscientes de la necesidad de definir el concepto de un modo amplio, podríamos calificar de «partido político» a una asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político.

Por definición, un partido es una parte de un todo y, por ello, las sociedades libres se caracterizan por la existencia de más de un partido —de diversas partes—, puesto que constituiría una paradoja que *un solo partido* representara los intereses de *toda* la sociedad. Un partido político es una asociación de individuos que defienden unos intereses concretos, intereses que se enmarcarían dentro de una determinada ideología o concepción del mundo. Los partidos canalizan, vehiculan y dan expresión política a los intereses sectoriales, a las ideas y a los valores de una parte —mayor o menor— de la sociedad. Sin embargo, ello no significa que los partidos políticos establezcan una única relación vertical con una determinada clase social o que cada clase social cree su propio partido político. Si bien este fenómeno era frecuente en la primera mitad del siglo XX, en la actualidad casi todos los partidos tienen una composición plural, agregan intereses, elaboran programas políticos de gobierno concebidos para el conjunto de la sociedad —son una parte del todo que pretende determinar el todo, es decir, tienen como objetivo último gobernar a *toda* la sociedad— e influyen más o menos en beneficio de los intereses sociales concretos que encarnan.

Todo partido político tiene una organización estable que sirve para vincular la militancia de los diversos territorios donde el partido está presente electoralmente (organización territorial) y de aquellos ámbitos sociales o profesionales que son más

relevantes para los intereses que quiere defender (organización sectorial). Esta estructura organizativa, además, implica la existencia de una red de relaciones entre cúpula y base y está articulada jerárquicamente, es decir, se compone de una elite dirigente numéricamente reducida y de un grupo más amplio de miembros que son dirigidos, hecho que puede comportar, como veremos más adelante, situaciones de desigualdad entre los miembros del partido.

Los partidos políticos pretenden perpetuarse. Ello significa, como afirman Joseph La Palombara y Myron Weiner, que quieren prolongarse más allá de la vida de sus dirigentes (La Palombara y Weiner, 1966). Su proyecto no se pretende transitorio ni tienen una voluntad de presencia política o social reducida a un período de tiempo determinado, sino que quieren ejercer el poder político, defender unos intereses y aplicar un proyecto global de gobierno sin limitación temporal alguna.

El objetivo principal de cualquier partido político y su característica más definitiva es, según la mayoría de autores, alcanzar el poder político y, solo o en coalición, llevar a cabo un programa de gobierno para toda la sociedad y, al mismo tiempo, defender los intereses que representa. El partido político, como señala Isidre Molas, establece prioridades, ordena sacrificios y contrapesa exigencias contradictorias para determinar el punto o el nivel que le resulta conveniente de acuerdo con los intereses generales, su ideología y sus valores (Molas, 1975: 62). Y tiene la aspiración de realizar sus fines desde la cúspide del poder político, es decir, desde el parlamento y, sobre todo, desde el gobierno. Este enfoque parlamentario y gubernamental de la acción de los partidos políticos es lo que les diferencia de los grupos de presión, puesto que los grupos de presión no ejercen directamente el poder político, sino que se limitan a influir en la adopción de decisiones por parte de aquellos que lo ostentan. Asimismo, los grupos de presión tampoco tienen un programa global de gobierno para toda la sociedad, sino que defienden unos intereses y elaboran unas líneas de actuación que son marcadamente sectoriales.

Consecuencia de la voluntad de ejercer el poder político es la necesidad de los partidos de participar en los mecanismos previstos en cada sociedad para alcanzarlo. En las sociedades democráticas, estos procesos son los electorales y, en definitiva, la competencia pacífica entre fuerzas políticas y los intentos encaminados a lograr el apoyo popular necesario para obtener la mayoría parlamentaria y gubernamental. Conviene señalar, sin embargo, que existen otras vías para alcanzar el poder político —tales como los golpes de Estado, los procesos revolucionarios, etc.—, vías que son más habituales en aquellos países donde no hay democracia o en aquellos con una democracia muy frágil y poco consolidada.

Los rasgos descritos son los que definen principalmente los partidos políticos, a los que hoy se considera como piezas básicas del sistema político de cualquier sociedad democrática. Como señala David Easton, los partidos son canales de transmisión hacia los poderes públicos de las demandas de la población, mediante los cuales se decide qué políticas públicas deben efectuarse para garantizar la convivencia pacífica y el progreso social (Easton, 1974). El protagonismo de los partidos, cada vez más importante, debe comportar también, como veremos, su constitucionalización, es decir, la introducción de la figura del partido político en los textos constitucionales.

III. EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La aparición de los partidos políticos se produjo en primera instancia con el desarrollo del parlamentarismo y, posteriormente, con el incremento de la participación popular en el ámbito de las decisiones políticas y, más concretamente, con la ampliación y extensión del derecho de sufragio. Por tanto, no existen partidos políticos tal como los hemos definido previamente hasta el siglo XIX, es decir, hasta la transformación del Estado liberal en democracia política. Los primeros países donde se crearon partidos políticos fueron aquellos que disfrutaban de un sistema político liberal: algunos países europeos y Estados Unidos.

Puede parecer paradójico que los partidos políticos nacieran en el seno de los Estados liberales, ya que la base ideológica del liberalismo era el individualismo y la teoría de la voluntad general, una base ideológica que en principio tendría que suponer el rechazo de cualquier fenómeno —como los partidos— que resquebrajara estos principios y la unidad de la nación. Pero la instauración de regímenes liberales comportó el desarrollo del parlamentarismo, es decir, la existencia de unos representantes de la sociedad encargados de sustituirla y expresar la voluntad de toda la colectividad, así como la vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno. En los parlamentos los representantes se juntaron en diversos grupos —los grupos parlamentarios— bajo la dirección de líderes a fin de llevar a cabo una actuación conjunta en defensa de unos intereses determinados: regionales, profesionales, intelectuales... pero, sobre todo, ideológicos. Uno de los primeros antecedentes del fraccionamiento político del parlamento lo constituyó, en la Gran Bretaña del siglo XVII, la división de los parlamentarios entre *torries*, conservadores, y *whigs*, defensores de la libertad política y religiosa, de la separación entre Iglesia y Estado y de la independencia del propio parlamento. El proceso de creación de grupos parlamentarios fue, pues, un paso previo a la creación de los partidos políticos.

Si bien inicialmente los representantes de la nación sólo eran escogidos por unos determinados ciudadanos (mediante el sufragio censitario y capacitario, que sólo permitía votar a aquéllos que tenían más poder económico o más formación intelectual), posteriormente el derecho de sufragio se amplió a medida que los Estados liberales se democratizaban, lo que comportó la potenciación de las funciones del parlamento y su independencia. De este modo, el parlamentarismo se consolidó paralelamente al proceso de ampliación del derecho de sufragio y a la consiguiente participación del pueblo en la elección de sus representantes. De una competición electoral que se fundamentaba en el enfrentamiento entre facciones con distintos matices ideológicos se pasó a una competición electoral fundamentada en una lucha encarnizada entre grupos con intereses políticos marcadamente diferenciados. Además, la ampliación del derecho de sufragio implicó un cambio en las reglas de juego y provocó que aquellos que querían acceder por primera vez al parlamento o permanecer en el mismo tuvieran que organizarse y utilizar nuevas estrategias para llegar hasta los nuevos electores y conseguir su voto. En un primer momento, estas organizaciones —los comités electorales— tuvieron un ámbito territorial que estaba reducido a la esfera local, pero con el tiempo su ámbito de acción se fue extendiendo. La actuación conjunta y la interrelación entre grupos parlamentarios y comités electorales comportó la génesis de los partidos políticos y la pérdida progresiva

de influencia de las personalidades políticas, que hasta entonces eran los ejes alrededor de los cuales giraba la actividad política.

La aparición de los partidos supuso una ruptura con el pasado al incorporar de forma espontánea y no institucionalizada un conjunto de ideas e intereses sociales que implicaban una reacción de la sociedad frente al Estado para poder alterar la estructura conservadora de dominación y dar paso a la institucionalización del pluralismo (Lenk y Neumann, 1980: 6). Así, por más que al principio los regímenes liberales creados por la burguesía no necesitaran partidos porque no eran regímenes democráticos y se basaban en la participación de un único segmento social, pronto los partidos políticos se convirtieron en instrumentos necesarios para la preparación de las elecciones y para la elección de los representantes de la sociedad. Aquellos que ya eran representantes y estaban dentro del parlamento crearon partidos desde esta institución —origen interno—, mientras que aquellos que nunca habían conseguido llegar al parlamento crearon partidos desde fuera —origen externo—, pensando, no obstante, en su futura presencia en el parlamento.

IV. LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de su variedad de ideologías, programas políticos, sistemas de organización interna y apoyos sociales, los partidos políticos cumplen unas funciones parecidas dentro del sistema político en el que actúan. Las funciones que desarrollan los partidos políticos —que han variado y se han ido ampliando a lo largo de su historia— los convierten en piezas clave de los sistemas políticos y en instrumentos singulares para conseguir la convivencia pacífica de la sociedad desde las instituciones públicas. José Antonio González Casanova señala como funciones principales de los partidos las siguientes: contribuir a la formación de la opinión pública; ofrecer programas generales de gobierno; intentar coordinar y armonizar intereses sectoriales, parciales o de clase; reducir la fragmentación de las opiniones particulares y ofrecer campos de visión más amplios; formar pedagógicamente a los individuos; servir de vía de representación por medio de las elecciones; ser órganos de comunicación entre las demandas populares y los gobernantes; dirigir la acción política de las instituciones públicas (desde un ayuntamiento hasta el gobierno del Estado, pasando por cualquier tipo de organización intermedia, como las comunidades autónomas); criticar y controlar la acción del gobierno cuando los partidos están en la oposición; seleccionar la clase política dirigente y colaborar en su implantación y renovación; reforzar ideológicamente el sistema hegemónico, estabilizándolo y legitimándolo mediante el consenso entre los partidos; estructurar la sucesión política dentro del Estado (González Casanova, 1980: 321). Esta larga lista podría sintetizarse en la siguiente enumeración de las funciones de los partidos políticos:

a) *Socialización política y creación de opinión.* Los partidos políticos, como ya hemos indicado cuando los hemos definido, presentan unos determinados programas políticos a la sociedad, que tienen mayor o menor carga ideológica y que proporcionan a los individuos más criterios para analizar los problemas sociales y ayudan, por consiguiente, a formar una determinada opinión pública o consolidarla. La función de socialización política tuvo históricamente un papel importante en



aquellos partidos — como los de izquierda — que querían cambiar el modelo de sociedad existente y, en consecuencia, debían explicar a la sociedad un modelo nuevo, desconocido, a través de unos medios de difusión, normalmente clandestinos, que eran ajenos a aquellos que perpetuaban el sistema. Tradicionalmente, los canales para realizar esta labor eran los militantes — previamente preparados para la misma —, la prensa del partido y los locales donde se debatía sobre política — ateneos, casas del pueblo, etc. —. En la actualidad, la función de socialización política, así como la de movilización de la sociedad, ha perdido importancia¹ y los medios han variado sustancialmente: la prensa de partido y los locales de barrio o pueblo han sido sustituidos por los medios de comunicación de masas, los cuales tienen una difusión y una penetración social mucho mayor.

b) *Armonización de intereses.* Los programas de gobierno de los partidos políticos también sirven para armonizar los intereses parciales de los diversos sectores sociales en la medida que pretenden consolidar un programa global, amplio, y reducir la fragmentación social que puede ser causa de ruptura o desestabilización del sistema político. El discurso y el programa de los partidos ha ido evolucionando: de la defensa explícita y beligerante de unas ideologías muy diferenciadas o de intereses marcadamente sectoriales han pasado a la defensa ambigua de unos valores muy generales, casi aceptados por todo el mundo, y a la defensa pacífica de unas políticas sectoriales muy concretas y no tan diferenciadas. Ello no significa que los partidos hayan dejado de representar y defender intereses particulares, sino que esta defensa ya no se acostumbra a realizar de forma explícita en el discurso público, sea oral o escrito. La razón de esta evolución hacia propuestas más globales y menos beligerantes respecto a la defensa de intereses parciales radica en la homogeneización de la sociedad, en el aumento de la complejidad social (y la presencia de intereses contradictorios), y en la mayor rentabilidad electoral de un discurso político más genérico y menos explícito.

c) *Formación de elites políticas.* Otra función importante de los partidos es la de formar y seleccionar las elites del sistema político. Los partidos políticos son la cuna de gran parte de la elite política de las sociedades democráticas, sea las elites de los mismos partidos o las elites parlamentarias, gubernamentales y locales. Los que pertenecen a tales elites suelen ser individuos formados en un partido político o muy relacionados con el mismo. Ello se debe a que en las sociedades democráticas los partidos políticos monopolizan la actividad electoral y, por consiguiente, deciden quiénes son los candidatos y quiénes, con el apoyo de los electores, tendrán que ocupar un cargo de responsabilidad política en un parlamento o en un consistorio (por más que en el ámbito local se presenten a menudo candidaturas independientes que obtienen representación). Actualmente es casi imposible lograr el apoyo electoral necesario para poder ocupar un escaño sin la ayuda de la estructura organizativa, económica y programática de un partido político. El sis-

¹ Algunos autores creen que puede hablarse, en este sentido, de crisis de los partidos políticos, cuya función estaría siendo reemplazada por los denominados «movimientos sociales», grupos *ad hoc* que centran su actuación en la reivindicación de determinados valores ideológicos: pacifismo, ecologismo, feminismo... Sin embargo, debe señalarse que siempre han existido movimientos espontáneos que han coexistido con los partidos políticos y que, históricamente, tales movimientos no han llegado nunca a relevar a los partidos como principales instrumentos de movilización y socialización.

tema de selección de candidatos en el seno de las diversas formaciones políticas que se describe en sus estatutos se utiliza en múltiples ocasiones como termómetro para medir el grado de democracia interna de la organización. Asimismo, es conveniente indicar que los partidos políticos que están en el gobierno también participan directa o indirectamente en la selección de otro tipo de elites políticas, las elites de la administración, es decir, aquellos individuos que ocupan cargos de designación política dentro de la administración.

d) *Canalización de las peticiones de la población hacia los poderes.* En el momento que los electores, a través del derecho de sufragio, indican la opción política a la que prestan su apoyo, convierten los partidos en canales de expresión política, en representantes de sus intereses y en instrumentos que sirven para catapultar estos intereses hacia las instituciones públicas. Esa es la razón por la cual los partidos políticos tienen como función convertirse en órganos de comunicación de las demandas de los ciudadanos a las instituciones y, más concretamente, al gobierno. Los partidos que obtienen la mayoría parlamentaria y gubernamental reflejan tales demandas en la acción política del gobierno, mientras que los partidos que están en la oposición las reflejan por medio de la crítica a la acción gubernamental y la propuesta de nuevas alternativas².

e) *Reforzamiento y estabilización del sistema político.* Todos los partidos políticos, tanto si están en el gobierno como en la oposición, tienen la función de reforzar el sistema político, convertirlo en estable y asegurar de ese modo su propia continuidad. La excepción a esta regla son los denominados partidos antisistema, es decir, aquellos partidos que, como ha señalado Giovanni Sartori, tienen una ideología que se opone e incluso mina la legitimidad del sistema político; tales partidos no son necesariamente revolucionarios y pueden actuar desde dentro y desde fuera del sistema político (Sartori, 1980: 168).

V. TIPOLOGÍAS DE PARTIDOS

Cuanto más diverso y heterogéneo es aquello que se quiere clasificar, más difícil y extensa es la clasificación. Pero si es cierto que los partidos políticos son un objeto difícil de clasificar, también lo es que se han realizado múltiples clasificaciones de los mismos. La mayoría de los autores que han escrito sobre los partidos han elaborado su propia clasificación y han tenido en cuenta elementos tan diversos como la ideología, el ámbito de actuación, el régimen jurídico, la organización interna, el papel que ocupan en relación a las instituciones del estado, la base social, etc. Las dos tipologías que han influido más desde la perspectiva de la ciencia política son la de Maurice Duverger y la de Stein Rokkan.

² Las funciones de acción de gobierno y de crítica de esta acción son básicas en cualquier régimen político democrático. Convendría precisar, sin embargo, que el papel de la oposición está infravalorado en la mayoría de los regímenes democráticos, tanto por las instituciones como por la propia opinión pública, que tienden a considerar que la oposición es un simple obstáculo a la acción del gobierno y no la expresión de un sector importante de la sociedad, expresión que permite llevar hasta las instituciones las peticiones de este sector y que asegura la permanencia del poder político en caso de una hipotética crisis gubernamental.

Para realizar su clasificación, Duverger se ha centrado en el aspecto organizativo de los partidos y ha efectuado una distinción entre partidos de masas y partidos de cuadros (Duverger, 1981). Los partidos de cuadros o de notables serían aquellos que aparecieron históricamente primero y estarían muy ligados a la actividad parlamentaria. Puesto que cuando se formaron todavía existía el sufragio censitario y la participación en los asuntos públicos estaba limitada, estos partidos no priorizaban el reclutamiento de militancia sino que eran selectivos al máximo y se componían exclusivamente de personas con prestigio, recursos económicos o influencia. En otras palabras, preferían la calidad de sus miembros a la cantidad. Se componían de personalidades que dominaban el partido, que pertenecían a un grupo parlamentario, que dejaban la organización del partido en un segundo plano, utilizándola sólo como instrumento para su protección y promoción, y que no estaban dispuestos a someterse a una rígida disciplina organizativa. La estructura organizativa de tales partidos era muy descentralizada: los notables de cada distrito tenían una gran capacidad de maniobra y financiaban la actividad del partido en su área de influencia. Los partidos de notables no se adscribían a una corriente ideológica de un modo explícito, sino que se basaban en la defensa de unos intereses determinados, fueran sectoriales o, incluso, personales. Con la introducción del sufragio universal y la aparición de los partidos de masas, estos partidos tuvieron que modificar su estructura a fin de dar cabida a unas masas que ya empezaban a ser protagonistas del proceso político. Mantuvieron unos dirigentes que se articulaban en una red de notables, pero empezaron a contar con el apoyo de sectores más amplios de la sociedad.

A medida que se fue ampliando el derecho de sufragio aparecieron los partidos socialistas. Los partidos socialistas orientaron su organización hacia la participación masiva de todos aquellos sectores que hasta entonces habían estado marginados del sistema político y que ahora tenían la posibilidad de influir en el mismo. Este modelo de organización, abierto a la participación, es el propio de los partidos de masas. Tales partidos potenciaban al máximo el reclutamiento de nuevos miembros, entre otras razones porque ello les permitía financiarse mediante el sistema de cuotas de los afiliados. Ello comportó que individuos con una preparación escasa o nula entraran en el partido, individuos que el mismo partido se encargaba de educar y reciclar políticamente. Partidos muy marcados ideológicamente, disciplinados, jerarquizados y centralizados, con una actividad constante y un entramado organizativo que necesitaba de la dedicación exclusiva al partido de una parte de la militancia, lo que comportó el nacimiento de una burocracia con tendencias oligárquicas en el seno de los mismos.

A la distinción efectuada por Duverger sería necesario añadir un nuevo tipo de partido político, definido por Otto Kirchheimer, el denominado *catch all party* (Kirchheimer, 1980: 328). Según Kirchheimer, después de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición del Estado de bienestar, la reducción de las diferencias de clase, la legalización y constitucionalización de los partidos políticos, la financiación estatal de los mismos, la aparición y desarrollo de los medios de comunicación de masas y con el inicio de una época de desideologización y el abandono progresivo de una lucha política de clases muy marcada, surge en la vida política este tipo de partido. El *catch all party*, como su nombre indica, es un tipo de partido que tiene como finalidad conseguir el máximo número de electores, lo que comporta sacrifi-

car o minimizar sus rasgos ideológicos. Puesto que, desde un punto de vista ideológico, la sociedad es muy plural, para lograr el máximo número de votos y contar con un apoyo electoral casi ilimitado, estos partidos no pueden mantener una línea ideológica restrictiva sino que tienen que dirigirse a sectores muy amplios y diversos, diluir tanto como les sea posible sus características ideológicas y elaborar un mensaje basado en aspectos coyunturales que pueda ser aceptado por buena parte de la sociedad. La obsesión por el éxito electoral que se observa en estos partidos es evidente si se considera el reforzamiento y la promoción de sus líderes —hecho que a menudo comporta arrebatarse protagonismo a los militantes—, sus intentos de controlar al máximo los medios de comunicación, su voluntad de mantener contactos con distintos grupos de presión, el modo en que potencian su aparato propagandístico, y la elaboración de programas que son muy generales e incluso ambiguos con el objetivo de que puedan ser interpretados satisfactoriamente por todos aquellos sectores sociales —amplios y diferenciados— que el partido quiere captar. Son, pues, partidos populares, generalmente grandes, que priorizan la movilización electoral, rechazan la idea de un electorado de clase y, de este modo, pretenden mantenerse en el poder o llegar a él.

Rokkan fundamenta su tipología de los partidos en los ejes de conflicto o *cleavages* sociales que se producen paralelamente al proceso de formación de los estados nacionales y a la revolución industrial, con la convicción de que los grandes conflictos políticos históricos han influido decisivamente en la creación de los partidos políticos actuales (Rokkan, 1982). La clasificación realizada por Rokkan se basa, en consecuencia, en los elementos programáticos e ideológicos, a diferencia de la de Duverger, basada en los organizativos. Rokkan señala cuatro ejes de conflicto, los dos primeros debidos al proceso de formación de los Estados nacionales y los dos segundos a la revolución industrial, de los cuales surgirían ocho tipos de partido. El primer eje de conflicto sería el que se produce entre el centro y la periferia, entre las elites políticas de los nuevos Estados que quieren unificar la sociedad e imponerse a la periferia y los grupos sociales de la periferia que quieren mantenerse fieles a sus pautas de identidad, lo que comporta la aparición de partidos centralistas de ámbito estatal y de partidos de ámbito territorial más reducido, con voluntad regionalista, autonomista o independentista. Un segundo *cleavage* hace referencia a las relaciones entre Iglesia y Estado, a los conflictos entre la presencia y predominio de la Iglesia en el sistema político y la voluntad de secularizar la vida política, que comporta la aparición de partidos confesionales y de partidos aconfesionales o laicos. El tercer eje de conflicto, provocado por la industrialización, es el que se produce entre la ciudad y el campo, entre los intereses de los comerciantes e industriales y los intereses de los campesinos, que comporta la aparición de partidos urbanos defensores del sector secundario y de partidos agrarios defensores del sector primario. El cuarto y último *cleavage* separa el trabajo asalariado y el capital con la creación de partidos defensores de los propietarios y de partidos defensores de los trabajadores. Estas cuatro oposiciones político-sociales se habrían desarrollado de forma desigual en los diversos Estados, pero conviene indicar que la cuarta sería la que más partidos habría creado a lo largo de todo el siglo XX y la que más se habría utilizado para distinguir entre partidos de izquierda y de derecha.

Finalmente, otra clasificación de los partidos políticos que convendría resaltar es la que ha efectuado Angelo Panebianco (Panebianco, 1990: 107). La tipología de Pa-

nebianco se fundamenta en: 1) el modelo originario de partido, es decir, los factores que definen las características originarias de la organización; y 2) el concepto de «institucionalización», es decir, la forma y el grado de consolidación de la organización.

Por lo que se refiere al primer punto existen tres factores que contribuyen a definir las características originarias.

a) En primer lugar, el análisis del proceso inicial de creación del partido y del desarrollo de la construcción de la organización. De este análisis se desprenden tres supuestos:

- la penetración territorial: el modelo originario de partido se basa en un centro que controla y dirige el desarrollo de la periferia, las agrupaciones locales e intermedias del partido, hecho que favorece una organización centralizada;

- la difusión territorial: el modelo originario de partido surge por «generación espontánea», es decir, son las élites locales las que primero constituyen las agrupaciones locales del partido y luego son éstas las que se integran en una organización nacional, hecho que favorece una organización descentralizada;

- y la forma mixta: un cierto número de agrupaciones locales se constituye autónomamente en diversas zonas del territorio nacional y luego se unen a una organización nacional que, a su vez, creará nuevas agrupaciones locales allí donde no existan.

b) En segundo lugar, la presencia o ausencia de una institución externa que «patrocine» la creación del partido. Si existe, puede considerarse al partido como el brazo político de esta institución. Las lealtades al partido son entonces «lealtades indirectas», es decir, dirigidas primero a la institución y después al partido, y la fuente de legitimación de los líderes del partido es la institución externa —legitimación externa—, que dirige la lucha por el poder dentro del partido.

c) En tercer lugar, el carácter carismático o no de la formación del partido, es decir, si el partido ha sido creado a partir de un líder carismático que se convierte en el único elemento que justifica su existencia.

Por lo que se refiere al segundo punto, el concepto de «institucionalización», Panebianco considera que es un proceso mediante el cual la organización adquiere valor por sí misma, puesto que los valores y objetivos de aquellos que crearon el partido se incorporan plenamente a la organización. Los principales elementos que tienden a institucionalizar la organización son dos:

a) El desarrollo de los «intereses» en el mantenimiento de la organización. En una fase inicial, la organización debe distribuir «incentivos selectivos» a algunos de sus miembros —tales como la obtención de cargos, la posibilidad de competir y hacer carrera en el seno del partido—, lo que comporta diseñar la selección y el reclutamiento de las élites o cuadros dirigentes en cada uno de los niveles de la organización.

b) El desarrollo y la difusión de las lealtades organizativas. En este punto la organización distribuye «incentivos colectivos» —de identidad y fidelidad al partido— no sólo a sus miembros sino también al electorado que le es fiel.

Los partidos, pues, pueden clasificarse entre aquellos que experimentan un proceso de institucionalización y aquellos que no lo experimentan, que terminan desa-

pareciendo. Sin embargo, existen diversos grados de institucionalización, lo que permite situar a los partidos en un eje que va desde una institucionalización débil a una institucionalización fuerte. Por consiguiente, los partidos pueden clasificarse según el grado de institucionalización, que dependerá del tipo de modelo originario y del proceso de formación de partido. Inmediatamente, podemos preguntarnos cuáles son los baremos con los que podemos medir el grado de institucionalización de los partidos. Los más importantes son dos:

a) El grado de autonomía o dependencia en relación al ambiente que rodea la organización. La organización mantiene relaciones de intercambio con su entorno, del que recibe los recursos humanos y materiales necesarios para poder funcionar y, a su vez, tiene que ofrecer a cambio los recursos que genera la misma organización. La organización que controla este intercambio dispone de autonomía, mientras que una organización cuyos recursos estén controlados desde fuera es dependiente. Cuanta más autonomía exista más claras serán las fronteras de la organización; cuanto menos, más indefinidos serán estos límites. Una mayor autonomía implica, pues, una institucionalización mayor.

b) El grado de sistematización, es decir, de interdependencia entre las diversas partes de la organización. Mientras que la perspectiva anterior contemplaba la organización en relación a su intercambio con el exterior, ésta la contempla desde la perspectiva de su estructura interna. Existirá un grado de sistematización bajo si las subunidades internas de la organización tienen mucha autonomía, lo que permitirá que éstas controlen la financiación y el intercambio con el entorno. Un mayor grado de sistematización implica, en cambio, una fuerte interdependencia entre las diversas subunidades, provocada por un control centralizado de los recursos y de la relación con el entorno. A mayor sistematización, mayor homogeneidad organizativa, y a menor sistematización, mayor heterogeneidad organizativa. Una mayor sistematización comporta, pues, una institucionalización mayor.

Además, ambos baremos están relacionados, ya que si el grado de sistematización es bajo el grado de autonomía tenderá también a ser bajo, mientras que un elevado grado de sistematización tenderá a comportar una mayor autonomía respecto al entorno.

Así, los factores configuradores de los partidos pueden estudiarse de acuerdo con su grado de institucionalización. Una institucionalización fuerte comportará un grado elevado de desarrollo de la organización, una mayor homogeneidad orgánica de las subunidades organizativas, un sistema de ingresos basado en aportaciones regulares centralizadas y un predominio del partido sobre las organizaciones externas al mismo. Una institucionalización débil, en cambio, comportará una organización frágil y poco cohesionada, una falta de interrelación y una actuación autónoma y heterogénea de las diversas subunidades organizativas, una financiación discontinua e irregular, y una escasa relación o relación de dependencia con las organizaciones externas al partido. El grado de institucionalización también influye en la configuración de la «coalición dominante», las elites del partido. Una institucionalización débil comportará normalmente unas elites poco cohesionadas, divididas y la presencia de grupos internos organizados. Por el contrario, una fuerte institucionalización comportará unas elites cohesionadas, unidas y la existencia de grupos internos poco organizados.

Panbianco analiza también la relación entre modelo originario y grado de institucionalización. Así, si el modelo originario es por penetración territorial, se tenderá hacia una institucionalización fuerte y, si es por difusión, se tenderá hacia una institucionalización débil. La presencia de una organización externa que patrocine el partido comporta una institucionalización débil, mientras que su ausencia provoca el fenómeno contrario. Por lo que se refiere al partido creado alrededor de un líder carismático, o bien se da ausencia de institucionalización (al líder no le interesa la emancipación de la organización) o bien la institucionalización es muy fuerte (centralización, mucha cohesión de las élites, control de los recursos y de las relaciones con el exterior por parte del líder...).

VI. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El proceso de constitucionalización de los partidos ha sido un largo proceso que les ha permitido salir de la clandestinidad y ser reconocidos como pilares de los sistemas democráticos. Heinrich Triepel estableció las etapas siguientes en lo que concierne a la relación entre derecho y partidos políticos (Triepel, 1980: 187): una primera etapa de ignorancia e incluso rechazo explícito, que correspondería a las constituciones elaboradas desde el prisma de la teoría liberal, una teoría que consideraba al individuo como único sujeto político y a los partidos políticos como perturbadores y potencialmente destructores de la unidad y coexistencia pacífica de la sociedad y limitadores de la libertad de los individuos; una segunda etapa de mero reconocimiento legal de su existencia y funciones, originada por el desarrollo de la actividad parlamentaria y el protagonismo acentuado de unos procesos electorales que son cada vez más democráticos y proporcionales; y una última etapa en la que la regulación de los partidos políticos se convierte en necesaria y se introduce en los textos constitucionales, reconociéndose su protagonismo en la construcción de una sociedad democrática y su importancia en el funcionamiento de la maquinaria de los sistemas políticos democráticos.

En el primer tercio del siglo XX, la doctrina estaba dividida respecto a la necesidad de una regulación constitucional de los partidos políticos. El principal defensor de su regulación fue el jurista austríaco Hans Kelsen, quien, además de defender la necesaria existencia de los partidos y su centralidad en los sistemas políticos de «democracia real», consideraba que la falta de regulación de los mismos representaba la negación ciega de la realidad y un obstáculo para la democratización de los propios partidos. En cambio, el jurista alemán Heinrich Triepel, además de creer que los partidos políticos eran organizaciones que atacaban el parlamentarismo, consideraba que constituían fenómenos extraconstitucionales, que eran y tenían que seguir siendo ajenos al derecho.

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, a medida que se afianzaron los sistemas democráticos, cuando la figura de los partidos políticos empezó a ser introducida en unas constituciones discutidas y elaboradas por los propios partidos. La racionalización del Estado, visible en las nuevas constituciones democráticas, permitió que los partidos políticos, legitimadores de los sistemas de democracia representativa, dejasen de estar al margen del derecho. Sobre todo, fue en aquellos países que habían tenido regímenes fascistas —regímenes obsesionados

por la unificación nacional y por el control absoluto de la población — donde se introdujo primero la figura de los partidos en la constitución, como sucedió, por ejemplo, con la constitución italiana de 1947 y la alemana de 1949, que recogían la libertad de asociación y de creación de partidos políticos como un elemento básico para la formación de la voluntad política. Posteriormente, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos se extendió al resto de constituciones europeas y se crearía lo que se denomina un «Estado de partidos», es decir, un nuevo Estado democrático y representativo en el cual la relación de representación se basa en los partidos políticos y su actuación en el marco del sistema que componen los mismos. Cotarelo ha observado y analizado cómo en los países anglosajones los partidos son dejados al amparo de las relaciones privadas libres, a excepción de una ley que regula sus aspectos más importantes — como la financiación pública —, y cómo en los países de tradición jurídica basada en el derecho romano se tiende a una mayor regulación (García Cotarelo, 1985: 144).

En primer lugar, los preceptos constitucionales que hacen referencia a los partidos políticos reconocen su importancia política y social para la expresión del pluralismo político y para la formación y la manifestación de la voluntad popular, y su carácter de instrumentos fundamentales para la actividad política (como expone el art. 6 de la constitución española de 1978). En segundo lugar, existen algunas constituciones que establecen límites en relación a la libre creación de partidos políticos, aunque sea indirectamente a través de un régimen general de asociaciones (prohibición de crear asociaciones secretas, paramilitares o que persigan fines y utilicen medios tipificados como delitos, como recogen el art. 18 de la constitución italiana de 1947, el art. 9 de la constitución alemana de 1949 y el art. 22 de la constitución española de 1978). En tercer y último lugar, existen preceptos que exigen que los partidos políticos respeten la democracia y que su funcionamiento interno sea también democrático (como sucede en los arts. 49 de la constitución italiana de 1947, 21 de la constitución alemana de 1949, 4 de la constitución francesa de 1958, 29 de la constitución griega de 1975, 117 de la constitución portuguesa de 1976 y 6 de la constitución española de 1978). La delimitación del concepto de democracia interna de los partidos ha sido muy discutida. Según Cotarelo, lo que debe entenderse por funcionamiento democrático son ciertas normas y prácticas que garantizan la igualdad, centradas básicamente en el carácter electivo y renovable periódicamente de los órganos deliberantes del partido y en el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados (García Cotarelo, 1985: 158). La libertad de expresión y de discusión interna, la posibilidad de que puedan existir corrientes internas y que éstas tengan presencia en los órganos decisorios, y la formación de la voluntad del partido en congresos — que deben de representar equitativamente a la militancia —, son otros tantos baremos que sirven para medir la democracia interna de los partidos.

VII. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

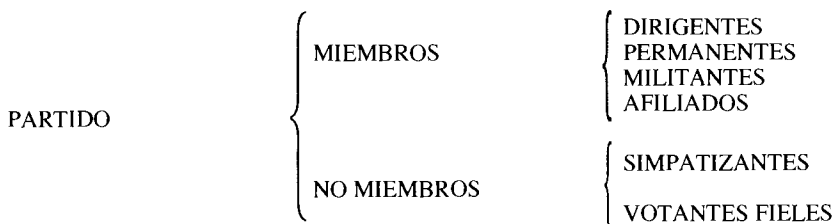
Como cualquier otro tipo de asociación, los partidos políticos necesitan organizarse internamente y crear una determinada estructura que les permita llevar a cabo sus funciones. Por más que inicialmente las estructuras organizativas de los diferentes partidos eran muy distintas, se han homogeneizado a medida que evolucionaban.

La base de cualquier partido político, como de cualquier creación humana, es el individuo. Según Molas, todos aquellos individuos relacionados con la esfera del partido están sujetos a clasificación (Molas, 1975: 108). La primera gran distinción se establecería entre aquellos que son miembros del partido y aquellos que no lo son. Por lo que respecta a los miembros del partido, nos encontramos en primer lugar con aquellos que simplemente son afiliados, que se limitan a pagar una cuota —normalmente mensual— y que no realizan ninguna o casi ninguna actividad en el seno de la organización. En segundo lugar, nos encontramos con los militantes que, además de cotizar, realizan un trabajo dentro del partido —asistir a las reuniones, colaborar en las campañas electorales, preparar los congresos del partido, preparar y asistir a los actos públicos del partido, etc.—. Dentro de este segundo grupo, Panebianco distingue entre aquellos que denomina «creyentes» —es decir, aquellos que participan guiados por un «incentivo colectivo», que se identifican con el partido y su ideología, son solidarios con el resto de los militantes y que luchan constantemente por la causa— y aquellos que denomina «arribistas» —es decir, aquellos que participan guiados por un «incentivo selectivo», relacionado con ambiciones materiales, de poder o de estatus y que buscan con egoísmo el beneficio propio— (Panebianco, 1990: 69). En tercer lugar, tenemos al grupo de los permanentes, aquellos individuos que trabajan de una manera estable en el partido y cobran un sueldo. Y en cuarto lugar tenemos finalmente a los dirigentes del partido —cuadros, líderes o elites—, que son los responsables principales del funcionamiento del partido y actúan de un modo tendencialmente oligárquico.

Aquellos que no son miembros del partido y que, sin embargo, están situados dentro de su esfera, pueden clasificarse de la siguiente manera: en primer lugar, los votantes fieles, es decir, los votantes que se limitan a votar al partido en las elecciones y que sólo se sitúan en la esfera del partido en este tipo de actos y no mantienen relación alguna con el partido entre elección y elección; en segundo lugar, los simpatizantes, es decir, aquellos que, además de votar al partido, defienden y en ocasiones difunden sus postulados, participan en algunos actos públicos que organiza el partido y lo ayudan económicamente de forma esporádica, sin que todo ello implique ningún compromiso formal. Desde un punto de vista numérico, el grupo de los votantes fieles es el más numeroso, seguido por los grupos de los simpatizantes, los afiliados, los militantes y los permanentes en orden decreciente, hasta llegar al reducido grupo de los dirigentes.

FIGURA N.º 1

Grupos de individuos relacionados con la esfera del partido



Es necesario indicar que la afiliación a los partidos ha disminuido en los últimos años. Las causas son diversas. En primer lugar, estarían relacionadas con la aparición del Estado de bienestar y la consiguiente homogeneización de las condiciones sociales, que ha comportado el enfriamiento de las encarnizadas luchas políticas llevadas a cabo por partidos muy identificados con determinadas clases sociales, partidos que requerían un elevado número de militantes y una alta participación de los militantes en los mismos. En segundo lugar, el hecho de que la principal financiación de los partidos sea pública, y de que no dependan como antes de la financiación de los afiliados, ha contribuido también a esta disminución. En tercer lugar, los afiliados o militantes han dejado de ser los protagonistas de la función socializadora y de captación de votos de los partidos, puesto que, con la aparición de los medios de comunicación de masas y la correspondiente potenciación de las figuras de los líderes, se ha comprobado la mayor efectividad de la comunicación de masas y el liderazgo para la difusión del mensaje político. Finalmente, tal vez sería necesario considerar el hecho de que la opinión pública parece tener una visión cada vez más negativa de los partidos políticos, debida básicamente a los abusos de poder y a la utilización de vías irregulares de financiación para hacer frente al gasto creciente que comporta la competencia electoral.

El partido, entendido como un conjunto de individuos dispersos por un territorio que actúan en una dirección determinada, necesita de algún tipo de organizaciones de base que agrupe sus miembros y los conecte con la esfera del partido. La organización de base, como señala Duverger, ha variado en el tiempo y es diferente según el tipo de partido.

El primer tipo de organización de base es el comité, que consta de un número reducido y selectivo de miembros. Al comité no le interesa aumentar la cantidad de sus miembros, sino que estos sean notables, personas con influencia, y que se renueven por medio de la cooptación. El ámbito de actuación del comité es una área geográfica reducida que normalmente coincide con la circunscripción electoral. Su función no es tanto difundir un mensaje ideológico determinado como captar electores, hasta el punto que puede afirmarse que el comité actúa sólo en los períodos electorales y que prácticamente desaparece entre elección y elección. Los comités se caracterizan por su independencia, descentralización y concentración de poder de decisión. Normalmente, la dirección del comité recae en los diputados, en aquellos miembros del partido que son representantes parlamentarios. El comité es la organización de base típica de los partidos de cuadros, partidos que se articulan mediante personalidades individuales influyentes.

El segundo tipo de organización de base es la sección, típica de los partidos socialistas, pero adoptada también por la mayoría de partidos de masas. El objetivo de las secciones es reclutar el máximo número de militantes, los cuales entran a formar parte de la sección que les corresponde según su lugar de residencia. El ámbito de actuación de la sección es el distrito o el municipio, según las dimensiones de la población. La sección desarrolla una intensa actividad política de modo permanente, actividad que comprende desde el reclutamiento constante de nuevos afiliados hasta su formación y educación (reuniones, debates, etc.). Cada sección, dado el elevado número de miembros que la componen, tiene una organización interna estable que forma parte, al mismo tiempo, de una estructura mucho mayor articulada de forma piramidal, la de todo el partido. La sección no está tan descentrali-

zada como el comité, puesto que su actuación se integra en un todo del cual depende. Mientras que el comité tiene una vida autónoma, la sección presenta una acusada dependencia de sus órganos superiores y se relaciona con más intensidad con las otras secciones.

Un tercer tipo de organización de base es la célula, prácticamente en desuso hoy en día. Organización de base propia de los partidos comunistas, agrupa a sus afiliados según el lugar de trabajo o profesión, lo que permite un enlace continuo entre los mismos y la discusión permanente sobre cuestiones relacionadas con el mundo laboral. El objetivo de la célula no es electoral sino de agitación, propaganda y formación política en el ámbito profesional, por lo que tiende a actuar conjuntamente con los sindicatos. El número de miembros de una célula es mucho más reducido que el de una sección con la finalidad de agilizar y aumentar la eficacia de una actuación que se desarrollaba habitualmente en la clandestinidad. A medida que se legalizaron los partidos comunistas, abandonaron la estructura basada en la célula y adoptaron el modelo de la sección.

Finalmente, un último tipo de organización de base es la milicia, propia de los partidos fascistas. Lo que caracteriza a la milicia es una estructura militar absolutamente jerárquica. Sus miembros son individuos muy disciplinados y cohesionados, entrenados militarmente y que se rodean de símbolos de identificación —banderas, escudos, uniformes, himnos, etc.—. Su movilización no es permanente, sino que, mediante entrenamientos periódicos, deben estar siempre preparados para obedecer cualquier orden proveniente de sus jefes. El número de individuos que forman parte de una milicia es muy reducido y sus objetivos no son electorales ni parlamentarios; quieren, al contrario, derribar el régimen democrático, lo que no significa que no puedan utilizar el parlamento y las elecciones para conseguirlo. Este tipo de organización de base, al igual que la célula, prácticamente ha desaparecido, aunque el resurgir de partidos de carácter fascista en Europa puede provocar su reaparición.

En la actualidad, los partidos políticos se estructuran mediante organizaciones de base similares al comité o la sección, que pueden ser territoriales o sectoriales y reciben distintos nombres. Todas las organizaciones de base, presentan una interdependencia mayor o menor, están conectadas entre sí y dependen de una estructura piramidal que está por encima de las mismas, compuesta de instancias intermedias superiores y unos órganos decisorios o ejecutivos. Las instancias superiores intermedias situadas entre las organizaciones de base y los órganos decisorios tienen normalmente un ámbito de actuación que se corresponde a la circunscripción electoral o a la división administrativa estatal, es decir, un ámbito que es superior al de las organizaciones de base e inferior al de los órganos decisorios centrales. Sus funciones principales son coordinar las organizaciones de base y garantizar que éstas apliquen las decisiones tomadas por los órganos superiores.

El órgano superior de los partidos es la asamblea general o congreso, formado por un número determinado de compromisarios o delegados que representan las diversas organizaciones de base y que se reúne de forma periódica. El número de delegados de cada organización de base que asiste a la asamblea general o congreso normalmente es proporcional a su número de afiliados y los delegados son elegidos por los miembros de la organización de base. La función principal de la asamblea general o congreso consiste en acordar las directrices políticas generales del partido y elegir el órgano ejecutivo permanente del partido, que será el órgano su-

perior del partido entre congresos. Este órgano elige a su vez un número más reducido de personas —los auténticos dirigentes del partido—, que tienen también funciones decisorias y ejecutivas, con la finalidad de agilizar y aumentar la eficacia del funcionamiento cotidiano del partido.

La estructura piramidal que hemos descrito es, a grandes rasgos, la que tienen en la actualidad la mayoría de los partidos políticos. Lo que diferencia a unas estructuras piramidales de otras es, entre otros elementos, el grado de autonomía de las organizaciones de base y su capacidad de participar en el proceso decisional del partido, el grado en el que se permiten corrientes o fracciones internas y, en definitiva, su democracia interna.

VIII. LA DIRECCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Puesto que la vida de los partidos depende cada vez más de lo que deciden sus órganos de dirección y no del debate y la discusión que realizan sus afiliados, es preciso dedicar un breve apartado a la dirección de los mismos. La centralización y concentración del proceso de toma de decisiones en un órgano director numéricamente reducido y el hecho de que este proceso no se efectúe desde los niveles inferiores a los superiores puede dar lugar a la existencia de tendencias oligárquicas y prácticas antidemocráticas, algo que es particularmente grave si se considera que una de las funciones de los partidos políticos es la de mecanismo de legitimación de los sistemas democráticos. Conviene analizar, pues, cómo se justifica esta concentración del proceso decisional en manos de una dirección reducida, qué consecuencias puede comportar este hecho y, en concreto, si ello puede poner en peligro la democracia interna de los partidos.

La dinámica derivada de la complejidad social obliga a que, en numerosas ocasiones, los partidos tengan que tomar decisiones con una cierta urgencia y sin un margen de tiempo suficiente para debatir tal decisión. Ello provoca que el proceso global que comportaría empezar un debate previo en las organizaciones de base hasta la decisión final en un órgano representativo —proceso necesario para satisfacer el requisito de democracia interna—, no sea operativo y que los que discutan y decidan sean aquellos que han sido elegidos para ocupar un lugar en los órganos de dirección centrales.

Sin embargo, además de la escasez de tiempo que implican las decisiones urgentes, algo que comporta necesariamente una división jerárquica del trabajo en el seno del partido, existen otras razones más importantes que provocan que los partidos dejen en un segundo plano la discusión política de sus afiliados. Toda organización, como observó Michels al formular su «ley de hierro de la oligarquía», se fundamenta en prácticas oligárquicas (Michels, 1983). Los líderes del partido se rodean de un pequeño número de personas que les son fieles y que, junto a ellos, constituyen una elite que decide la estrategia y la táctica del partido. Por consiguiente, los partidos pueden llegar a representar la voluntad de la respectiva elite y no la de sus afiliados.

Los dirigentes que constituyen la oligarquía del partido no surgen de la nada, sino que, al compararlos con el resto de miembros del partido, se caracterizan por ser individuos con unos conocimientos superiores, con mejores medios para am-

pliar estos conocimientos y seguir de cerca las actividades de la organización, con un mayor dominio de la práctica política y con más nexos con las élites de otros partidos y sectores sociales. En consecuencia, los dirigentes de los partidos, que no siempre deben ser vistos como un bloque ideológico homogéneo, son gente preparada, que ha seguido un *cursus honorum*. Son, según Michels, los únicos o casi los únicos que pueden dirigir al partido de una manera eficaz y exitosa, dado que la mayoría de los afiliados no disponen de la preparación o calificación suficiente para hacerlo. Esto, que Michels calificaba de «incompetencia de las masas», es lo que hace necesario el liderazgo, lo justifica e incluso provoca que sean las mismas masas quienes reclamen la existencia de un líder que las guíe y oriente políticamente. Según Panebianco, influido por la opinión de Michels, el grupo reducido de personas que detentan el poder —la «coalición dominante»— son aquellos que controlan, o controlan más, lo que denomina las «zonas de incertidumbre», es decir, los factores que permiten el desarrollo de las actividades vitales de la organización. Así, la «coalición dominante» controla las relaciones del partido con su entorno, los canales de información y comunicación del partido, la elaboración y la interpretación posterior de las reglas formales internas del partido, la financiación y el reclutamiento y promoción de la militancia. Además, la «competencia», es decir, la experiencia en el manejo de las relaciones político-organizativas internas y externas, debe ser reconocida por los demás como una cualidad de los dirigentes imprescindible para el buen funcionamiento de la organización y para ejercer ciertos roles dentro del partido (Panebianco, 1990: 83).

El liderazgo, la división del trabajo, la concentración de la dirección en unos pocos, la oligarquía, son fenómenos que pueden poner en peligro la democracia interna en los partidos políticos. Los partidos se presentan como organizaciones aparentemente democráticas, pero en el fondo son organizaciones teñidas de elementos «meritocráticos». Incluso en aquellos partidos que intentan evitar cualquier tipo de oligarquía encontramos elementos oligárquicos, como si ello fuera una consecuencia de su naturaleza intrínseca. No obstante, existen partidos donde se produce un mayor predominio de las tendencias oligárquicas y otros donde éstas son prácticamente inexistentes. El grado de oligarquía en el seno de los partidos políticos no sólo depende de su ideología, sino también de su magnitud. Son los partidos más grandes y con mayor presencia en las instituciones los que tienden a otorgar un poder mayor a sus líderes y a tener un funcionamiento interno menos democrático. En términos ideológicos, puede observarse que los partidos conservadores son los que tienden más a las prácticas oligárquicas, mientras que los partidos de izquierda son menos propensos a las mismas o, al menos, más inclinados a desarrollarlas de un modo más encubierto y sutil.

El poder de la cúpula dirigente se intenta reforzar incluso por medio de los congresos o asambleas —los órganos que teóricamente garantizan el funcionamiento democrático de los partidos—, promoviendo que se aprueben líneas de actuación definidas previamente por los líderes, procurando que salgan elegidos delegados poco conflictivos o continuistas, o filtrando las enmiendas a los documentos redactados por la dirección. Por consiguiente, el control democrático en el interior de los partidos es muy escaso y los líderes tienen un gran margen de discrecionalidad para orientar política y estratégicamente al partido sin tener que hacer demasiadas consultas ni concesiones al conjunto de los afiliados. Incluso cuando los líderes ago-

tan su vida política, son ellos mismos quienes acostumbran a elegir a sus sucesores por la vía de la cooptación y no a través de la consulta y elección por parte de las bases.

Según Michels, es prácticamente imposible no reconocer en el funcionamiento democrático de los partidos la existencia de elementos oligárquicos. Conviene evitar, sin embargo, que el grado de oligarquía llegue a aquel punto en el cual el líder se confunde con el partido y, al mismo tiempo, los intereses particulares del líder se confunden con los generales del partido. Los afiliados, sigue argumentando Michels, tienen que saber que el liderazgo es técnicamente necesario, puesto que la división del trabajo dentro del partido comporta, como en cualquier otra organización, encargar determinadas labores, entre ellas el liderazgo, a individuos concretos. Por consiguiente, el liderazgo no es necesariamente malo mientras exista en todos los afiliados una conciencia de su función y tengan la convicción de que los líderes deben ser controlados y de que existe la posibilidad de cambiarlos desde abajo en el caso que su actuación suponga un conflicto con los intereses de la base, de la mayoría de los afiliados —aunque, para Michels, el cambio sólo comportaría la sustitución de un grupo oligárquico por otro, pero no la desaparición de las prácticas oligárquicas—.

Finalmente, es necesario indicar que, en el caso de los partidos que tienen responsabilidades de gobierno, las decisiones sobre la línea política que debe expresar el programa del partido no sólo se toman lejos de los militantes, sino que además tales decisiones tienden a desplazarse desde las elites del partido a las elites de la administración. No son los militantes ni los dirigentes los que definen en última instancia las líneas de actuación políticas del partido, sino aquellos que tienen cargos políticos dentro de la administración, es decir, los que elaboran y seguirán elaborando, si el partido obtiene de nuevo el apoyo necesario por parte de los electores, las políticas públicas que afectan a la sociedad en su conjunto.

IX. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos, como cualquier tipo de asociación, necesitan recursos económicos para llevar a cabo sus actividades. Si bien en un principio la cuantía de tales recursos no tenía por qué ser muy elevada, a medida que los partidos se fueron convirtiendo en protagonistas del sistema político, adoptaron un funcionamiento empresarial y, sobre todo, dieron una importancia cada vez mayor a las contiendas electorales —al marketing y a las nuevas técnicas de propaganda política—, los recursos económicos que se necesitaban para obtener representación parlamentaria eran cada vez mayores. Actualmente, un partido político sin medios económicos o con medios muy escasos está condenado al fracaso electoral y, por consiguiente, condenado a la condición de partido testimonial.

Los partidos políticos necesitan, asimismo, sostener sus estructuras organizativas, lo que implica edificios, locales, personal que trabaje exclusivamente para el partido, material de trabajo para este personal, publicidad en los medios de comunicación durante las campañas electorales, infraestructura y espacios para poder realizar actos electorales y congresos, capacidad técnica para elaborar el programa electoral y difundirlo entre los electores, contacto constante por correspondencia con los afiliados, edición de revistas y material gráfico de todo tipo, etc. La capa-

cidad financiera para cubrir todos estos gastos es determinante para obtener unos buenos resultados electorales y, por consiguiente, para alcanzar el poder político. Es por esta razón por la que la financiación de los partidos políticos es una cuestión vital para su misma supervivencia y, paralelamente, un factor de desigualdad para la competencia electoral, que en un sistema democrático debería fundamentarse en la igualdad de oportunidades.

El origen de la financiación de los partidos puede ser privado o público. Por lo que respecta a la financiación privada, ésta se compone en primer lugar de las cuotas que los afiliados pagan periódicamente. Normalmente, los miembros del partido pagan una cantidad mensual que, de acuerdo con los estatutos del partido, puede ser la misma para todos o proporcional a los ingresos económicos. Éste es un tipo de financiación tradicional muy extendido, y los primeros en utilizarlo fueron los partidos de masas, es decir, partidos con un alto sentido de identificación grupal. Sin embargo, el sistema de cuotas ha pasado de ser un sistema eficaz de financiación de los partidos a ser un acto periódico y simbólico de apoyo al partido. Actualmente, en plena crisis de afiliación, las cuotas que pagan los afiliados son por lo general muy escasas y a menudo irregulares. Y si anteriormente los partidos políticos, particularmente los de izquierda, sancionaban o expulsaban a aquellos que no pagaban la cuota correspondiente, hoy en día las acciones para regularizar los pagos son mínimas, sea porque el sistema de cuotas ha perdido la importancia que tuvo, sea porque ha sido sustituido por la financiación pública en un contexto donde los gastos han crecido de una manera desmesurada, sea porque los partidos están más interesados en tener un elevado nivel de afiliación que en exigir un alto grado de compromiso económico a sus afiliados.

En segundo lugar, la financiación privada se compone de los donativos de los mismos afiliados o de simpatizantes. Los donativos se diferencian de las cuotas por los sujetos, puesto que éstos pueden ser personas no afiliadas al partido o personas jurídicas; por las cuantías, puesto que son normalmente más elevadas, y por su falta de periodicidad. Los donativos han sido una vía de financiación tradicional de los partidos y eran una práctica común en los primeros partidos de notables. Actualmente, casi todos los partidos reciben donativos, pero debe subrayarse que la financiación de este tipo suele ser más frecuente y generosa en los partidos conservadores que en los de izquierda, dado que los afiliados y simpatizantes de los primeros acostumbran a tener mayores recursos económicos. Es a través de los donativos como los partidos pueden resolver sus problemas de liquidez, sobre todo en los períodos electorales, que es cuando las dificultades de liquidez se manifiestan de un modo más acuciante. Los donativos comportan el peligro de que aquellos que los realizan puedan ejercer algún tipo de control o influencia sobre el partido, con la consiguiente merma de su independencia. Por este motivo, los partidos casi nunca hacen públicas las cuantías de los donativos ni los nombres de las personas o grupos que los efectúan.

Una tercera vía de financiación privada son los beneficios que los partidos obtienen de la gestión de empresas o negocios y de la explotación de su propio patrimonio. La clase de empresas gestionadas por los partidos acostumbran a ser editoriales, así como fundaciones dedicadas a la investigación de cuestiones relacionadas con el partido. Tanto las unas como las otras tienen como objetivo principal la propaganda y la difusión del ideario del partido y no la obtención de grandes sumas (en

este sentido, cabe señalar que la prensa editada por los partidos suele ser deficitaria). Los partidos también obtienen ingresos a través de fiestas, loterías, sorteos, etc.

Una última vía de financiación privada son los préstamos y créditos que los partidos obtienen de las entidades bancarias, sobre todo en períodos previos a la celebración de elecciones. Aunque este tipo de financiación es evitada por los partidos a causa de sus elevados costes financieros, actualmente existen un notable número de partidos endeudados con entidades bancarias a causa de los cortos intervalos de tiempo entre elección y elección, lo que dificulta la reducción de sus déficits. La facilidad para acceder a créditos puede estar en relación con la ideología —los partidos conservadores, por ejemplo, tienen mejores relaciones con el mundo del capital— y con las expectativas electorales, puesto que a mejores expectativas, más seguridad de recuperación del préstamo o crédito gracias a la financiación pública que el partido recibirá posteriormente.

La principal vía de financiación de los partidos políticos es, sin embargo, la pública. En primer lugar, los partidos pueden recibir algún tipo de subvención estatal según los resultados electorales obtenidos (por número de votos, por número de escaños) a fin de financiar la campaña electoral y, una vez dentro del parlamento, a fin de sufragar los gastos generados por el funcionamiento ordinario de la actividad parlamentaria. Asimismo, el sueldo que reciben los cargos públicos del partido puede convertirse en una fuente de financiación en la medida que muchos partidos se quedan con una parte del mismo como contribución del cargo público al partido. También pueden considerarse como financiación pública la cesión de locales públicos para efectuar actos de campaña, los espacios gratuitos en los medios de comunicación, el aligeramiento de cargas fiscales directas o indirectas, etc. Los partidarios de la financiación pública consideran que ésta garantiza la estabilidad de los partidos y que, en consecuencia, garantiza también la del sistema político, puesto que con la financiación pública se facilita que los partidos puedan llevar a cabo unas funciones que difícilmente podrían ser asumidas con el único concurso de la precaria e intermitente financiación privada. Además, argumentan que la financiación pública es más equitativa, es más fácil de controlar que la privada y sirve para evitar las desigualdades entre las diversas fuerzas políticas, así como que se recorra a métodos de financiación ilegales.

X. EL SISTEMA DE PARTIDOS

Hasta este momento hemos analizado los partidos individualmente, considerados como unidades que tienen unas características propias que los definen. Como hemos visto, sin embargo, la razón de ser de los partidos políticos es que actúan en el marco de un sistema político, de una estructura institucional, dentro de la cual coexisten, actúan conjuntamente y establecen relaciones de competencia: los partidos constituyen lo que se denomina un «sistema de partidos».

Existen diversos factores que influyen en la configuración de un sistema de partidos: históricos, geográficos, étnicos, religiosos, económicos, sociales, culturales, lingüísticos, ideológicos, etc. El peso de cada uno de los factores puede variar de un sistema político a otro, pero la configuración definitiva de un sistema de partidos depende necesariamente de los filtros jurídicos y, sobre todo, del cedazo de la norma-

tiva electoral. Un ejemplo de filtro jurídico es la exigencia de diversos requisitos formales y de contenido para crear un partido político (redacción de unos estatutos, no perseguir unos fines ni utilizar unos medios tipificados como delito, inscripción en un registro, etc.), requisitos sin los cuales un partido no puede actuar o sólo puede hacerlo ilegalmente. Asimismo, parece evidente que el régimen electoral —el sistema de escrutinio y de transformación de votos en escaños— influye directamente en la configuración del sistema de partidos, puesto que los sistemas electorales no son neutrales y establecen requisitos adicionales, no para la formación de los partidos pero sí para su presencia en las instituciones. Duverger, que considera los sistemas electorales como un elemento decisivo para la configuración del sistema de partidos, señala que el hecho de que el sistema electoral sea mayoritario o proporcional comporta sistemas de partidos diversos o, más concretamente, influye en el número de partidos que configuran el sistema de partidos (Duverger, 1981: 232). Duverger intenta demostrar empíricamente como los sistemas electorales mayoritarios —aquellos que persiguen reforzar la presencia parlamentaria de la mayoría electoral, limitando o negando incluso la representación de las minorías— son disuasorios para que los partidos más pequeños se presenten a las elecciones, puesto que les deja fuera en caso de que se presenten. En cambio, los sistemas proporcionales —aquellos que quieren establecer una relación equitativa entre fuerza electoral y fuerza parlamentaria, entre votos obtenidos y escaños— no son tan filtrantes como los mayoritarios y permiten la presencia de un mayor número de partidos en las instituciones públicas. Sin embargo, estas tendencias no pueden considerarse de forma aislada, sino que conviene relacionarlas con otros elementos que configuran los sistemas electorales. Así, la tendencia a la mayor o menor presencia de partidos puede ser más acusada según la barrera mínima establecida o según la magnitud de las circunscripciones, es decir, el número de representantes que pueden elegirse en cada circunscripción (Rae, 1977). Lo que parece evidente es que los sistemas electorales y los elementos que los configuran mediatizan o manipulan de alguna manera la opinión de los ciudadanos manifestada en el ejercicio del derecho de sufragio.

Para confeccionar una tipología de los sistemas de partidos pueden utilizarse factores diversos, como los ideológicos, el número de partidos, su dimensión, las posibles alianzas, etc. Así, Duverger utiliza un criterio de clasificación numérico, que diferencia entre sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas. Los sistemas de partido único, en los que un único partido monopoliza la actividad política, se basan en la falta o la limitación del pluralismo político, en la confusión entre partido y Estado, en una ideología rígida que pretende influir directamente en todos y cada uno de los individuos que componen la sociedad y en la existencia de una elite privilegiada que controla y reprime al resto. En los sistemas bipartidistas, si bien pueden existir más de dos partidos, son dos partidos los que predominan: uno que está en el gobierno y dirige la acción política y otro que está en la oposición criticando al primero y preparándose para relevarlo. Finalmente, los sistemas multipartidistas se caracterizan por la existencia de más de dos partidos predominantes o con capacidad para influir en la formación de mayorías parlamentarias y gubernamentales por medio de alianzas con otros partidos.

Una tipología más refinada que la anterior es la formulada por Sartori (Sartori, 1980). Sartori considera que clasificar los sistemas de partidos por el número es insuficiente, a pesar de que este dato sea importante para conocer el grado de frag-

mentación política, y que es necesario conocer la fuerza e importancia real de cada uno de los partidos en el sistema. La fuerza de un partido debe buscarse, en primer lugar, en su fuerza electoral, que se traduce en la fuerza parlamentaria de los escaños obtenidos; en sus «posibilidades de coalición» con otros partidos, es decir, en su capacidad para ser miembros potenciales de una mayoría gubernamental; y en la importancia de sus «posibilidades de chantaje», es decir, si su existencia puede variar la táctica y la dirección de la competencia de los otros partidos. Teniendo en cuenta los criterios expuestos, Sartori distingue los siguientes tipos de sistemas de partidos:

1) *Sistemas de partido único*. Sistemas de partidos en los que sólo existe un partido, que monopoliza el poder político y no permite la existencia de otras fuerzas políticas. Los sistemas no democráticos de partido único pueden ser más o menos represivos y, de acuerdo con su grado de represión, pueden subclasificarse.

En primer lugar, existirían los sistemas unipartidistas totalitarios, aquellos en los que el partido que gobierna utiliza más la represión. El partido único se caracteriza por tener una fuerte carga ideológica que quiere imponer a toda la sociedad, por su voluntad de politización, penetración y control de todos los estratos sociales e, incluso, de la vida personal de los individuos, y por la destrucción de cualquier grupo —por pequeño o insignificante que sea— que disienta de la línea ideológica oficial.

En segundo lugar, existirían los sistemas unipartidistas autoritarios, que, a diferencia de los totalitarios, se caracterizarían por no tener una ideología fuerte ni un afán de penetración en todos los ámbitos públicos y privados de la sociedad, pese a que el partido utilice los instrumentos que le otorga el hecho de tener el poder político para poder controlar a la sociedad. El control se dirige, fundamentalmente, a la prohibición y limitación de las actividades políticas que se desvían de la línea marcada por el partido, pero sin que haya una preocupación excesiva en relación a la existencia de grupos situados al margen de la esfera política.

En tercer y último lugar, existirían los sistemas unipartidistas pragmáticos. En ellos, un partido poco ideologizado y poco cohesionado, que basa su actividad política en criterios prácticos y de eficacia, se sitúa por encima del poder político. La sustitución de una mentalidad ideológica por otra de práctica provoca que el sistema político sea más flexible y más pluralista y que, por consiguiente, exista una cierta apertura que permite la constitución de grupos políticos con un grado limitado de disidencia. El objetivo del partido único es absorber los pequeños grupos o pactar con ellos y el sistema, en su conjunto, es el menos represivo de los unipartidistas.

2) *Sistemas de partido hegemónico*. Este tipo de sistema de partidos permite la existencia de otros partidos pero no permite la competencia política para el ejercicio del poder. Existe un partido que tiene el monopolio del poder político y otros partidos que, si bien son legales, no pueden alcanzarlo nunca. Los partidos periféricos o satélites sirven para dar una imagen de pluralismo político, pero la igualdad es en realidad inexistente, puesto que no se dan posibilidades de alternancia o rotación en el poder. Si bien los otros partidos pueden llegar a obtener representación parlamentaria, no pueden llegar nunca a participar en el proceso de decisión sobre las políticas públicas que se realizarán ni ejercer un control político sobre la acción del gobierno. Paralelamente, el partido hegemónico tiene la voluntad de cooptar a aquellos pequeños partidos con más fuerza potencial y, si ello no es posible, los re-

prime o limita la fuerza de los mismos a través de un sistema electoral con unas barreras mínimas muy elevadas, de distritos electorales confeccionados de acuerdo con los intereses del partido que tiene el poder (*gerrymandering*) e incluso del falseamiento de los resultados electorales.

3) *Sistemas de partido predominante*. Los sistemas de partido predominante se caracterizan por la existencia de un partido que obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta, en un marco donde se da el pluralismo político. El partido predominante, en consecuencia, puede dejar de serlo en cualquier momento, puesto que está permitida la competencia del resto de partidos para el ejercicio del poder sin limitaciones y, por consiguiente, es posible —aunque poco probable— que se produzca un cambio de preferencias de los electores que modifique la mayoría parlamentaria y gubernamental. Si el principal partido obtiene la mayoría parlamentaria absoluta es únicamente gracias al apoyo de los electores, al sistema electoral y al escaso eco o poca eficacia del resto de formaciones, sin que exista manipulación del procedimiento o falseamiento de los resultados.

Al definirlo, Sartori no especifica el período de tiempo para que un sistema pueda considerarse de partido predominante. No obstante, considera que el hecho de obtener tres mayorías absolutas consecutivas puede tomarse como un indicador suficiente si se cumple alguno de los siguientes requisitos: que haya estabilidad del electorado, que el umbral de la mayoría absoluta sea superado con creces o que exista una gran diferencia entre los porcentajes de escaños obtenidos por el primer partido y el segundo.

4) *Sistemas bipartidistas*. Los sistemas bipartidistas son aquellos que se caracterizan por la existencia de dos partidos principales (estructura bipolar), que consiguen la práctica totalidad de los escaños sumados, y por una diferencia muy reducida en número de escaños entre los dos. De acuerdo con los resultados electorales, gobierna uno u otro sin necesidad de formar coalición con un tercer partido, lo que implica que los electores tienen una influencia directa en la determinación del partido que tiene que gobernar. Ni el partido principal que está en la oposición ni el resto de los partidos —mucho más pequeños— pueden impedir los gobiernos monocolors y, mientras el partido principal de oposición puede llegar a estar en condiciones de formar gobierno, el resto de partidos no tiene nunca tal posibilidad. El gobierno formado por un solo partido y la expectativa de alternancia son, pues, las dos características principales del bipartidismo: sólo consigue la mayoría absoluta uno de los dos partidos que están en condiciones de hacerlo, que gobierna en solitario, mientras que el otro tiene la expectativa de sustituirlo.

En los sistemas bipartidistas, la competencia electoral es centrípeta, es decir, los dos partidos centran sus esfuerzos en conseguir el voto del electorado situado entre los dos partidos, que es el electorado que puede hacer decantar el fiel de la balanza de la mayoría absoluta hacia un lado u otro. Normalmente, pues, el bipartidismo hace que los partidos principales se acerquen y moderen sus posturas ideológicas para captar el voto fluctuante del votante intermedio. Si la distancia entre los dos partidos principales es muy grande, el sistema bipartidista puede ser disfuncional socialmente, mientras que en sociedades más consensuales y con menor polariza-

ción ideológica el sistema bipartidista funciona de un modo más efectivo y el relevo en el gobierno no conlleva trastornos sociales.

5) *Sistemas de partidos de pluralismo limitado o moderado.* Son sistemas de partidos en los cuales el número de partidos importantes oscila, aproximadamente, de tres a cinco. En los sistemas de pluralismo limitado, a diferencia de los bipartidistas, los gobiernos acostumbran a ser de coalición —no determinados directamente por los electores—, puesto que ninguno de los partidos consigue los escaños necesarios para tener la mayoría absoluta. No obstante, en tales sistemas pueden darse gobiernos de un solo partido, que acostumbran a ser débiles y poco estables. Normalmente, existen dos alternativas de coalición, lo que permite hablar, como en el caso de los sistemas bipartidistas, de un sistema de partidos con una estructura bipolar, compuesta de coaliciones alternativas y no de partidos alternativos. Por consiguiente, se trata de sistemas con alternancia de coaliciones y no con alternancia de partidos.

En los sistemas de pluralismo limitado se produce también una competencia electoral centrípeta, puesto que la tendencia es buscar el voto del electorado situado entre las dos posibles coaliciones. Otras semejanzas con los sistemas bipartidistas son la existencia de una oposición unilateral —a la izquierda o a la derecha del gobierno— y la tendencia, originada por la competencia centrípeta, a reducir las distancias ideológicas entre los partidos, a que las políticas sean moderadas y a que no existan partidos antisistema importantes.

6) *Sistemas de partidos de pluralismo polarizado o extremo.* Según Sartori, los sistemas de pluralismo extremo se producen cuando existen cinco, seis o más partidos políticos importantes y distanciados ideológicamente. Como sucede en los sistemas de pluralismo limitado, ningún partido obtiene la mayoría absoluta de escaños y, por consiguiente, la tendencia dominante es la formación de gobiernos de coalición. Existen asimismo diversas coaliciones posibles, pero casi todas tienden a excluir los partidos situados en los extremos y a girar alrededor del partido o partidos situados en el centro, que casi siempre son componentes esenciales de una coalición más amplia. En consecuencia, debe hablarse de oposiciones bilaterales —tanto a la izquierda como a la derecha de la coalición de partidos que está en el gobierno—, oposiciones que difícilmente pueden aunar sus fuerzas y que, a causa de su extremismo, casi nunca pueden entrar a formar parte de un gobierno de coalición. Ello puede comportar la existencia de oposiciones irresponsables, puesto que la imposibilidad casi absoluta de llegar a ejercer el poder político puede conducir a que estos partidos hagan reivindicaciones o promesas inalcanzables. Asimismo, es frecuente que los sistemas de pluralismo extremo cuenten con partidos antisistema.

La estructura de este tipo de sistemas, a diferencia de los dos anteriores, no es bipolar —dos partidos o dos posibles coaliciones—, sino que la existencia de múltiples partidos importantes provoca que la estructura sea multipolar. En definitiva, los sistemas de pluralismo extremo conducen a políticas que también son más extremas, a que exista una mayor distancia ideológica entre los partidos y a una mayor polarización de la opinión pública.

Como nota final, convendría subrayar que todos los sistemas de partidos son tendencialmente estables, puesto que los factores que los configuran y que pueden

contribuir a su modificación acostumbran a depender de pocas variables, casi siempre relacionados con un sólo ámbito: la geografía, la lengua, la cultura, la religión, la ideología, la economía, la normativa electoral, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLINI, S., y MAIR, P. (eds.): *Party Politics in Contemporary Western Europe*, Frank Cass, Londres, 1984.
- BEYME, K. von: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.
- BLANCO, R. L.: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.
- BUDGE, I.; CREWE, I., y FARLIE, D. (eds.): *Party Identification and Beyond*, John Wiley, Londres, 1976.
- BUDGE, I., y KEMAN, H.: *Parties and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
- CACIAGLI, M.: *Elecciones y partidos en la transición española*, CIS/Siglo XXI, Madrid, 1986.
- CASTILLO, P. del: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS/Siglo XXI, Madrid, 1985.
- CHARLOT, J.: *Les partis politiques*, Armand Colin, París, 1971.
- DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- EASTON, D.: *Analyse du système politique*, A. Colin, París, 1974.
- ELDERSEVELD, S. J.: *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Rand McNally, Chicago, 1964.
- ERSTEIN, L. D.: *Political Parties in Western Democracies*, Transaction Books, New Brunswick, 1980.
- GARCÍA COTARELO, R.: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.
- GARCÍA PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona, 1980.
- GUNTHER, R.; SANI, G., y SHABAD, G.: *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*, CIS, Madrid, 1986.
- KIRCHHEIMER, O.: «El camino hacia el partido de todo el mundo», en K. LENK y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- KLINGEMANN, H. D.; HOFFERBERT, R. I., y BUDGE, I.: *Parties, Policies, and Democracy*, Westview Press, Oxford, 1994.
- KRAEHE, R.: *Le financement des partis politique*, PUF, París, 1972.
- LA PALOMBARA, J., y WEINER, M. (eds.): *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.
- LENK, K., y NEUMANN, F. (eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- LIPHART, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- LINZ, J. J., y MONTERO, J. R. (comps.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996.
- MICHEL, R.: *Los partidos políticos*, 2 vols., Amorrortu, Buenos Aires, 1979.
- MOLAS, I.: *Los partidos políticos*, Salvat, Barcelona, 1973.
- NEUMANN, S. (ed.): *Partidos políticos modernos*, Tecnos, Madrid, 1965.
- OFFE, C.: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.
- OSTROGORSKI, M.: *La démocratie et les partis politiques*, Seuil, París, 1979.
- PANEBIANCO, A.: *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990.
- PASQUINO, G. (ed.): *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid, 1988.
- RAE, D. W.: *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977.
- ROKKAN, S.: *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bolonia, 1982.
- SARTORI, G.: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1980.
- SEILER, D. L.: *Les partis politiques*, Armand Colin, París, 1993.
- SIVINI, G. (ed.): *Sociologia del partiti politici*, Il Mulino, Bolonia, 1971.
- TRIEPEL, H.: «Derecho Constitucional y Realidad Constitucional», en K. LENK y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- VEGA, P. de (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, EDICUSA, Madrid, 1977.
- WARE, A.: *Political Parties and Party Systems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

4. LOS SISTEMAS ELECTORALES

XAVIER TORRENS

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Funciones de las elecciones.—II. Evolución y características del sufragio democrático. 1. Universal. 2. Libre. 3. Igual. 4. Directo. 5. Secreto.—III. Electorado y proceso electoral. 1. Condiciones para ejercer el derecho de voto. 2. Etapas del proceso electoral.—IV. Componentes del sistema electoral. 1. Circunscripción electoral. 2. Forma de la candidatura. 3. Estructura del voto. 4. Barrera legal. 5. Fórmula electoral. A) Fórmulas mayoritarias. B) Fórmulas proporcionales.—V. Tipología de los sistemas electorales. 1. Consecuencias políticas del sistema electoral. 2. Sistema mayoritario. 3. Sistema proporcional. Bibliografía.

Las elecciones tienen una gran trascendencia política y dan a la democracia una impronta particular: suponen el reconocimiento de la voluntad popular en el quehacer político y abren el acceso en libertad al poder institucional y a su ejercicio. En efecto, las elecciones constituyen una práctica sustancial y consustancial de las democracias. Son uno de los elementos dominantes del proceso político, donde la ciudadana o el ciudadano, en su condición de elector, desempeña uno de los roles fundamentales como actor político. Y esto por la simple razón de que el sistema electoral es un instrumento situado entre las preferencias políticas de los votantes reflejadas en los resultados electorales y su concreción en las instituciones políticas. De ahí que el sistema electoral constituya la regla de juego de la elección democrática de los partidos en liza, generando la conversión de los partidos electorales (los partidos que se presentan a las elecciones) en el subsiguiente sistema de partidos (aquellos partidos que obtienen representación).

I. FUNCIONES DE LAS ELECCIONES

Las elecciones generan grandes efectos en el sistema político: producir representación, producir gobierno y producir legitimación (De Carreras y Vallès, 1977). Una relación más pormenorizada de sus funciones (Harrop y Miller, 1987) comprende: proporcionar representación, ofrecer una elección, producir gobierno, influir sobre las políticas, otorgar mandatos, agregar legitimación, consolidar las elites, formar a los votantes e influir en los partidos. A continuación se formula una nueva tipología que tiene en cuenta las citadas anteriormente junto con el compendio elaborado por Nohlen (1981, 1994). Esta nueva sistematización incluye el siguiente elenco de funciones que pueden tener unas elecciones democráticas (ver Cuadro 1):

1) *Generar participación.* Una de las diferencias fundamentales entre las democracias y las dictaduras radica, respectivamente, en el desarrollo o la anulación de canales de participación en las decisiones políticas. El proceso electoral posibilita la resolución pacífica de los conflictos sociales a través de la mediatización de las instituciones políticas. No obstante, la participación política no se restringe a los partidos. La sociedad dispone de otros cauces de participación como son los movimientos sociales y los grupos de interés, también actores políticos. Debemos discernir términos. El concepto de participación política no se agota en la noción de participación electoral y ésta, a su vez, supera los confines de la votación en los comicios electorales. En palabras de Gianfranco Pasquino (1988), «casi todos los autores coinciden en el hecho de que la participación electoral no es más que una de las modalidades de participación política y quizás ni siquiera la más importante [...]. Además, la participación electoral puede constituir tanto el momento culminante de un conjunto de otras actividades de participación política como el momento inicial, casi una condición previa de posteriores actividades de participación política.» La participación electoral no se ciñe ni mucho menos al ejercicio del voto, bien que sea su principal elemento constitutivo y muchos ciudadanos circunscriban su participación a él. Las elecciones son el mecanismo que permiten escoger entre unas elites políticas y otras y entre unos programas.

CUADRO N.º 1

Funciones de las elecciones democráticas

1. *Generar participación.*
 - a) Expresar en votos las preferencias políticas del electorado.
 - b) Elegir entre programas políticos distintos.
 - c) Ejercer influencia política.
2. *Producir representación.*
 - a) Seleccionar y elegir a elites políticas y sus líderes.
 - b) Otorgar un mandato representativo fundado sobre una base electiva.
 - c) Reflejar el pluralismo de la sociedad en el seno de las instituciones políticas.
3. *Proporcionar gobierno.*
 - a) Crear un apoyo político que sustente el gobierno.
 - b) Crear una oposición parlamentaria que controle el gobierno.
 - c) Establecer la orientación general de las políticas públicas.
4. *Ofrecer legitimación.*
 - a) Contribuir a la socialización política y la formación de la cultura política del electorado.
 - b) Establecer comunicación política mediante la interacción entre la opinión pública y la elite política.
 - c) Legitimar el sistema político, el sistema de partidos y el gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

La contienda electoral es un momento decisivo para ejercer influencia política. Los candidatos intentan recabar el apoyo de los electores para llevar a cabo su actuación política, ofreciendo una elección entre programas políticos distintos. El proceso electoral influye en el establecimiento de la agenda de temas que forman par-

te del debate político, sea con la inserción de nuevos temas en la agenda pública, así como su consolidación, eliminación o jerarquización. Los electores pueden transmitir sus demandas a quienes ostentarán el poder de decisión política.

Los resultados electorales vinculan las preferencias políticas del cuerpo electoral con las instituciones políticas. Además, tienen consecuencias de relieve sobre la configuración y el desarrollo del sistema de partidos y tienen una influencia política que dominará durante la legislatura siguiente en la interacción de los actores políticos.

2) *Producir representación.* En las democracias la titularidad del poder corresponde a los individuos que conforman la sociedad. No obstante, cabe distinguir entre la titularidad y el ejercicio del poder. Esta disyunción nos lleva al concepto de representación. En los sistemas políticos actuales, cuya organización es compleja, se hace ineludible la democracia representativa, dada la inviabilidad de que todos los ciudadanos participen diariamente en todas las decisiones públicas. Ello no obsta para que se pueda ahondar en la democracia participativa como es el caso del referéndum, la iniciativa legislativa popular u otros mecanismos de democracia directa. Así pues, en función de su autoridad, los cargos elegidos toman decisiones en nombre de la sociedad, pues la representación emana de la voluntad popular surgida de las elecciones. Esto es, el proceso electoral desempeña un papel decisivo en el proceso de selección y renovación de los representantes políticos. Un reclutamiento, el de las elites políticas, que viene condicionado en gran parte por la estructura organizativa de los partidos. Los votos se emplean para producir de forma pacífica la rotación de las elites en el poder, a quienes se les confiere un mandato electoral. Asimismo, el ejercicio del poder de los gobernantes es mantenido o revocado después de unas elecciones.

La elección de un cuerpo de representantes que actúen en nombre de la colectividad nos lleva a una representación que refleje unos intereses sociales heterogéneos y conflictivos. De este modo, el pluralismo político de la sociedad estará presente en el seno de las instituciones, un hecho que no sucede cuando las elites políticas se sustentan sobre bases no electivas y el poder deriva de la religión o la coerción militar.

3) *Proporcionar gobierno.* En una democracia los aspirantes al gobierno requieren obtener el apoyo — sea parlamentario, sea presidencial — que surge de unas elecciones en las que los ciudadanos expresan sus opciones individuales. Los electores eligen el gobierno de forma indirecta. En los sistemas parlamentarios, escogen los diputados que tomarán una decisión sobre quién ocupará la presidencia del gobierno. En los sistemas presidenciales, eligen directamente a la persona que será titular de la presidencia del ejecutivo, quien configurará el gobierno. Y frente al poder ejecutivo, las elecciones generan unos adversarios políticos, una oposición parlamentaria encargada de controlar el gobierno.

Otra función que viene condicionada por las elecciones es la orientación general de las políticas públicas que se llevarán a término. Las elecciones pueden tener consecuencias importantes en su desarrollo, dado que los resultados electorales configuran un gobierno de uno u otro signo, cuyas prioridades y preferencias políticas difieren entre sí. Las elecciones autorizan a los gobiernos para llevar a cabo políticas públicas orientadas en un sentido u otro. Sin embargo, la decisión de las urnas

no es un cheque en blanco y a lo largo de la legislatura puede aparecer el descontento con las decisiones políticas o el malestar por no poder expresar con una mayor influencia las demandas sociales.

4) *Ofrecer legitimación.* La vía de legitimación del acceso al poder son las elecciones porque la única forma de representación legítima en una democracia es la elección de los representantes por parte de los ciudadanos. Con las elecciones se legitima, en primer lugar, al sistema político como referente de la comunidad política. También se legitima a los distintos partidos que representan unos intereses concretos, desarrollando el comportamiento electoral que genera identificación partidista. Y, por último, se legitima la designación de un gobierno.

Los medios de comunicación de masas permiten un espacio público de confrontación política y han incorporado la noción de opinión pública, concepto distinto de electorado. El notable influjo del poder mediático —sobre todo, televisión, radio, prensa escrita y, cada vez más, el ciberespacio— amplía, pues, la perspectiva clásica sobre la legitimación del sistema político y de sus actores, llevando el sentido actual del término legitimidad más allá del de legalidad. Dicho de otro modo, si bien la legitimidad de la representación resulta de la elección, la legitimidad de la acción política, entre dos elecciones, viene otorgada además por la comunicación política consistente en la interacción entre la opinión pública y las elites políticas. Las elecciones dan por zanjada una fase de comunicación política y abren paso a una nueva etapa en la cual los sondeos de opinión darán mayor visibilidad a las preocupaciones de la opinión pública. El proceso de comunicación se produce en ambas direcciones: en un sentido, la transmisión de información y el marketing político conforman la percepción sobre la actividad política y contribuyen decisivamente a la legitimación de los discursos públicos y, en el otro, la opinión pública se expresa en sondeos o a través de la acción colectiva, como los movimientos sociales.

La red comunicacional y otras formas de socialización política sirven para la difusión de una simbología política que produce identificación en el electorado, creando hábitos de participación, percepción y comprensión del sistema político. Se hace partícipes a los ciudadanos del conjunto de normas sociopolíticas y se les inserta en unas determinadas culturas políticas. Se estructuran pensamientos, actitudes y comportamientos políticos que contribuyan a la legitimación. La socialización política busca efectos de integración, al conferir un carácter de aceptación de las reglas de juego, como ciertos valores democráticos subyacentes al proceso político. Por último, la legitimación también surgirá de la eficacia de la administración pública en la resolución de las demandas sociales.

Acerca de las consultas electorales en los regímenes autoritarios, estas persiguen unas funciones distintas (Hermet *et al.*, 1982). En las dictaduras, el poder político no está en juego y entre las funciones de las elecciones encontramos pretender establecer una legitimidad en el interior del país y en las relaciones internacionales, ofrecer la apariencia de normalidad, promover la adhesión al régimen autoritario que tenga un efecto institucional estabilizador a través de un conformismo generalizado en la sociedad civil, y desprestigiar a la oposición democrática o neutralizarla. La diferencia esencial entre unos sistemas electorales pluralistas y unas elecciones no competitivas redunda en su carácter: elección política en las democracias o control político en las dictaduras (Harrop y Miller, 1987).

II. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO DEMOCRÁTICO

La democracia presupone la celebración de unas elecciones mediante el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Todas estas características son condición necesaria para la democracia y el incumplimiento de una sola de ellas nos remite a un sufragio no democrático, que puede ser restringido, no libre, desigual, indirecto o público. En términos de política comparada, en el mundo es bajo el grado de arraigo de las elecciones libres y pluralistas y afectan a un número de ciudadanas y ciudadanos relativamente pequeño, aunque están ahora más extendidas que antaño.

1. UNIVERSAL

El sufragio universal existe cuando el conjunto de la ciudadanía dispone del derecho de voto, sin que puedan producirse exclusiones por cualquier condición o circunstancia de carácter discriminatorio. La definición del electorado y la extensión del sufragio son ejes sobre los cuales han girado grandes debates. Merece la pena recordar que la historia de la democracia ha ido unida a la conquista del sufragio universal, un proceso que ha consistido en revertir los obstáculos que impedían su implantación; una evolución democratizadora producida por la presión de sectores de la sociedad excluidos inicialmente de la participación política. Durante el siglo XIX y principios del XX, sólo partes muy exiguas de la población podían votar, dado que el acceso a las urnas estaba vetado a amplios sectores de la sociedad, globalmente mayoritarios, entre otros: trabajadores (discriminación por razón de clase social), mujeres (discriminación sexista), no blancos (discriminación racista) y jóvenes (discriminación por razón de edad). Por ejemplo, en la Gran Bretaña de 1832 únicamente podía votar el 4,7 por 100 de la población.

En un primer momento, la celebración de elecciones atendió al deseo de la burguesía de hacerse con el control del poder del Estado. No hubo intencionalidad de democratizar realmente el poder político haciéndolo extensivo a toda la sociedad, sino una voluntad de trasladar el ejercicio del poder, asumirlo en otras manos. Con el Estado liberal, la burguesía recurrió al sufragio para poder detentar el poder político como sector privilegiado y, a su vez, fue quién promovió que las clases baja y media fueran apartadas de la decisión política. Para ello, instauró un sufragio restringido, fuera censitario (restringido por razones de nivel de renta, propiedad o riqueza), capacitario (restringido por razones de nivel intelectual, educativo o profesional) o de cualquier otra índole similar. O bien el derecho de sufragio dependía del pago de una determinada tasa de impuestos: un impuesto especial para el voto, inaccesible para la inmensa mayoría de la sociedad. La educación o la cultura eran también instrumentos discriminatorios. Para votar se exigía saber leer y escribir en una época en la cual el analfabetismo era la pauta común. Y, cuando la enseñanza se encontró en expansión, se puso como condición la posesión de un título profesional o educativo acreditativo de cierto grado escolar más elevado. Otro modo de control que permitía limitar el acceso a las urnas era la exigencia de un período de residencia antes de poder estar inscrito en el censo electoral. Esta medida tenía como trasfondo el contexto de una elevada movilidad residencial de los trabajadores a la búsqueda de un empleo durante el proceso de industrialización, lo cual era un

grave impedimento para poder cumplir dicho requisito, obstaculizándose el ejercicio de su voto. Todas las restricciones discriminatorias mencionadas buscaban privar del derecho de sufragio a la clase trabajadora.

CUADRO N.º 2
Implantación del sufragio universal

País	Derecho de voto de los hombres	Derecho de voto de las mujeres
Alemania	1871	1919
Australia	1902	1902
Argentina	1914	1950
Austria	1907	1918
Bélgica	1893	1948
Canadá	1920	1920
Dinamarca	1915	1915
España	1868	1931
Estados Unidos	1860	1920
Finlandia	1906	1906
Francia	1848	1944
Gran Bretaña	1918	1928
Grecia	1877	1952
Holanda	1917	1919
Irlanda	1922	1922
Islandia	1915	1915
Israel	1948	1948
Italia	1912	1945
Japón	1925	1947
Luxemburgo	1919	1919
México	1922	1936
Noruega	1897	1913
Nueva Zelanda	1889	1893
Portugal	1911	1974
Suecia	1907	1921
Suiza	1848	1971

La consecución del sufragio universal masculino y con él la superación del obstáculo de la discriminación social, a resultas de la presión del movimiento sindical y el surgimiento de los partidos de izquierdas, representó un punto de inflexión esencial para comprender la transformación del Estado liberal al Estado democrático. En Europa se postergó hasta la Primera Guerra Mundial, su asentamiento, después de un proceso de derogaciones y reinstauraciones de este derecho para los varones. Teniendo presente que hubo varias derogaciones de este derecho, en España se introdujo en 1868, 1890, 1931 y 1977.

De todos modos, debe subrayarse que tras la generalización del voto entre los hombres, continuó existiendo un sufragio restringido de carácter sexista. Es menester hacer hincapié en que se excluía a más de la mitad de la población de la vida política y, por ende, de otros ámbitos de la vida cotidiana. Entre las razones esgrimidas para impedir el voto de las mujeres encontramos argumentos como su pretendida menor capacidad intelectual, la supeditación de la mujer al hombre que ejercía de cabeza de familia (fuera el padre o el marido) o la acusación de apatía o

ignorancia de las mujeres en relación a las cuestiones políticas. Asimismo, a lo largo de la historia del sufragio, podemos observar que el límite mínimo de edad para poder votar estaba atravesado también por la discriminación de género. En países donde se concedió a regañadientes el sufragio a la mujer, se añadieron requisitos como el establecimiento de una edad superior de voto para las mujeres con respecto a los hombres. Éste fue el caso de Gran Bretaña donde en 1918 sólo se permitía votar a las mujeres mayores de treinta años. En Bélgica (1919) únicamente las viudas y madres de víctimas de guerra y en Portugal (1931) sólo las mujeres con estudios universitarios.

La primera vez que las mujeres pudieron ejercer su derecho al voto fue en 1866 en unas elecciones municipales en Suecia. Los primeros países en los cuales se implantó fueron los Estados norteamericanos de Wyoming (1869) y Utah (1870), así como en Nueva Zelanda (1893) y Australia (1902). En Europa, fueron los países nórdicos. En España se aprobó en 1931 y se ejerció en 1933. Los países de tradición católica y musulmana han sido los más renuentes a la participación de las mujeres, mientras que en los países de tradición protestante las reticencias se desvanecieron antes.

Además del movimiento obrero y de las sufragistas del movimiento feminista, en algunos países la reivindicación de la extensión del derecho al voto ha incluido a otros movimientos sociales, como el antirracista. La exclusión de las minorías étnicas se ha producido con mecanismos diversos: negándoles la condición de ciudadanos, prohibiéndoles el derecho de sufragio, restringiendo su derecho de voto o desincentivando su participación política. En Estados Unidos hasta 1965 estuvo obstaculizado el voto de los ciudadanos afroamericanos y Sudáfrica hasta 1994 no implantó el sufragio universal e igual poniendo fin a la segregación racial. Otra limitación del sufragio que cabe indicar ha sido la discriminación por razón de edad, acostumbrándose a fijar en los veinte, veintiuno, veintitrés, veinticinco o más años, el mínimo de edad para poder votar. La progresiva reducción de la mayoría de edad electoral hasta los dieciocho años, a partir de las décadas de 1970 y 1980, hasta entonces se había visto frenada en muchos países porque las elites políticas temían que los jóvenes votaran en provecho de opciones más radicales.

2. LIBRE

Un sistema constitucional de derechos y libertades, el pluralismo político, el acceso abierto al proceso electoral, los partidos en competición, la periodicidad de las elecciones y la posibilidad efectiva de decidir sobre la permanencia o sustitución del poder gubernamental son rasgos distintivos de unas elecciones donde el voto es libre. La ausencia de una contienda electoral es un síntoma claro de inexistencia de democracia, pero la presencia de unas elecciones no indica *ipso facto* la existencia de un sistema político democrático. Debe haber un Estado dotado de un sistema constitucional que establezca un marco jurídico donde se reconozcan y garanticen los derechos de la persona y las libertades públicas (de expresión, ideológica, de asociación, a la información, de reunión, etc.). De otro lado, la competencia entre partidos es un denominador común de la amplia gama de variación de los sistemas electorales en las democracias. Entre sus disparidades, el carácter singular de las

democracias es la subyacente confrontación política entre partidos diferentes y su coexistencia democrática. El elemento central es competir por el voto para tener la capacidad de representar y gobernar. Es patente que las relaciones mutuas y plurales se originan en los sistemas multipartidistas y bipartidistas, mientras que en los sistemas de partido único no existen tales relaciones de reciprocidad.

Aparte de lo ya mencionado, otra condición para considerar un sufragio libre es que las elecciones sean recurrentes. La periodicidad debe ser regular para evitar la perpetuación no electiva en el poder de las elites políticas. El desarrollo del principio electivo conlleva la celebración de elecciones periódicas (habitualmente, en un período máximo de cuatro o cinco años) donde se parte de la base de que éstas no pueden ser un instrumento utilizado de forma excepcional ni pueden anularse las convocatorias posteriores con el fin de mantenerse en el poder.

Las elecciones no se celebran exclusivamente en sistemas políticos democráticos. También hay elecciones sin elección. Hay sistemas autoritarios que, conscientes de su incapacidad de forjar legitimidad, se sienten tentados a recurrir a las elecciones, las cuales tienen un carácter plebiscitario y se desarrollan sin garantías de limpieza democrática que soslayan las violaciones sistemáticas, y generalmente virulentas, de las reglas de juego inherentes a las democracias. Las elecciones en una dictadura anulan, crean obstrucciones de gran calibre o son beligerantes con la conducta competitiva partidista. La confrontación partidista es reemplazada por la omnipresencia de un partido único, o bien, por amagos de diversidad con la presencia de candidatos supuestamente alternativos porque, al fin y al cabo, se entiende que este tipo de elecciones no afectarán, en ningún caso, a quienes detentan el monopolio del poder. La transición política desde sistemas autoritarios hacia una democracia, tarde o temprano, deberá seguir la vía de unas elecciones libres con sufragio universal.

3. IGUAL

El voto igual implica que cada elector debe tener asignado el mismo número de votos independientemente de la persona que los emita y, para ello, no deben existir diferencias cuantitativas en el número de votos —generalmente, uno— disponibles para cada elector. La vulneración del voto igual (una persona, un voto) viene de la mano del voto desigual (o voto plural, como también se le denomina), consistente en la concesión de uno o varios votos adicionales a determinados tipos de electores. El voto desigual podía consistir en que un individuo poseyera varios votos para emitirlos en una misma circunscripción. A veces se concedían más votos en proporción a la cantidad de tierra de que fueran titulares o en proporción a la base fiscal de sus propiedades (Bélgica, hasta 1919). O podía suceder que dispusiera de múltiples votos, uno por cada circunscripción, estando calificado para ello, por ejemplo, por tener propiedades en cada una de ellas (Gran Bretaña lo reconoció hasta 1948). O podía establecerse un contingente de electores adscritos a una circunscripción electoral conforme a un criterio distinto al territorial, como el profesional o el socioeconómico; pudiendo estos electores votar con varios votos en dichas circunscripciones especiales (por ejemplo, las circunscripciones británicas de titulados universitarios —extinguidas en 1948—, donde estos disponían de diversos votos).

Cuando en las democracias avanzadas ha sido superada con creces la norma «un hombre, un voto» y una vez ya se ha consolidado el principio jurídico de «una persona, un voto», diversos autores indican que ahora el camino a seguir debiera ser el de aumentar la igualdad de voto desde la perspectiva política e ir hacia «una persona, un mismo valor», que cada votante haga una contribución igual para determinar el resultado de la elección. A este respecto, es interesante recordar que «[...] No hay igualdad en el sufragio allí donde el voto de un individuo aislado no tenga el mismo valor que el de otro individuo en la comunidad» (J. S. Mill, 1985). A tenor de lo dicho, un voto de valor igual o equitativo consistiría en que la fuerza electoral del voto de cada ciudadano fuese lo más semejante y que el coste de cada escaño fuese similar, es decir, sea elegido por una fracción equitativa de población. Por ejemplo, la infrarrepresentación de las zonas urbanas y la sobrerrepresentación de las zonas rurales es una fuente de discriminación que afecta a la equidad del voto. También hay que decir que las elecciones no son un proceso plenamente abierto y asequible a todos los partidos por igual. La desigualdad en los recursos financieros y en el acceso a los medios de comunicación afectan negativamente a la igualdad de oportunidades y restringen el aspecto competitivo de las relaciones interpartidos. A todo ello hay que añadir que un sistema electoral puede producir resultados desiguales: hay partidos que en relación al apoyo electoral recabado están sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados en el parlamento. También señalar las desigualdades políticas con respecto al sufragio pasivo, como la baja representación de las mujeres entre las elites políticas. Son éstas cuestiones abiertas al debate.

4. DIRECTO

El voto debe ser efectuado por cada ciudadano de forma directa, sin intermediarios, porque cada miembro de la sociedad está capacitado para tomar sus propias decisiones de acuerdo con sus propias preferencias. El voto debe ser directo porque el derecho de voto no es un derecho transferible. Las elecciones indirectas consisten en elegir a unos delegados o compromisarios, que a su vez escogerán a los gobernantes. El objetivo de tal mediatización es filtrar, incluso moderar, los designios de los ciudadanos, pudiendo modificar su mandato explícito. Éste era el caso de la Constitución española de 1812 y es la situación de aquellos senadores españoles elegidos por los parlamentos de las comunidades autónomas. En EEUU, los ciudadanos no votan directamente al presidente sino a compromisarios, si bien es cierto que en la actualidad se respeta el voto emanado del electorado y, por lo tanto, son elecciones indirectas sólo desde el punto de vista formal.

5. SECRETO

Se debe asegurar el secreto en el ejercicio del voto para garantizar la libre decisión del votante. El elector no debe ver limitada su libertad política cuando deposita su voto y por ello es imprescindible que el elector pueda ejercitar su derecho al sufragio, garantizando su privacidad, de forma que su voto no sea conocido por nadie más. Esta libertad de elección podría quedar condicionada mediante el voto pú-

blico o abierto. El voto por aclamación, a mano alzada o expresado oralmente es coercitivo. Para garantizar el voto secreto se establecen mecanismos como la instalación de cabinas cerradas, el uso de urnas selladas, sobres opacos donde introducir las papeletas y otros mecanismos que hagan efectiva la emisión secreta del voto. Con la introducción de la informática en las elecciones de algunos países, también se establecen mecanismos apropiados para la emisión secreta del voto.

Conviene matizar que las garantías para la protección del secreto del voto no implican que el elector, si así lo desea voluntariamente, no pueda dar a conocer su voto. El secreto del sufragio es, pues, una posibilidad que puede no ser ejercida por el votante pero que debe quedar siempre garantizada. Australia fue el primer país en utilizar el voto secreto en 1856.

Además de las características mencionadas, el voto debe ser personal. El voto por delegación puede ser objeto de manipulación o suplantación. Por ello, en el supuesto de que un elector tenga imposibilidad material de votar el día de las elecciones, para garantizarle el derecho de sufragio y, a su vez, mantener el requisito de que el voto sea personal, entonces pueden articularse mecanismos para combinar ambos aspectos, como el voto por correo, el voto *sur place* (cuando el elector tiene autorización para votar en un lugar distinto del que en principio le corresponde) o el voto en las embajadas y consulados en el caso de residir en el extranjero.

III. ELECTORADO Y PROCESO ELECTORAL

1. CONDICIONES PARA EJERCER EL DERECHO DE VOTO

El cuerpo electoral o electorado es la totalidad de ciudadanas y ciudadanos que, cumpliendo unos requisitos jurídicos, pueden votar. En los países con inscripción voluntaria en el censo electoral, hay que añadir que, además de poseer el derecho de voto, deben estar inscritos en el censo. La noción de electorado no es, pues, idéntica al concepto de población residente en un país. Existe un correlato de condiciones para poder ejercitar el derecho al voto. Estas condiciones se deben reunir para estar considerado jurídicamente capacitado para emitir el sufragio. Es conveniente dividir las condiciones de la capacidad de sufragio bajo dos epígrafes: requisitos generales y restricciones discriminatorias. Consideraremos que hay una línea divisoria entre los requisitos de carácter técnico y general y las restricciones discriminatorias —de clase, género, etnia, edad, etc.; ya analizadas— que vulneran el sufragio universal e igual.

Ni que decir tiene que cuando un individuo puede votar no implica que vote. Dependerá de su voluntad individual. Aquí radica la distinción entre elector (persona capacitada para votar) y votante (elector que ejerce efectivamente el derecho de sufragio). El elector puede ejercer su derecho de voto pero rehuir la elección de representantes votando en blanco. En algunos países (Grecia, Bélgica, Australia) existe el voto obligatorio, dado que es concebido como un derecho político y, a su vez, un deber jurídico. Para obligar a votar se establecen unas sanciones para quien incumple este precepto. En la participación electoral debemos distinguir entre el sufragio activo (derecho a ser elector) y sufragio pasivo (derecho a ser elegible).

Entre los requisitos generales, encontramos los requisitos positivos (aquellas capacidades legales positivas que el elector debe reunir) y las incapacidades (aquellas capacidades legales negativas que impiden al ciudadano formar parte del electorado).

Entre los requisitos positivos que se establecen para poder ostentar la condición de elector se encuentran la edad, la ciudadanía y el domicilio de residencia. Actualmente, la edad fijada como límite mínimo a partir del cual se puede emitir el sufragio en las democracias se sitúa en la mayoría de edad civil, por lo general en los dieciocho años. El límite mínimo de edad anteriormente había estado fijado en edades más elevadas. Otro requisito general para poder votar en una circunscripción determinada es el domicilio de residencia, el cual se vincula al ámbito territorial donde se realiza la elección y que determinará el colegio electoral al cual pertenece el elector. Se considera como tal el domicilio donde el ciudadano consta a efectos jurídicos. Disponer de la ciudadanía o nacionalidad jurídica es otra capacidad legal que se debe reunir. No disponer de ella supone una restricción en la participación política que refuerza la desigualdad de estatus en la estructura social de los trabajadores inmigrantes de origen extranjero y obstaculiza su integración social. Existe el debate para dilucidar si la nacionalidad puede considerarse un requisito positivo de carácter general o bien es una exclusión discriminatoria. Suecia (1975), Dinamarca (1981), Noruega (1982) y Holanda (1985) reconocen el derecho de voto en las elecciones municipales a los ciudadanos de origen extranjero.

Las incapacidades más frecuentes respecto a la privación del derecho al voto afectan a los ciudadanos discapacitados psíquicos en el supuesto de que no dispongan de plena capacidad jurídica o a personas con penas de privación de libertad que comporten la pérdida expresa del derecho de sufragio. Antaño, las incapacidades han afectado a determinados tipos de funcionarios, como los militares, y a personas que atentaron contra el Estado en momentos de grandes cambios políticos, como sucedió en Francia con aquellas personas que colaboraron con los dirigentes nazis.

Las listas electorales o censo electoral es el registro público donde constan inscritos todos los electores, es decir, los ciudadanos con derecho al sufragio. En la mayoría de países, la inscripción en el censo se produce de modo automático, a cargo del Estado. La inscripción de forma voluntaria en el censo (EEUU) u obligatorio pero a cargo del ciudadano (Francia, Australia), hace recaer enteramente sobre el ciudadano la inscripción para poder participar en el proceso electoral y conlleva la probable disminución de la participación electoral, afectando negativamente en los niveles medios-bajos y bajos de la estructura social. La inscripción voluntaria puede convertirse, de hecho, en una restricción discriminatoria que debilita la democracia.

Para ser elegible, por lo general, se exigen los mismos requisitos que para ser elector. Aunque en las democracias se tiende a igualar las condiciones para ser elector y elegible, todavía perdura la agregación de algunas condiciones restrictivas más para el sufragio pasivo. Como condiciones de inelegibilidad se halla el desempeño de cargos cuya naturaleza o relevancia pública pueda afectar al proceso electoral o al desarrollo institucional, como la pertenencia al ejército o a la judicatura. En algunos países (Italia, Irlanda, Bélgica, Francia, Grecia) todavía se exige una edad superior para ser elegido respecto a ser elector, especialmente para de-

terminados cargos públicos de mayor relieve. A todo ello hay que añadir las incompatibilidades — cuestión distinta de las inelegibilidades —, consistentes en impedir la simultaneidad de la condición del cargo electo con determinadas situaciones políticas, profesionales o administrativas, como por ejemplo ser miembro de otra cámara de representantes. Su razón de ser estriba en el querer garantizar la dedicación al cargo y preservar su independencia.

2. ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL

El proceso electoral se compone de una sucesión de diferentes etapas. Reseñaremos cuáles son, advirtiendo sobre su variabilidad según el país. La convocatoria de las elecciones da inicio, desde el punto de vista del derecho, a un nuevo proceso electoral; aunque previamente deba haberse llevado a término la elaboración o actualización del censo electoral. Ello no impide que, desde la perspectiva de la ciencia política, el proceso electoral haya empezado con anterioridad, con la precampaña electoral, o con la selección de candidatos y la confección de candidaturas, o que incluso la decisión de convocar las elecciones pueda haberse anunciado con anterioridad a su convocatoria oficial. Por ello, el proceso electoral debe concebirse como un proceso político que va más allá de lo regulado jurídicamente por el régimen electoral.

Después de haber fijado una fecha para la celebración de las elecciones y el carácter de las mismas, se abre el plazo de presentación de candidaturas que concluirá con la proclamación oficial de los candidatos. Más tarde, se disputa la campaña electoral, espacio de tiempo de fuerte intensidad en la comunicación política en el que se puede solicitar el voto de forma explícita. También se designan los miembros de las mesas electorales y se acreditan los representantes de las candidaturas. El día anterior a la jornada electoral, puede haber una jornada de reflexión en la que se prohíbe hacer propaganda electoral o solicitar el voto. Las elecciones se realizan en un solo día o en dos días (días consecutivos si sólo existe una vuelta, días con intervalo de tiempo entre ellos de una o dos semanas después, cuando hay una segunda vuelta). Cuando la votación de los ciudadanos finaliza se realiza el escrutinio o recuento de los votos en las mesas electorales donde se hallan las urnas. La abstención es el conjunto de electores que no ha votado. Del total de votos emitidos (votos computados), serán considerados votos válidos aquellos que se ajusten a los requisitos exigidos y serán votos nulos los que incumplan algún requisito. Como votos válidos encontramos los votos destinados a candidaturas. En algunas normativas electorales, como la española, también se consideran válidos los votos en blanco; cuando el votante no se inclina por ninguna de las opciones que dispone para votar. Este será el caso de un sobre de votación vacío, sin papeleta alguna. Después de realizarse el escrutinio general, se proclaman los resultados provisionales y se abre la etapa del contencioso electoral para la presentación de impugnaciones y resolución de recursos. Finalmente, se procede a la proclamación oficial de los resultados de las elecciones y de los candidatos electos.

Respecto al carácter de las elecciones, según el ámbito territorial, pueden ser: municipales (locales), autonómicas (denominadas estatales, en países federales; re-

gionales; o cantonales), generales (llamadas también federales, legislativas o estatales) y supraestatales (es el caso de las elecciones europeas).

IV. COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales son el conjunto de métodos para traducir los votos de los ciudadanos en escaños de representantes (Lijphart, 1995). Los votos son el *input* o punto de entrada del sistema electoral y los escaños el *output* o punto de salida. Los elementos que conforman un sistema electoral son interdependientes. Sus componentes básicos son: la circunscripción electoral, la forma de la candidatura, la estructura del voto, la barrera legal y la fórmula electoral. El sistema electoral tiene dos funciones básicas: trasladar las preferencias políticas de las ciudadanas y los ciudadanos a un tipo de modalidad de voto y trasladar los votos a escaños. La estructura del voto y la forma de la candidatura cumplen la primera función. Los demás componentes del sistema electoral cumplen la otra función.

1. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

La circunscripción electoral (puede denominarse también distrito electoral) es el conjunto de electores —en la actualidad, pertenecientes a una unidad territorial— a partir del cual se procede, según la distribución de los votos emitidos en las elecciones, a la distribución de los escaños asignados. No debe confundirse el tamaño de una circunscripción con su extensión territorial o su volumen demográfico. Se llama tamaño o magnitud de una circunscripción al número de escaños asignados a la misma. Las circunscripciones pueden ser clasificadas, atendiendo a su magnitud, como uninominales y plurinominales. Las circunscripciones uninominales son aquellas que eligen un solo diputado. Las circunscripciones plurinominales son aquellas que eligen dos o más escaños. Una variante de este segundo tipo, es la circunscripción única, donde el electorado de todo el territorio estatal es considerado como única circunscripción electoral (Israel y Holanda tienen circunscripción única, al igual que la mayoría de los países en las elecciones al Parlamento Europeo; entre ellos España). Suelen coincidir, aunque no siempre, de un lado, la circunscripción uninominal y las fórmulas mayoritarias, y de otro lado, la circunscripción plurinomial y las fórmulas proporcionales. En favor de las circunscripciones uninominales, se aduce el mayor acercamiento del representante al electorado y un mejor reconocimiento de los candidatos por parte de los votantes, aunque la cercanía dependerá de la densidad de población de una circunscripción. En su contra se afirma que propicia el clientelismo y el localismo, y que impide la representación de las minorías. Acerca de las circunscripciones plurinominales, se plasman argumentaciones en sentido contrario.

Cuanto más elevado sea el número de escaños asignado a una circunscripción, más precisión habrá en la proporcionalidad del sistema electoral (Mackenzie, 1962), mientras el resto de elementos del sistema permanezca idéntico. Douglas W. Rae (1977) nos advierte que se presta en general demasiada atención a los efectos de las fórmulas electorales, mientras que se da muy poca relevancia a los efectos de las magnitudes de circunscripción. Junto con el tamaño de la circunscripción, otras va-

riables que influyen son el número de partidos competidores con peso efectivo y el tamaño de la asamblea representativa, el cual condiciona el número de escaños a asignar entre las circunscripciones. El grado de desproporcionalidad tiende a crecer cuando el tamaño de la asamblea de representantes disminuye. La desproporcionalidad de un sistema electoral puede aumentar cuando a unas circunscripciones les corresponden más escaños en relación con su volumen demográfico que a otras circunscripciones (Gallagher, 1991). Esto sucede, por lo general, cuando hay sobrerrepresentación de las zonas rurales en detrimento de las zonas urbanas. La proporcionalidad se reflejará mejor cuando la distribución de escaños entre las circunscripciones se efectúe en función de la población y no en razón de criterios territoriales.

Generalmente, las circunscripciones electorales son recíprocamente excluyentes, de forma que un elector forma parte de una sola circunscripción. Sin embargo, hay sistemas electorales que contemplan varios niveles de circunscripciones superpuestas, articulando un tipo de circunscripción en un nivel el cual se solapa sobre otro tipo de circunscripción situada en otro plano (Alemania, Islandia, Dinamarca, Suecia, Austria, Grecia, Bélgica, Noruega e Italia). Entonces, la asignación de escaños se realiza en dos o más fases sucesivas y en dos o más instancias distintas. Usualmente, hay dos niveles de circunscripciones (puede coexistir más de dos): aquel que contiene las circunscripciones de los diferentes territorios y aquel que consiste en una circunscripción única que se superpone sobre los de niveles inferiores y en el que se produce la segunda fase de distribución de escaños.

Las manipulaciones en el diseño de las circunscripciones son un hecho conocido como el *gerrymandering*. La técnica *gerrymandering* consiste en delimitar circunscripciones en función de criterios exclusivamente partidistas para privilegiar a una candidatura concreta. Se realiza con un diseño coincidente con la distribución geográfica del electorado de un partido, para favorecerlo.

2. FORMA DE LA CANDIDATURA

La forma de la candidatura desarrolla los lazos entre los votantes y los candidatos y entre los candidatos y los partidos. La candidatura puede ser unipersonal o de lista. Se trata de una candidatura unipersonal cuando en ésta figura un solo candidato. Va ligada a fórmulas mayoritarias. Si la candidatura es un voto de lista, entonces lo relevante será la adscripción de candidatos a unas listas de partido, siendo éstas la agrupación de candidatos que se presentan a las elecciones. Implica, pues, que haya varios candidatos.

Los tipos de listas más frecuentes son tres. En primer lugar, las listas cerradas y bloqueadas (Alemania, Israel, Noruega, México, Argentina, Portugal y España en las elecciones municipales, autonómicas, al Congreso de Diputados y europeas). Son cerradas porque el elector vota a una lista de candidatos presentada por un partido y son bloqueadas porque el orden interno de la candidatura viene fijado por el partido y el votante no lo puede alterar. La atribución de escaños obtenidos por un partido se hace siguiendo el orden establecido por la lista. Este tipo de listas son criticadas por restringir la expresión de las preferencias de los electores y se argumenta en su favor que propician la consolidación organizativa de los partidos. En

segundo lugar, las listas desbloqueadas o listas cerradas y no bloqueadas (Finlandia, Austria, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Suecia) son aquellas en las cuales un elector vota a la lista presentada por un partido pero el votante a su vez puede modificar —total o parcialmente— el orden de candidatos preestablecido por aquél, ya sea mediante el voto preferencial (para uno o varios candidatos), tachando nombres de candidatos o poniendo un orden numérico en los nombres de los candidatos. Y, en tercer lugar, las listas abiertas (Suiza, Luxemburgo, Senado español) son aquellas que permiten al elector escoger candidatos de diferentes partidos y establecer su orden de preferencia entre ellos. Las listas cerradas, sean bloqueadas o no, van asociadas con mayor frecuencia a sistemas proporcionales mientras que las listas abiertas se identifican con los sistemas mayoritarios.

Las listas abiertas y las listas desbloqueadas favorecen la competición intrapartidaria, disminuyendo el poder del aparato organizativo de los partidos en la designación de los candidatos, y permiten establecer una relación más directa entre electores y elegidos, contribuyendo a una mayor transparencia y participación democrática. En contraste, se argumenta que pueden acentuar el protagonismo de los líderes políticos y pueden abrir camino a la corrupción, construyendo redes clientelares entre políticos que reciben apoyo de grupos de interés a cambio de ofrecer favores políticos.

3. ESTRUCTURA DEL VOTO

El voto es un acto relativamente sencillo que no permite traslucir los matices de las preferencias políticas de los ciudadanos. La estructura del voto es la forma de emisión o expresión del voto y está estrechamente vinculada a la forma de la candidatura. Rae (1977) distingue entre voto categórico (el elector sólo puede votar a candidatos de un mismo partido) y voto ordinal (el elector puede votar a candidatos de más de un partido). La mayoría de países (Lijphart, 1995) contemplan un voto categórico, mientras que disponen de un voto ordinal Irlanda, Malta, Australia, Luxemburgo, Suiza, Alemania, Francia y España para el Senado. Otra tipología distingue fundamentalmente entre dos estructuras de voto: el voto único y el voto múltiple, que dan lugar a su vez a diversas modalidades:

1) El voto único es aquel en el que el elector emite un solo voto. Esto se produce sea cual fuere el número de escaños asignados a una circunscripción. Puede emitirse en circunscripciones uninominales, cuando se vota a una candidatura unipersonal, o en circunscripción plurinominales, cuando se vota a una única lista de candidatos que sea cerrada y bloqueada.

2) El voto múltiple permite emitir tantos votos como escaños dispone una circunscripción, pudiendo dar un máximo de un voto a cada candidato. Se aplica, generalmente, en circunscripciones plurinominales y para las listas abiertas y las listas desbloqueadas.

3) El voto alternativo es una forma de voto único donde el elector muestra su segunda preferencia, es decir, indica que candidato votaría en el supuesto de que su candidato elegido como primera preferencia no obtenga los votos necesarios para ser designado.

4) El voto limitado es una variante de voto múltiple. En este caso, el elector dispone de un número de votos menor a los escaños de que dispone la circunscripción electoral. Suele aplicarse en circunscripciones plurinominales y sistemas mayoritarios con listas abiertas.

5) El voto acumulativo es otra variante de voto múltiple. En este caso, el elector sí tiene posibilidad de conceder varios votos a un solo candidato si así lo desea. Esta capacidad de acumulación de votos puede ser limitada o no y puede no ser ejercida por el elector, el cual prefiera distribuir los votos entre distintos candidatos.

6) El voto preferencial es aquel tipo de voto múltiple en el que el elector establece su orden de preferencias para elegir a los candidatos. Este orden puede consistir en poner un número en los nombres de los candidatos, o bien, en señalar a un número determinado de candidatos que, incluso, puede verse reducido a la expresión de preferencia por un único candidato. Está asociado a las listas desbloqueadas.

7) El voto combinado, conocido también como *panachage*, es un tipo de voto múltiple en el que se tiene el poder de seleccionar candidatos de distintos partidos sin que tenga relevancia alguna su posición en la lista. La voluntad del elector puede configurar una votación mezclando a candidatos de listas diferentes y establecer su orden de preferencias. Está asociado a las listas abiertas.

8) El voto doble es una conjunción entre dos formas de candidaturas: el voto de lista y el voto unipersonal. El elector toma dos decisiones con dos votos: con un voto elige a una lista de partido y con el otro voto escoge a un candidato, que puede pertenecer a un partido no coincidente con el partido al cual eligió en el voto de lista.

4. BARRERA LEGAL

La barrera legal es la cantidad mínima de votos que requiere superar cada partido para tener derecho a que se le aplique la fórmula electoral y pueda acceder al reparto de escaños. La barrera legal es una cláusula de exclusión que se aplica en algunos países con fórmulas proporcionales o con la fórmula de mayoría absoluta. Los otros sistemas mayoritarios no necesitan barreras legales. La barrera puede consistir en un porcentaje mínimo de votos o en un número mínimo de votos prefijado, y, si se trata de un sistema con circunscripciones de doble nivel, también puede consistir en un número mínimo de escaños de elección directa o en el establecimiento de estas distintas barreras o similares de forma combinada o alternativa. Puede argüirse a favor de la exigencia de la barrera legal que evita la excesiva fragmentación del sistema de partidos y puede aducirse en contra la distorsión de la distribución de votos que limita la proporcionalidad y obstaculiza que los partidos pequeños obtengan escaños. En aquellos sistemas proporcionales que disponen de barrera legal, la podemos encontrar situada en el 1,5 por 100 (Israel, México), el 2 por 100 (Dinamarca), el 3 por 100 (Argentina, Grecia y en las elecciones para el Congreso de Diputados y la mayoría de elecciones autonómicas en España), el 4 por 100 (Suecia, Noruega, Austria) o el 5 por 100 (Alemania y elecciones municipales y algunas elecciones autonómicas en España) de los votos válidos. Con una fórmula de mayoría absoluta, se puede situar un porcentaje para acceder a la segunda vuelta (en Francia, el 12,5 por 100 de los electores inscritos). Cuando un partido supera la barrera legal

no significa que automáticamente entre en el reparto efectivo de los escaños. Puede quedar excluido de todas formas. Por ello, no debe confundirse la barrera legal con el umbral electoral. Este último no tiene carácter jurídico, sino exclusivamente político. El umbral electoral consiste en el apoyo mínimo de votos que un partido necesita obtener en unas elecciones concretas para verse representado, con independencia de cual sea la barrera legal.

5. FÓRMULA ELECTORAL

La fórmula electoral es el cálculo matemático mediante el cual se distribuyen los escaños en función de los votos del electorado. Aun siendo uno de los elementos básicos y destacados que configuran el sistema electoral, no debemos confundir la parte (la fórmula electoral) con el todo (el sistema electoral). Existe una gran variabilidad de fórmulas electorales, aunque podemos clasificarlas en dos grandes tipos: mayoritarias y proporcionales. A grandes rasgos, las fórmulas se pueden ordenar, de mayor a menor proporcionalidad, como sigue: Hare, Sainte-Laguë, Sainte-Laguë modificada, voto único transferible, Droop, Imperiali, Hagenbach-Bischoff y D'Hondt, voto único no transferible, voto limitado, mayoría absoluta y mayoría relativa.

A) *Fórmulas mayoritarias*

Las fórmulas mayoritarias, las primeras que aparecen históricamente y las más comunes hasta la Primera Guerra Mundial, tienen en la actualidad una menor implantación en las democracias. Veamos sus variantes, entre las cuales se sitúan como las más conocidas la mayoría relativa y la mayoría absoluta a dos vueltas.

1) *Fórmula de la mayoría relativa.* La fórmula de mayoría relativa se halla vigente en los países anglosajones donde se la denomina también sistema de pluralidad o fórmula *first-past-the-post* («el primero consigue el puesto» o «del primero que cruza la meta»). En esta fórmula, la más desproporcional de todas, el partido que más votos obtenga en una circunscripción se lo lleva todo en esa circunscripción. El margen de votos que separa al primer candidato de los restantes no tiene ninguna relevancia porque gana el candidato situado en primera posición independientemente del número de votos obtenido por los restantes candidatos, perdiéndose todos los demás votos correspondientes al resto de adversarios políticos. Ni tan siquiera es necesario que el partido ganador obtenga más votos que el total de todos sus partidos contrincantes. A nivel de todo el país, una pequeña diferencia en los votos puede desembocar en una gran diferencia en los escaños. Incluso pueden surgir casos en los que el partido ganador en el parlamento, con más escaños, puede que sea el partido situado en segundo lugar en el apoyo popular, como ya sucedió en Gran Bretaña en 1929, 1951 y 1974 y en Nueva Zelanda en 1978 y 1981.

Esta fórmula puede aplicarse tanto a circunscripciones uninominales (Gran Bretaña, Canadá, EEUU, India, y, para el 75 por 100 de los escaños, en el sistema italia-

no de 1993), como a circunscripciones plurinominales (Turquía en los años cincuenta y la elección de compromisarios en las elecciones presidenciales de los EEUU). En el segundo caso, a esta fórmula se la denomina «voto en bloque» y la desproporcionalidad se hace más ostensiva. El elector puede votar a diversos candidatos hasta un número de votos igual al número de escaños a cubrir.

Esta fórmula crea artificialmente, por un lado, la posición mayoritaria de un partido en el parlamento (una mayoría parlamentaria unipartidista) y, por el otro, un gobierno monocolor apoyado por un solo partido. Por lo tanto, en general, puede decirse que la toma de decisiones está menos consensuada. Genera, habitualmente, un sistema bipartidista; aunque no exista un bipartidismo puro en el parlamento, reduce en cada circunscripción la competición efectiva a dos partidos.

2) *Fórmula de la mayoría absoluta.* La fórmula de mayoría absoluta puede ser a dos vueltas (Francia) o en votaciones sucesivas (proceso de nominación estadounidense y, más concretamente, la convención nacional de los partidos norteamericanos cuando se necesita para elegir el *ticket* formado por los candidatos a presidente y vicepresidente del país). En la forma de mayoría absoluta a base de votaciones sucesivas, se repite la votación sucesivas veces hasta que un candidato alcance la mayoría absoluta de los votos. La fórmula mayoritaria de doble votación o a doble vuelta dispone las elecciones en dos votaciones celebradas en momentos distintos. Puede aplicarse a circunscripciones uninominales (V República francesa) o plurinominales (este último fue el sistema utilizado en España en el período democrático de 1931-1936, durante la II República). En la primera vuelta de las elecciones o primera votación, para que un candidato gane el escaño debe obtener, como mínimo, la mayoría absoluta de los votos, es decir, más del cincuenta por ciento de los votos. En el supuesto, muy probable, de que ningún candidato obtenga al menos la mitad más uno de los votos, debe celebrarse una segunda votación. La segunda vuelta de las elecciones se rige por el criterio de la mayoría relativa, ganando quien reúne más votos, con independencia del resultado de los demás candidatos.

La fórmula de mayoría absoluta a dos vueltas, pues, sólo funciona como tal en la primera votación. En la segunda vuelta, es suficiente obtener la mayoría relativa y gana el primer partido salido de las elecciones. Con esta fórmula, un candidato que haya obtenido mayoría relativa en la primera vuelta, puede perder en la segunda vuelta. Aquellos partidos que lo crean conveniente pueden retirarse de forma voluntaria o pueden estar obligados a ello si la normativa electoral lo exige. En este caso, se produce lo que se llama *ballotage* entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos en la primera elección. Pueden existir situaciones intermedias. Pongamos por caso que se establezca una barrera legal que se requiera para sobrepasar para tener oportunidad de ser admitido en la segunda vuelta.

Es un sistema causante en muchos electores de la manifestación de sus segundas o ulteriores preferencias. En la primera vuelta, el votante puede expresar su libertad su primera preferencia política. Después, el elector puede reajustar sus preferencias y transferir su voto, añadiendo a su orden de preferencias una nueva formación, las circunstancias que han rodeado la primera vuelta y sus consecuencias. Entre estas consecuencias se encuentra el realineamiento de los partidos.

función, sobre todo, de los dos más votados en la primera vuelta e induce a los partidos a reagruparse en la segunda vuelta y favorece las alianzas. Sabiendo lo que ha ocurrido en la primera votación y teniendo conocimiento del comportamiento electoral colectivo, es probable que en la segunda votación el elector haga un voto estratégico: si el partido que ha elegido en la primera votación no es uno de los dos principales, entonces puede que el elector vote por el partido preferido en segunda o ulterior instancia.

Esta fórmula puede provocar enormes distorsiones ya que un partido con un porcentaje determinado de votos diseminados por todas las circunscripciones puede convertirse en extraparlamentario y, en cambio, un partido con un porcentaje de votos menor, pero con una distribución geográfica electoral concentrada, puede alcanzar numerosos diputados.

3) *Voto alternativo* (Australia). Cada elector dispone de un voto con el cual enumera por orden de preferencia ordinal a los candidatos presentados en una circunscripción uninominal. Una vez efectuado el escrutinio de las primeras preferencias, si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta de los votos, entonces se procede a eliminar de la contienda al candidato que haya contado con un número menor de votos. Entonces, las papeletas en las que consta en primer lugar el candidato eliminado no son desechadas sino que se pasa a tener en cuenta las segundas preferencias expresadas por el votante —los candidatos escogidos en segundo lugar—, sumando estos votos al recuento de sus respectivos candidatos. Este procedimiento de transferencia de votos continua hasta que uno de los candidatos presentados consigue obtener la mayoría absoluta de los votos. Penaliza a aquellos candidatos que si bien pueden tener el respaldo de muchos votantes, tienen más electores adversarios que partidarios.

4) *Voto limitado* (Senado español, Japón en 1946). Es una fórmula mayoritaria que se aplica en circunscripciones plurinominales. El voto limitado permite a cada votante elegir un número de candidatos inferior al número de escaños que tiene asignada la circunscripción electoral. El elector puede estar obligado a votar por un número fijo de candidatos, o bien, tener libertad para votar hasta un número máximo de candidatos, siendo una cifra máxima siempre inferior al número de escaños asignados a la circunscripción. Cuando la magnitud de la circunscripción sea alta y el número de votos de cada elector muy inferior al número de escaños a proveer, entonces esta fórmula puede permitir que otros partidos obtengan representación, aunque de forma extremadamente restringida y, por lo general, esta posibilidad se ciñe sólo al partido situado en segundo lugar.

5) *Voto único no transferible* (Japón, entre 1947 y 1994). En esta fórmula, que se aplica en circunscripciones plurinominales, el elector sólo puede emitir un único voto a un solo candidato. El hecho de que las circunscripciones sean plurinominales, motiva a los partidos que deciden presentar diversos candidatos a indicar a los electores un voto estratégico que distribuya el voto entre sus candidatos de la forma más uniforme posible, para impedir el menor número de pérdida de votos y una mayor elección de sus distintos candidatos. Los partidos pe-



queños tenderán a presentar a un solo candidato para maximizar las posibilidades de obtener representación.

6) *Voto acumulativo* (Estado norteamericano de Illinois). El elector tiene a su disposición un número de votos igual a la cantidad de escaños que tiene asignada la circunscripción plurinominal. El elector puede hacer la distribución de sus votos según sus preferencias, pudiendo votar a candidatos distintos —como sucede en el voto en bloque— o acumulando sus votos en unos candidatos o, incluso, concentrándolos todos en un único candidato. Si la magnitud de la circunscripción es elevada y sus electores concentran su voto, puede permitir que algún partido pequeño logre representación.

7) *Voto fraccionado o por puntuación* (no se ha puesto en práctica nunca). Como en el caso del voto acumulativo, en el voto por puntuación el elector dispone de un número de votos que puede distribuir según sus preferencias entre los candidatos. La diferencia reside en el hecho de que el número de votos —o puntos— que dispone es superior al número de escaños a elegir en una circunscripción. El voto fraccionado tiene la misma lógica que el voto por puntuación. La diferencia estriba en que, en esta ocasión, el elector no dispone de varios votos, sino de un único voto que puede ser fraccionado en partes que asigna a distintos candidatos.

B) *Fórmulas proporcionales*

Las fórmulas proporcionales, históricamente más modernas, surgen en paralelo a la extensión del sufragio y a la progresiva democratización de los sistemas políticos. Se aplican en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea y son el tipo más común de fórmulas en las democracias. Básicamente, hay tres métodos que agrupan las distintas fórmulas proporcionales: el voto único transferible, el resto mayor y la media más elevada.

1) *Voto único transferible* (Irlanda, Malta). El voto único transferible adopta la forma de candidatura unipersonal y se aplica en circunscripciones plurinominales. Cada elector vota por un candidato y simultáneamente puede señalar su orden de preferencias respecto al resto de candidatos. Para realizar la distribución de escaños se utiliza la cuota de Droop. Todos los candidatos que obtengan este cociente resultan elegidos representantes políticos. Si, tras haber realizado esta primera operación, quedan escaños vacantes, se procede a transferir los votos sobrantes de los candidatos ya elegidos, es decir, aquellos votos que, en principio, iban destinados a un candidato y, al estar éste elegido con un número determinado de votos, el resto de los votos que se ha excedido de la cuota se transfieren a los otros candidatos indicados en segunda preferencia. También se hace una transferencia de los votos de aquellos candidatos que no tengan ninguna posibilidad de ser elegidos. Hay diversos métodos para determinar que votos servirían para obtener la cuota y cuáles para hacer la transferencia. Después de haber agregado los votos de las segundas preferencias, resultan elegidos los candidatos que ahora sí alcancen la cuota. Si todavía quedan esca-

ños por proveer, se utiliza el mismo proceso con las terceras preferencias y así sucesivamente hasta que son elegidos todos los representantes políticos.

Esta fórmula, parecida al voto alternativo o a la mayoría absoluta en votaciones sucesivas, tiene, a diferencia de éstas, un carácter proporcional porque establece una cuota igual de sufragios para obtener todos los escaños. Su desproporcionalidad es mayor que otras fórmulas proporcionales pero menor que las fórmulas mayoritarias. Cabe advertir que su proporcionalidad puede disminuir drásticamente si esta fórmula se aplica en circunscripciones de baja magnitud.

2) *Fórmulas de resto mayor.* En estas fórmulas, denominadas también de restos más elevados, se procede a calcular una cuota. Se da a cada partido tantos escaños como cuotas haya ganado, o sea, las veces en que la cuota este contenida en su total de votos. Normalmente, después de realizar esta operación con todos los partidos, todavía quedan escaños para asignar. Para ello, se debe iniciar una segunda ronda de reparto de escaños, para la cual se ordenarán de mayor a menor los restos de los votos de cada partido, después de haber realizado la sustracción de todos los votos contenidos en la cifra de escaños obtenidos (equivalente al número de votos de la cuota se contenga). Los escaños que quedan por atribuir se conceden a los partidos con restos mayores hasta finalizar la asignación de los escaños. Otra forma de calcular los resultados consiste en dividir los votos de cada partido por la fórmula, lo que da como resultado el número de cuotas completas que consigue cada partido, que se corresponde con la cifra de escaños otorgados en la primera fase del reparto. Si se requiere una segunda ronda, obtienen escaños los partidos que tengan las fracciones mayores de una cuota.

CUADRO N.º 3

Fórmulas de resto mayor

Fórmulas	Cuotas
Hare	$C = V / E$
Droop	$C = \lfloor V / (E + 1) \rfloor + 1$
Hagenbach-Bischoff	$C = V / (E + 1)$
Imperiali	$C = V / (E + 2)$

NOTA: C es la cuota; V es el número de votos válidos; E es el número de escaños a elegir.

La cuota de Hare o Hare-Niemeyer (Alemania y, para una parte de los escaños, Austria, Islandia, Bélgica, Grecia, Dinamarca) consiste en dividir el total de votos válidos entre el número de escaños a elegir. Hare es la fórmula electoral más proporcional. Cuando el denominador aumenta el número de escaños en dos unidades más, entonces nos encontramos ante la cuota Imperiali (Italia, hasta 1993). La cuota de Droop (Irlanda, Malta) consiste en dividir el número de votos emitidos entre el número de escaños que se deben proveer más uno. Al número resultante se le añade una unidad, obteniéndose entonces el cociente llamado cuota de Droop. La

cuota de Hagenbach-Bischoff (Luxemburgo, Suiza y, para una parte de sus escaños, Austria y Grecia) tiene también como numerador el total de votos válidos emitidos, pero como denominador el número de escaños asignados a una circunscripción, a la cual se le agrega una unidad. Si no se reparten todos los escaños, se anula el cálculo anterior y se rectifica el denominador incrementándolo esta vez en dos unidades en lugar de una. Si este cálculo tampoco sirve para distribuir todos los escaños, entonces el proceso se repite, añadiendo otra unidad más, resultando tres; y así, sucesivamente. Produce idénticos resultados que la fórmula D'Hondt.

CUADRO N.º 4

Ejemplos de fórmulas de resto mayor

(Aplicación en una circunscripción con 8 escaños, 4 partidos y 423.000 votos)

Fórmula Hare: $423.000/8 = 52.875$					
Partido	Votos	Cuotas	Escaños obtenidos por cuotas completas	Escaños obtenidos por restos	Total de escaños obtenidos
A	171.000	3,23	3	0	3
B	132.000	2,49	2	0	2
C	84.000	1,58	1	1	2
D	36.000	0,68	0	1	1
Fórmula Droop: $\lfloor 423.000/(8 + 1) \rfloor + 1 = 47.001$					
Partido	Votos	Cuotas	Escaños obtenidos por cuotas completas	Escaños obtenidos por restos	Total de escaños obtenidos
A	171.000	3,63	3	0	3
B	132.000	2,80	2	1	3
C	84.000	1,78	1	1	2
D	36.000	0,76	0	0	0
Fórmula Imperiali: $423.000/(8 + 2) = 42.300$					
Partido	Votos	Cuotas	Escaños obtenidos por cuotas completas	Escaños obtenidos por restos	Total de escaños obtenidos
A	171.000	4,04	4	0	4
B	132.000	3,12	3	0	3
C	84.000	1,98	1	0	1
D	36.000	0,85	0	0	0

3) *Fórmulas de la media más elevada.* Estas fórmulas, llamadas también de media mayor o fórmulas de divisor común, consisten en dividir el número de sufragios que ha obtenido cada lista por la correspondiente serie sucesiva de números, hasta alcanzar la cifra de escaños asignados a la circunscripción. Los cocientes resultantes de las divisiones efectuadas se ordenan de forma decreciente. Uno a uno, se distribuyen los escaños, otorgándolos cada vez al partido que tenga la media más elevada, hasta alcanzar la cifra de escaños que se deban proveer. Otra forma de proceder, para obtener el mismo resultado, consiste en, una vez obtenida la ordenación decreciente, coger el último cociente y utilizarlo como divisor electoral, es decir, los votos obtenidos por cada lista se dividen por el mencionado divisor electoral y el resultado de la división nos da el número de escaños que corresponde a cada lista.

CUADRO N.º 5

Fórmulas de la media más elevada

Fórmulas	Series de divisores
D'Hondt	1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7...
Sainte-Laguë	1 - 3 - 5 - 7 - 9 - 11 - 13...
Sainte-Laguë modificada	1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 - 11 - 13...
Danese	1 - 4 - 7 - 10 - 13 - 16 - 19...

a) *Fórmula D'Hondt* (España, Portugal, Bélgica, Holanda, Israel, Argentina, Finlandia). Con esta fórmula se utiliza la serie de números naturales. El coste de los escaños es menor para los partidos mayores, dando una ventaja sistemática a los partidos situados en primer lugar en cada circunscripción, y perjudicando a los partidos pequeños y medianos, a menos que la circunscripción tenga una magnitud grande. D'Hondt es una fórmula que, en circunscripciones de magnitud pequeña, puede tener efectos de desproporcionalidad alta en beneficio de los partidos mayores.

b) *Fórmula de Sainte-Laguë* (fue utilizada por Dinamarca durante parte del siglo xx). En este caso, se trata de dividir el número de votos por los números enteros impares. Esta fórmula electoral permite la representación política de partidos medianos y pequeños.

c) *Fórmula de Sainte-Laguë modificada* (Suecia, Noruega y parte de los escaños de Dinamarca). Consiste en dividir el número de votos por los números enteros impares, con una única salvedad: el primer divisor no es 1 sino 1,4. Esta modificación obstaculiza la entrada a los partidos más pequeños.

d) *Fórmula danesa* (en la realidad no se utiliza). Su serie de divisores es: 1, 4, 7, 10, 13, 16, etc.

CUADRO N.º 6

Ejemplos de fórmulas de la media más elevada

(Aplicación en una circunscripción con 8 escaños, 4 partidos y 423.000 votos)

Fórmula D'Hondt						
Partido	Votos	: 1	: 2	: 3	:4	Total de escaños obtenidos
A	171.000	171.000 (1)	85.500 (3)	57.000 (6)	42.750 (8)	4
B	132.000	132.000 (2)	66.000 (5)	44.000 (7)	33.000	3
C	84.000	84.000 (4)	42.000			1
D	36.000	36.000				0
Fórmula Sainte-Laguë modificada						
Partido	Votos	: 1,4	: 3	: 5	: 7	Total de escaños obtenidos
A	171.000	122.142 (1)	57.000 (4)	34.200 (6)	24.428	3
B	132.000	94.285 (2)	44.000 (5)	26.400 (8)	18.857	3
C	84.000	60.000 (3)	28.000 (7)	16.800		2
D	36.000	25.714	12.000			0

NOTA: Los números entre paréntesis indican el orden por el cual se distribuyen los escaños.

V. TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

1. CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Tras haber analizado los elementos configuradores de un sistema electoral, este apartado tiene el propósito de examinar las consecuencias políticas de la interrelación de los distintos elementos que componen el sistema electoral. El grado de desproporcionalidad o proporcionalidad responde con mucha sensibilidad a las reglas del sistema electoral (Lijphart, 1995). Por ello, hay que distinguir con claridad el nivel electoral del nivel parlamentario. La fragmentación electoral (fragmentación del sistema de partidos, según el voto del electorado) difiere de la fragmentación par-

lamentaria (fragmentación del sistema de partidos, según los escaños obtenidos en el parlamento). Dado un mismo resultado electoral, la aplicación de distintos sistemas electorales creará diferentes composiciones en la cámara de representantes. Así pues, un sistema electoral no es un instrumento neutral con cualquier partido que dispute el poder, sino que está elaborado en función de unos intereses partidistas, más o menos consensuados.

Los sistemas electorales, además de los efectos directos o mecánicos (los efectos sobre la conversión de los votos en escaños), también tienen efectos indirectos o psicológicos (los efectos sobre la orientación del comportamiento electoral). La permanencia en el tiempo de un sistema electoral induce a los ciudadanos al aprendizaje de comportamientos estratégicos para dar mayor utilidad a su voto individual en el seno del resultado colectivo. Los electores pueden hacer un voto estratégico, es decir, ejercer su voto teniendo en cuenta las consecuencias de la normativa electoral. El sistema electoral puede forzar a los ciudadanos a revelar falsamente sus preferencias reales cuando los electores en lugar de escoger con un voto sincero a los partidos que prefieren en primera posición, otorgan su voto a otros partidos de menor preferencia pero con mayores posibilidades de obtener escaño o de ganar. Por lo tanto, el sistema electoral modera a priori y a posteriori las preferencias de los ciudadanos.

No obstante, el sistema electoral tiene una influencia variable y no lo es todo en el desenlace de unas elecciones. Éste dependerá también de otros factores como los *cleavages* o dimensiones políticas de una sociedad, la configuración previa del sistema de partidos, la concentración geográfica del voto, etc. El sistema electoral no está desgajado del sistema político en el que se inserta, estando interrelacionado con la estructura social, el sistema político-institucional y el sistema de partidos (Nohlen, 1981, 1994). Como es obvio, este planteamiento es importante tenerlo siempre presente para no tener una visión limitada del objeto de estudio que nos ocupa ni atribuir a los sistemas electorales efectos que no están a su alcance.

Como hemos visto, uno de los componentes fundamentales que permite hablar de efectos mayoritarios o proporcionales de un sistema electoral es la fórmula utilizada. Uno de los principales, no el único. Hay, pues, otros elementos que se entrelazan y si hablamos de sistema electoral es porque cabe entenderlo como un todo sistemático donde sus componentes son interdependientes. Es fundamental la distinción entre sistema y fórmula porque la proporcionalidad o desproporcionalidad de un sistema electoral no se debe sólo a su fórmula, sino a la conexión entre los diversos componentes. Pueden coexistir fórmulas proporcionales en sistemas electorales con un alto índice de desproporcionalidad (es el caso de la elección del Congreso de Diputados en España) y circunscripciones uninominales insertadas en sistemas proporcionales (Alemania y desde 1993 Nueva Zelanda). Asimismo, hay sistemas que, si bien tienen efectos globales mayoritarios, utilizan una combinación consistente en una fórmula mayoritaria para una parte de los escaños y una fórmula proporcional para el resto (Italia desde 1993 y Japón desde 1994).

Puede lograrse una comprensión más profunda de cómo funcionan los distintos sistemas electorales si nos atenemos a la distinción (Nohlen, 1981) entre el principio de decisión, que se refiere a la fórmula electoral, y el principio de representación, que se refiere a los resultados que produce el sistema electoral en su conjunto en la representación institucional. De acorde con esto, entenderemos como sistema mayoritario aquel sistema de elección cuyos componentes producen efectos predo-

minantemente mayoritarios. Sistema proporcional es aquel sistema de elección que, debido a la composición de sus elementos configuradores, comporta un predominio de efectos proporcionales. Por consiguiente, la gama de sistemas electorales pueden reunirse en dos grandes modelos básicos: los sistemas proporcionales y los sistemas mayoritarios, si bien, evidentemente, se contempla una variabilidad interna en cada uno de estos dos tipos básicos.

La lógica que se esconde detrás de los sistemas electorales y su influencia en el sistema de partidos ha sido explorada por numerosos politólogos. Duverger (1950, 1957) argumenta que el sistema de mayoría relativa tiende al bipartidismo; el sistema mayoritario a doble vuelta tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes; y la representación proporcional tiende al multipartidismo, con partidos rígidos e independientes. A ello, Rae (1977) matiza que no hay determinaciones causales sino relaciones constantes, subrayando la relevancia del tamaño de las circunscripciones, hasta el punto de que en algunos supuestos la incidencia de la fórmula electoral puede resultar secundaria en relación a los efectos producidos por la magnitud de las circunscripciones. Con una misma fórmula proporcional, manteniéndose igual los demás factores, la proporcionalidad será más elevada cuando mayor sea la magnitud de una circunscripción. De otra parte, Sartori (1984, 1994) expone dos leyes de tendencia, similares a lo que había sostenido Duverger pero sin su automatismo y con una formulación metodológica más correcta: el sistema uninominal —mayoritario— es una condición que facilita el formato bipartidista y, al contrario, es una condición que obstaculiza el multipartidismo. Los sistemas proporcionales facilitan el multipartidismo. Lijphart (1995) sostiene que todos los sistemas electorales son desproporcionados en alguna medida, si bien señala que los de representación proporcional son mucho más proporcionales que los mayoritarios. Los sistemas mayoritarios tienden a favorecer sistemáticamente a los partidos más grandes, a producir resultados no proporcionales y a desalentar el multipartidismo; aunque el sistema de mayoría absoluta tiende a crear dos bloques de partidos en lugar de un sistema bipartidista, como es usual que suceda con la mayoría relativa.

2. SISTEMA MAYORITARIO

Los sistemas mayoritarios favorecen la hegemonía de dos partidos principales en el parlamento y el control del gobierno por un único partido. De este modo, sus defensores dirán que prefieren privilegiar la gobernabilidad en detrimento del pluralismo, porque aquélla es vista como un hecho positivo de alcance mayor a la representatividad parlamentaria. El sistema mayoritario es juzgado por sus partidarios como un factor que permite reflejar de modo más claro quién tiene la responsabilidad de gobierno, disuade de una numerosa concurrencia de partidos, impide una excesiva fragmentación parlamentaria y evita crisis parlamentarias que obstaculicen la acción del gobierno, favoreciendo la estabilidad gubernamental. Asimismo, los representantes tienen mayor capacidad de iniciativa individual en relación a sus respectivos partidos. Con el sistema mayoritario se gobierna según la voluntad de la mayoría. Sin embargo, se trata de la mayoría de representantes, no de la mayoría de

electores y, en muchos casos, ni tan siquiera de una mayoría de votantes, sino tan sólo de una minoría.

Los críticos sostienen que el sistema mayoritario distorsiona el resultado del sufragio popular, el proceso de agregación de los votos individuales, y aminorar la representatividad de los representantes. Privilegia artificialmente a dos partidos principales a expensas de los otros, socavando la igualdad de oportunidades y generando un mayor grado de ineficiencia de la representatividad de la sociedad plural en las instituciones políticas. La ineficiencia se debe tanto a los votos perdidos que no sirven para la elección de ningún representante como a la limitación de la gama de opciones políticas efectivas para el elector. De este modo, interfiere en las relaciones interpartidarias restringiendo de forma considerable la competencia real entre partidos. La oferta política no responde en su globabilidad a la demanda social. Mientras este tipo de sistema electoral arroja mayorías prefabricadas y un gabinete monocolor, los partidos pequeños y medianos acostumbran a estar privados de cualquier representación o, en el mejor de los casos, resultan notablemente infrarrepresentados. Ello tiende a eclipsar el surgimiento de nuevos partidos, puede desarrollar una confrontación más intensa entre corrientes de un mismo partido y desincentiva la organización política de las minorías. Hay demandas sociales que quedan aparcadas o son ignoradas por el simple hecho de que no tienen representantes políticos para defenderlas. Se produce una situación de poder exclusivo por un partido y se excluye a amplios sectores sociales de la toma de decisiones sobre cómo se desarrollarán las políticas públicas. El sistema mayoritario induce a un voto estratégico de los electores y puede generar apatía en sectores de la sociedad que no hallan un partido adecuado al que ofrecer su respaldo. Además, señalan sus críticos, pueden generarse prácticas clientelares en las relaciones entre partidos y electores.

3. SISTEMA PROPORCIONAL

En los sistemas proporcionales, la proporción de escaños se asemeja a la proporción de votos, implicando una más ajustada distribución de los resultados electorales en las instituciones políticas. Para sus defensores, con el sistema proporcional se produce una justicia distributiva en el sistema de partidos y, por lo tanto, responde mejor a las razones de equidad y pluralismo. Permite reflejar la complejidad de una sociedad plural y heterogénea, dado que las instituciones políticas son, con carácter aproximado, un microcosmos de la sociedad, al asemejarse el resultado institucional a la agregación de preferencias individuales de los electores expresadas en votos. Ofrece un mayor grado de competitividad política, respeta los derechos políticos de las minorías, facilita situaciones de poder compartido y gobiernos de consenso, y favorece el control parlamentario del gobierno por parte de la oposición. Proporciona mayor margen de maniobra al votante en su elección, al ofrecer al elector un mayor abanico de posibilidades en el eje izquierda-derecha y otros *cleavages* a lo largo de los cuales los distintos partidos compiten entre sí. Por consiguiente, incentiva un voto sincero y se da a los ciudadanos una mayor capacidad de decisión y, debido a ello, una mayor libertad individual. Esto supone un incentivo para una participación más extensa de la ciudadanía en las elecciones y una mayor satisfacción democrática.

Este sistema electoral es criticado porque puede facilitar el fraccionamiento del sistema de partidos. Por ello, sus detractores invocan como efecto negativo los gobiernos inestables y efímeros. Sin embargo, achacar al sistema proporcional la ingobernabilidad es atribuirle una capacidad que no posee de forma determinante. Si bien es cierto que la fragmentación parlamentaria puede conllevar ingobernabilidad, en agudo contraste, se pueden poner ejemplos como los de Alemania o Suecia, haciendo evidente la compatibilidad entre ambas cuestiones —sistema proporcional y estabilidad gubernamental—, la cual es puesta en duda. Simultáneamente, sus críticos aducen que este tipo de sistema electoral supone la negación a los votantes de la decisión de elegir con nitidez un gobierno al no inclinar con claridad la balanza de un lado u otro, privando de una mayoría parlamentaria. Además, ello abre la puerta a la negociación entre partidos para formar gobierno y puede atribuir un poder de influencia mayor a un partido con un peso electoral menor. También se dirá que con el sistema proporcional se favorece la existencia de opciones extremistas en el sistema de partidos. Asimismo, se argumenta en contra que este sistema provoca que, aunque jurídicamente sea ilegal el mandato imperativo, este exista como hecho político al depender más estrechamente el representante político del partido al cual pertenece.

A la luz de las consideraciones anteriores, se deben sopesar los pros y los contras de los sistemas electorales. En última instancia, estos son el resultado de las circunstancias históricas que rodean un sistema político determinado, de los intereses partidistas según la correlación de fuerzas existentes y de la concepción que subyace sobre la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- BARAS, Montserrat, y BOTELLA, Joan (1996): *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid.
- BLAIS, André (1988): «The Classification of Electoral Systems», *European Journal of Political Research*, 16, pp. 99-110.
- BOGDANOR, Vernon, y BUTLER, David (1983): *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BRAMS, Steven J. y FISHBURN, Peter C. (1982): *Approval Voting*, Birkhäuser, Boston.
- CADART, Jacques (1983): *Les modes de scrutin des dis-huit pays libres de l'Europe occidentale. Leurs résultats et leurs effets comparés, élections nationales et européennes*, Presses Universitaires de France, París.
- CAPO, Jordi (1990): «To Reform the Electoral System in Spain?», en NOIRET, Serge (1990), *Political Strategies and Electoral Reforms: Origins of Voting Systems in Europe in the 19th and 20th Centuries*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- CARRERAS, Francesc de, y VALLÈS, Josep Maria (1977): *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Blume, Barcelona.
- COTTERET, Jean-Marie, y EMERI, Claude (1973): *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau, Barcelona.
- DUVERGER, Maurice (1950): «Influencia de los sistemas electorales en la vida política», en ALMOND, Gabriel, et al. (1992): *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona.
- (1957): *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FISICHELLA, Domenico (1982): *Elezioni e Democrazia: Un'Analisi Comparata*, Il Mulino, Bolonia.
- GALLAGHER, Michael (1991): «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems», *Electoral Studies*, 10, pp. 33-51.
- GALLAGHER, Michael, y MARSH, Michael (1988): *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage, Londres.
- GROFMAN, Bernard, y LIJPHART, Arend (1984): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York.

- HARROP, Martin, y MILLER, William L. (1987): *Elections and Voters. A Comparative Introduction*, MacMillan, Londres.
- HERMET, Guy; ROUQUIE, Alain, y LINZ, J. J. (1982): *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HERNÁNDEZ BRAVO, Juan (1997): «Los sistemas electorales», en DEL ÁGUILA, Rafael (1997), *Manual de ciencia política*, Trotta, Madrid.
- KATZ, Richard S. (1980): *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- LAAKSO, Markku, y TAAGEPERA, Rein (1979): «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.
- LAKEMAN, Enid (1974): *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*, Faber and Faber, Londres.
- LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G., y NORRIS, Pippa (1996): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications, Londres.
- LJPHART, Arendt (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- LJPHART, Arendt, y GROFMAN, Bernard (1984): *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, Nueva York.
- MACKENZIE, W. J. M. (1962): *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid.
- MACKIE, Thomas T., y ROSE, Richard (1991): *The International Almanac of Electoral History*, Macmillan, Londres.
- MILL, John Stuart (1985): *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid.
- MONTERO, José Ramón (1997): «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, 95, pp. 9-46.
- NOHLEN, Dieter (1981): *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1994): *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PASQUINO, Gianfranco, et al. (1988): *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid.
- RAE, Douglas W. (1977): *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid.
- RAE, Douglas W., y RAMÍREZ, Victoriano (1993): *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, McGraw-Hill, Madrid.
- REEVE, Andrew, y WARE, Alan (1992): *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, Routledge, Londres.
- RIKER, William H. (1982): «The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science», *American Political Science Review*, 76, pp. 753-766.
- ROKKAN, Stein (1970): *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Universitetsforlaget, Oslo.
- SARTORI, Giovanni (1984): «Sistemas electorales», en SARTORI, G. (1992), *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid.
- (1994): «Sistemas electorales», en SARTORI, G. (1994); *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SHUGART, Matthew Soberg, y CAREY, John M. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TAAGEPERA, Rein, y SHUGART, Matthew Soberg (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven.
- VALLÈS, Josep Maria, y BOSCH, Agustí (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.

5. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

PEDRO IBARRA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.
Euskal Herriko Unibertsitatea*

FRANCISCO LETAMENDÍA

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración.
Euskal Herriko Unibertsitatea*

SUMARIO: I. Primera definición.—II. Breve historia de los movimientos sociales: repaso histórico.—III. Diferencias y semejanzas con otras formas de acción colectiva. 1. Movimientos sociales y partidos políticos. A) Orientaciones hacia el poder político. B) Relaciones con los partidos políticos. C) Organización. D) Intereses y medios de representación. 2. Movimientos y otros grupos de interés. A) Orientaciones hacia el poder político y relaciones con los partidos. B) Organización; intereses y medios de representación. 3. Una comparación conjunta: estrategias y horizontes. A) La acción colectiva. B) La estrategia conflictiva. C) El horizonte arntisistémico.—III. Descenso al sistema motivacional. 1. El proceso decisorio. Del descontento a la acción. 2. Perfil del activista.—IV. Condiciones y contextos.—V. Una propuesta conceptual. Bibliografía.

I. PRIMERA DEFINICIÓN

Un movimiento social es *una red de interacciones informales entre individuos, grupos, y/o organizaciones que, en sostenida y habitualmente conflictiva interacción con autoridades políticas, elites y oponentes —y compartiendo una identidad colectiva— demandan públicamente cambios en el ejercicio o redistribución del poder en favor de intereses colectivos*. Ésta es una previa y provisional definición de los movimientos sociales. Cuando finalicemos el capítulo ofreceremos otra, más desarrollada, algo más matizada; y ello es así porque precisamente este capítulo sobre movimientos sociales consiste en explicar y ampliar esta primera definición.

Somos conscientes, por otro lado, de que esta definición es algo abstracta; ello resulta paradójico porque los movimientos sociales son formas de acción colectiva muy reales, muy vivas. Nada es tan poco abstracto como un movimiento social. Las luchas contra el poder político entabladas por movimientos de campesinos, obreros, mujeres, ecologistas y nacionalistas, son sobre todo concretos conflictos en defensa o exigencia de concretos intereses o valores. Por eso resulta oportuno iniciar nuestro análisis de los movimientos sociales describiendo cuales han sido —y son— los principales movimientos sociales, y cuáles sus principales rasgos. Un primer y breve repaso histórico que nos servirá para, más tarde, comprender mejor (saber a qué *realidades* nos estamos refiriendo) cuando desarrollemos las consideraciones teóricas que conforman la mayor parte de este trabajo.

II. LOS CONCRETOS MOVIMIENTOS SOCIALES: REPASO HISTÓRICO¹

Preludio: Si los movimientos sociales construyen identidades colectivas a fin de resolver conflictos de poder, la historia del mundo occidental es, desde las revoluciones burguesas, una historia de movimientos sociales. Pudiera ubicarse a los movimientos nacionalistas en el umbral que separa la premodernidad de la modernidad, asignar al movimiento obrero una posición central en la modernidad, e identificar a los «nuevos» movimientos sociales, el ecologismo, el pacifismo, el feminismo, con la postmodernidad; si no fuera que los «viejos» movimientos sociales han seguido construyendo nuevas identidades en los tiempos postmodernos, y que los llamados «nuevos» movimientos sociales hunden todos sus raíces, cuando menos, en el siglo XIX.

Los movimientos nacionalistas responden a dos conflictos que no cabe confundir: el que enfrenta al proceso de construcción del Estado-nación moderno contra la tradición, y el que opone centro y periferia. La transferencia de la soberanía personal del monarca a un ente colectivo como la «nación», la conversión del súbdito en ciudadano, anunciada esta última por la Revolución Gloriosa británica, presentan un carácter paradigmático en la Revolución francesa. Es aquí donde la enorme liberación de energías que produce la transformación de la sociedad estamental en el pueblo-nación, en lucha abierta contra el Antiguo Régimen, adquiere un claro carácter de movimiento social: las estrofas de *La Marsellesa* reflejan con agudeza esa eferescencia identitaria de naturaleza movimentista.

Cuando las legiones napoleónicas conquistan casi toda Europa en provecho de la Francia imperial, la llama nacional, salvo excepciones, no se difunde por adhesión al francés, sino en lucha contra el invasor. Pero conquistadores y conquistados comparten las mismas ideologías antiabsolutistas que alimentan las nuevas identidades nacionales: la concepción liberal de la nación teorizada por Locke, individualista y representativa, basada en la libertad y la propiedad; la concepción genealógica de la patria-nación, hecha de sangre y de descendencia, de Montesquieu y Burke; y la concepción democrática nacional de origen rousseauiano, para la que el soberano es el colectivo, la «voluntad general», no el individuo ciudadano.

La acción posterior del Estado constructora de la Sociedad y la Comunidad Nacionales no presenta ya carácter de movimiento social. La Sociedad nacional es fruto de la creación de un mercado unificado y de una Administración eficiente, de la socialización política de las masas a través de la enseñanza universal obligatoria y de su integración mediante mecanismos políticos tales como el sufragio universal. La Comunidad nacional es obra de una cultura política que alimenta la lealtad

¹ Entre la abundantísima bibliografía sobre los movimientos sociales más relevantes, que a continuación describiremos, seleccionamos algunas obras recientes. Para los movimientos nacionalistas: Letamendia (1997) y Seiler (1989). Para el movimiento obrero: Sagnes (1994) y Pérez Ledesma (1997). Para el feminista: diversos artículos en C. Mueller y A. Morris (1992) y Grau (1993). Para el ecologista: Reichman (1991), Bárcena, Ibarra y Zubiaga (1995). Para el pacifista/antimilitarista: Aguirre, Ajangiz, Ibarra y Sainz de Rozas (1998) y Sampedro (1997).

de los ciudadanos al Estado y genera su sentimiento de pertenencia a la Nación estatal.

Pero esta doble construcción discrimina desde sus inicios a grupos étnicos, lingüísticos o religiosos particulares, los cuales ven impedido su acceso en igualdad de condiciones a los bienes culturales, políticos y, en ocasiones, económicos, que distribuye el Estado. Estos grupos pueden permanecer pasivos; o bien reaccionar, en defensa al principio de su lengua, religión y cultura, más tarde, reclamando algún tipo de institucionalización política del territorio habitado. En el curso del proceso subsiguiente, los movimientos etno-nacionalistas mimetizan la doble labor del Estado-nación al que se oponen: la construcción de una Sociedad nacional y, sobre todo, la creación de una Comunidad mediante la elaboración de una identidad colectiva nacional propia. Ello convierte a estos procesos periféricos en nacionalismos-espejo.

Históricamente se han producido en Europa Occidental tres manifestaciones sucesivas del conflicto centro-periferia en forma de movilizaciones etno-nacionales, cuyo punto de arranque debe situarse en los comienzos de las revoluciones industrial y nacional —por tanto, antes de la Revolución francesa—:

a) La primera es la legitimista-reaccionaria, que comienza a fines del siglo xvii en el Reino Unido con los jacobitas (de 1688 a 1750), sigue con los *chouans* de Bretaña en tiempos de la Revolución francesa, y da lugar en la primera mitad del siglo xix (de 1833 a 1876) al movimiento carlista alzándose en armas contra el débil liberalismo del Estado-nación español.

b) La segunda reacción, que adopta la forma del nacionalismo populista, consiste en la utilización del arsenal del nacionalismo estatal por la periferia en su lucha contra el centro. Esta fase produce el surgimiento a fines del siglo xix de los partidos autonomistas-nacionalistas, proceso que presenta especial relevancia, en el ámbito de Europa Occidental, en Cataluña y el País Vasco.

c) La tercera forma de movilización identitaria, la nacionalitaria-progresista, que se da en diversas partes del Occidente en los años sesenta y setenta, resulta de factores contradictorios: el desprestigio del nacionalismo racista provocado por el fascismo, las repercusiones sobre el Viejo Continente del proceso de descolonización que dan pie al auge de la mimesis tercermundista, el federalismo europeo... Esta movilización es alimentada por los valores postindustriales propios de la generación de Mayo del 68 y de los movimientos alternativos —ecologistas, feministas, antimilitaristas— nacidos en su seno, de los que hablaremos más tarde.

Pero si estos nacionalismos presentan un fuerte carácter de movimiento social, no encajan sin embargo en su definición normativa más estricta. Constituyen en realidad la forma más acabada de «movimiento/comunidad»: son en tal sentido hechos totales que engloban, en su fase madura, toda las modalidades de la acción colectiva, y edificios complejos que contienen —potencialmente o de hecho— todas las formas de organización: la no institucional —movimientos sociales—, la institucional —partidos, sindicatos, grupos de presión—, la clandestina —grupos armados—; así como todas las modalidades de expresión colectiva: la convencional, la no convencional, y dentro de ésta la de confrontación —desobediencia civil, manifestaciones, violencia política...—. En este último caso los movimientos naciona-

listas pueden desarrollar una estructura dual mimética del Estado-nación en la que un grupo armado mimetiza al Estado, y una comunidad civil de legitimación del grupo armado a la nación.

El movimiento obrero es el fruto más directo de la revolución industrial. Reacción de un mundo obrero dominado y explotado, nace a principios del siglo XIX en oposición al capitalismo, el cual suprime en aplicación de su ideología liberal las corporaciones artesanales y la legislación paternalista del Antiguo Régimen. Dependiendo de sus solas fuerzas y enfrentándose a todo tipo de obstáculos, los trabajadores van poniendo en pie el conjunto de organizaciones que forman en su totalidad el movimiento obrero — mutuas, cooperativas, sindicatos, partidos —, a través de las distintas acciones que constituyen, juntas o separadas, la respuesta obrera: las relacionadas con la reivindicación, con la lucha o con la negociación. Los partidos obreros no son movimientos sociales; los sindicatos, asociaciones estables que tienen por objeto la movilización conducente a la defensa de los intereses de los trabajadores, tampoco lo son siempre: tienen carácter movimentista en grado máximo los de oposición revolucionaria, y en grado mínimo, próximo a los grupos de presión, los de reivindicación y control.

La identidad del movimiento obrero gira en torno del trabajo, en su doble aspecto emancipador y alienante: trabajo como medio de realización individual y promoción colectiva; pero también factor de deshumanización, fragmentado por la división y estandarización extremas del proceso productivo, y elemento de un sistema de organización social que bloquea al obrero en un mundo sin horizontes. Por lo demás, el movimiento obrero no está aislado: las ideologías políticas que lo alimentan — marxismo, anarquismo, anarcosindicalismo, corporatismo — son muy distintas entre sí, por no hablar de las subculturas étnicas, nacionales o religiosas que influyen en él.

Las primeras formas de organización obrera que surgen a principios del siglo XIX en el Occidente industrial son los sindicatos de oficios — los de impresores, sastres, carpinteros —; a lo largo del siglo se organiza un sindicalismo profesional estructurado por federaciones que agrupan ramas industriales a escala de Estado. La política, esto es, el movimiento republicano en Francia, el socialismo en los territorios germánicos e Imperio austro-húngaro, el anarquismo en Europa del Sur, ejercen una fuerte influencia sobre el sindicalismo. Las Internacionales contienen en su seno partidos y sindicatos. Pero si la I Internacional marxiana (1864-1872) guarda aún un equilibrio entre lo político y lo «sindical», por lo que goza del apoyo de las *trade unions* británicas, la relación de fuerzas ha cambiado ya en la II Internacional lanzada en 1891: los partidos, y a su cabeza el Social-Demócrata alemán, son grandes organizaciones con fuerte representación parlamentaria y un discurso que afirma la preeminencia del partido sobre el sindicato.

La fase de auge del movimiento sindical, de 1880 a la Primera Guerra Mundial, es también la de la consolidación de los distintos modelos de sindicatos en su relación con los partidos:

— El modelo británico: el partido laborista es desde 1893-1901 la emanación del sindicalismo, actuando como brazo parlamentario de las *trade unions*.

— El modelo francés: la CGT de antes de 1914 asume, a causa de la debilidad del socialismo, la doble lucha económica y política en una perspectiva de sindicalismo revolucionario.

— El modelo alemán: basado, más que en Marx, en la II Internacional, acepta la subordinación del Sindicato al Partido. (El bolchevismo aplicará el mismo modelo, pero de modo más rígido; el sindicalismo, estrictamente supeditado al «Estado obrero», es la «correa de transmisión» entre el partido y las masas.)

— El modelo norteamericano: la AFL organiza bajo la dirección de Gompers un sindicalismo de oficios basado en la defensa de los intereses corporativos de sus miembros.

— El modelo cristiano: de 1900 a 1919 se desarrolla un sindicalismo cristiano inspirado en la doctrina social de la Iglesia, definida en la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (1891) y posteriores textos papales.

La fase fordista, iniciada en Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial y en Europa Occidental tras la Segunda, descansa en un pacto social neocorporatista entre sindicatos, patronos y gobiernos por el que los trabajadores garantizan la preservación del sistema, la paz social y la disciplina productiva, a cambio de una intervención estatal que asegure la redistribución del producto social y la institucionalización del movimiento obrero. Sus resultados son la expansión del Estado de Bienestar y el acceso a la sociedad del consumo de masas; pero también el agravamiento de la crisis ecológica.

La crisis cultural de los años sesenta, la recesión económica de los setenta más tarde, cancelan el modelo fordista. El sindicalismo occidental debe enfrentarse desde entonces a la desindustrialización y deslocalización de empresas, e improvisar respuestas ante retos tales como la diversificación de las categorías profesionales de la mano de obra, la marginación de un número creciente de parados, y la cuestión, nueva para él, de la protección de la naturaleza.

El movimiento ecologista, en formación aún, se moviliza en torno a un cierto número de premisas: el mundo de la naturaleza, o biosfera, es un sistema interrelacionado del que forma parte la especie humana, cuyo equilibrio debe ser respetado; existe un límite natural al crecimiento productivo, más allá del cual se producen desequilibrios medioambientales sobre ecosistemas limitados, o crisis ecológicas de alcance planetario —como el empobrecimiento de la capa de ozono—. La conciencia ecológica es una carga de profundidad contra uno de los pilares básicos de la civilización occidental, la revolución científico-técnica, inspirada en el proyecto cartesiano del dominio indefinido del hombre sobre la naturaleza mediante las matemáticas y la geometría; si se suma a ello su fuerte contenido moral, que incita a producir, consumir y vivir individual y colectivamente de modo diferente, se comprenderá la centralidad del movimiento ecologista en la crisis cultural de la postmodernidad.

Pese a su aparente ruptura radical con el pasado, en el siglo XIX aparecen ya corrientes protoecologistas como el ambientalismo obrero, que protesta contra las pésimas condiciones de higiene y vivienda de los trabajadores; el conservacionismo elitista, movilizado en defensa de los paisajes amenazados por la revolución industrial; y el naturismo —apoyado por los anarquistas—, que propugna la restauración

de la armonía perdida entre el hombre y la naturaleza a través del nudismo, el vegetarianismo...

Aunque el término «ecología» aparece en el ámbito científico en 1866, en la obra del alemán Haeckel, la generalización de la conciencia ecológica es un fruto novedoso de los años sesenta y setenta de este siglo. Los resultados de la segunda revolución tecnológica basada en el petróleo, la electricidad, las industrias químicas y el uso del automóvil, por no hablar del empleo de la energía atómica, convierten en motivo de preocupación universal el destructivo impacto del desarrollo humano sobre la biosfera. Las obras de Commoner, el primer informe al Club de Roma (1972), titulado *Los límites del crecimiento*, alertan a la humanidad sobre la orientación biocida del complejo científico-técnico y sobre los problemas que plantea la existencia de recursos no renovables.

La convergencia de los grupos ecologistas, surgidos a fines de los años sesenta en EEUU y algo más tarde en Europa Occidental, con las movilizaciones pacifistas de la fase terminal de la guerra fría, politiza el movimiento: desde fines de los setenta se consolidan partidos verdes que traducen las demandas ecológicas en términos políticos, haciendo presión sobre el sistema. Identificados con frecuencia, pero no siempre, con la izquierda libertaria, constituyen una emanación de los nuevos movimientos alternativos. El ecologismo se despliega también, como otros movimientos-comunidad, en las distintas formas de acción colectiva: organizaciones medioambientales específicas que funcionan como grupos de presión, movimientos sociales y partidos políticos.

Una corriente de teóricos, cuyos representantes más destacados serían Touraine y Offe, atribuye al conjunto de los «nuevos movimientos sociales» nucleados por el ecologismo un modo nuevo de hacer política, caracterizado por la orientación emancipatoria, el posicionamiento antipatriarcal y antiproductivista, unas estructuras organizativas no jerárquicas y descentralizadas y unos métodos de acción no convencionales al servicio de la politización de la vida cotidiana.

Pero existen profundas diferencias en el seno del movimiento ecologista. Unas son de tipo filosófico: esta primera divisoria enfrenta a los antropocentristas contra los defensores de la ecología profunda. Para los primeros el mundo natural tiene un gran valor, pues nos contiene y alimenta, lo que nos obliga a impedir los desastres ecológicos; pero este valor es el que le da el ser humano. Los segundos (grupos como *Earth First*) postulan que la fuente de valor no es el ser humano, sino la biosfera, por lo que no puede ser instrumentalizada por aquél.

Respecto a los métodos a emplear, los posibilistas (en cuyo extremo figuran los ecocapitalistas) se proponen cambiar el sistema desde dentro, haciendo presión sobre el Estado real para obtener de él medidas ecológicas; mientras que los radicales reclaman cambios cualitativos que sólo se conseguirían de modo revolucionario. Las corrientes realista y fundamentalista derivadas de este conflicto entraron en colisión en el seno de los verdes alemanes.

La tercera divisoria tiene que ver con el modelo de sociedad deseable: mientras que unas tendencias asumen como ámbito de su acción los agregados políticos existentes, otras dibujan la utopía de un mundo dividido en bio-regiones, unidades configuradas por ecosistemas sostenibles donde los humanos puedan vivir sin dañar su entorno. En una posición intermedia se encontrarían las corrientes econacionalistas.

Estas divergencias configuran un abanico de partidos ecologistas que van de la izquierda libertaria, pasando por el ecosocialismo, al conservadurismo verde; y explican las crisis surgidas en la Coordinadora de los Verdes europeos a mediados de los años ochenta. Pero todas las tendencias coinciden en la defensa del desarrollo sostenible, una de cuyas definiciones podría ser la del informe de la ONU de 1987 preparado por la estadista noruega Gro Bruntland: «el desarrollo que resuelve las necesidades del presente sin comprometer la resolución de las necesidades de las generaciones futuras».

El movimiento pacifista, que no ha desbordado, salvo en contadas ocasiones, la forma del movimiento social, persigue la eliminación de todas las guerras, basándose en la filosofía de la no violencia; si bien pueden darse objetivos específicos más limitados. El pacifismo contemporáneo, desde la posguerra hasta 1986, compartió con el ecologismo la lucha contra la amenaza nuclear, que convertía en escenario posible el exterminio del género humano. Éstos son, pues, los distintos motivos de movilización pacifista:

- la eliminación de toda guerra;
- la detención de algunas guerras particulares (Vietnam, Irak) o de algunos conflictos políticos y/o nacionales violentos (Irlanda del Norte, País Vasco);
- la detención de aspectos particulares de las guerras (como el uso de las armas químicas o nucleares);
- el antimilitarismo, que se expresa en la objeción de conciencia, esto es, en el rechazo de la conscripción, o servicio militar obligatorio; y en la insumisión al servicio civil alternativo durante el tiempo legal de la conscripción.

La protohistoria filosófica europea de la no-violencia moderna comienza con Tolstói, amigo epistolar de Gandhi; la protohistoria política la protagoniza hasta 1914 la oposición a la Gran Guerra de anarquistas y socialistas, vencida por la claudicación final de la II Internacional.

El movimiento anti-exterminio, que tiene como fecha de nacimiento el bombardeo atómico de Hiroshima y Nagasaki en 1945, es hilvanado por los episodios de la guerra fría entre las dos grandes potencias. Al Movimiento por la Paz y el Desarme, impulsado desde 1948-1949 por un Consejo Mundial por la Paz controlado por la URSS, sucede en el Reino Unido la Campaña por el Desarme Nuclear (CND), contraria a la implantación en territorio británico a fines de los años cincuenta de misiles nucleares.

Las protestas de la década de los sesenta contra la intervención militar de EEUU en Vietnam generan la más amplia oleada de movilizaciones de la posguerra: en Norteamérica se suceden los movimientos alternativos de estudiantes e insumisos, protegidos por las comunidades *hippies*. Tras la revuelta del Mayo francés del 68 nace en Europa, de la conjunción de la defensa de los movimientos antiimperialistas con las luchas contra las dictaduras y con la influencia de los movimientos alternativos, la nueva izquierda radical.

Esta fase conoce un momento álgido de 1979 a 1986, a partir de la decisión de la OTAN de desplegar armas nucleares de alcance medio, 464 misiles Cruise y 108 Pershing II, en cinco Estados de la Unión Europea, con el objeto de forzar al ene-

migo soviético a negociar. En 1980 se forma un fuerte movimiento paraguas en pro del Desarme Nuclear Europeo (END), que se propone hacer de este continente una zona libre de armas nucleares. El colapso del mundo comunista ha debilitado el movimiento anti-extermio.

El movimiento feminista se opone a cualquier forma patriarcal de discriminación personal, social o económica sufrida por las mujeres en razón de su sexo. Si bien adquiere su identidad actual en los años sesenta y setenta, sus orígenes se remontan a los albores de la modernidad: Mary Wollstonecraft reivindica en 1792 la extensión a la mujer de los derechos civiles y políticos proclamados por la Revolución francesa.

El feminismo liberal cobra gran fuerza desde el siglo XIX en los Estados anglosajones. En EEUU, la Convención de Seneca Falls defiende ya en 1848 un texto alternativo de la Declaración Americana de la Independencia que incluye a las mujeres en los derechos proclamados por ella. El movimiento *suffragette*, comenzado en el Reino Unido en 1857, lleva a cabo a comienzos de siglo fuertes movilizaciones de masas que combinan las acciones pacíficas con las violentas. El sufragio femenino es conseguido en EEUU en 1920, en Gran Bretaña en 1928; en Francia no es obtenido hasta 1945, y aún más tarde en Suiza.

Las doctrinas socialistas proporcionan un segundo eje argumental al feminismo. Los socialistas utópicos atacan la institución del matrimonio, ensalzan la libertad sexual y promueven la igualdad de la mujer. Para el marxismo clásico la emancipación de la mujer será una consecuencia añadida del triunfo del socialismo. Engels relaciona la opresión femenina y su subordinación familiar con la lógica del capitalismo y de la propiedad privada; pero asume cierta división natural del trabajo entre hombre y mujer.

La sociedad postindustrial incorpora desde los años sesenta a la mujer a mercados laborales cualificados reservados hasta entonces a los hombres; nuevas leyes sobre el aborto y el control de natalidad le permiten una mayor libertad, y modifican la percepción social de estos temas. Por otra parte, muchas mujeres que habían participado en las campañas pro-derechos civiles y contra la guerra de Vietnam desplazan su atención hacia la problemática feminista, tras constatar las actitudes sexistas de sus compañeros masculinos.

Algunas obras pioneras perfilan el nuevo feminismo, que oscilará entre el movimiento social y el grupo de reflexión. S. de Beauvoir argumenta en *El segundo sexo* que las mujeres han sido esclavizadas a causa de su cuerpo: el acceso al aborto, el control de natalidad y la disolución de la monogamia las igualarán con los hombres. B. Friedan denuncia en *La mística femenina* la exaltación hecha por la sociedad patriarcal del papel doméstico de la mujer a fin de perpetuar su subordinación. Para el nuevo feminismo, sólo es biológico el sexo; el género es un artefacto construido socialmente que asegura la dominación masculina. El patriarcado, estructura de dominación que proyecta la separación entre lo público, masculino, y lo privado, femenino, no se debe sólo a cuestiones económicas, variables históricamente, sino a causas universales inherentes a la naturaleza masculina. En los años setenta, feministas radicales como S. Firestone definen la opresión sexual como una nueva opresión de clase, y defienden la androginia como igualación radical de se-

xos mediante la abolición de la familia conyugal y la liberación de la contribución masculina al embarazo a través de la fertilización artificial.

A este feminismo de la igualdad da respuesta en los años ochenta y noventa el feminismo de la diferencia. Una corriente considera indeseable la igualdad con la naturaleza masculina, propensa al sexismo y la destructividad y potencialmente violadora; y defiende la confraternización femenina y la separación respecto de los hombres. La corriente del «pensamiento maternal» exalta la superioridad moral de las mujeres, su espíritu nutricional y altruista consecuencia de haber sido educadas para la crianza de los hijos y el cuidado de las personas; el ecofeminismo sería una derivación de este pensamiento. El feminismo francés de la deconstrucción desvela la dominación falocéntrica que se oculta en el lenguaje controlado por los hombres.

El feminismo reclama en su dimensión política la impulsión de aquellas medidas que fomenten la independencia económica y la participación política de las mujeres, y garanticen la ausencia de discriminación en su *status* educativo y profesional. Reivindica el derecho al aborto, el principio de salario igual a trabajo igual, y, dado que son las mujeres quienes suelen realizar esta actividad familiar, la cobertura social del cuidado a los niños y de la atención a los ancianos y enfermos.

La reemergencia de la Nueva Derecha en los años ochenta y noventa ha puesto en entredicho estas conquistas al reafirmar los valores morales patriarcales; a su calor han nacido, entre otros, movimientos «pro-vida» —no todos los movimientos sociales tienen carácter emancipatorio— que cuestionan el derecho al aborto.

III. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON OTRAS FORMAS DE ACCIÓN COLECTIVA

Creemos que, teniendo en nuestra mente cuáles son los movimientos sociales realmente existentes, una forma adecuada de intentar una *genérica comprensión y definición* de los mismos resulta de compararlos con otras y cercanas formas de acción colectiva. En concreto, con los grupos de interés y con los partidos políticos.

Adecuado y también necesario, porque, por ejemplo, desde una perspectiva muy amplia se pueden considerar los movimientos sociales como una parte de los grupos de interés (ver, en este sentido y en este mismo manual, Jordana, 1996, p. 289). Esta consideración es cierta; pero también lo es —y además creemos que analíticamente resulta más útil— afirmar que los movimientos sociales constituyen una específica y diferenciada forma de acción colectiva.

Las diferencias conceptuales con el resto de los grupos de interés justifican un tratamiento particularizado de estos grupos/movimientos sociales. Efectivamente, en esta línea, hay que decir que los estudios sobre movimientos sociales se han conformado como una disciplina científica *autónoma*, especialmente a partir de la década de los sesenta. Ciertamente hay que reconocer que el marco analítico dominante en Estados Unidos, el conocido como la *resource mobilization theory* (McCarthy y Zald, 1987), al destacar las dimensiones organizativas de los movimientos —el cómo intentan captar y organizar recursos para defender y obtener sus concretos intereses—, es similar al utilizado respecto a los grupos de interés entendi-

dos de forma genérica². Sin embargo, la «escuela» europea de los *nuevos movimientos sociales* (Habermas, 1987; Touraine, 1984; Offe, 1988; Melucci, 1988; Dalton y Kuechler, 1992) ha insistido más en el porqué, en las originales y distintas causas por las que nacen los movimientos y en también diferentes formas de planear —y vivir— sus demandas. Hoy en día han afianzado su predominio las tendencias analíticas más integradoras —y al mismo tiempo autónomas— en las que se consideran ambos aspectos (los recursos/los intereses, por un lado; las causas/las identidades, por otro) de los movimientos. Esta tendencia sincrética ha tenido sus principales valedores en un grupo de académicos de ambos lados del Atlántico, que impulsaron a finales de los ochenta este acercamiento confluyente a través de la revista anual *International Social Movements Research*³.

A este enfoque científico hay que añadir otra circunstancia. Desde un punto de vista no académico, diversos grupos o asociaciones de interés se perciben como rotundamente diferentes entre sí. Al ciudadano medio le parece de estricto sentido común afirmar que una confederación de empresarios es algo radicalmente distinto a un movimiento de objetores de conciencia, aun cuando ambas instancias sean, sin duda, incluibles en una definición genérica de grupos o asociaciones de interés.

Quizás en algunos casos y determinadas coyunturas, las diferencias sean más aparentes que reales; pero desde los parámetros analíticos que veremos a continuación, éstas existen, resultan relevantes y hacen comprensible —al menos en parte— esa mirada social que afirma la presencia de distintos y divergentes supuestos en este genérico conjunto de la acción colectiva.

Describiremos los rasgos diferenciadores —y también las semejanzas pertinentes— entre los movimientos sociales y otras organizaciones o movimientos; con sus «parientes» más lejanos —los partidos políticos— y con los más cercanos; con las otras asociaciones de interés, o los grupos de interés entendidos ahora en sentido estricto. A continuación veremos como la originalidad de los movimientos nace y se sustenta a partir de un específico sistema motivacional y unos determinados contextos culturales y políticos. Y finalmente trataremos de esbozar una definición más concluyente de los movimientos sociales.

Para comenzar transcribimos un *cuadro de diferencias*⁴:

² En todo caso, cabe señalar que no todos los autores norteamericanos han optado por esta línea; así, algunos de sus analistas más prominentes (Tilly, 1978; McAdam, 1982; Gamson, 1992) optaron siempre por una línea más identitaria, menos funcional.

³ Para estas posiciones integradoras en la actualidad, ver McAdam, Tarrow y Tilly (1996), McAdam, McCarthy y Zald (1996), Tarrow (1997), Klandermans (1997), Diani y Della Porta (1997). Y, para una visión de como han evolucionado los enfoques analíticos sobre los movimientos sociales, ver Neidhart y Rucht (1991), Ibarra (1996) y Casquette (1998).

⁴ El cuadro es de elaboración propia, aunque algunos aspectos fundamentales del mismo están basados en una propuesta de Melucci (Melucci, 1996).

	PARTIDOS	GRUPOS DE INTERÉS	MOVIMIENTOS
1. Orientación hacia el poder político	ejercerlo	presionarlo	cambiarlo
2. Relaciones con los partidos	—	complementaria	conflictiva
3. Organización	jerárquica, formalizada	formalizada	horizontal, informal, red comunitaria
4. Intereses/grupos representados	indeterminados, determinables	determinados	indeterminados, indeterminables
5. Medios de representación	electorales	convencionales	no convencionales
6. Tipo de acción colectiva	agregar intereses generales	agregar intereses sectoriales	intereses junto con identidad colectiva
7. Estrategia	competencia	cooperación	conflicto
8. Objetivos finales	sistémicos	asistémicos	antisistémicos (potencialmente, al menos)

Antes de pasar a explicar los apartados del cuadro, resulta imprescindible hacer la siguientes observaciones sobre el mismo:

— En el caso que nos ocupa son especialmente evidentes los riesgos derivados de sintetizar los rasgos de un comportamiento colectivo social y político. Así —y como veremos—, en la medida en que se profundizan y matizan las características apuntadas, bastantes de las mismas son sólo tendencialmente ciertas y —en también bastantes apartados— las fronteras entre uno y otro grupo resultan algo borrosas.

— Compararemos en primer lugar los aspectos político/organizativos y más tarde los estratégico/ideológicos. Y no sólo porque los primeros sean los más visibles, los que antes aparecen de estos grupos o movimientos, sino también porque, dado el carácter politológico de este manual, parece conveniente priorizar esta dimensión.

— Finalmente analizaremos esos primeros aspectos (rasgos 1 a 5) comparando movimientos y partidos, por un lado, y movimientos y grupos de intereses, por otro, dejando el segundo grupo de características (6 a 8) para una reflexión más de conjunto. Creemos que así se pueden resaltar mejor las diferencias más relevantes (y también las más sutiles) entre unos y otros.

1. MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTIDOS POLÍTICOS

Parecería que las diferencias entre partidos y movimientos sociales son muy obvias; que las distinciones más matizadas se dan en el seno del conjunto de los gru-

pos de interés (hasta el punto de que, como hemos visto, es perfectamente lícito considerar que hay una sola categoría analítica). Sin embargo, y como veremos, más allá de ciertas evidencias, la cuestión puede complicarse, por lo que sí merece la pena dedicarle un cierto espacio a esta primera comparación; en cualquier caso, a los efectos de ir avanzando en la conceptualización de los movimientos sociales siempre será útil resaltar diferencias y semejanzas.

A) *Orientaciones hacia el poder político*

Un partido político tiene vocación de ejercer *el* poder político. Y un movimiento social demanda *al* poder político que establezca determinados cambios en la sociedad. Uno —el partido— está orientado a ejercer el poder; el otro —el movimiento—, a cambiar como y lo que se ejerce desde el poder político⁵; Diferentes orientaciones que no suponen mundos separados.

En primer lugar, los movimientos sociales no son ajenos al poder político. Es más, cuando nace un movimiento social es *casi sólo* una voluntad colectiva dirigida hacia el poder político. No la voluntad de tomar el poder, pero sí de que éste se ejerza a favor del movimiento social y de las gentes, de los grupos de personas, a los que dice representar. Sin duda esa dimensión pública del movimiento, su focalización hacia lo político, no absorbe ni configura todo lo que es un movimiento; un movimiento también es un proceso de construcción de una identidad colectiva, *un deseo y práctica social de ver, estar y comportarse colectivamente de forma distinta, en el mundo*. Pero un movimiento no nace para experimentar identidades colectivas; nace porque pretende que se resuelvan concretos problemas colectivos mediante la aplicación de concretas medidas políticas, y en ese nacer y posterior desarrollo afirma su diferencia identitaria. Así se puede afirmar que en el origen el movimiento se siente fuera, al margen o en contra de las decisiones del poder político y exige —el acto colectivo de voluntad— que sus demandas sean favorablemente respondidas por ese poder político.

Se dice que un movimiento social puede plantear *un conflicto* político o uno de orden cultural. Sin embargo, la distinción no es demasiado relevante desde la perspectiva del poder. Se demanden cambios en seguro de desempleo, medidas protectoras frente a la contaminación fluvial, o modificación de los códigos culturales dominantes (reconocimiento o apoyo de otros valores o actitudes defendidas por el movimiento), en última instancia lo que se pretende es que quien tiene el poder cambie sus normas o procesos de dominación. Se pretende estar incluidos, reconocidos

⁵ Dos observaciones:

— No debe identificarse cambio con transformación progresista. Muchos movimientos sociales se movilizan para que *no cambien* las cosas; o, mejor dicho, para que el poder político cambie —reconsidere— sus proyectos o políticas de cambio.

— Al menos desde finales de la segunda mitad del siglo XIX (Tarrow, *op. cit.*) el principal antagonista del conjunto de los movimientos sociales es el Estado, con la excepción del movimiento obrero, cuyo principal adversario ha sido la clase empresarial; en todo caso no debemos olvidar que, con la progresiva sindicalización del movimiento obrero, el Estado ha incrementado frente a él su protagonismo adversativo.

y satisfactoriamente respondidos en las decisiones del poder, a través de la correspondiente presión y movilización.

Así los movimientos sociales no son movimientos ajenos al mundo cruzado y conformado por el poder político. Parten de la constatación de que el poder les es ajeno u hostil. Pero no pretenden que el poder desaparezca o vivir ellos al margen del poder. Pretenden que el poder político realmente existente actúe en su favor. Que, en ocasiones, los movimientos sociales también construyan —en el afán de consolidar su identidad colectiva— comunidades diferenciadas del contexto cultural dominante, no puede hacernos olvidar que —con mayor o menor intensidad e insistencia— quieren, y así lo exigen, que el poder tome decisiones favorables a sus demandas.

B) *Relaciones con los partidos políticos*

En su origen, y normalmente en su desarrollo habitual, los movimientos presentan una actitud de desconfianza respecto a los partidos políticos. Su posición, sobre todo en la primera etapa del movimiento, es crítica frente a los partidos, en cuanto consideran que éstos no están asumiendo la representación —y eventuales soluciones— a los agravios colectivos por los que surge el movimiento. Sin embargo, tal crítica no es incondicional. Los movimientos sociales nacen con pretensiones expresamente alternativas a los partidos y en cierto modo —más implícitamente— también regeneracionistas respecto a los mismos.

Por un lado, quieren —y ponen los medios al efecto— comportarse de forma distinta. Reivindicar temas olvidados por los partidos, organizarse participativamente, utilizar medios de acción no convencionales. Pero, por otro lado, no descartan que también los partidos *puedan* hacer una adecuada labor política. No es, en el momento de constituirse, el modelo a seguir porque se le percibe desviado, corrupto, alejado. Y, en su nacimiento, a los movimientos sociales les preocupa mantener tanto la pureza como la diferencia de sus intenciones colectivas⁶. Pero tampoco descartan que, debidamente regenerado, otro modelo de acción colectiva (y, además, un útil modelo) sea el partido político.

Los movimientos sociales no nacen negando que deban existir partidos políticos que accedan al poder político y lo conformen. Lo que critican es *cómo* los partidos e instituciones articulan demandas y ejercen el poder; su quehacer burocrático, sin tener en cuenta las auténticas —«sus auténticas»— reivindicaciones y necesidades sociales. Por ello los movimientos sociales pretenden potenciar su protagonismo en y desde la sociedad porque creen que es la mejor forma de lograr sus objetivos. Pero ello no implica que quieran sustituir a los partidos; y creen que pueden servirles de testimonio, de espejo en el que mirarse en su deseable regeneración societaria.

Esta ambivalente relación entre movimientos y partidos posibilita colaboraciones y adhesiones, impulso desde el movimiento de partidos instrumentales y aun

⁶ Como señala Alberoni (1981), los individuos que inician un movimiento social se sienten fascinados por su conversión, por su visión limpia, clara y distinta del mundo (1981, pp. 64 ss.).

estricta integración en partidos preexistentes. La práctica cotidiana de los movimientos, su necesidad de obtener apoyos y alianzas, y el frecuente debilitamiento de los muros protectores de su identidad colectiva, de su «nosotros» diferenciado, le lleva en ocasiones a procesos de convergencia (colaboración, complementación, fundación, integración) en y con partidos políticos.

Por supuesto, también es cierto que, en otras ocasiones, los debates en el seno de un movimiento social sobre la incorporación o apoyo incondicional a un partido político, la creación de uno propio, o simplemente la discusión de cómo hay que relacionarse con los partidos políticos, provoca graves disensiones internas y aun rupturas definitivas del movimiento. Y ello es así porque esa tendencia a buscar formas y contenidos más partidarios no es en modo alguno irreversible; en muchos movimientos prevalece a lo largo del tiempo la dimensión hostil respecto a la regeneracionista en las relaciones con los partidos políticos.

Lo que queríamos resaltar es que su afirmación antipartidaria no sólo no forma parte consustancial, constitutiva, de un movimiento social, sino que además *en la práctica* han existido y existen contextos culturales e históricos en la configuración de los movimientos sociales que hacen perfectamente posible la convergencia (a través de distintas modalidades) de los mismos y los partidos políticos.

C) Organización

a) Vertical/horizontal; formal/informal

En los partidos existe una estructura organizativa que, al margen de sus orígenes y renovación democrática, funciona de forma vertical; existe un proceso jerárquico en la toma de decisiones y, por otro lado, los afiliados al partido establecen en su seno relaciones reglamentariamente establecidas; tienen derechos regulados y precisos deberes cuyo incumplimiento puede suponer hasta la expulsión del partido. En un partido no todo el mundo puede tomar todas las decisiones y, por supuesto, no todo el mundo participa por igual en la distintos procesos de decisión.

Por el contrario, en un movimiento la tendencias organizativas dominantes son notablemente diferentes. Predomina la toma de decisiones horizontal, se supone que todo el mundo debe o al menos puede decidir sobre todo, y los derechos y deberes de los participantes no suelen estar regulados: prima la buena fe sobre la eficacia y en este sentido la informalidad organizativa es la regla, nunca la excepción. Los que se mueven en un movimiento social no se definen como miembros, sino como participantes (Della Porta y Diani, *op. cit.*). Un movimiento social debe tener capacidad movilizadora, para lo cual necesita un mínimo de organización, pero para un movimiento es igualmente importante que los que en él participan sientan que no ha delegado su protagonismo, que retienen su soberanía a la hora de tomar decisiones.

b) La red comunitaria

Estas consideraciones organizativas y otras que haremos más adelante sobre el tema de la representación de intereses podría llevar a considerar que existe una cier-

ta superioridad del partido sobre el movimiento. El partido está eficazmente organizado, representa los intereses generales y tiene por debajo a un conjunto de movimientos o grupos más «desorganizados» y dedicados a reivindicaciones sectoriales o específicas.

Este escenario es posible. Pero también lo es aquel en que el movimiento social es un movimiento amplio, una familia de movimientos (Della Porta y Rucht, 1995) o, más precisamente, un movimiento/comunidad. En este caso el movimiento *viene definido por los lazos* que unen —y al mismo tiempo comparten— a un conjunto de individuos, grupos, movimientos locales o limitados a una sola reivindicación y a partidos políticos ligados —por razones instrumentales— a la red; los que participan en esa comunidad/movimiento se sienten más identificados con la cultura, la cosmovisión y los objetivos generales de la red, del conjunto del movimiento que con el concreto grupo del movimiento en el que desarrollan habitualmente su activismo. El individuo se reconoce más involucrado (aunque en militancia cuantitativa no lo esté) en la comunidad/movimiento, en esa red informal sobre la que se yergue la identidad colectiva del conjunto (y del que se nutre culturalmente cada grupo concreto) que en su específica organización. Creemos además que esta definición de movimiento como movimiento/comunidad no es sólo un escenario posible. Es la forma habitual y *al tiempo más identificadora* de los movimientos sociales; lo que implica que un movimiento social aislado, sin conexión con ninguna red, difícilmente puede sobrevivir como movimiento, y lo que supone que, bajo este enfoque comunitario, el partido no es superior al movimiento, sino que forma parte de él.

Sin duda estas familias evolucionan, los lazos se debilitan y lo que en origen fue sólo un instrumento (el partido) de la comunidad/movimiento, se independiza, y los que en él están ya sólo se sienten ligados a ese instrumento, a ese partido. El partido adquiere vida propia, se autonomiza y hasta puede adquirir una posición dirigente respecto a alguna de las organizaciones o grupos del movimiento amplio. Ello es cierto. Pero también lo es —y esto es lo que queríamos destacar *ahora*— que en determinados momentos el partido puede ser sólo una parte más, una expresión limitada, del movimiento.

b) Otras consecuencias de las diferencias organizativas

— La crítica a la democracia

Esta reflexión sobre las diferencias organizativas nos introduce en el tema conexo de *las relaciones entre movimientos sociales y democracia*.

Efectivamente, así como el rechazo a ejercer el poder político por parte de los movimientos, no debe interpretarse como una posición abolicionista, o así como la crítica de los movimientos a los partidos políticos tampoco nos permite admitir en los primeros una desconfianza consustancial y eterna respecto a los segundos, tampoco en este caso la propuesta y práctica de democracia más horizontal en el seno de los movimientos sociales supone que éstos tengan una cosmovisión y corres-

pondiente estrategia operativa sobre la democracia en general, que pretenda establecer un sistema nacional de democracia participativa⁷.

Muchos de los movimientos sociales existentes no están de acuerdo en cómo se toman las decisiones en el sistema político y social. Consideran que hay poca participación, demasiado elitismo y demasiado desprecio a la soberanía de todos y cada uno de los individuos que viven en sociedad; intentan compensar su desacuerdo, autoorganizándose de forma alternativa, pero eso no les lleva a plantear conflictos abiertos en favor del establecimiento de un sistema democrático diferente⁸. Los movimientos sociales, no surgen para cambiar el sistema político, sino con una —al menos en origen— pretensión más limitada. Tratan de movilizarse para resolver lo que ellos consideran un agravio social colectivo y, eso sí, tratan de hacerlo de forma distinta.

— La captación de elites

Como en los casos anteriores, hemos de aceptar como punto de partida la diferencia. Los movimientos sociales, al contrario que los partidos políticos, no se dedican a formar cuadros para ejercer el poder político porque, recordémoslo, no es ésa su vocación. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada. Efectivamente la realidad nos enseña que, en muchas ocasiones, activistas de movimientos sociales hacen «carrera política» a través de los movimientos sociales; se dan a conocer públicamente en los mismos y al cabo de un tiempo son cooptados por los partidos para ejercer funciones públicas. Esta dimensión más funcional de los movimientos es destacada por la citada corriente analítica de la *resource mobilization theory*. Para esta escuela lo relevante en los movimientos es cómo obtienen y organizan sus recursos (humanos, económicos, etc.) para maximizar sus objetivos e intereses, dándose por supuesto que los líderes de los movimientos son profesionales, empresarios «movimentistas», que compiten en el mercado de los movimientos y que alcanzan sus legítimas aspiraciones políticas, bien accediendo a cargos de la Administración (a través de la cooptación partidaria), bien protagonizando frente a las instituciones públicas la representación de un movimiento social.

La teoría de la movilización de recursos sobredimensiona estas prácticas funcionales de los movimientos sociales. Así parece indiscutible que no es lo mismo el que un individuo entre en un partido político con el decidido propósito de alcanzar —a través de él— el poder político, que el que otro individuo, cuya original y excluyente opción sea la de ser activista en un movimiento social, acepte en un momento dado un oferta partidaria; la diferencia no sólo está en que obviamente son diferentes currículos: son distintas trayectorias personales que marcan diferentes modos de ser, actuar y conformar al partido o movimiento correspondiente. Sin embargo, estos excesos funcionalistas tampoco nos autorizan a pensar lo contrario, esto

⁷ Tilly (1993), Bárcena, Ibarra y Zubiaga (1998) señalan cómo los movimientos sociales en la práctica han *ensanchado* distintos espacios decisorios. Sin embargo, ello no implica un *consciente* proyecto general de transformación democrática.

⁸ Hay excepciones; así, el partido verde alemán, en sus primeros años, defendió en las instituciones políticas el establecimiento de un sistema democrático participativo (Poguntke, 1993).

es, que los movimientos sociales están exclusivamente compuestos por desinteresadas personas que dejan a la puerta del movimiento sus deseos, ambiciones o particulares intereses. Volveremos sobre este punto.

d) Intereses y medios de representación

— Una diferencia entre partidos y movimientos que no exige demasiadas explicaciones es la que describe *cómo* se representan los intereses de uno y otro. El partido prioritariamente canaliza *electoralmente* los intereses, y el movimiento lo hace, también prioritariamente, con medios *no convencionales* —huelgas, manifestaciones, acciones violentas, etc.— y en ningún caso por medio de la vía electoral.

— Algo más complejo resulta delimitar qué intereses —cualitativa y cuantitativamente— representan unos y otros. En principio parecería que los modernos partidos políticos, los *catch all parties*, pretenden representar intereses muy genéricos, indeterminados; pretenden armonizar todo tipo de intereses de toda la población. Por el contrario, los movimientos sociales representarían limitados intereses de concretos grupos sociales. Sin embargo, las diferencias no son tan nítidas. En primer lugar, desde un punto de vista *cuantitativo* no podemos olvidar que, por un lado, en sus orígenes, los partidos políticos aparecen ligados a concretos intereses de delimitadas clases o grupos sociales y que, sobre todo hoy en día —al margen de lo que digan, al margen de sus protestas de que ellos sólo defienden intereses nacionales—, no todos los partidos defienden por igual cualquier tipo de interés colectivo; hay selección o al menos jerarquización —acorde con los diferentes grupos o clases sociales— en sus agendas reivindicativas o de gobierno.

Y, por otro lado, se produce un proceso de indeterminación, de universalización de intereses en los movimientos sociales. Así, un movimiento ecologista que pretenda ir más allá de resolver su conflicto medioambiental local, tiende a atribuirse con sus demandas —pensemos en el tema del calentamiento de la Tierra— la defensa de la humanidad entera; y, por otro lado, ese mismo movimiento ecologista acaba desarrollando a partir de una limitada reivindicación —la contaminación, por ejemplo— un proyecto político que pretende dar respuesta a todos los intereses colectivos (el desarrollo sostenible, por ejemplo) en juego⁹.

Establecer diferencias por *la calidad* de los intereses representados es un punto de vista difícilmente sostenible en la práctica. Efectivamente se nos dice que los partidos defienden intereses materiales y de adscripción individual y que los movimientos sociales luchan por lograr intereses postmateriales (Inglehart, 1991) y de adscripción colectiva. Ello resulta claro en los casos extremos, es decir, si compa-

⁹ La filosofía del desarrollo sostenible —o sostenibilidad— es un buen ejemplo de este proceso de globalización reivindicativa de los movimientos sociales. Lo que en un origen hacía referencia a cómo dejar a las sucesivas generaciones un territorio en buenas condiciones ambientales, se ha convertido en una propuesta de cómo organizar desde múltiples variantes (que incluyen modelos de producción y distribución económica y propuestas de desarrollo cultural) una ciudad y hasta una nación para hacer una vida —una vida en todas sus facetas— sostenible, armónica.

ramos un movimiento social que clame por el establecimiento de un Justo Gobierno Mundial con un partido político que reclame un aumento de salarios para los Registradores de la Propiedad. Pero, como es evidente, la realidad es muy otra. Y, así, un movimiento ecologista que exija el cierre de una fábrica contaminante para que los individuos que viven a su alrededor tengan el individual derecho a no enfermar, es y sigue siendo un movimiento social. Y un partido político que, desde el gobierno, financie proyectos educativos dirigidos a incrementar entre la población actitudes solidarias con los emigrantes, es y sigue siendo un partido político.

En consecuencia, creemos al final el criterio diferenciador *menos discutible* es aquel que hace referencia a la posibilidad de determinar —delimitar, precisar— los intereses *realmente* defendidos por uno y otro. Parece que tal medición (cuantitativa y cualitativa) es posible —análisis de programas, de políticas públicas, del comportamiento electoral— en los partidos y casi imposible en los movimientos, por la inexistencia de procedimientos de evaluación.

2. MOVIMIENTOS Y OTROS GRUPOS DE INTERÉS

A) *Orientaciones hacia el poder político y relaciones con los partidos*

Por lo que se refiere a la relación de los grupos de interés con los partidos políticos, su diferencia con los movimientos sociales es muy clara, por lo que tampoco exige especiales comentarios. Si los movimientos mantienen con los partidos una actitud conflictiva, los grupos de interés tan sólo pretenden complementar la acción de los partidos, en la medida en que ésta les resulta insuficiente.

Los movimientos exigen cambios en las decisiones del poder político y los grupos de interés presionan al poder para que tome decisiones a su favor. Así expresadas, las diferencias no son llamativas, por lo que conviene introducir otra variable: *las consecuencias* de las relaciones con el poder político.

Mientras las relaciones de los movimientos sociales con el poder político provocan determinados conflictos añadidos, ello no ocurre en el caso de los grupos de interés.

El conflicto no hace referencia *ahora* a las relaciones de mayor o menor enfrentamiento *entre* los movimientos sociales y las diversas instituciones del poder político, sino más bien a las tensiones y conflictos *internos* en los que se ve inmerso el movimiento social como consecuencia de sus relaciones con el poder político. Un movimiento social mantiene una relación ambivalente con el poder. Sabe que tiene que exigirle, que demandarle, pero al mismo tiempo sabe que discutir, y eventualmente negociar con él, supone parecerse a él, aceptar sus reglas de juego, su lógica en los procedimientos de toma de decisiones; y ese acercamiento, esa eventual integración en «su mundo», puede desvirtuar —desactivándolas— tanto sus estrategias de movilización, como la autonomía de su identidad colectiva. Por eso los movimientos sociales están dispuestos a presionar —a comprometerse al máximo— en las etapas del *input*; en todo aquello que sea necesario para que el poder político *tenga en cuenta* las pretensiones, las demandas del movimiento; pero tendrá muy serios recelos para participar en la fase del *output*, en las distintas etapas decisorias, porque no querrá sentirse copartícipe de la decisión política. Es en este punto don-

de aparece con más fuerza la dimensión social de estos movimientos, donde se evidencia su deseo —y miedo— de no traspasar la frontera que se han marcado desde su origen: el límite de lo social.

Esta primera ambivalencia —este conflicto entre estar cerca, pero no demasiado cerca, del poder político— se refuerza con otra característica de los movimientos sociales: éstos tienen otros objetivos o, más exactamente, otras tareas cotidianas, además de presionar al poder político.

Existen movimientos sociales cuando existe identidad colectiva y, para que exista la identidad colectiva, ésta debe mantenerse, cuidarse. Los movimientos sociales tienen que dedicar su tiempo —y dedican parte de él— a estas prácticas de reproducción o recreación de su identidad colectiva: ello implica que en cierto modo no están exclusiva y obsesivamente focalizados en la lucha contra el poder para obtener beneficios del mismo.

Los grupos de interés presentan un comportamiento más sencillo. A los grupos de interés lo que les preocupa es que el poder político tome decisiones acordes con los intereses que ellos representan, y para ello están dispuestos a situarse en el mejor espacio posible para obtener una adecuada respuesta a sus intereses. Un grupo de interés presionará al máximo en la fase de canalización de sus demandas, pero si puede —si le dejan— tratará de estar presente en el *output*; a un grupo de interés no le genera ningún problema el ser identificado con el poder político; no tiene una visión alternativa (ni siquiera crítica) sobre lo político. Su problema es cómo conseguir la concreta materialización de concretos intereses de sus concretos y muy definidos representados. Y, si en ese objetivo acaban tomando decisiones conjuntas con el poder político —acaban poniendo en pie otro circuito funcional/corporativo— de toma de decisiones políticas, ello no es asunto que les genere disensiones o crisis internas. Todo lo contrario: será para ellos motivo de auténtica satisfacción. Por otro lado, estos grupos de interés, aun siendo organizaciones estables, son agregaciones de intereses individuales, por lo que ninguna otra exigencia —tales como la reproducción y el cuidado de la identidad colectiva— les distraerá de su único propósito.

B) *Organización; intereses y medios de representación*

Las diferencias organizativas son manifiestas; el grupo de interés tan sólo pretende ser eficaz en la exigencia de sus demandas, para lo que establecerá una organización formal y preferiblemente jerarquizada. Por otro lado, también tiene como función propia el servir de cauce para el reclutamiento de elites políticas. Y, como vimos, para el movimiento la cuestión organizativa no sólo es un medio, sino un fin en sí mismo: la propuesta participativa pudiera ser discutible desde el paradigma de la eficacia; pero les resulta necesaria desde la necesidad de vivir y moverse —como diferenciada comunidad— en la sociedad.

También son concluyentes las divergencias en los medios de acción. Lo característico de los grupos de interés es el uso de medios convencionales y, por el contrario, los movimientos priorizan las acciones no —o menos— convencionales.

La cuestión de los intereses representados merece, sin embargo, alguna mayor precisión.

a) Beneficiarios determinados e indeterminados

Con carácter previo, debe señalarse que en los movimientos sociales existe un proceso de autoarrogamiento en la representación de intereses colectivos, mientras que en los grupos de interés este proceso de representación sigue ciertas reglas formales. Un movimiento ecologista, por ejemplo, *decide* que él representa los intereses medioambientales de una determinada comunidad, al margen de cómo, cuándo y por quién hayan sido expresados dichos intereses, y un sindicato de pilotos de aviones sólo decide lo que sus afiliados *expresamente han decidido* que decida.

Por otro lado, los supuestos beneficiarios de la acción pública de un movimiento son en principio bastante indeterminados; los vecinos, los jóvenes, las mujeres, los trabajadores, los marginados sociales; al mismo tiempo y como vimos al compararlos con los partidos políticos, en los movimientos puede aparecer un segundo beneficiario: la humanidad entera. Así, el movimiento ecologista que lucha por salvar la Tierra, o el movimiento pacifista que quiere que los jóvenes no hagan el servicio militar y que además pretende la abolición de los ejércitos permanentes, por considerar que el Gran Mal de la humanidad es el militarismo.

Indeterminación y eventual globalización no aparecen en los grupos de interés, donde los beneficiarios son una concreta, identificable y limitada categoría de individuos. En los grupos de interés entendidos en su sentido más restringido, es decir los que buscan bienes comunes no puros —beneficios sólo para sus afiliados—, esta limitación es obvia. Pero aun en los que buscan bienes comunes puros —donde los resultados de su acción repercuten sobre personas que no participan en las actividades ni están afiliados al grupo— la categoría de personas beneficiadas, aunque más extensa, sí es más identificable que en un movimiento social.

Las relaciones entre un sindicato y el movimiento obrero pueden ayudar a entender la diferencia. Un sindicato representa o bien exclusivamente los intereses de sus afiliados, o bien los de un determinado grupo de trabajadores (empleados en la industria del metal, o desde otra categorización, metalúrgicos, albañiles, etc.) y, por otro lado, el movimiento obrero, considerado en su dimensión histórica, tenía —y quizás sigue teniendo— como objetivo central la emancipación de todos los trabajadores y, por tanto (Marx *dixit*), de la humanidad entera. Es evidente que, en la medida en que exista un poderoso movimiento obrero, los sindicatos en él incluidos —grupos de interés instrumentales de un movimiento/comunidad— también plantearán reivindicaciones más globales, y por el contrario, cuando el movimiento declina, cuando el movimiento es sólo sus instrumentos sindicales, las reivindicaciones de éstos serán más limitadas, más corporativas. Lo que quiere decir que en determinadas coyunturas un movimiento social puede ser *sólo* un grupo de interés.

b) Contenidos materiales/inmateriales en las reivindicaciones

La definición de la clase de intereses que representan los movimientos sociales nos ayuda a clarificar una confusión recurrente en la conceptualización de los movimientos. Se escucha en ocasiones que los movimientos sociales no tienen fines lucrativos, que son, al contrario de los grupos de interés, unas asociaciones de filántropos que sólo están interesados en el bienestar de los demás. Es cierto que en

ocasiones existen movimientos u organizaciones de movimientos (las Organizaciones No Gubernamentales —ONG— de cooperación al desarrollo, por ejemplo) cuya actividad sólo muy indirectamente puede generar algún beneficio medible para sus participantes. Pero, al igual que respecto a los partidos políticos, la diferencia con los grupos de interés no está en el contenido de los intereses defendidos, sino en otros aspectos.

— El carácter y extensión en los movimientos sociales de sus beneficiarios, en cuanto que los mismos resultan indeterminados y aun universales.

— Y especialmente en cómo se defienden estos intereses; al contrario que en el grupo de interés, la agregación no es sólo suma, sino creación de un nuevo sujeto colectivo.

La mención anterior sobre las ONG nos exige una brevísima consideración. *Algunas* ONG son organizaciones *de los* movimientos sociales, entendidos como movimiento/comunidad. Esas ONG se parecen a los grupos de interés en sus aspectos organizativos en cuanto que son grupos más formalizados que los grupos irregulares de un movimiento social entendido como comunidad. Pero se separan de grupos de interés en cuanto a los beneficiarios de los bienes cuya consecución promueven y en su participación en la red e identidad colectiva de esa comunidad/movimiento. Las ONG dedicadas a la solidaridad con los países en vías de desarrollo se significan por el carácter decididamente no lucrativo de sus acciones, porque, como dijimos, es casi imposible que su actividad pueda materializarse en algún beneficio cuantificable para los afiliados a esa ONG. Sin embargo, ello no es un rasgo consustancial de las ONG integradas en movimientos (en este caso en la comunidad/movimiento que podríamos denominar de la solidaridad). Así, por ejemplo, una asociación de personas que trabajan en la agricultura biológica es una ONG ligada al movimiento ecologista, o un grupo de mujeres que de forma privada se organizan para defenderse de los malos tratos es una ONG ligada al movimiento feminista.

Por otro lado, obsérvese que nos hemos referido a *algunas* ONG. Porque, sin duda, *otras* ONG, bajo la forma no gubernamental, son, sin más, grupos de interés. Buscan exclusivamente la promoción de los intereses de sus afiliados o delimitables beneficiarios

3. UNA COMPARACIÓN CONJUNTA: ESTRATEGIAS Y HORIZONTES

A) *La acción colectiva*

Creemos que ya se han adelantado las consideraciones básicas acerca de cómo y sobre todo por qué se manifiesta la acción colectiva en cada uno de los sujetos. Recordaremos, pues, lo dicho con alguna breve precisión.

Los grupos de interés agregan concretos intereses individuales. Los partidos agregan intereses generales, aunque —al menos en algunos momentos y en algunos partidos— también construyen identidades colectivas. Y los movimientos afirman y construyen su identidad colectiva, su diferente y compartida forma de ver,

interpretar, valorar y desear el mundo (y actuar en él), y también defienden intereses más o menos generales. Sin embargo, este «también» no es igual al que hemos utilizado para los partidos políticos. Un partido político no necesita de una definida identidad colectiva para seguir siendo y actuando como un partido político. En un movimiento social, por el contrario, tienen que persistir —para su supervivencia— la dos dimensiones: interés e identidad.

B) *La estrategia conflictiva*

Tal como ya apuntábamos, lo característico de los movimientos sociales es la utilización de medios no convencionales. El repertorio de estos medios ha ido variando a lo largo de la historia, pero es evidente que, al margen de su mayor o menor legalidad, los medios de acción *prioritarios* empleados por los movimientos sociales expresan una cierta desconfianza respecto a los canales reivindicativos más «normalizados». A los movimientos sociales les preocupa la legitimidad de sus acciones. No les importa que el poder político, su receptor, las considere poco cooperativas, poco «correctas», excesivamente conflictivas. Lo que le interesa es si las mismas son vistas como legítimas por la sociedad, si ésta las comprende, acepta y eventualmente apoya.

Este carácter conflictivo de los medios empleados nos da paso a una afirmación, que quizás hayamos dado por supuesta, pero que en cualquier caso conviene explicitar. Si un grupo de interés se mueve en el terreno de la *cooperación* y un partido *compite* por el poder, la estrategia central de un movimiento social es la del *conflicto*. Un conflicto identitario y, desde luego, un conflicto con el poder político. Porque frecuentemente no se le permite cooperar y porque casi siempre, y en cualquier caso, cree que logrará antes y mejor sus objetivos con la opción conflictiva que con la cooperativa.

C) *El horizonte antisistémico*

Con carácter previo hemos de afirmar que este aspecto de los movimientos sociales es objeto de sistemática controversia, por lo que nuestras afirmaciones en el punto que sigue deberán ser asumidas con especiales cautelas. Se afirma que lo que define a los movimientos sociales es que los conflictos que plantean son inabsorbibles por el sistema o, dicho de otra forma, que lo que pretenden los movimientos sociales es ir más allá, romper los límites del sistema (entre otros, Melucci, 1996b); pretensión que sin duda los diferencia de los otros actores colectivos. Un grupo de interés nunca planteará una reivindicación antisistémica; es más, está más allá de su razón de ser el sentirse preocupado por el mantenimiento del sistema, aspecto que, salvo excepciones, sí les preocupa a los partidos políticos. La afirmación, sin embargo, resulta dudosa porque no es obvio que éste sea un rasgo expresa y permanentemente asumido y defendido por los movimientos sociales.

Éste es momento oportuno para aclarar una habitual confusión en la conceptualización de los movimientos sociales. *Los movimientos sociales no son los nuevos movimientos sociales*. O, para ser más precisos, los nuevos movimientos socia-

les —ecologismo, feminismo, pacifismo— que surgen en Europa Occidental, durante los setenta, presentan algunos rasgos en su nacimiento que suelen ser habituales en los orígenes de prácticamente todos los movimientos sociales. Los nuevos movimientos sociales son una fase en la evolución de los movimientos sociales. Casi todos los movimientos sociales, analizados en su ciclo total, *en su evolución completa* —desde el obrero al de los derechos humanos, pasando por el ecologista— presentan en la fase, normalmente de formación y despliegue del movimiento/comunidad (del movimiento *en red*), *síntomas de alternatividad*¹⁰. Proclaman que sus propuestas sirven para la solución global de todos problemas de la convivencia humana y exigen que el sistema rompa sus reglas de juego para atender sus reivindicaciones. Síntomas alternativos; síntomas de que el movimiento está en un momento de intensa construcción y afirmación de su identidad colectiva.

Pero no todos los movimientos pueden expresar ese momento (algunos movimientos no se incorporan a «su» comunidad/movimiento y otros ni siquiera logran crear entre ellos esa comunidad) y, por otro lado, mucha parte del ciclo vital de un movimiento no está caracterizada por la expresión de esos síntomas de alternatividad. El dilema analítico es, sin embargo, más complejo de resolver, cuando nos encontramos con un movimiento social que *ni siquiera potencial e implícitamente* se plantea la necesidad de profundas transformaciones del sistema, que no alberga la más tenue esperanza de alcanzar una vida colectiva distinta, solidaria, «auténtica».

Creemos en este sentido que la espectacular irrupción de los nuevos movimientos sociales en los años setenta y el gran ciclo de protesta social y política (para concepto de ciclo de protesta, ver Tarrow, *op. cit.*) que se desarrolla en Europa a lo largo de esa década y la siguiente, generaron una sobrevaloración de las dimensiones rupturistas de los movimientos sociales.

Podría aceptarse un cierta dimensión antisistémica *expresa* consustancial en los movimientos sociales. Es la que hace referencia al subsistema reproductivo cultural. Ciertamente los movimientos sociales tratan de construir —hacia sí mismos y en su entorno— un mundo de vida regido por reglas —valores, actitudes, marcos— *distintas* a las que hacen que se reproduzca el conjunto del sistema. Construyen una identidad colectiva, que a la vez proponen como testimonio en su ámbito de influencia social, en el que tanto las formas de conocer, valorar y dar sentido al mundo, como sus claves de conducta dominantes, son diferentes a las circundantes, a las sistémicas. Ello es cierto. Pero también lo es no sólo que el sistema tiene capacidad de tolerar en su seno tales prácticas y cosmovisiones identitarias alternativas, sino que tampoco los movimientos portadores de tales identidades quieren transformar *todo* el subsistema cultural.

En cualquier caso, en el transcurso de la evolución de un movimiento *lo que permanece* es su estructura reticular, su práctica conflictiva, su estilo informal, su —más o menos densa— identidad colectiva y una cierta difuminación de los intereses que representan o dicen representar: éstos son los rasgos estables, comunes, y a partir de

¹⁰ Por eso tampoco es del todo adecuado contraponer rígidamente nuevos (ecologismo, pacifismo, etc.) y viejos (obrero) movimientos sociales (Calhoun, 1993). Más bien deberíamos considerar la dimensión evolutiva de todos ellos y observar cómo cada uno ha tenido su momento de novedad y su momento de «vejez».

ellos hemos de priorizar nuestra definición sobre *el conjunto de los movimientos sociales*.

III. DESCENSO AL SISTEMA MOTIVACIONAL

1. EL PROCESO DECISORIO. DEL DESCONTENTO A LA ACCIÓN

La cuestión de la identidad colectiva y su dimensión solidaria nos abre un nuevo espacio analítico, un espacio al que trataremos de *descender* un poco más. Efectivamente, y si, como hemos observado, no siempre en los objetivos más visibles son evidentes las diferencias entre movimientos y grupos de interés (y en ocasiones ni siquiera entre partidos y movimientos), deberíamos preguntarnos por qué determinadas personas eligen esa forma/movimiento social y no otra, y, lo que es parecido (pero no lo mismo) por qué en ocasiones algunos conflictos se presentan a través de los movimientos sociales, y cuáles son los contextos favorables que posibilitan que se ponga en marcha y la posterior permanencia, con ciertas garantías, de tales movimientos.

De acuerdo con Klandermans (*op. cit.*), el individuo puede tomar la decisión de participar en un movimiento sólo en la medida en que se sienta inmerso, en la medida en que viva como suyos una serie de marcos culturales de acción colectiva; participar de este sistema de creencias no implica por sí mismo la opción por la participación en el movimiento. Pero no «estar» en ese sistema de creencias hace impensable una decisión dirigida a la acción colectiva.

Siguiendo a Gamson (*op. cit.*, p. 7), un marco de acción colectiva es un conjunto de creencias y construcciones de sentido que inspiran y legitiman las acciones y campañas de los movimientos sociales. El proceso de elaboración de estos marcos es doble. Por un lado, hay un proceso de «objetivación» de marcos colectivos y, por otro lado, otro proceso de construcción de marcos individuales o grupales a partir de la apropiación y reelaboración de esos marcos colectivos. El individuo marcado por el desasosiego, que potencialmente le conduce a actuar, no se construye él solo un mundo mental que justifique e impulse su acción, pero evidentemente tampoco copia sin ningún matiz ese otro mundo mental «objetivo», ese sistema de creencias referido a la acción colectiva, que se ha sedimentado en la sociedad como una especie de guía otorgadora de sentido, de racionalidad, a los desasosiegos individuales.

En cualquier caso lo que ahora nos interesa es describir las tres variantes que conforman esos marcos potencialmente (sólo potencialmente) impulsores de una decisión de movilización. Sentimiento de que algo injusto está ocurriendo y de que hay alguien culpable de esa injusticia; sentimiento de que esa injusticia recae sobre un colectivo con el que el individuo se siente solidario, de que existe un «nosotros», una realidad y una identidad colectiva, violada por esos «otros»; y, finalmente, sentimiento de que es posible, en una movilización colectiva, vencer —juntos— esa injusticia. Y, por lo que se refiere a la primera variante, este sentimiento de injusticia con sus correspondientes culpables surge a partir de otras tres posibles circunstancias: vivencia de una desigualdad ilegítima grupal, daños o agravios colectivos inesperados y violación de valores o creencias compartidos.

Pasemos al siguiente nivel motivacional. Aquel en el que el descontento, debida y colectivamente enmarcado, se transforma ya en acción.

Sintetizando al extremo el conjunto de incentivos que pueden determinar que un individuo pase del descontento a la acción, podemos dividirlos en dos grandes grupos. Colectivos y selectivos. En el primero el individuo se ha convencido de que su participación es necesaria para lograr esos bienes colectivos que a él le parecen relevantes y por los que lucha el movimiento. En el segundo el individuo decide participar porque el movimiento le ofrece, al margen de poder obtener unos bienes colectivos, unas particulares ventajas; materiales —como uso de determinadas instalaciones sólo para miembros—, o sociales como sentirse reconocido por aquellos a los que quiere o admira (o sentirse reconocido, sin más, por alguien).

Por lo que se refiere a la decisión participativa basada en los intereses colectivos, creemos que ésta se sitúa fuera del dilema olsoniano (Olson, 1968) del estricto cálculo de costes y beneficios que tiende a conducir, de acuerdo con esta teoría, a la posición del *free rider*. Creemos, por el contrario, que, al margen ahora de la oferta de incentivos selectivos, el individuo decide participar aunque crea que desde una perspectiva cuantitativa no se incrementan las posibilidades de éxito por su participación individual. Como dice Klandermans (*op. cit.*, p. 78), «[...] de acuerdo con el modelo de Olson, los individuos toman sus decisiones de forma aislada, como si no existiesen otras gentes con las que consulta, con las que vive y comparte la solidaridad, a las que se siente ligado por promesas, por las que se siente presionado; como si todos esos factores sociales que hacen que la gente luche junta no existiesen. Precisamente porque la gente es consciente del dilema de la acción colectiva y del riesgo de que nunca se obtendría un bien colectivo si demasiados optasen por ser unos *free riders*, precisamente por eso eligen participar en un movimiento social y tratan de asegurarse de que otros también hacen.»

Esta diferenciación entre búsqueda de intereses colectivos desde una «cultura» individual y desde una «cultura» colectiva es similar a la diferenciación de Elster entre el carácter racional instrumental o el normativo de la conducta (Elster, 1991; ver también, en este sentido, Marwell y Oliver, 1993).

2. PERFIL DEL ACTIVISTA

Al margen de cuáles sean los intereses que prevalecen —colectivos *sociales* o selectivos prioritariamente *sociales*— a la hora de decidir la incorporación, lo que nos interesa ahora es resaltar que el individuo que tiene esa clase de intereses es un individuo proclive a incorporarse o cofundar un movimiento social, un individuo que presenta lo que podríamos denominar el perfil del participante de movimientos sociales. Ese individuo que siente solidariamente la injusticia y que cree que a través de una movilización colectiva y solidaria es posible eliminarla (y que además tiende a creer que es la única forma posible de hacerlo) es un individuo que tiene una sensibilidad social más activada, pudiendo tener ese «plus social» diversas causas: deficiente socialización integradora o contrasocialización en ideologías disidentes o postmateriales, compartir de hecho concretas deficiencias o agresiones estructurales (desde el desempleo masivo en una zona industrial en declive a la discriminación de un grupo *gay*), vivir la cotidianidad en comunidades muy cerradas, etc. Pero casi siempre esta sensibilidad se ha sedimentado a través de una práctica previa. De micro o macro-movilizaciones en redes de solidaridad; en solidari-

dades —cuyos contenidos a lo mejor nada tienen que ver con los que *ahora* hacen participar a ese individuo tipo— que han convertido en *hábito* su previa (estructural o cultural) predisposición. Un movimiento social *nace* (condición necesaria pero no suficiente) a partir de unas redes sociales preexistentes; un movimiento social en sus orígenes *es* casi sólo una confluencia de esas redes. Un movimiento social —lo vimos en su momento— *es* un conjunto de redes. Y, finalmente, los individuos (no ciertamente todos los individuos, pero sí los más activos, los potencialmente más líderes) entran en un movimiento social porque han tenido *en origen una experiencia en redes sociales solidarias* (Diani, 1992).

Hay individuos potencialmente más dispuestos a participar en un movimiento social que en un grupo de interés porque les preocupa construir *con otros* una identidad colectiva, asentada en la mutua confianza, en compartir valores, símbolos, horizontes y aun afectos; una identidad colectiva que, renegociada continuamente entre sus miembros, se expresa en una determinada forma de definir, valorar y dar sentido a la realidad y en una determinada manera de estar en el mundo; y porque consideran más eficaz, o simplemente inevitable, *reivindicar, junto con esos otros*, los intereses o valores que ven negados o amenazados.

IV. CONDICIONES Y CONTEXTOS

Los individuos que concurren a la formación de un movimiento o se adhieren a él tienden a ser *distintos* a los que concurren a un grupo de interés¹¹; pero ello no explica por qué determinadas tensiones, agravios y privaciones relativas toman la forma, se expresan a través de los movimientos sociales.

Básicamente por tres razones o *condiciones estructurales preexistentes*. Razones que a su vez nos sirven para afirmar que hoy en día *persisten* esas mismas condiciones que hacen posible el continuo surgimiento de nuevos o reciclados movimientos sociales:

1. Porque el inagotable proceso de diferenciación y especialización de la modernidad genera incesantemente fracturas en las estructuras y funciones societarias y/o grupales; provoca nuevos desequilibrios, demandas y frustraciones, nuevos campos de conflicto, proclives a ser ocupados por movimientos sociales¹², dado que éstos tienen una notable capacidad —informalidad organizativa, métodos no conven-

¹¹ Lo cual, por supuesto, no implica que los mismos individuos que concurren a un movimiento social no puedan *también* estar afiliados o apoyar un grupo de interés. Lo que sí implica que en uno y otro caso tendrán actitudes y preocupaciones (y, obviamente, prácticas) distintas.

¹² Va mucho más allá de las dimensiones de este texto entrar en el inacabable debate sobre las relaciones entre estructura y acción: en nuestro caso, en qué medida los movimientos sociales son una consecuencia, una inevitable y refleja respuesta de los procesos y cambios estructurales o, por el contrario, son libres y autónomas manifestaciones de voluntad y acción colectiva que transforman las estructuras sociales. Sólo cabe apuntar que —obviamente— la «solución» puede ser interactiva; como señala textualmente Sztompka, «los movimientos sociales, cambian a la sociedad, cambiándose a sí mismos en el proceso, y se cambian a sí mismos [...] con el fin de cambiar la sociedad» (Sztompka, 1995, p. 307).

cionales, redes preexistentes disponibles — para canalizar fácilmente las tensiones emergentes ¹³.

2. Porque precisamente el desarrollo de la modernidad —en este caso más bien de la postmodernidad— arroja fuera de los espacios estables de referencia, materiales e identitarios (trabajo fijo, por ejemplo), a un creciente número de individuos que necesitan organizarse en redes solidarias para sobrevivir material y culturalmente. Las redes que suministran efectivos y apoyos a los movimientos.

3. Y, finalmente, porque, desde la perspectiva del contexto, los movimientos sociales, dadas sus prácticas más flexibles, tienen en sus espectaculares acciones una mayor audiencia mediática que las rutinas de partidos o grupos de interés. Por otro lado, en cuanto que los partidos políticos no pueden recoger estos nuevos desequilibrios y tensiones, dadas sus lentas maquinarias burocráticas y sobre todo su necesidad electoral de no desviarse en la representación de intereses muy generales y asentados. Los grupos de interés también tienen dificultades para asumir estos nuevos retos, entre otras razones por el carácter sumamente difuso, sobre todo en los orígenes, de los eventuales beneficiarios de estas reivindicaciones ¹⁴.

Para que surja un movimiento hacen falta *individuos* especiales y especiales crisis/condicionantes/alimentadores *estructurales*. También hace falta que el movimiento emergente tenga adecuados *recursos* materiales, organizativos y materiales. Pero no es suficiente. Hace falta *un contexto* de surgimiento adecuado. Es más, sin un contexto favorable el movimiento no pasa de la fase de deseo, de la declaración programática y quizás de un formal pero inútil acto constituyente; le resulta imposible afirmar una mínima capacidad de movilización, y muere sólo al nacer. Por ello hay que tener en cuenta al menos dos contextos: *la estructura de oportunidad política y los marcos culturales*.

En el primer caso deberemos observar si la conjunción de determinadas variables de la estructura y coyuntura política (*input* abierto o cerrado, mayor o menor fortaleza del *output*, posicionamiento de las elites políticas, potenciales aliados del movimiento, etc.) permite o impide el impulso inicial de un movimiento (y evidentemente, más tarde, su expansión o declive) ¹⁵.

El segundo hace referencia a la identidad colectiva del movimiento y su potencialidad movilizadora (Gamson, *op. cit.*; Maiz, 1995; Tejerina, 1998). Explica cómo el movimiento construye un discurso alternativo y performativo sobre el mundo, que refuerza la diferencialidad del sentido de pertenencia colectiva y que al tiempo

¹³ Así, la crisis de la familia está en el origen del resurgir del movimiento feminista. Y la radicalización en la especialización/desarrollo industrial (energías sucias, armamentismo) genera consecuencias y tensiones que se salen de los tradicionales espacios resolutorios del mercado y el poder político, que tienen que iniciar su formalización reivindicativa a través de esos siempre porosos y flexibles movimientos sociales (en este caso, el ecologista).

¹⁴ En este punto de los condicionantes estructurales hemos seguido básicamente a Neidhart y Rucht (1992).

¹⁵ Las relaciones entre estructura de oportunidad política y movimientos sociales constituyen hoy una de las líneas de investigación dominantes en el campo de los movimientos sociales. Ver Kriesi (1992) y Diani (1996).

Por otro lado, no tenemos ahora espacio para señalar cuál es la mejor combinación posible de variables para un movimiento; baste señalar que depende de cada movimiento y de cada momento de la evolución del mismo.

le posibilita expandir, con las consiguientes consecuencias movilizadoras, esa construcción cultural e identitaria. Y explica cuáles son las posibilidades de éxito y aun de puesta en marcha del movimiento en la medida en que su discurso conformador de identidad —sus marcos— coincide con los marcos dominantes (Hunt, Benford y Snow, 1994) en la sociedad. Dicho de otra forma, en la medida en que los movimientos pueden utilizar a su favor, para sus fines identitarios y movilizadores, tales marcos, tales preexistentes esquemas mentales de comprensión/clasificación, valoración y otorgamiento de sentido, de los acontecimientos exteriores.

V. UNA PROPUESTA CONCEPTUAL

Lo dicho hasta ahora nos permite concluir con un intento de definir —o quizás sólo describir— los movimientos sociales¹⁶. Para ello conviene recordar su dimensión dinámica y cambiante, y proponer así dos descripciones de los movimientos sociales.

a) Una que describe lo *que siempre* está en ellos. Los elementos más característicos de esta descripción estática son, además de, obviamente, el mantenimiento de un conflicto político, la persistencia de la informalidad y horizontalidad en las estructuras organizativas y decisorias, la, al menos, preocupación por mantener una identidad colectiva y una —aunque sea muy débil— potencialidad antisistémica.

b) La otra describe el movimiento en sus fases de mayor tensión, lo que es un movimiento *sólo en ciertos momentos*. Los rasgos que normalmente surgen y se mantienen en la fase naciente y constitutiva del movimiento son los de identidad colectiva fuerte, autonomía (rechazo frontal a todo acercamiento a partidos e instituciones, sistemática no convencionalidad en los medios, etc.) y globalidad reivindicativa antisistémica. Todos los rasgos expresan un común deseo. El deseo de sus miembros de ser, colectivamente, distintos. Un movimiento social (o una movilización social con voluntad de constituirse en movimiento) nace porque sus componentes creen que se está cometiendo una injusticia en general o una vulneración de sus intereses como grupo (lo habitual suele ser las dos cosas). Pero la fuerza, el entusiasmo con la que nace el movimiento y que le permite afrontar, con cierta seguridad, su continuidad, proviene de ese sentirse diferente, de esa percepción —más exactamente emoción— de que lo que están haciendo lo sitúa fuera del mundo de la rutina, de lo establecido. Vivir intensamente una comunidad identitaria, rechazar imposiciones exteriores, utilizar medios de lucha alternativos y construir una visión distinta y global de la realidad, es lo diferente. Se elige lo nuevo en los movimientos sociales porque el movimiento necesita, para arrancar, constituirse contra o al menos al margen del mundo que se combate. Y ese nacimiento fuera de las fronteras del territorio *civilizado*, esa voluntad colectiva de misión frente a una realidad

¹⁶ Definiciones o descripciones que, en cualquier caso, no podemos olvidar que están lastradas por las necesidades epistemológicas del analista. Es decir, el *concepto de movimiento social es siempre un objeto de conocimiento construido por el analista; no coincide con la empírica complejidad de la acción* (Melucci, 1996, p. 21).

exterior degradada, es lo que hace que el movimiento se sienta, en ese momento o en esa determinada fase, auténtico y poderoso.

c) Para acabar proponemos la definición más desarrollada que prometimos al principio. Una definición que también se fija no tanto en el estado naciente del movimiento, sino en sus tendencias a largo plazo, resaltando así una evolución hacia una mayor convencionalidad que suelen exhibir en su ciclo los movimientos sociales.

*Red de interacciones informales entre individuos, grupos, y/o organizaciones que, en sostenida y habitualmente conflictiva interacción con autoridades políticas, elites y oponentes —y compartiendo una identidad colectiva en origen diferenciada pero con tendencia a confundirse con identidades convencionales del «mundo exterior»—, demandan públicamente cambios (solo en potencia antisistémicos) en el ejercicio o redistribución del poder en favor de intereses cuyos titulares son indeterminados e indeterminables colectivos o categorías sociales*¹⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, J.; AJANGIZ, R.; IBARRA, P. y SAINZ DE ROZAS, R. (1998): *La insumisión; un singular ciclo histórico de desobediencia civil*, Tecnos, Madrid.
- ALBERONI, F. (1981): *Las razones del bien y del mal*, Gedisa, Barcelona.
- BÁRCENA, I.; IBARRA, P., y ZUBIAGA, M. (1995): *Nacionalismo y ecología. Conflicto e institucionalización en el movimiento ecologista vasco*, Libros de la Catarata, Madrid.
- (1998): «Movimientos sociales y democracia en Euskadi: insumisión y ecologismo», en P. IBARRA y B. TEJERINA (eds.), *Movimientos sociales, transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.
- CALHOUN, C. (1993): «New Social Movements of the Early Nineteenth Century», *Social Science History*, n.º 17, 3.
- CASQUETTE, J. (1998): *Política, cultura y movimientos sociales*, Bakeaz, Bilbao.
- DALTON, R. J., y KUECHIER, M. (eds.) (1992): *Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden político*, Edicions Alfonso el Magnánim, Valencia.
- DELLA PORTA, D., y DIANI, M. (1997): *I movimenti sociali*, La nuova Italia scientifica, Roma.
- DELLA PORTA, D., y RUCHT, D. (1995): «Left-Libertarian Movements in Context: Comparing Italy and West Germany, 1965-1990», en C. J. Jenkins y B. Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*, University of Minnesota Press, UCL, Minneapolis.
- DIANI, M. (1996): «Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from Regional Populism in Italy», *American Sociological Review*, vol. 61.
- (1992a): «Analysing Social Movements Networks», en M. DIANI, y R. EYERMAN (eds.), *Studying Collective Action*, Sage, Londres.
- (1992b): «The Concept of Social Movement», *The Sociological Review*, n.º 38.
- ELSTER, J. (1991): *El cemento de la sociedad*, Gedisa, Barcelona.
- GAMSON, W. A. (1992): *Talking Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GRAU, E. (1993): «De la emancipación a la liberación y valoración de la diferencia. El movimiento de mujeres en el Estado español», en G. DUBY y M. PERROT (eds.), *Historia de las mujeres. Siglo XX*, Taurus, Madrid, t. V.
- HABERMAS, J. (1987): *Teoría del acción comunicativa*, Taurus, Madrid.

¹⁷ La definición es una mezcla —no demasiado ortodoxa— de los conceptos de Tilly (1993), Diani (1992) y Tarrow (*op. cit.*), a la que he añadido la dimensión evolutiva.

- HUNT, S.; BENFORD, R., y SNOW, D. (1994): «Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos», en E. LARAÑA y J. GUSFIELD (eds.), *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*, CIS, Madrid.
- IBARRA, P. (1995): «Nuevas formas de comportamiento político: los nuevos movimientos sociales», *Inguruak*, n.º 13.
- INGLEHART, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, CIS, Madrid.
- JORDANA, J. (1996): «La acción colectiva y las asociaciones de intereses», en M. CAMINAL (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.
- KLANDERMANS, B. (1997): *The Social Psychology of Protest*, Blackwell, Oxford.
- KRIESI, H. P. (1992): «El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa Occidental», en J. BENEDICTOY y F. REINARES (eds.), *Las transformaciones de la política*, Alianza, Madrid.
- LETAMENDIA, F. (1997): *Juego de espejos. Conflictos nacionales centro/periferia*, Trotta, Madrid.
- MAIZ, R. (1995): «La construcción de las identidades políticas», *Inguruak*, n.º 13.
- MCADAM, D. (1982): *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, University of Chicago Press, Chicago.
- MCADAM, D.; TARROW, S., y TILLY, CH. (1996): «To Map Contentious Politics», *Mobilization*, n.º 1.
- MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D., y ZALD, M. N. (1996) (eds.): *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York.
- MACCARTHY, J. D., y ZALD, M. N. (1987): *Social Movements in an Organizational Society*, Transaction Books, New Brunswick (NJ).
- MARWELL, G., y OLIVER, P. (1993): *The Critical Mass in Collective Action: a Microsocial Theory*, Cambridge, University Press, Cambridge.
- MELUCCI, A. (1988): «Getting involved. Identity and Mobilization in Social Movements», *International Social Movements Research*, vol. 1, JAI Press.
- (1996b): *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MORRIS, A., y MUELLER, C. (eds.) (1992): *Frontiers of Social Movements Theory*, Yale University Press, New Haven.
- NEIDHART, F., y RUCHT, D. (1991): «The Analysis of Social Movements: the State of the Art and Some Perspectives of Further Research», en D. RUCHT (ed.), *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and USA*. Campus Verlag/Westview Press, Frankfurt-Boulder (CO).
- (1992): «Towards a Movement Society? On the possibilities of instituzionalizing Social Movements», Comunicación en *First Conference on Social Movements and Societies in Transition*, Berlín.
- OFFE, K. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid.
- OLSON, M. (1968): *The Logic of the Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- PÉREZ LEDESMA, M. (1997): «La formación de la clase obrera: una creación cultural», en R. CRUZ y M. PÉREZ LEDESMA (eds.), *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Alianza, Madrid.
- POGUNTKE, T. (1993): *Alternative Politics. The German Green Party*, Edimburgh University Press, Edimburgo.
- REICHMANN, J. (1991): *¿Problemas con los frenos de emergencia? Movimientos ecologistas y partidos verdes en Holanda, Alemania y Francia*, Editorial Revolución, Madrid.
- SAGNES, J. (1994) (ed.): *Histoire du syndicalisme dans le monde: des origines à nos jours*, Éditions Privat, Paris.
- SAMPEDRO, V. (1997): *Movimientos sociales: debates sin mordaza. Desobediencia civil y servicio militar, 1970-1996*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- SEILER, D. L. (1989): «Peripheral Nationalism between Pluralism and Monism», *International Political Science Review*, 10, 3.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid.



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO VEINTIUNO

- TEJERINA, B. (1998): «Los movimientos sociales y la acción colectiva: de la producción simbólica al cambio de valores», en P. IBARRA y B. TEJERINA (eds.), *Movimientos sociales, transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.
- TILLY, CH. (1978): *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Reading (MA).
- (1993): «Social Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances», *Berkley Journal of Sociology*, n.º 38.
- TOURAINE, A. (1984): *Le retour de l'acteur*, Fayard, París.

V

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

1. LA REPRESENTACIÓN Y EL PARLAMENTO

MIQUEL CAMINAL

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Estado moderno y representación.—II. Los parlamentos modernos.—III. El mandato representativo.—IV. Parlamentos contemporáneos y democracia de partidos.—V. Estructura y composición de los parlamentos.—VI. Las funciones de los parlamentos. 1. La función representativa. 2. La función legitimadora. 3. La función de control legislativo. 4. La función de control político. Bibliografía.

I. ESTADO MODERNO Y REPRESENTACIÓN

El Estado moderno es, por naturaleza, un Estado representativo. Desde Hobbes hasta nuestros días el poder del Estado se ha legitimado, de una u otra forma, mediante la representación. Ésta es la ruptura esencial entre la organización política de la sociedad medieval y la de la sociedad moderna. El proceso histórico correspondiente ha sido largo, gradual y con ritmos diversos según las circunstancias de cada lugar, pero ha tenido un desenlace ineludible: el poder del Estado reside en el pueblo, del cual emana toda representación. Todos los sistemas políticos contemporáneos han procurado presentarse, sean o no democráticos, como sistemas representativos. Además de los sistemas de democracia representativa, también las democracias populares o sistemas denominados de «socialismo real» se han calificado a sí mismos —y se califican— como sistemas representativos. Incluso las dictaduras civiles o militares, los sistemas políticos totalitarios o los sistemas que todavía utilizan la religión como fuente de legitimación del poder estatal se han definido legalmente como sistemas representativos.

El Estado representativo, independientemente de la forma política y de gobierno que adopte, fundamenta su poder soberano en la sociedad y no en la divinidad. La religión ya no es la fuente de poder única o esencial. El Estado nace de la voluntad de las personas y está al servicio de las mismas para la protección de sus bienes y la seguridad de sus vidas. La idea de representación se plantea desde el momento que se reconoce y establece el *origen* humano y no divino del poder estatal. En este sentido, Hobbes fue el primero en teorizar que la razón de la existencia del Estado era su condición de Estado representativo (Pitkin, 1985). Al hablar de las «causas, generación y definición de un Estado», Hobbes formuló su famosa tesis del contrato del Estado o contrato social: «[...] autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho a gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizaréis todos sus actos de la

misma manera. Hecho esto, la multitud unida así única en una persona se denomina Estado [...]. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que lo rodean es súbdito suyo.» Ésta es la génesis y, a la vez, la idea central del Estado moderno. La sociedad representada en el Estado implica que todos y cada uno de sus miembros han cedido a un «tercero» su derecho a autogobernarse y que nadie puede situarse al margen de esta realidad; que todos los individuos, sin excepción, son igualmente súbditos del soberano, sea persona o asamblea; y que el soberano gobernará con autoridad sobre sus súbditos, en su interés y con la obligación de garantizar su defensa y seguridad.

Los poderes medievales — la monarquía, la nobleza, la Iglesia, las ciudades — se amoldaron a esta nueva concepción de la organización política que comportaba reemplazar la poliarquía medieval por un único y exclusivo poder supremo representado en el Estado. Ello fue el resultado de un largo proceso que se inició en la Baja Edad Media, especialmente en los siglos XIV y XV, proceso mediante el cual el poder estatal adquirió cada vez más fuerza en detrimento de los poderes supra-estatales — la Iglesia universal — y los poderes infraestatales — los dominios señoriales, los monasterios, las ciudades, etc. — (Naef, 1973). Como impulsor de la construcción del Estado nacional, el príncipe fue la figura alrededor de la cual surgieron unos intereses comunes frente a los poderes exteriores. Así, el Estado estamental o dualista predominante en los siglos XV y XVI, según la concepción de Gierke, reflejaba el cogobierno entre la monarquía y los cuerpos estamentales de la Iglesia y las ciudades, como estructura superadora de la fragmentación feudal y formadora de un mercado nacional sin trabas ni obstáculos interiores. La economía mercantilista sería posteriormente la base material sobre la cual se consolidarían las monarquías absolutas durante los siglos XVII y XVIII, cuando el soberano se convierte en la más alta autoridad del Estado, aquella a quien se otorgan todos los poderes.

El absolutismo no significó el fin del dominio aristocrático sino una manifestación del mismo mediante una forma política distinta. Como ha afirmado Anderson, «el aumento del poder político del Estado monárquico no fue acompañado de una disminución de la seguridad económica de la propiedad nobiliaria de la tierra, sino por un aumento paralelo de los derechos generales de la propiedad privada» (Anderson, 1979: 441). En esta dirección, cabe apuntar que la era en la que se impuso la autoridad política absolutista fue también la era en la que se extendió progresivamente la propiedad privada «absoluta». La transformación y extensión de las relaciones económico-sociales, basadas en la generalización del principio «sagrado» de la propiedad privada, significaban el inicio del fin del Estado estamental y, en particular, la integración de la nobleza dentro de una concepción general del Estado fundamentada en la individualidad económica y su seguridad.

El Estado absolutista supuso, por consiguiente, la concentración de la representación en la institución del monarca y la decadencia de la representación estamental, de tal manera que, al final, los parlamentos o asambleas estamentales dejaron de ser convocados. Así, por ejemplo, los últimos Estados Generales previos a la Revolución francesa se celebraron en 1614 y las últimas Cortes castellanas en 1665. El Estado dualista, mediante el cual el monarca reforzaba su autoridad gracias al apoyo «desde fuera» de los parlamentos — que le prestaban *auxilium* y *consilium* —, se había transformado en el Estado absoluto, «dentro del cual» se realizaba la unión del monarca, la Iglesia y la nobleza para la construcción de un aparato

estatal único. El poder ejecutivo y la administración experimentaron un crecimiento por lo que a su estructura central y territorial se refiere, con la participación protagonista de destacadas figuras de la aristocracia y la Iglesia. El creciente y elevado coste que comportaba mantener ejércitos permanentes fue una de las razones fundamentales para implicar a la nobleza en el objetivo común de defender y expandir el Estado. Todo ello condujo a la eliminación de lo que Montesquieu denominaba «poderes intermedios» (Anderson, 1979).

Los parlamentos modernos tienen su precedente, pues, en las asambleas estamentales medievales, pero el advenimiento y consolidación de la monarquía absoluta significó en realidad una ruptura, puesto que se pasó de la división del poder estatal a la unidad del poder estatal. Como ha señalado Hintze, «en el fondo, la diferencia consiste en que el Estado estamental no tiene todavía la unidad del poder estatal, sino que se compone de dos mitades simultáneas, una principesca y otra estamental, las cuales no aparecen todavía como órganos de una misma y única personalidad estatal, porque este moderno concepto de Estado no existía en la Edad Media» (Hintze, 1968).

Todos los parlamentos medievales tenían la característica común de prestar apoyo económico al príncipe. Las Cortes de Aragón, Cataluña y Valencia, las de Castilla, el *Parliament* en Inglaterra, el *Landtag* en Alemania o los *États Généraux* en Francia estaban constituidos como representaciones colectivas de los brazos feudales. Expresaban la fragmentación de la soberanía y la necesidad de un pacto entre las partes cuando se trataba de afrontar empresas comunes o sostener fiscalmente a la monarquía. Montesquieu ya avanzó en *De l'esprit des lois* la especificidad del feudalismo occidental al subrayar las diferencias del mismo en relación al despotismo del feudalismo oriental. La división de la propiedad, la autonomía de las ciudades, las relaciones de vasallaje, la descentralización de la renta o la universalidad de la Iglesia eran sus rasgos distintivos, y algunos de estos rasgos explican la capacidad del feudalismo occidental para evolucionar hacia el capitalismo.

No pueden establecerse, sin embargo, unas reglas fijas de funcionamiento de las instituciones del feudalismo occidental que vayan más allá de la doble contraprestación que el príncipe otorgaba como contrapartida a la consolidación de su autoridad, a saber, el respeto a los privilegios de los estamentos y la aceptación de la implicación de los estamentos en el gobierno del reino. Serán las circunstancias histórico-sociales específicas de cada lugar y cada época las que definirán la estructura y funcionamiento del sistema feudal y la fuerza relativa de los parlamentos. Hintze ha distinguido entre dos tipos estamentales ideales, centrados en los modelos inglés y francés, respectivamente: el sistema estamental bicameral y el sistema estamental tricurial. El primero se componía de dos cámaras: la cámara alta quedaba reservada al estrato superior de las clases privilegiadas, la alta nobleza y el alto clero, mientras que la cámara baja reunía a los otros estamentos privilegiados, la baja nobleza y la burguesía, en representación de los territorios condales y las ciudades. El proceso que condujo a la constitución de las dos cámaras tuvo su origen en la *Carta Magna* de 1215, fruto del movimiento de resistencia de los estamentos frente a la política de la corona inglesa (García Pelayo, 1984). El *magnum consilium* era una asamblea integrada por la *curia regia*, el cuerpo de grandes funcionarios aristócratas colaboradores del rey, y por los *in capita tenentes*, definición que englobaba a los nobles que habían recibido el feudo directamente del rey. En 1254

se incorporaron a esta asamblea dos representantes por cada uno de los territorios condales y en 1265 Enrique III convocó también a los representantes de las ciudades. En 1295, la antigua asamblea feudal se transformó en un parlamento estatal (el *model parliament*), que se separó en las dos cámaras mencionadas a partir del 1343.

El sistema estamental tricursal francés tuvo unos inicios similares al modelo bicameral inglés. El desmembramiento de la *curia regis* dio lugar al nacimiento del *parlamentum*, que identificaba a la reunión de los altos dignatarios de la nobleza y la Iglesia. Era al mismo tiempo una asamblea consultiva y una corte de justicia, establecida en París desde 1319. El origen del vocablo «parlamento» proviene de esta institución. No obstante, su desarrollo inicial hizo que quedara circunscrita a las funciones de tribunal de justicia. La derrota de Crécy (1346), que permitió que Eduardo III, rey de Inglaterra, hiciera valer militarmente sus derechos sobre el trono de Francia, provocó la primera convocatoria de los Estados Generales (1347), que eran una reunión conjunta de los estamentos de la nobleza y el clero. A partir de la reunión de Tours (1484) empezó a hacerse referencia al Tercer Estado como representación de la población —burguesa— que no tenía privilegios nobiliarios o eclesiásticos.

En la Corona de Aragón la institucionalización de las Cortes comportó asimismo la existencia previa de una *cúria* o *cort* que aconsejaba al rey y actuaba como tribunal de justicia. La primera reunión de la cual nos consta documentalmente la participación de los tres brazos —es decir, que incluía la presencia de burgueses— fue la de las Cortes catalanas en Lérida (1214), tal como se relata en el *Llibre dels Feyts* de Jaume I. Las Cortes de la Corona de Aragón se convocaban normalmente por separado en Cataluña, Aragón y Valencia. Tuvieron especial significación las Cortes convocadas por Pere el Gran en Barcelona en los años 1283 y 1284, puesto que en ellas el monarca renunció al poder legislativo exclusivo y se comprometió a no promulgar ninguna ley general sin la aprobación de los tres brazos (Batlle, 1988). En el reino de Castilla y León, las Cortes se remontan a las asambleas de altos dignatarios de la nobleza y la Iglesia convocadas por el rey a finales del siglo XIII y principios del siglo XIV. La baja nobleza no disponía de representación en las mismas, tenían un carácter consultivo y, al estar exentas de tributación, no se las tomaba en consideración para la aprobación de los impuestos (Hintze, 1968).

II. LOS PARLAMENTOS MODERNOS

La discontinuidad histórica que la monarquía absoluta estableció entre los parlamentos medievales y los parlamentos modernos tuvo su razón de ser en el proceso unificador y centralizador del poder estatal, pero provocó también otro efecto decisivo: un cambio en la idea de representación. Los parlamentos medievales eran *estamentales* y estaban vinculados a la conservación de los privilegios de los brazos feudales, mientras que los parlamentos modernos eran *nacionales* y representaban al conjunto de los ciudadanos, libres e iguales en derechos. «*L'État c'est moi*» de Luis XIV expresa con crudeza el paso intermedio entre esta formación del Estado como una unidad de poder soberano y la resolución del problema de la representación del Estado.

La representación en el Estado moderno se fundamenta en el principio de que todos los hombres nacen iguales en derechos y, por consiguiente, que el poder público sólo puede constituirse de acuerdo con el reconocimiento previo de esta igualdad jurídica. La ley como expresión de la voluntad general vincula a todos los ciudadanos. Nadie puede situarse al margen o estar por encima del derecho, incluido el rey. Esta premisa central plantea la doble pregunta sobre quién legisla y quién legitima al que legisla para legislar. Locke expuso en *An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government* (1690) que «el poder legislativo, tanto si recae en una persona o en más de una, tanto si es ejercido siempre o a intervalos, es el poder supremo en cualquier Estado». Y, al hablar de la relación y subordinación de los poderes del Estado, reiteró que en un Estado constituido para la salvaguardia de la comunidad sólo puede existir un poder supremo, que no es otro que el legislativo. Conviene precisar que Locke no identificaba siempre el parlamento con el poder legislativo, puesto que pensaba que el poder legislativo podía recaer en el monarca o en la asamblea, o podía consistir en la conjunción de rey y parlamento (*King in parliament*), pero, en cualquier caso, al contrario que Hobbes, adoptó un criterio en contra de la monarquía absoluta por considerarla incompatible con la sociedad civil. Quien tiene el poder de legislar lo hace en nombre del pueblo y la mejor garantía de una ley justa es la que procede de aquel que es depositario de la confianza otorgada por la comunidad: «el pueblo no puede ser obligado a obedecer otras leyes que no sean las dictadas por aquellos que él ha escogido y autorizado para legislar».

Así, si el poder legislativo es el poder supremo entre los poderes del Estado y, al mismo tiempo, es coherente que este poder corresponda a una asamblea legitimada por elección de la sociedad civil, ¿cuál es la posición que puede ocupar la institución de la monarquía? Según Donoso Cortés, el ascenso del parlamento ponía en peligro la institución monárquica. Acusaba al parlamentarismo de ser el responsable de la decadencia o caída de la monarquía y del cuestionamiento de los tres principios estatales que ésta garantizaba: la unidad frente a la división de poderes, la perpetuidad frente a la renovación del contrato parlamentario, y la variedad frente a la supresión de las jerarquías sociales. El parlamentarismo era el espíritu revolucionario en el parlamento.

En *The Rights of Man* (1791), y en el marco de su agresiva polémica con Edmund Burke, Thomas Paine contrapuso las dos formas de gobierno existentes en el mundo —occidental—, formas que enfrentaban, desde su punto de vista, el pasado y el futuro, la ignorancia y la razón: por un lado, el gobierno por sucesión hereditaria; por otro, el gobierno por elección y representación. La fundación de los Estados Unidos mediante la Declaración de Independencia de 1776 y la constitución del nuevo Estado republicano eran el trasfondo de una concepción alternativa que se construía sobre un territorio nuevo y sin el peso condicionante de la historia. Este marco, que no era comparable al europeo, permitía a Paine afirmar que «pretender coordinar la representación con la monarquía es como aspirar a un gobierno excéntrico. La representación es, en sí misma, la monarquía delegada de una nación» (Paine, 1791: 145). Y no existe delegación sino es a través de la elección. En el sistema norteamericano, el Presidente y el Congreso ostentaban, de esta forma, una representación igualmente legítima, ante la cual ambas instancias no podían actuar políticamente la una contra la otra, puesto que el pueblo era el depositario exclusivo de sus respectivos derechos y prerrogativas y sólo él podía revocarlos.

Es obvio que la elección del jefe de Estado y de gobierno resolvía una cuestión esencial de la representación liberal. La «monarquía republicana» resolvía gran parte de los problemas que Locke había planteado anteriormente. ¿Qué objeciones se podían formular contra un «monarca» legitimado por la elección? En principio, el escollo insalvable de la monarquía hereditaria era su carácter no electivo. Un problema que la joven república norteamericana no tenía, razón por la cual Paine la propugnaba como sistema político y defendía que su Presidente tuviera más poder que cualquier miembro del Congreso, asegurando la unidad del poder del Estado por encima de la pluralidad de poderes.

La situación era muy diferente en las monarquías europeas, incluida la Francia posrevolucionaria. La realidad histórica de la monarquía como forma de Estado planteaba, según la concepción liberal, dos posibles salidas: la primera, la opción republicana; la segunda, la compatibilidad de la monarquía con el Estado liberal por medio de la separación y equilibrio de poderes.

Las revoluciones burguesas, especialmente la Revolución francesa con toda su carga de ruptura histórica, convirtieron en irreversible el principio de la soberanía nacional. El poder del Estado sólo podía residir en la nación, en quien recaía el poder constituyente. El primer Sieyès lo afirmaba en *Qu'est-ce que le Tiers État?* (1789) al describir tres etapas en la formación del gobierno representativo: la sociedad civil como asociación de voluntades individuales; la voluntad general que nace por la acción de la voluntad común del cuerpo político constituido; la voluntad común representativa que se concreta en el gobierno representativo legitimado por la elección. En todo caso, «la nación existe antes que nada, es origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma y por encima de ella sólo existe el derecho natural» (Sieyès, 1789: 86). En una sociedad de hombres libres e iguales en derechos, donde el Estado se ha convertido en nación y ésta se define como una asociación libre de individuos bajo una ley común y representados en la legislatura, la república parecía la forma política de gobierno más consistente y natural.

Colateralmente, las monarquías tuvieron la capacidad de ser compatibles con la representación liberal. No obstante, la continuidad de la monarquía puede explicarse en parte por la conjunción de intereses de las clases propietarias frente a la presión igualitarista y al peligro de inestabilidad o revolución social. El republicanismo de los siglos XVIII y XIX estaba vinculado a la libertad e igualdad, a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, a la soberanía popular y al sufragio universal. El desarrollo de estos valores desafiaba el orden social existente y la propiedad privada, vistos como causas del origen de la desigualdad entre las personas. Aunque de ello no debe deducirse que la forma de gobierno republicana era necesariamente de signo democrático, progresista o revolucionario. El mismo Paine (1791) no asimilaba su republicanismo al de la República Bátava (Holanda) o al de las repúblicas italianas, como refleja su correspondencia y su polémica con Sieyès. Asimismo, tampoco puede inferirse necesariamente que el republicanismo diera lugar a largos períodos de estabilidad política. La historia francesa es ilustrativa en este sentido: la Primera República (1792) pasó por agitados períodos sucesivos —Terror, Termidor...— hasta el golpe de Estado de Bonaparte y la constitución republicana de 1799; la Segunda República (1848), que proclamó el sufragio universal y abolió la esclavitud en las colonias, tuvo una duración efímera y terminó con el golpe de Estado de Luis Bonaparte en 1851; la Tercera República nació

tras el aplastamiento de los revolucionarios de la Comuna de París en 1871. Las dos repúblicas españolas (1873 y 1931), para citar otro ejemplo, sobrevivieron unos pocos años en un contexto marcado por la dialéctica entre revolución y reacción.

Frente a la república, la monarquía era una garantía de continuidad histórica y representaba una «cobertura» del proceso irreversible de cambio que se estaba produciendo en todos los ámbitos de la sociedad. Sieyès contestaba a Paine que el nudo de la cuestión no era la oposición entre república y monarquía, sino cómo definir el concepto de representación: «cuando hablo de representación política sostengo que toda constitución, la esencia de la cual no es la representación, es una falsa constitución. Monarquía o república, toda asociación, los miembros de la cual no pueden acceder todos ellos a la administración común, debe, sin duda, escoger entre representantes y amos, entre gobierno legítimo y despotismo».

Al plantear la falsa disyuntiva entre república y monarquía en relación al problema de la representación, Sieyès no defendía ninguna opción monárquica, sino que se interrogaba sobre si la nación podía ser representada. Influido por Locke y Montesquieu, el segundo Sieyès moderó el discurso formulado en *Qu'est-ce que le Tiers État?* y fijó las bases del constitucionalismo moderado que desarrollaría después Benjamin Constant. La legítima representación de la nación recae en el parlamento, pero ello no comporta que a éste le corresponda el poder legislativo de un modo absoluto. En materia de constitución política, afirma Sieyès, la unidad solamente es despotismo y la división conduce exclusivamente a la anarquía. Es necesario un equilibrio para asegurar la libertad, que sólo es factible si el poder legislativo es compartido entre el jefe del Estado, el senado y la cámara de los diputados.

Sin embargo, si se examinan con atención y se comparan sus resultados, las tesis de Paine y Sieyès no eran tan distintas. En ambos casos el poder legislativo estaba compartido, puesto que el jefe del Estado, fuera monarca constitucional o presidente republicano, tenía la prerrogativa de vetar las leyes del parlamento para obligar a una segunda deliberación. Pero subsistía una diferencia fundamental por lo que se refiere a la legitimación, que Paine relacionaba con la elección y que no podía resolverse adecuadamente con la legitimación constitucional de la monarquía. Sólo con la evolución de la monarquía constitucional hacia la monarquía parlamentaria se superará este obstáculo, al eliminarse todas las prerrogativas del monarca, tanto en relación a la designación del presidente del gobierno como en relación a la posibilidad de negarse a sancionar las leyes aprobadas por el parlamento. La representación y la responsabilidad política recaen entonces en los órganos elegidos y se reserva al jefe del Estado —en este caso, a la corona— la representación simbólica, como expresión institucional «viviente» de la unidad y naturaleza del Estado (Pitkin, 1985).

III. EL MANDATO REPRESENTATIVO

La representación política moderna plantea tres preguntas en relación a su legitimación: el quién, el qué y el cómo. El parlamento y el jefe del Estado —los gobernantes en un sentido amplio— constituyen la respuesta al quién. El qué es la nación, en la cual reside la soberanía. Pero nos queda la tercera pregunta, el cómo, que es la clave para comprender la forma mediante la cual la nación elige a los gober-

nantes y, más específicamente, para comprender el salto cualitativo entre la representación medieval y la representación moderna. Debe tenerse en cuenta, como veremos, que en el Estado medieval y en los inicios del Estado moderno, el quién y el qué se unían en el interés confluyente de la representación de los propietarios. El sufragio censitario y capacitario se aplicaba a una ínfima parte de la nación real y los poderes del Estado se reequilibraban en función de la sustitución de la representación estamental por la representación de la propiedad burguesa. El nexo que definió el paso de un modelo al otro es el mandato representativo.

Los miembros electos de los parlamentos medievales —diferentes de aquellos que lo eran por transmisión hereditaria y de aquellos que lo eran *de iure*— eran *delegados o fiduciarios* obligados por un mandato imperativo, revocables y portavoces de intereses particulares. Los diputados y senadores elegidos para los parlamentos modernos —y contemporáneos— eran y son *representantes* sujetos a un mandato representativo, no revocables y defensores del interés general. En un discurso dirigido a los electores de Bristol en 1774, Burke explicaba el sentido del mandato representativo de la siguiente manera: «el parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe defender como intérprete y abogado, sino una asamblea deliberante de una nación con un interés, el de la totalidad, donde la guía tiene que ser el objetivo global, no los intereses locales, el bien común que resulta de la razón general del todo. Escoged a un diputado, pero, cuando lo hayáis elegido, no será el diputado por Bristol, sino un miembro del parlamento.»

De estas palabras de Burke se deduce que el mandato representativo obliga a todos los diputados representantes de *una* nación, independientemente de quienes sean sus respectivos electores, y que todos juntos componen un parlamento que representa el *interés general* de la totalidad. El mandato representativo libera al individuo de su vínculo particular porque la vinculación al interés general de la nación es previo al mismo. El parlamento se convierte ahora en una asamblea deliberante donde se parlamenta entre posiciones, opiniones o incluso maneras diferentes de concebir el interés general, pero no existe una división basada en la defensa de intereses particulares. La nación es una y las partes han desaparecido.

Doce años antes (1762), Rousseau había dejado escrita en *Du contrat social* su famosa tesis sobre que la soberanía no puede estar representada, que los diputados no pueden acordar nada que sea definitivo, que toda ley no ratificada por el pueblo en persona era nula, que el pueblo inglés creía ser libre porque elegía a los diputados, y que, por consiguiente, el elector inglés estaba equivocado: sólo era libre en el momento de la elección para convertirse, inmediatamente, en un esclavo. Kelsen (1925) retomó parcialmente la idea de soberanía de Rousseau al formular su teoría negativa de la representación, según la cual la representación liberal-burguesa es en esencia una ficción, puesto que la voluntad de la nación no existe mientras el parlamento no la expresa. Los electores, por medio del voto, conceden plenos poderes a quienes los «representan» y éstos, en consecuencia, están autorizados a hablar y decidir en nombre de la nación. La voluntad de la nación viene determinada por la voluntad de sus representantes.

La evolución de la institución parlamentaria siguió un proceso ascendente hacia la soberanía parlamentaria que llegó a su cénit entre 1875 —advenimiento de la Tercera República francesa— y el período de entreguerras (Capo, 1983). Con pos-

terioridad, se iniciaría un proceso descendente por el cual el parlamento pasaría de ser un «poder soberano» a ser un órgano del Estado, con unas competencias establecidas por la constitución, y, finalmente, a estar mediatizado por los nuevos poderes del Estado democrático, los partidos políticos, cuya existencia está en la base de la recuperación del predominio del gobierno en la relación política e institucional entre éste y el parlamento.

La fuerza inicial de los parlamentos debe vincularse al ascenso de la concepción liberal del Estado, que se concreta en la atribución de dos características que se consideran centrales e inherentes a la institución parlamentaria: la teoría de la representación y el imperio de la ley. Una y otra son fundamento de la supremacía del parlamento sobre los otros órganos del Estado (Capo, 1983). Pero, en la medida que el parlamento deja de ser el «poder legislativo» para convertirse en un «órgano constitucional» del Estado, su legitimación ya no viene dada porque tiene el «monopolio de la representación» de la voluntad popular, sino por la delimitación institucional y las competencias que le son atribuidas por la constitución. En el nuevo modelo constitucional, el parlamento «no es soberano, porque sus competencias no le pertenecen por derecho propio, sino en la medida que le son otorgadas por la constitución; no lo es, tampoco, porque los otros poderes del Estado no derivan su legitimidad de una concesión parlamentaria; no lo es, finalmente, porque actúa simplemente por delegación del cuerpo electoral a quien corresponde, bajo determinados supuestos, la última decisión» (Capo, 1983: 35).

El mandato representativo ha sido la forma concreta que ha legitimado el sistema de gobierno de los Estados liberales y que ha determinado su evolución hacia las democracias representativas. Es el vínculo y la garantía de continuidad entre el Estado liberal y el Estado democrático, el lazo que los iguala en sus rasgos sustanciales por encima de sus diferencias. La definición de democracia realizada por Abraham Lincoln (1860-65) —«gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo»— puede ser convincente como proclama política, pero no se corresponde con la realidad. Porque el sistema liberal representativo y el sistema de democracia representativa se fundamentan en la división entre gobernantes y gobernados. La soberanía limitada, una idea que Constant (1820) enfatizaba para distinguir la libertad de los modernos de la libertad de los antiguos, no solamente expresa los derechos y libertades de los ciudadanos frente al Estado, sino también la posibilidad de abstenerse en lo concerniente a los asuntos públicos. Es imprescindible que alguien gobierne y que lo haga atendiendo a los intereses de aquellos que representa efectivamente; la representación es el medio y la garantía de que ello será así, puesto que siempre existirá la posibilidad de no renovar la confianza a los representantes en la siguiente elección. Una vez resuelto este problema, la libertad moderna más apreciada es la libertad «burguesa», es decir, la libertad «privada», puesto que cuanto menos necesidad exista de pensar o intervenir en los asuntos públicos, más tiempo disponible quedará para dedicarlo a los intereses privados y, por tanto, más valiosa será la libertad. Constant no se desprecupó de la representación por la simple razón de que sin representación no hay libertad burguesa posible. Los gobernantes disfrutaban de autonomía para el ejercicio de sus atribuciones, pero no pueden actuar contra la libertad burguesa y los intereses que representa, porque, o bien perderían la autonomía, o bien aquellos con derechos políticos reconocidos dejarían de abstenerse hasta cambiar a los representantes o conseguir que recuperaran el «recto» camino.

La representación liberal-democrática implica inexcusablemente elección, pero no implica necesariamente que todo el cuerpo electoral participe. La elección se presenta como un derecho, pero se transforma en una función en la medida que no hace falta que la ejerza todo el mundo, sino sólo un mínimo que escogerá a los gobernantes que tendrán el poder de decidir y actuar en representación de los ciudadanos y la nación en su totalidad. Tanto Schumpeter (1942), con su concepción de la democracia como una método de selección de los gobernantes, como Lipset (1959), que estableció la tesis —muy influida por la baja participación de los comicios electorales presidenciales y, sobre todo, legislativos en Estados Unidos— de que no se puede deducir de la alta o baja participación electoral la estabilidad o inestabilidad de un sistema político, han mantenido que la cuestión clave del mandato representativo era saber quién gobierna, al margen y por encima de toda consideración valorativa de la democracia y de cuantos participan en la decisión.

Por otra parte, la democratización del Estado liberal, entendida como la extensión del derecho de participación política al conjunto de ciudadanos y ciudadanas, ha disminuido el poder de cada uno, representados y representantes, en relación al conjunto. Garrorena (1990) ofrece cuatro razones para explicar esta contradicción. En primer lugar, el cociente representantes/representados, de acuerdo con lo que Sartori denomina «escala de representación»; la relación 1/1.000 ó 1.500 ha pasado a situarse en el nivel de 1/100.000 o más, algo que modifica cualitativamente el valor individual de cada uno y la relación entre representantes y representados. En segundo lugar, el sistema electoral mayoritario y uninominal facilita una relación directa y más personalizada entre representante y representados cuando el cuerpo electoral es reducido y, en cualquier caso, una relación mayor que la observada en sistemas proporcionales o mayoritarios de listas cerradas. En tercer lugar, en las democracias representativas, la independencia y relevancia pública del diputado disminuirá en la medida que aumente su dependencia del partido. En cuarto lugar, como ha apuntado Habermas, la impresión de estar representado que tiene el ciudadano se incrementa cuanto más disminuye el ámbito estatal; cuanto más aumenta el marco de acción e intervención estatal, más insignificante, indefenso o menos representado se siente el ciudadano. Estas cuatro cláusulas limitadoras del factor «democratización» del Estado liberal, como señala Garrorena, no excluyen ni permiten negar la importancia que tiene la extensión del sufragio, el acceso al derecho de participación política de todas las clases sociales y la eliminación progresiva de la discriminación política por razones de sexo, raza, religión, edad u otra condición social o cultural.

IV. PARLAMENTOS CONTEMPORÁNEOS Y DEMOCRACIA DE PARTIDOS

El sufragio universal y las libertades públicas han comportado la transformación de la representación liberal en representación liberal-democrática. Ambos conceptos no deben confundirse a pesar de la continuidad que existe entre uno y otro por medio del mandato representativo. Que la diferencia es relevante se comprueba fácilmente si consideramos que han sido necesarios dos siglos para progresar desde el sufragio censitario al sufragio democrático y normalizar así las libertades

públicas y la democracia representativa. En la actualidad, sólo un tercio del total de los Estados existentes en el mundo —alrededor de 190— pueden ser calificados de democráticos y, más aún, casi la mitad de los mismos han accedido a regímenes de democracia representativa en los últimos treinta años (Dahl, 1999).

Los rasgos diferenciales de la representación democrática en relación a la representación liberal son básicamente los siguientes: *a)* el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a la participación política sin que pueda existir discriminación de ningún tipo; *b)* la libertad de expresión y la existencia de fuentes alternativas de información; *c)* la libertad para constituir e integrarse en una formación política; *d)* el derecho universal al voto libre, directo, igual y secreto, así como la elegibilidad para ocupar cargos públicos en elecciones libres (Dahl, 1971). Todo ello tiene dos resultados que permiten identificar la democracia representativa: finaliza la *exclusión* política propia del Estado liberal y se reconoce el *pluralismo*.

En el transcurso del proceso de democratización política del Estado liberal, han debido superarse cinco grandes grupos de discriminaciones en relación al reconocimiento de los derechos políticos: por razones sociales, religiosas, de género, raciales, étnicas o de edad. Hasta la implantación del sufragio universal, la inmensa mayoría de lo que Sieyès denominó «Tercer Estado», es decir, la casi totalidad de la nación real, quedaba fuera del Estado en el sentido de estar excluida de toda participación política. Por esta razón, el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos independientemente de su condición social comportó una profunda transformación en la composición de las instituciones estatales. Desde las revoluciones de 1848, y sobre todo a partir de 1870, se abrirá una nueva y larga etapa en la cual las libertades públicas, en la medida que son reconocidas y amparadas, servirán para explicitar las desigualdades económicas y sociales, la división de intereses y el pluralismo político.

El parlamento es la institución estatal que refleja de forma más transparente los cambios que se producen en el sistema político puesto que refleja el pluralismo electoral. El Estado democrático-liberal y, después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado democrático y social de derecho, ampliarán este pluralismo mediante la extensión de los derechos políticos al conjunto de ciudadanos y ciudadanas mayores de edad. Sin embargo, debe subrayarse que la relación entre mayor representatividad del parlamento y su peso en el sistema político es inversa. La democracia de partidos constituye una explicación de esta contradicción.

Los partidos políticos son los nuevos poderes de la democracia representativa, el enlace entre la sociedad civil y el Estado, los actores políticos que actúan en el escenario de las instituciones estatales y en sus administraciones (Montero, García Morillo, 1984). Los viejos poderes del Estado liberal, el poder ejecutivo y el poder legislativo, se han convertido en dos instituciones del Estado democrático, el gobierno y el parlamento, en el marco de las cuales intervienen los partidos. Los parlamentos liberales se presentaban como la representación de los intereses generales, pero en realidad representaban esencialmente los intereses particulares de un sector de la sociedad. Eran asambleas socialmente homogéneas, a pesar de las diferencias políticas que tiene todo órgano político compuesto por *diputados independientes*. Los parlamentos democráticos son parlamentos más representativos porque ningún sector social u opción política está excluido en el caso de que tenga la fuerza suficiente para acceder al mismo. Representan el interés general, no sólo

porque los diputados representan a la nación, sino también porque, en principio, no se excluye ningún interés particular. Son parlamentos de *partidos independientes*.

La representatividad y el pluralismo son dos características democráticas de los parlamentos contemporáneos que pueden conducir a lo que se denomina «parlamentarismo», en el supuesto de que su funcionamiento sea parecido al de los parlamentos liberales. El parlamentarismo fue objeto de un apasionado debate durante el primer tercio del siglo XX, en el momento de la controversia entre democracia y autoritarismo, particularmente en Alemania e Italia. Las tesis de Mosca sobre la clase política, las de Michels sobre la partitocracia y las oligarquías dominantes de las organizaciones políticas o las de Schmitt sobre las contradicciones del sistema parlamentario suponían una crítica rigurosa que afectaba a los propios fundamentos de los Estados democrático-liberales, a pesar de que tales críticas pudieran ser instrumentalizadas por parte de opciones reaccionarias y autoritarias.

Carl Schmitt (1923) destacó la contradicción básica de la democracia parlamentaria en relación al liberalismo: mientras en el liberalismo la desigualdad económica se correspondía con la desigualdad política, en la democracia la igualdad o homogeneidad política se contradecía con las desigualdades económicas. Las divisiones económicas y sociales se traducían en una confrontación política que se daba dentro y fuera del parlamento, en una lucha directa por el poder. La «asamblea deliberante» de Burke se transformaba en un organismo en el cual los partidos no deliberaban, sino que se enfrentaban «como poderosos grupos de poder social y económico» con el objetivo de conquistar el poder. Además, la cámara legislativa se convertía en un instrumento de votación o ratificación de decisiones que se adoptaban fuera de ella. La fe en el parlamentarismo, afirmaba Schmitt, en el *government by discussion*, es propia de las ideas del liberalismo, no de la democracia.

La crítica, extrema aunque no falta de argumentos, debe situarse en el contexto histórico de los años veinte, marcado por las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, la influencia de la Revolución rusa de 1917 y una profunda crisis económica y social. Kelsen recriminaba a Schmitt que hubiera construido un modelo ideal para contrastarlo con la realidad. Puesto que la democracia directa no era posible en los Estados modernos, la crítica a la democracia parlamentaria implicaba un aval para las soluciones antiparlamentarias y autoritarias. Era necesario, pues, defender la única democracia posible, que no era otra que la parlamentaria, entendida como «la formación de la voluntad decisiva del Estado por medio de un órgano colegiado, elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio universal e igual, y actuando en base al principio de la mayoría». La respuesta de Kelsen era procedimental y por ello no oponía, pese a todo, argumentos sustanciales a la crítica de Schmitt.

Ha sido en el marco de la estabilización del Estado de bienestar, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la democracia de partidos se ha consolidado como sistema político. La estabilidad parlamentaria se debe, por un lado, a razones que son exógenas al parlamento y, por otro, a la propia *racionalización* de la institución parlamentaria. La integración de la mayoría de partidos del arco parlamentario, así como de los agentes económicos y sociales, en el marco del sistema político y económico del Estado democrático y social de derecho constituye la base principal de la estabilización parlamentaria.

Al mismo tiempo, han sido necesarias determinadas medidas racionalizadoras para asegurar el funcionamiento eficaz de la democracia parlamentaria, que en esencia son las siguientes: *a)* la constitución de grupos parlamentarios con disciplina de voto y que dependen de los acuerdos que establecen los órganos dirigentes o las principales figuras del partido político; y *b)* la garantía de estabilidad institucional del sistema político al fijar mecanismos compensadores ante aquellas composiciones del parlamento que sean demasiado fraccionadas. Los sistemas electorales que favorecen los partidos mayoritarios y evitan un excesivo fraccionamiento del parlamento, la elección de un presidente de la república con prerrogativas políticas o la adopción de medidas constitucionales que faciliten la elección y dificulten la revocación del presidente del gobierno son ejemplos de esta necesidad de hacer compatible la representación —disminuyendo su contenido democrático— con la estabilidad institucional y su eficaz funcionamiento.

Los sistemas presidencialistas escapan, en parte, a estas medidas, por la simple razón que la elección directa del presidente de la república por parte del electorado le otorga una confianza política que no puede ser revocada por el parlamento. En los sistemas parlamentarios, el voto de investidura del presidente del gobierno o la confianza política al primer ministro son otorgados por el parlamento, ante el cual son responsables políticamente.

En los sistemas parlamentarios actuales, el diputado ha perdido su independencia. Está sujeto a los acuerdos del grupo parlamentario o del partido al cual pertenece. Su vinculación profesional a la política —un hecho cada vez más generalizado— acentúa esta dependencia de estas estructuras fuertemente jerarquizadas y sujetas al liderazgo carismático que son los partidos políticos. La disciplina de voto asegura la estabilidad y permanencia de la mayoría gubernamental, de manera que su incumplimiento puede provocar el debilitamiento del gobierno e incluso su caída. Esta dependencia real del diputado ha puesto en tela de juicio el mandato representativo, puesto que se ha argumentado que está sometido en la práctica a un «mandato imperativo» del partido que «le ha hecho diputado». Sartori (1992) define tres características de la partitocracia en relación al personal parlamentario, características que serían extensibles a todos los cargos públicos: *a)* la partitocracia *electoral*, entendida como el poder del partido para imponer al electorado a quien ha de votar, el candidato o candidatos predesignados por el propio partido; *b)* la partitocracia *disciplinaria*, entendida como el poder del partido para imponer al grupo parlamentario una disciplina del partido o, más exactamente, de la dirección del partido; y *c)* la partitocracia *integral*, es decir, la sustitución de la representación formal de los electores por la representación real del partido.

Pese a lo expuesto, el objetivo central de los sistemas parlamentarios es el mismo que obtienen los sistemas presidencialistas de forma directa: la elección y estabilidad gubernamental a lo largo de toda la legislatura. La personalización del poder estatal en la figura del presidente del gobierno —la «monarquía republicana» en el término acuñado por Duverger— ha comportado que las campañas electorales de todos los partidos en los comicios legislativos se centren en la elección del jefe de gobierno, como si los electores no eligieran diputados y senadores, sino compromisarios. Un diputado con disciplina de voto es «menos diputado» y «más compromisario».

Este juego de palabras, sin embargo, no debe situar en un segundo plano aquello que conviene destacar, a saber, que en las democracias actuales la institución

fuerte es el gobierno —y, más exactamente, su presidente— frente a un parlamento disminuido. Existe un presidencialismo real, con independencia de cuál sea la forma —accidental— de gobierno. Debe tenerse en cuenta que la vieja división liberal entre gobierno y parlamento ha sido reemplazada por la nueva división de la democracia de partidos entre mayoría gubernamental y minorías de oposición. El viejo y fuerte parlamento liberal ha desaparecido como poder. Continúa siendo la institución en la que recae la potestad legislativa, la aprobación de los presupuestos generales del Estado, la adopción de decisiones de especial relieve en política interior o exterior, etc., pero es la mayoría gubernamental, fijando en su caso acuerdos con uno o varios partidos de la oposición, quien decide.

Finalmente, debe mencionarse otro factor que explica la pérdida de protagonismo de los parlamentos contemporáneos. Los partidos políticos son los canales institucionales de participación política y su legitimación viene dada por la confianza política que obtienen del electorado. Pero no son actores políticos únicos. Los agentes económicos y sociales, los medios de comunicación, los grupos de presión o las instituciones sociales son también actores políticos reales, pese a que no «ejercen» profesionalmente la política. Su relación con el poder la realizan no sólo a través de los partidos parlamentarios, sino también directamente con el gobierno, que no puede ignorar sus demandas, aunque sólo sea por interés electoral. En las democracias actuales, la fortaleza institucional de un gobierno puede estar asegurada por una mayoría absoluta en un parlamento, pero la fortaleza institucional no es equivalente a la fortaleza real. Esta dependerá, a su vez, de la relación que mantenga con los poderes económicos y financieros nacionales y transnacionales, con los otros poderes organizados o institucionales de la sociedad civil o con los otros gobiernos estatales de la misma área geoestratégica. El parlamento ve disminuida su función en la realidad del proceso político, la de ser un elemento ineludible en la relación entre ciudadanos y gobierno, que tiene la representación y la confianza de los ciudadanos para ejercer el control de la actividad del gobierno.

La política de concertación social y económica entre gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales, por ejemplo, nos muestra que los parlamentos no constituyen ya el marco único de representación. La intervención creciente del Estado en la economía, sea como regulador de la misma, sea como un agente económico más a través del sector público —que comprende entre un tercio y más de la mitad del PIB en los países industriales más avanzados—, ha impulsado un nuevo tipo de representación de los intereses económicos y sociales que ha sido calificado de modelo corporativo. La representación democrática y la representación corporativa pueden ser complementarias, pero pueden también generar una dinámica de competición, dadas las dificultades para delimitar el ámbito de actuación de cada una. Existen, en este sentido, dos concepciones, fundadas o bien en el *objeto* o bien en el *procedimiento*. La primera establece que la representación democrática tiene por objeto la confrontación pluralista entre concepciones generales de gobierno y que la representación corporativa se basa en la confrontación de intereses particulares cuyo interés general no es otro que el de concertarse. La segunda concibe que la representación democrática funciona por la regla de la mayoría, es decir, por una regla según la cual el que gana puede decidir por la totalidad, mientras que la representación corporativa se articula mediante la negociación y el pacto y que el acuerdo de las partes es imprescindible para la adopción de decisiones.

V. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS

El presente apartado no se propone explicar las normas constitucionales que regulan la organización y funciones de los parlamentos, sino que pretende sólo analizar su significación política. Debe subrayarse, para aquel lector que pueda sentirse demasiado influido por los argumentos expuestos en el apartado anterior, que los parlamentos continúan siendo en las democracias representativas la sede obligada para la adopción de decisiones políticas especialmente relevantes y trascendentes, tanto en los sistemas parlamentarios como en los sistemas presidencialistas. Al mismo tiempo, debe subrayarse que las figuras políticas principales y más influyentes del Estado democrático forman parte normalmente de las instituciones parlamentarias.

El parlamento es la institución que expresa más literalmente la democracia representativa, incluso en el caso de que comparta la legitimación democrática de la elección con el jefe de Estado, puesto que su carácter de asamblea colegiada le permite representar el pluralismo de la sociedad civil de modo permanente. Es, pues, el espejo de la sociedad política. En este sentido, su supresión, paralización o atomización frente a un hipotético caudillismo presidencial —por más que éste tenga la legitimidad de la elección— implica mermar decisivamente los fundamentos mismos del sistema democrático.

Los parlamentos democráticos son de naturaleza asamblearia, tienen carácter permanente y están dotados de pluralismo interno (Cotta, 1986). Son instituciones colegiadas, legalmente no jerarquizadas, con igualdad de derechos entre sus miembros e independientes de otros órganos del Estado. La legislatura, o plazo temporal para el cual han sido elegidos los miembros de los parlamentos, tiene normalmente una duración de cuatro, cinco o seis años, con algunas excepciones, como la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, que se renueva cada dos años. Conviene señalar que la renovación de las cámaras es compatible con la reelección de sus miembros y, por consiguiente, que es de gran interés estudiar la continuidad del personal parlamentario. La profesionalización de la política explica la permanencia, en ocasiones indefinida, de los cargos parlamentarios o su paso a otros cargos del gobierno y de las administraciones estatales. La aspiración «profesional» de un diputado es escalar hacia las posiciones más altas posibles del gobierno y del Estado y, en consecuencia, el parlamento se convierte en el lugar natural de reclutamiento —aunque no sea el único— del personal del gobierno cuando un partido gana las elecciones.

Las asambleas legislativas de los Estados democráticos tienen unas condiciones estructurales que permiten dividir las en dos tipologías que, a su vez, identifican dos formas de gobierno distintas (Blondel, 1990): *a)* las legislaturas de los sistemas presidencialistas, asambleas que no tienen la atribución de escoger y revocar al presidente, quien simultáneamente no tiene la competencia de disolverlas; y *b)* los parlamentos de los sistemas parlamentarios, que otorgan y pueden retirar la confianza al presidente, quien puede disolver las cámaras anticipadamente.

El pluralismo interno de los parlamentos democráticos es una de las características diferenciales más claras para distinguirlos de las asambleas legislativas de los sistemas políticos no democráticos, basados en la función rectora del partido único o dominante o en otros tipos de representación, como la representación orgánica en

la dictadura franquista. En este caso, se pretende que la asamblea legislativa es representativa del pueblo y legitimadora del poder ejecutivo, pero en realidad es la instancia que colabora con el gobierno y ratifica los acuerdos que se adoptan en otros órganos del Estado o del partido. Tiene una composición política no pluralista y su convocatoria depende normalmente de otras instancias del Estado.

El multipartidismo existente en la sociedad es la base política del sistema de partidos de las democracias representativas y está definido por el número y la fuerza relativa de los partidos que acceden al parlamento a través del filtro de las elecciones democráticas. El pluralismo parlamentario nace, pues, de la existencia de dos o más partidos que aseguran la posibilidad de la alternancia política, inherente a todo sistema democrático. Sin embargo, ésta es una condición necesaria pero no suficiente. Además, deben existir garantías para que la regla de la mayoría no impida el ejercicio de los derechos de las minorías, especialmente su derecho a poder convertirse en mayoría.

Ello implica que el parlamento debe mantener la centralidad y publicidad del debate político, que las opiniones y actuaciones de los diputados deben trascender a la sociedad civil y que los electores deben estar suficientemente informados para poder formarse una opinión y poder votar con criterio propio. No es necesario recordar que algunas de estas condiciones no están suficientemente desarrolladas. Los gobiernos tienen la tendencia a «olvidarse» de la obligación de rendir cuentas de su gestión política ante el parlamento. El debate político se produce cada vez más fuera del parlamento y a través de los medios de comunicación más poderosos, los cuales configuran la opinión pública e incluso tienen la capacidad de dictar la agenda del debate político.

La mayor parte de los parlamentos democráticos actuales son bicamerales, con la excepción de algunos Estados — Suecia, Dinamarca, Grecia, Portugal, Hungría o Nueva Zelanda — que han optado por el monocameralismo. Las razones que justificarían el bicameralismo o, para ser más precisos, la existencia de una segunda cámara, son de dos tipos: *a*) la articulación institucional de la estructura territorial del Estado; y *b*) el equilibrio político en relación a la cámara baja. Los Estados federales se estructuran bicameralmente, de forma que la cámara de los diputados representa la población concebida como una unión nacional y el senado representa los Estados federados. Son cámaras iguales en derechos, pero pueden tener atribuciones diferenciadas. Los Estados Unidos, Austria, Alemania, Suiza, Argentina o Brasil son ejemplos de países que tienen este modelo, con distintas denominaciones de las cámaras y distribución competencial.

El argumento del tipo *b*) que hemos expuesto anteriormente forma parte de una tradición histórica, inspirada en el modelo británico, que aspiraba a frenar el impulso burgués y, más tarde, el popular democrático. En los Estados unitarios actuales, las causas del bicameralismo son también políticas y faltas de justificación teórica convincente (González Casanova, 1980). Los motivos aducidos son tres, que se acostumbra a presentar como interdependientes: la conveniencia de una segunda cámara de *equilibrio* que pueda actuar como moderadora de una cámara baja excesivamente fraccionada políticamente; la necesidad de una segunda cámara de *reflexión técnica* que pueda colaborar, en una segunda lectura, al perfeccionamiento del trabajo legislativo; y la utilidad de complementar la cámara de los diputados con una segunda cámara de representación *territorial* en base a la propia organización

territorial del Estado. España, Italia o Francia entrarían en esta última categoría, un bicameralismo desigual en el cual la cámara de los diputados tiene más prerrogativas políticas — más en el caso español o francés que en el italiano — que el senado.

VI. LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS

Las funciones específicas de los parlamentos varían de un ordenamiento político y constitucional a otro, puesto que de este ordenamiento se derivan estructuras y atribuciones distintas según la forma política del Estado — monarquía o república —, el modelo territorial — Estado compuesto o Estado unitario —, la forma de gobierno — parlamentaria o presidencial — y otras características específicas derivadas de la historia y particularidad constitucional de cada Estado. Paralelamente, pueden establecerse cuatro funciones genéricas del parlamento: de representación, de legitimación, de control legislativo y de control político.

1. LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA

La función representativa es la base de todas las demás. El parlamento, que representa una sociedad que es plural en su estructura social, cultura, creencias, valores y opiniones políticas, tiene que cumplir una función de caja de resonancia y, si cabe, de receptor y canalizador de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas. La elección o renovación del parlamento en el plazo temporal correspondiente no comporta — o no debe comportar — una pérdida de contacto con los electores en el intervalo, el olvido de la opinión pública o que se cierre el paso a los ciudadanos que desean dirigirse a la institución directamente. El interés general que representa el parlamento es una abstracción si no se concreta en una *comunicación* permanente, real y cotidiana entre representantes y representados.

Desde los inicios del constitucionalismo liberal, el diputado ha disfrutado de una protección jurídica con la finalidad de poder ejercer su función representativa sin obstáculos ni temores. La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria tienen la función de asegurar la plena libertad de expresión y de acción de los diputados frente a las presiones o amenazas de los otros poderes y, en particular, frente al ejecutivo. En los Estados democráticos no tiene sentido — o no debería tenerlo — que la inmunidad parlamentaria se convierta en un privilegio contradictorio con el Estado de derecho.

2. LA FUNCIÓN LEGITIMADORA

La función legitimadora se deriva de la condición representativa del parlamento. La elección legítima del parlamento sirve, igualmente, para intervenir en la elección y legitimación de otros órganos del Estado. Tanto en la forma de gobierno presidencialista como en la parlamentaria, las asambleas legislativas intervienen en la designación y renovación de otras instituciones del Estado. Debe señalarse, sin em-



bargo, que en los sistemas presidencialistas el parlamento y el presidente comparten la legitimación de ser instituciones elegidas por el pueblo de un modo igual e independiente, mientras que los sistemas parlamentarios la legitimación del jefe de gobierno procede del parlamento. Ésta era precisamente la primera función en la clasificación clásica de las funciones del parlamento en *The English Constitution* de W. Bagehot (1867): la elección de un «buen gobierno», afirmaba, era la primera condición que tenía que cumplir la Cámara de los Comunes. La competencia de otorgar y retirar la confianza a quien tiene la responsabilidad política de dirigir la nave estatal es, indudablemente, la función más importante del parlamento.

3. LA FUNCIÓN DE CONTROL LEGISLATIVO

El control legislativo ha sido y es la función que ha distinguido siempre al parlamento. La idea de que el parlamento elabora las leyes ha sido tan influyente que, si se hiciera un sondeo entre la población con la pregunta «¿quién redacta las leyes», la respuesta sería contundente: el parlamento. Pero la realidad no es exactamente ésta. Cotta (1985) afirma que la respuesta es correcta desde un punto de vista procedimental, pero que si se analiza en relación al contenido material de las leyes, no es el parlamento o lo es de un modo muy restringido. El parlamento comparte la función legislativa con el gobierno, pero tiene, en exclusiva, la potestad legislativa en el sentido de tener la capacidad de decisión última sobre las leyes, o normas con rango de leyes, que son objeto de elaboración y aprobación. No se puede aprobar ninguna norma con rango de ley fuera del parlamento o al margen de su control. Puede que las leyes «no se elaboren» en el parlamento, pero tienen que circular, de una forma u otra, a través del parlamento.

Sin embargo, si sólo consideramos el procedimiento legislativo, no podremos comprender quién ejerce, efectivamente, el poder legislativo. El concepto de ley ya no es el mismo que el de doscientos años antes. La idea de ley que tenía Rousseau era la de una norma general, expresión de la voluntad general, que se situaba por encima de los gobernantes. Las leyes tenían que ser pocas, fundamentales y aprobadas por el pueblo. El artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 recogía la concepción de Rousseau, aunque ampliaba la legitimación de los que están autorizados a ejercer el poder legislativo al postular que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar personalmente o *por medio de representantes* en la elaboración de las leyes. En las democracias representativas, la función legislativa ya no consiste únicamente en aprobar leyes concebidas como normas generales, sino que la ley es, sobre todo, una forma común, particular y cambiante de acción política (Cotta, 1986). Del *gobierno de la ley* se ha pasado al *gobierno de los legisladores*; ya no se elaboran pocas leyes, sino que, por el contrario, parece existir una auténtica inflación legislativa. El imperio de la ley ha sido sustituido por el imperio de la voluntad de los legisladores y está desvaneciéndose la esencia misma que distingue el Estado de derecho, puesto que los que redactan las leyes son los mismos que detentan el poder del gobierno (Sartori, 1992).

¿Quién, pues, elabora las leyes? El gobierno, ya que gobernar es tomar decisiones políticas, muchas de las cuales —normalmente, las más importantes— se concretan en medidas legislativas. Lógicamente, el gobierno necesita el sostén po-

lítico de la mayoría gubernamental en los sistemas parlamentarios y conseguir mayorías políticas en el parlamento en los sistemas presidencialistas. Pero el gobierno tiene la iniciativa legislativa —está legitimado para tenerla— en el momento de fijar aquel o éste programa legislativo. Ello no excluye, claro está, la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios e incluso la iniciativa legislativa popular, pero éstas no resultan relevantes comparativamente a la iniciativa del gobierno en el conjunto de las legislaturas. Los grupos parlamentarios de oposición utilizan esta prerrogativa por motivos de publicidad, para dar a conocer su opción política, más que por la confianza de alcanzar la mayoría necesaria para transformarla en ley, y la mayoría gubernamental cede normalmente la iniciativa al gobierno.

Por tanto, el parlamento ejerce más una función de control legislativo que una función legislativa en sentido literal. En mayor o menor grado, ello siempre ha sido así, incluso en los parlamentos liberales. La contraposición entre parlamento liberal y parlamento democrático por lo que a esta cuestión se refiere no es válida, puesto que siempre ha existido una vinculación política entre gobierno y parlamento en la realización de la función legislativa. Entonces, ¿en qué consiste la diferencia? En el crecimiento espectacular del aparato político-administrativo del Estado, en la mayor complejidad técnica del trabajo legislativo y en el *quantum* de las normas legislativas (Montero, García Morillo, 1984). Todo ha crecido, a excepción del parlamento, que continúa disponiendo más o menos de los mismos medios. El parlamento no puede competir con el gobierno. Puede ejercer la función de control y, según Sartori, puede ser dudoso incluso que llegue a alcanzar este objetivo.

Existe otro factor que debe tenerse en cuenta y que distingue también los parlamentos liberales de los parlamentos democráticos en relación a la función legislativa. Los cambios en el sistema capitalista, la concentración del capital y la interdependencia entre el Estado-administración y el poder económico, es decir, el proceso de centralización económico-política, son fenómenos que están en contradicción con el proceso de democratización política del parlamento. Ello afecta a la función legislativa en la medida que el parlamento tendrá que actuar como legitimador y transmisor de medidas legislativas derivadas de un modelo económico que procede «de arriba». Como ha escrito Habermas (1962), las funciones del poder legislativo en la sociedad capitalista avanzada se definen en gran parte por la capacidad de incidencia e intermediación del Estado-administración sobre la sociedad más que por la situación inversa, la capacidad de incidencia de la sociedad sobre el Estado.

4. LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

El control político es una función que justifica por sí sola la existencia del parlamento. Preguntar, informar, proponer, interpelar o presentar mociones son facetas que los diputados pueden ejercer de forma continuada ante el gobierno en representación de los ciudadanos. La relación institucional de los poderes en el Estado democrático se ha convertido esencialmente en una función de control sobre el gobierno y la administración: control político del parlamento sobre el gobierno y la administración y control de la legalidad por parte de los tribunales sobre el gobierno y la administración. Por consiguiente, es fundamental la *independencia* en el ejercicio de este control sobre quienes tienen la responsabilidad de mandar.

La eficacia parlamentaria de la función de control exige la plena libertad de los diputados y senadores en el ejercicio de su actividad, la publicidad de sus opiniones y actuaciones y el cumplimiento de la obligación del gobierno de rendir cuentas al parlamento siempre que éste lo solicite. Son tres condiciones que se dan cualitativamente en los parlamentos democráticos, pero no cuantitativamente. La tendencia de los gobiernos, particularmente cuando disponen de una confortable mayoría absoluta, es reducir al mínimo su presencia en el parlamento. Conviene mencionar, pese a todo, que la absorción de la actividad ministerial es de tal magnitud que, *a priori*, no debería considerarse como deliberada la excesiva ausencia del gobierno y que es difícil establecer una pauta general dado que la presencia de los ministros en el parlamento es muy desigual entre los diferentes sistemas.

Al mismo tiempo, el parlamento no acostumbra a aparecer de un modo que sea equiparable al del gobierno en los medios de comunicación. Sólo en circunstancias determinadas, como la aprobación de leyes especialmente relevantes o conflictivas, un debate sobre el estado de la nación o la presencia de jefes de Estado o de gobierno de otros países, el parlamento es noticiable. La práctica totalidad de los diputados no son conocidos por la inmensa mayoría de la población, mientras que los principales dirigentes de los partidos políticos tienen una trascendencia pública que se deriva más de su vinculación protagonista al propio partido que de su condición de diputado. El parlamento no recibe prácticamente publicidad salvo cuando el gobierno acude al mismo.

El protagonismo del parlamento puede crecer en el momento que existe una confrontación entre presidente y cámara legislativa en los sistemas presidencialistas, en particular cuando la mayoría parlamentaria de la cámara es de una filiación política distinta a la del presidente, y en el momento que el gobierno no dispone de mayoría absoluta en los sistemas parlamentarios. La necesidad de negociar y llegar a acuerdos para que la acción política no se paralice crea unas condiciones en las que el control parlamentario puede transformarse en influencia política sobre las decisiones del gobierno.

Uno de los aspectos más controvertidos sobre el significado y alcance del control político de los parlamentos es si éstos disponen de la posibilidad de tomar medidas «sancionadoras» sobre la responsabilidad política del gobierno. En otras palabras: ¿puede hablarse realmente de control político cuando no se dispone de la atribución central de poder retirar la confianza al gobierno y obligarlo a dimitir? Podría responderse a esta pregunta con otra pregunta: ¿el Congreso de los Estados Unidos o el Senado español no tienen la atribución del control político porque ni eligen ni pueden exigir responsabilidades políticas a sus respectivos presidentes? Parece evidente, y no es probable que alguien argumente lo contrario, que ambas instituciones tienen capacidad de control político pese a que no comporte las prerrogativas propias de la posibilidad de pedir responsabilidad política.

No obstante, centrar la función de control político —o, todavía más, hacerla exclusivamente dependiente— de la posibilidad de derribar o no al gobierno es un error, puesto que la publicidad y, por consiguiente, la incidencia sobre la opinión pública, son los nuevos elementos determinantes de la eficacia política de la acción de control del parlamento sobre el gobierno en los actuales sistemas democráticos. Montero y García Morillo lo subrayan con las siguientes palabras: «la evolución de la eficacia de los medios de control de los parlamentos no puede realizarse respon-

diendo a la pregunta de si son o no aptos para derrocar al gobierno, sino contestando a la de si son o no idóneos para controlar la actuación del gobierno» (1984: 49). Incluso aquellos medios de control que pueden calificarse de «definitivos», como la moción de censura, no son únicamente útiles en función de su cumplimiento jurídico-político, sino también, y a veces muy especialmente, por la influencia que pueden ejercer sobre la opinión pública.

Es cierto, además, que la actual composición y funcionamiento de los parlamentos «de partidos» dificulta que prosperen mociones de censura por las rigideces en la actuación de los grupos parlamentarios, la disciplina de los diputados y la misma concepción reglamentaria de las cámaras legislativas. El control político de la mayoría tendría que consistir en asegurar que el gobierno cumpliera efectivamente con el programa comprometido ante los electores, pero este objetivo acaba siendo sustituido, casi siempre, por el más rentable de «cerrar filas» y no hacer publicidad de aquellos aspectos programáticos que el gobierno incumple (aunque no siempre sea así, como sucede en el caso de los *backbenchers* o discrepantes de la mayoría en el parlamento británico). Contrariamente, la minoría parlamentaria tiene tendencia a acentuar ante la opinión pública, e incluso a exagerar, los incumplimientos, errores políticos, carencias o insuficiencias del gobierno con el fin de modificar la composición política del electorado y la actitud de los electores (Montero, García Morillo, 1984).

En cualquier caso, el parlamento, sea cual sea su composición y la forma de gobierno en la que se ubica, no tendría que perder nunca la función real de control político, puesto que es necesario, tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas, que exista una institución representativa dentro de la cual pueda decirse, en toda circunstancia y momento político, que se ha elegido un buen primer ministro o que se cuenta con un buen presidente. Y, de no ser así, que también pueda decirse para que el conjunto de ciudadanos y ciudadanas estén informados cuando llegue el momento de tomar su decisión por medio del voto. No debe olvidarse que el parlamento es el termómetro de la democracia y que su principal razón de ser es representar la voluntad popular entre las citas electorales, ser el enlace permanente entre el gobierno y los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Perry (1979): *El Estado absolutista*, Siglo XXI, Madrid.
- APARICIO, M. A. (coord.) (1980): *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona.
- BAGEHOT, W. (1993): *The English Constitution*, Fontana, Press, Londres.
- BATLLE, C. (1988): *L'expansió baixmedieval (XIII-XIV)*, vol. III de *Historia de Catalunya*, Edicions 62, Barcelona.
- BLONDEL, J. (1973): *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- BURKE, E. (1984): *Textos Políticos*, FCE, México.
- CAPO, J. (1983): *La institucionalización de las Cortes Generales*, PPU, Barcelona.
- (1990): *La Legislación estatal en la España democrática: una aproximación politológica*, CEC, Madrid.
- CHEROT, S. Y. (1984): *Le comportement parlementaire*, Collection Politique Comparée, París.
- COLLIARD, J. C. (1978): *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Ed. Blume, Barcelona.
- CONSTANT, B. (1970): *Principios de política*, Aguilar, Madrid.

- COTTA, M. (1988): «Parlamentos y representación», (Cap. 7 de PASQUINO, G.: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid).
- DAHL, R. (1989): *La poliarquía*, Tecnos, Madrid.
- (1999): *La democracia*, Taurus, Madrid.
- GARCÍA MORILLO, J. (1991): «Mitos y realidades del parlamentarismo». *Revista de CEC*, n.º 9, Madrid.
- GARCÍA PELAYO, M. (1984): *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad, Madrid.
- GARRORENA, A. (coord.) (1990): *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Ed. Tecnos, Madrid.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1980): *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens Vives, Barcelona.
- GRIFFITH, J. A. G., y RYLE, M. (1989): *Parliament. Functions, practice and procedures*, Sweet and Maxwell, Londres.
- HINTZE, O. (1968): *Historia de las Formas Políticas*, Revista de Occidente, Madrid.
- I Jornadas de Derecho parlamentario* (1984), Congreso de los Diputados, Madrid.
- LIBERTINI, L. (1980): *¿Qué Parlamento?*, Plaza y Janés, Barcelona.
- LIPSET, S. M. (1987): *El hombre político*, Tecnos, Madrid.
- LOCKE, J. (1983): *Assaig sobre el Govern Civil. Carta sobre la tolerància*, Laia, Barcelona.
- LOEWENBERG, G. (1971): *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Aldine-Atherton, Chicago.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1991): *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- MANZELLA, A. (1991): *Il parlamento*, Il Mulino, Bolonia.
- MOLAS, I., y PITARCH, I. E. (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid.
- MONTERO, J. R., y GARCÍA MORILLO, J. (1984): *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid.
- MONTESQUIEU (1972): *Del Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid.
- MORALES, J. M. (1990): *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, CEC, Madrid.
- MYERS, A. R. (1975): *Parliaments and Estates in Europe to 1789*, Thames and Hudson, Londres.
- NAEF, W. (1973): *La idea del Estado en la edad moderna*, Aguilar, Madrid.
- PAINE, T. (1985): *Los derechos del hombre*, Orbis, Barcelona.
- PITARCH, I. E. (1981): *El Parlamento de Catalunya*, Península, Barcelona.
- PITKIN, H. F. (1985): *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ROUSSEAU, J. J. (1992): *El contrato social o Principios de derecho político*, Tecnos, Madrid.
- SARTORI, G. (1992): *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid.
- SCHMITT, C. (1990): *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid.
- SCHUMPETER, J. A. (1968): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid.
- SIEYÈS, E. (1988): *¿Qué es el Tercer Estado?*, Orbis, Barcelona.
- SILVA OCHOA, J. C. (1994): *Las Comisiones parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz.

2. EL GOBIERNO

JOAQUIM LLEIXÀ

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. La noción de gobierno. 1. Introducción. 2. El gobierno como dirección del poder ejecutivo. 3. El gobierno y la dirección política general del Estado.—II. Morfología de las formas de gobierno. 1. Una consideración de método previa. 2. El parlamentarismo. 3. El presidencialismo. 4. Otras formas de gobierno.—III. Organización del gobierno. 1. Modalidades de organización interna. 2. La concentración del poder de gobierno.—IV. El gobierno mediante partidos políticos. 1. Impacto de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en la forma de gobierno. 2. Un nuevo concepto: el gobierno mediante partidos. 3. Modalidades del gobierno por partidos. Bibliografía.

I. LA NOCIÓN DE GOBIERNO

1. INTRODUCCIÓN

En la historia del pensamiento político, y en la de la ciencia política, la palabra «gobierno» ha venido revistiendo significados diversos. Indagar en esta diversidad es un modo útil de acotar la noción de gobierno que en este capítulo es oportuno adoptar como punto de partida. Un primer significado, que hunde su raíz en el pensamiento clásico, identifica gobierno y régimen político, esto es, gobierno y ordenamiento de los cargos públicos, quiénes los ejercen y con qué finalidad (Bobbio, 1987). Esta es la perspectiva que adoptó Aristóteles cuando, en el tercer libro de su *Política*, presentaba su tipología de formas de gobierno: la monarquía o gobierno de uno; la aristocracia o gobierno de pocos; y la «polítia», o gobierno de los más. A las que añadía otras tres formas, consecuencia de la degeneración de esas tres primeras: la tiranía, la oligarquía y la democracia. En la arraigada tradición anglosajona —vigente hoy en día—, el término «gobierno», *government*, se refiere al conjunto de los poderes públicos. Y Blackstone, por ejemplo, cuando en su *Commentaries on the Laws of England* (1765) estudiaba las relaciones constitucionales, el término «government» aludía a la corona, el parlamento y los jueces. Por tanto este uso lingüístico abarca un campo institucional prácticamente similar a aquel a que se refería el pensamiento clásico.

Hay otra raíz semántica, alejada de la perspectiva institucional, en el examen de lo que sea el gobierno. Éste se nos presenta ahora asociado a la noción politológica de «clase política». En su *Sulla teoria dei governi e sul governo parlamentare* (1884), Gaetano Mosca escribía acerca de aquella clase especial de personas que, con independencia de las formas de gobierno y del modo de reclutamiento, ejercen

las funciones públicas. Estas personas son las que integran el gobierno; y lo esencial de este gobierno consiste precisamente en la organización de tal clase política.

Pero, retomando la perspectiva institucional, hay otra acepción, bastante más específica, de la palabra gobierno. Se refiere al equipo formado por el presidente de la república o la corona —en el supuesto de que tales jefes de Estado tengan poderes de gobierno—, y el presidente del gobierno, los posibles vicepresidentes y los ministros, que se reúnen formando el consejo de ministros o gabinete. Pero esta composición del gobierno ha variado en gran medida a lo largo de la historia contemporánea y según los países. Al comienzo, el gobierno se refería al rey de la monarquía constitucional, que gobernaba efectivamente y que disponía de un equipo de colaboradores, los ministros, que andando el tiempo se reunirían en un órgano diferenciado, el consejo de ministros o gabinete. En el caso del presidencialismo de EEUU, el gobierno es cosa del presidente de la república, acompañado de sus secretarios de departamento y otros colaboradores. En los semipresidencialismos del siglo XX, como en Francia actualmente, el gobierno reúne al presidente de la república, que dispone de poderes gubernamentales efectivos, al primer ministro, los ministros y el consejo de ministros. Sin embargo, en las monarquías o en las repúblicas parlamentarias, la corona o el presidente de ésta —en suma, los jefes de Estado— no tienen poderes de gobierno y, en consecuencia, no forman parte de éste. Es el caso español actual y por esto, cuando la Constitución española de 1978 menciona el gobierno, se refiere normalmente al equipo integrado por el presidente del gobierno, los vicepresidentes, en su caso, y los ministros, que se reúnen en consejo de ministros. (Hay una acepción un poco más amplia de lo que es el gobierno. Es aquella que añade a ese equipo una serie de cargos nombrados por él mismo —cargos de su confianza— como son, en el caso español, los secretarios de Estado, los subsecretarios...)

Ahora bien, esta segunda acepción de la noción de gobierno, que es precisamente la que predomina en la Europa continental, está asociada estrechamente a la idea jurídico-política de «poder ejecutivo» (Gaudemet, 1966).

2. EL GOBIERNO COMO DIRECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO

El gobierno es, desde esta perspectiva predominante en la Europa continental, el complejo de órganos que dirige el poder ejecutivo del Estado. Haciendo a un lado el precedente clásico aristotélico, el uso moderno de esta última noción fue iniciado señaladamente por Locke. Sin embargo, su primera gran vulgarización fue obra de Montesquieu quien, en el capítulo dedicado a Inglaterra en su *L'esprit des Lois*, la presentó como la *puissance exécutrice* en los asuntos relacionados con el derecho y la política internacionales y con el derecho civil y la seguridad interiores. La contraposición entre los poderes legislativo y ejecutivo formulada por Montesquieu era la expresión de los antagonismos entre el pueblo y la corona. Expresión y también arma en manos de quienes desde el siglo XVIII, y aun antes, se oponían al absolutismo y tenían por meta la limitación del poder *legibus solutus* de los monarcas. En este punto, la historia francesa es particularmente expresiva. Y, en efecto, en la primera de las constituciones de los años de la Revolución, la de 1791, el rey

con sus ministros aparecía ya como el ejecutante de la voluntad de la nación, representada en lo sucesivo por una asamblea dotada con el poder legislativo.

La configuración del gobierno como poder «ejecutivo» es una de las líneas que sigue el largo proceso histórico —en Europa, especialmente— que ha desembocado en el asentamiento de los Estados nacionales de las épocas moderna y contemporánea. Para que un gobierno de esta índole haya podido surgir, ha debido darse previamente un requisito de orden estructural, a saber: la centralización del poder que las monarquías absolutas habían llevado a cabo. En realidad se trata de un proceso de concentración que tales monarquías iniciaron y que los subsiguientes Estados liberales multiplicaron. Hacia mediados del XIX, Tocqueville podía referirse a un inmenso poder central que había absorbido la autoridad e influencia que en el Antiguo Régimen estaba en manos de estamentos, profesiones y familias (Tocqueville, 1969). Y bien, instrumento literalmente esencial de ese poder central y centralizador fueron los modernos aparatos burocráticos estatales, militares y civiles, insustituibles para la penetración estatal en el complejo de relaciones sociales del territorio nacional. Poco a poco la corona se rodeó de los responsables de tales estructuras burocráticas. Buscó su consejo y su colaboración. Tales consejeros, con denominaciones distintas según los casos, ejecutaban a su vez las orientaciones políticas de la corona. Constituían su instrumento de gobierno, y desde luego, sólo eran responsables ante ésta. Cuando, en un período histórico anterior, el cometido era administrar el patrimonio de la propia corona recibieron, hasta bien avanzada la monarquía absoluta, el título o denominación de «cancilleres», «chambelanes», «validos», «privados», «secretarios de despacho»... Ahora se denominarán «ministros», «secretarios de Estado», «consejeros»... El cambio de léxico sugiere el surgimiento de una nueva institución. Ahora bien, durante mucho tiempo las relaciones decisivas no se establecieron entre la corona y el nuevo gobierno en tanto que órgano colegiado, sino entre la corona y cada uno de tales ministros, individualmente considerados. Nombramientos y ceses efectuados por la corona afectaban a tal o cual ministro o consejero, pero no al gobierno en su conjunto. Más adelante, se fijaron con mayor precisión las competencias de cada ministro y progresó también —tratóse de los asuntos más importantes— la colegialidad de las reuniones del consejo que les reunía. Ambas cosas redundaron en una mayor autonomía de los ministros respecto del soberano. Pero la consumación de este proceso de diferenciación y autonomización del gobierno con respecto a la corona se daría más tarde, precisamente cuando se abrió paso el proceso de democratización del parlamento y cuando éste consiguió determinar la orientación política del gobierno. En suma, se dio con el gobierno «parlamentario», responsable colegialmente ante el parlamento. En este punto del proceso histórico, el jefe del Estado —monárquico o republicano— ya no participaría en el gobierno, al menos en el gobierno parlamentario más evolucionado.

La historia constitucional —no podía ser de otro modo— es uno de los ámbitos privilegiados para seguir el curso de las instituciones de gobierno del Estado. En efecto, y con referencia al caso español, la Constitución de Cádiz (1812) utilizó la noción de gobierno para referirse (tít. II, cap. III) al complejo orgánico y funcional del Estado —aunque en otra parte (arts. 97 y 335) esa palabra sea utilizada para designar también al conjunto orgánico del ejecutivo—. En el Estatuto Real (1834) y en las constituciones monárquicas subsiguientes, se menciona ya el consejo de mi-

nistros y el gobierno. Ambos aluden a un órgano u órganos constitucionales distintos de la corona, aunque estos textos son todavía muy parcos en la regulación de la composición, funcionamiento y situación de éstos. Finalmente, en la Constitución de la Segunda República (1931), la Ley Orgánica del Estado franquista (1967) y la Constitución de 1978, el tema del gobierno es regulado específicamente y con amplitud; en el caso de ambas constituciones democráticas, el gobierno se configura, además, como una institución separada netamente del jefe del Estado.

3. EL GOBIERNO Y LA DIRECCIÓN POLÍTICA GENERAL DEL ESTADO

La actividad de gobierno —la función de gobierno— tiene que ver con la dirección política general de la sociedad y el Estado. Esta actividad es asimismo una fuente de impulso y de orientación —de *leadership*, de *indirizzo politico*— que, condicionada por la legitimidad de quienes ejercen el gobierno, actúa en un circuito que asocia los órganos políticos del Estado, las administraciones públicas, el sistema de partidos, diversas fuerzas y grupos sociales... Pero, entre los órganos estatales, la primacía en esa dirección e impulso corresponde al gobierno, sobre todo en el actual Estado social e intervencionista (Blondel, 1985; Martines, 1971). En este punto la noción de poder ejecutivo, de ejecutivo, tan comúnmente aceptada y utilizada podría inducir a error. En efecto, el fenómeno de la progresiva juridificación del poder político estatal —la supremacía de la Constitución y las leyes y la subsiguiente sumisión de todo poder a ellas— ha supuesto que en el ámbito del derecho público toda la actividad del Estado se reduzca tendencialmente al binomio legislación-ejecución. En este contexto podría caerse en el error de considerar que la actividad de gobierno encomendada al ejecutivo es literalmente ejecución de lo establecido en la Constitución y las leyes, emanadas del parlamento. En este caso, el gobierno se limitaría a adoptar reglamentos (decretos, órdenes ministeriales...) y realizar actos administrativos para aplicar lo previsto con carácter más o menos general en las leyes, lo que no es cierto. En el ordenamiento jurídico existe, claro está, una jerarquía normativa que subordina los reglamentos, producidos por el gobierno, a las leyes, producidas por el parlamento. Pero de esta jerarquía de fuentes del derecho no se deduce la correspondiente jerarquía política entre los órganos productores de tales normas. Dicha jerarquía normativa existía en la vieja monarquía constitucional y existe en el presidencialismo, y sin embargo no hubo ni hay en ambos casos una superioridad del parlamento en la dirección política, en la función de gobierno. Es verdad, no obstante, que en el parlamentarismo clásico se dio cierta supremacía del parlamento en la función de gobierno del Estado. Pero no es así en el parlamentarismo actual y el centro de gravedad a este respecto se ha desplazado de nuevo hacia la esfera del gobierno. Acarrea el *cath all party* y ciertos sistemas de partidos (Porras, 1987).

En los últimos años vienen proliferando las reflexiones de politólogos acerca de la función de gobierno en el Estado social e intervencionista. Se trata de reflexiones que suelen hacer notar su crisis. A este respecto, Luhmann se ha referido a una crisis de la capacidad de respuesta y estímulo por parte del gobierno que arraigaría en las dificultades de éste para dirigir las muy diversas decisiones adoptadas por los poderes públicos. Daintith ha constatado la frecuencia de una *do-nothing posture*

gubernamental, y algunos analistas italianos, el *non facere* del gobierno. Offe y Sartori, por su parte, han puesto el acento en la carencia de impulso político que acarrea el *cath all party* y ciertos sistemas de partidos (Luhmann, 1980; Daintith, 1985; Offe, 1982; Sartori, 1980).

II. MORFOLOGÍA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

1. UNA CONSIDERACIÓN DE MÉTODO PREVIA

El estudio politológico del gobierno, que en lo que sigue se referirá únicamente a los regímenes liberal-democráticos consolidados, obliga en cierto modo a integrar en el examen el fenómeno constitucional. Tal estudio debe realizarse en una de sus partes esenciales desde la noción de «forma de gobierno», que es algo estudiado también en el ámbito y con la perspectiva propios del derecho constitucional. Sin embargo, el contenido jurídico de esta noción es parcial puesto que encierra también relaciones reales y elementos de hecho que la configuran como un instrumento politológico. La forma de gobierno alude a una realidad política, pero una realidad que discurre en un marco jurídico. Y es que, a lo largo de la época contemporánea, ha sido manifiesto el esfuerzo tendente a juridificar —sobre todo, con la ayuda del derecho constitucional— algo tan importante para el ejercicio del poder como es el gobierno del Estado. Para limitarlo y para configurarlo de acuerdo con las orientaciones de las fuerzas hegemónicas de cada momento. El uso de otra perspectiva analítica y de otro lenguaje —el uso, por ejemplo de la expresión «subsistema de gobierno» en vez de «formas de gobierno»— no cambia las cosas para el análisis politológico y no autoriza a prescindir de los datos jurídico-constitucionales.

Hecha esa observación metódica, ya es oportuno adentrarse en las tres formas de gobierno más difundidas en los regímenes democráticos consolidados: la parlamentaria, la presidencialista y la semipresidencialista (Mortati, 1973; Cotta, 1988; Blondel, 1972).

2. EL PARLAMENTARISMO

En primer lugar, el parlamentarismo. Con vistas a la intelección del proceso histórico concreto que desembocó en esta forma de gobierno, todavía hoy dominante en Europa, el análisis debe concentrarse en el tránsito de las monarquías constitucionales a las subsiguientes monarquías parlamentarias. En otras palabras, la atención debe concentrarse en el paso de los regímenes monárquicos, que aquí predominaron abrumadoramente hasta mediados del siglo pasado, a los regímenes liberal-democráticos que, monárquicos o republicanos, adoptaron en la mayoría de los casos un gobierno de tipo parlamentario. En este tránsito se produjo un hecho esencial para la comprensión de nuestro tema, a saber: el conflicto entre dos legitimidades; la legitimidad liberal-democrática, esgrimida y simbolizada por el parlamento, y la legitimidad de signo tradicional, propia de la corona. El «principio electivo» contrapuesto al «principio monárquico». El gobierno monárquico intentaba

preservar su autonomía respecto del parlamento. Contaba para ello con dos poderosos elementos: la simbiosis entre la legitimidad tradicional de la corona y la legitimidad nacional y funcional, y la dirección del ejército y los aparatos burocráticos civiles —que concretaban de modo visible la realidad del Estado moderno y su pretensión de soberanía—. Al comienzo de ese proceso de cambio, la corona y su gobierno no eran políticamente responsables ante el parlamento por las orientaciones y decisiones políticas adoptadas. Una responsabilidad de este género no podía exigirse ni al rey ni al gobierno, que era su prolongación política. En la forma de gobierno parlamentaria, por el contrario, el gobierno es políticamente responsable ante el parlamento, o lo que tanto vale: necesita la confianza de éste para gobernar. Este es el núcleo de esta forma de gobierno (Rescigno, 1967; McIlwain, 1958). El largo proceso histórico que habría de llevar a su plena configuración tuvo como punto de partida la liquidación, aquí y allá, de las monarquías absolutas europeas. Con ello se introdujo un giro copernicano en lo que respecta a los principios de legitimidad vigentes: el poder político ya no se considerará como una derivación de Dios o de otra entidad trascendente, ni como un patrimonio del gobernante. El poder político procede de los hombres. Y más concretamente, de los gobernados. Por consiguiente, los gobernantes deben ser responsables de sus decisiones políticas..., responsables ante un nuevo parlamento liberal y representativo.

El proceso histórico arrancó con «la Gloriosa» revolución inglesa (1688), tras la que, andando el tiempo, comenzó a aflorar lentamente la segunda condición inexcusable para el arraigo de la forma de gobierno parlamentaria, a saber: el surgimiento del gabinete ministerial presidido por un primer ministro. La corona designa a sus ministros teniendo en cuenta la mayoría parlamentaria. Pero, a su vez, éstos adquieren, precisamente por tal concordancia con la mayoría existente en el parlamento, una significación política adicional. Con el tiempo, el gabinete o consejo ministerial —cada vez más homogéneo y solidario— cobrará una gran autonomía respecto de la corona, y estará así en condiciones de rendir cuentas al parlamento. En cuanto al jefe del Estado, éste reina pero no gobierna, según el aforismo de origen francés; o también, y aludiendo más directamente a su posición constitucional caracterizada por la irresponsabilidad política, *the king can not do wrong*. La corona permanecerá inviolable e irresponsable de sus actos políticos, razón por la cual, y en virtud del principio de responsabilidad política en el Estado moderno, alguien deberá refrendar tales actos y este alguien —el presidente de gobierno u otro— asumirá entonces la responsabilidad que pueda derivarse de ellos. Por su parte, el parlamento participará o no —junto al jefe del Estado— en la creación de los gobiernos pero, en todo caso, los controlará día a día y, eventualmente, decidirá sobre su caída mediante el voto o moción de censura. Este último procedimiento es algo realmente imprescindible para la existencia de un gobierno de tipo parlamentario; el gobierno necesita para subsistir que no se forme en la cámara la mayoría constitucionalmente exigida para que tenga éxito un voto o moción de censura.

La plena virtualidad de las dos condiciones arriba referidas para la configuración del gobierno parlamentario— el cambio en los principios de legitimidad vigentes y el desdoblamiento del ejecutivo en una corona políticamente irresponsable y un gabinete y su presidente responsables ante el parlamento— es algo que, incluso en Francia, no se alcanzará hasta avanzado el siglo XIX. Y en Gran Bretaña no mucho antes. La corona seguirá participando en el gobierno de diversas ma-

neras. Una vez, muchas, pervivirá la designación regia de los ministros. En otras la Corona logrará reproducir la vieja práctica política en la que el gobierno se basa en la doble confianza del parlamento y de la corona. Esto es precisamente lo que ya había sucedido en la monarquía francesa de Luis Felipe de Orleans (1830-1848), de modo que éste podía hacer caer por su cuenta el Gobierno. Otras veces la corrupción electoral falseará de tal modo la representación parlamentaria que la corona determinará prácticamente las mayorías parlamentarias, como vino sucediendo en la España de la Restauración. Además, la influencia política de la corona en materia de política militar y exterior será notable e incluso decisiva en casi todos los Estados monárquicos. Así, la articulación compleja de un subsistema de gobierno parlamentario debe considerarse como un verdadero proceso histórico lleno de contradicciones. Momento clave y definitivo en este proceso fue la hegemonía progresiva del principio democrático. Precisamente, la democratización del Estado liberal y de su parlamento tuvo en la aceptación del sufragio universal y en la parlamentarización del gobierno dos elementos esenciales. En ese momento, la vieja monarquía constitucional, con su contraposición entre corona y parlamento, daría paso definitivamente a la monarquía parlamentaria o a la república parlamentaria. Con una u otra variante, el parlamentarismo constituirá la forma de gobierno dominante en los Estados liberal-democráticos del presente siglo, una forma en la que el gobierno es la expresión directa de la mayoría parlamentaria, y está directamente controlado por ésta (Colliard, 1981).

3. EL PRESIDENCIALISMO

Si Inglaterra ha sido el país originario del parlamentarismo, EEUU lo ha sido del presidencialismo. La revolución liberal norteamericana desembocaría en un Estado regulado por la constitución de 1787, elaborada en Filadelfia bajo los auspicios de Hamilton y Madison. En ella se contenía una suerte de monarquía constitucional electiva, aunque sin corona. Una república, por tanto. Su presidente era elegible por sufragio popular — para un período preciso y fijo de cuatro años — y no era políticamente responsable ante las cámaras del parlamento norteamericano, el Congreso. Se configuraba de este modo un subsistema de gobierno asentado en esta contraposición, una rígida bipolaridad presidente-congreso que, con el tiempo, daría lugar al actual gobierno presidencialista. La presidencia reúne en sus manos la jefatura del Estado y la jefatura del gobierno, y el presidente no puede ser cesado por el congreso aunque, a su vez, éste tampoco puede ser disuelto por el presidente. Además, ambos están directamente legitimados por el electorado. Se configuran así dos centros de poder institucional. Y, al igual que en la vieja monarquía constitucional, también aquí parlamento y «soberano» se sitúan frente a frente, sin que un órgano como el gobierno medie entre ambos. El riesgo del bloqueo del proceso de decisión política es real en esta forma de gobierno, puesto que el sistema no tiene medios para dirimir un conflicto de envergadura entre uno y otro. Pero el sistema político norteamericano ha utilizado hasta el presente las vías formales e informales suficientes para conjurarlo. El de EEUU es el único caso de presidencialismo puro. Y es manifiesta su influencia en los presidencialismos existentes en otros países.

4. OTRAS FORMAS DE GOBIERNO

La tercera gran revolución liberal de la época, la Revolución francesa, generaría también una nueva forma de gobierno. La dinámica institucional de los dos primeros años de revolución, tal y como se concretó en la primera constitución, la de 1791, dio lugar a una forma de gobierno propia de la monarquía constitucional, asentada en una rígida separación de poderes. Sin embargo, la Convención y la constitución de 1793 configuraron algo nuevo: un gobierno de asamblea. Aquí el gobierno, según la constitución elaborada sobre todo por Condorcet e inspirada en Rousseau, no goza de una autonomía esencial respecto del parlamento y, desde luego, carece de toda posibilidad de disolverlo. Tampoco tiene cabida en esta forma de gobierno un jefe del Estado. De este modo, la asamblea no sólo elige al gobierno en calidad de órgano o instrumento ejecutivo sino que lo somete estrictamente a su autoridad y control, y los ministros son más bien comisionados, comisarios. Los proyectos constitucionales revolucionarios de 1848 y 1871 en Francia y la forma del gobierno prefigurada en los diversos textos constitucionales soviéticos serían los principales exponentes de esta tradición de democracia radical. La actual forma de gobierno suiza —una forma híbrida— acusa la influencia de aquel gobierno de asamblea de origen francés.

Entre las formas híbridas de gobierno, hay una que requiere una especial atención. Se trata del llamado semipresidencialismo, cuyo ejemplo más notorio en el período de entreguerras fue la República de Weimar (1919-1933) y actualmente lo es la República francesa, moldeada por el general De Gaulle a partir de 1958. Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal son otros tantos países europeos que cabe referir con esta misma categoría. La situación creada en estos casos evoca el dualismo característico de la monarquía constitucional europea cuando avanzaba hacia su parlamentarización. En esta monarquía hubo una dialéctica entre la legitimidad de origen liberal-demócrata y la legitimidad tradicional, entre el parlamento y la corona. En los semipresidencialismos republicanos del siglo XX, las dos legitimidades eventualmente confrontadas tienen, ambas, origen democrático: tanto el presidente de la república —excepto en el caso de Finlandia— como el parlamento han sido elegidos directa y democráticamente por la ciudadanía en su conjunto. En cuanto al gobierno, aquí perfectamente definido como órgano colegiado y dirigido por su presidente de gobierno, se basa en una suerte de doble confianza. En efecto, el presidente de la república crea, y lo hace en un sentido político directo, su propio gobierno pero, al mismo tiempo, el parlamento puede denegarle posteriormente su confianza, en cuyo caso caerá. La posibilidad de una mayoría parlamentaria distinta e incluso opuesta a la orientación política de la presidencia de la república está inscrita en la propia estructura constitucional y es obvia. Por lo demás, la situación efectiva de esta forma de gobierno puede ofrecer perfiles realmente variados, y su determinación es un asunto de orden empírico y depende de las fuerzas en presencia, como ya sucedió, por cierto, en la monarquía constitucional que caminaba hacia el parlamentarismo. En efecto, saber si la forma de gobierno es preponderantemente presidencialista, como en el caso francés hasta hoy en día, o una combinación más equilibrada de ingredientes presidenciales y parlamentarios, como sucede en Finlandia, es algo que depende de la situación de hecho y que, además, puede variar con el tiempo sin alterar el texto constitucional (Sartori, 1994; Lijphart, 1987).

Los semipresidencialismos forman parte integrante de un curso de experiencias aludidas en la idea de «racionalización» del parlamentarismo. Es ésta una noción elaborada en el ámbito del derecho constitucional y utilizada por primera vez por Mirkine-Guetzévitch en su examen de las tendencias plasmadas en los textos constitucionales posteriores a la Gran Guerra, que engloba fenómenos distintos pero con un denominador común: fortalecer el ejecutivo frente al parlamento liberal-democrático, crear un gobierno «fuerte» (Mirkine-Guetzévitch, 1934). Los expedientes serán diversos. En unos caso —los semipresidencialismos— el parlamento será contrarrestado con la creación en el ejecutivo de otro polo igualmente legítimo y con capacidad de gobierno, el presidente de la república, el monarca electivo. En otros casos, y permaneciendo aún en el ámbito del parlamentarismo, se adoptarán una serie de pautas y normas institucionales que debilitarán las posibilidades de control político en manos del parlamento. Un ejemplo ilustrativo de ello es la «moción de censura constructiva», procedimiento adoptado en la Ley Fundamental de Bonn —la constitución de la República Federal de Alemania— y en la Constitución española de 1978. Según este procedimiento, una eventual mayoría parlamentaria podrá derribar al gobierno, pero a condición de que al mismo tiempo —en el mismo acto— se elija a un nuevo presidente de gobierno, con lo cual se dificultan, claro está, las posibilidades de éxito de la iniciativa.

III. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

1. MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN INTERNA

Los esquemas o modelos organizativos utilizados en los textos constitucionales de los regímenes liberal-democráticos con vistas a la configuración del gobierno son muy variados. Pero, usualmente, se distingue entre aquellos cuya organización interna gira en torno a un órgano (monismo) y aquellos en los que existen dos órganos principales (dualismo). En uno y otro caso, tales órganos pueden tener carácter unipersonal (monocrático) o pluripersonal (colegiado). Las combinaciones efectivamente existentes muestran el predominio de dos variantes, a saber: la presidencial y la colegiada de gabinete dirigida por un primer ministro (Vergottini, 1983).

En EEUU el gobierno es monista, puesto que gravita en torno a la presidencia de la república; ciertamente existe un gabinete gubernamental integrado por los secretarios de departamento, pero la propia constitución lo desconoce, aunque en la presidencia ha arraigado la convención de reconocerlo como tal. En cualquier caso, son responsables políticamente ante el presidente, quien los nombra (con el consentimiento del senado) y los cesa libremente. Esta presidencia es además unipersonal, monocrática. Monista y monocrático es también el caso de tantos gobiernos presidencialistas iberoamericanos cuyo esquema organizativo está directamente influido por el norteamericano. En Suiza, por el contrario, hay monismo pero no monocracia, dado que el Consejo Federal es un órgano colegiado de siete miembros, el directorio, que tiene confiadas funciones de gobierno (uno de sus miembros, además, desempeña por turno anual la presidencia de la Confederación).

En los ejecutivos organizados de manera dual, hay un jefe del Estado —monárquico o republicano— y un gobierno. Acaso no sea una condición rigurosa y lógicamente necesaria, pero lo cierto es que todos los gobiernos parlamentarios producidos hasta ahora por la historia encierran esta dualidad. El jefe del Estado, que aquí ya no forma parte del gobierno, del ejecutivo, será vitalicio y nombrado normalmente por sucesión hereditaria en el caso de una monarquía; o nombrado por tiempo limitado y mediante un procedimiento electivo —protagonizado con frecuencia por un colegio electoral parlamentario más o menos ampliado— si se trata de una república. En ambos casos los jefes de Estado tienen funciones simbólicas y representativas, y también de equilibrio y garantía, aunque esto último varía en gran manera. En lo que respecta a su irresponsabilidad política, ésta es efectivamente la nota característica cuando su actuación está refrendada por uno u otro miembro del gobierno, en cuyo caso es éste el responsable ante el parlamento, a menos que dimita, claro está, precisamente para no asumir tal responsabilidad. La situación es distinta cuando el ejecutivo organizado de manera dual puede definirse como de tendencia presidencialista o semipresidencialista. El jefe del Estado tiene efectivas atribuciones políticas de gobierno y forma parte de éste. Se elige casi siempre —no es el caso de Finlandia— por sufragio universal, cosa de importancia política mayúscula para su legitimación y en conjunto para la configuración de esta forma de gobierno. Sus importantes decisiones en materia gubernamental no necesitan, en buena parte de los casos, ser refrendadas por uno u otro miembro del gobierno.

Y junto al jefe del Estado en el ejecutivo dual, el gobierno, que está integrado en primer lugar por los ministros, y encabezado por el presidente del gobierno. En todos los casos de parlamentarismo y semipresidencialismo hay un presidente de gobierno, también denominado primer ministro o canciller. La trayectoria institucional de Europa, el papel de tal presidente —sobre todo en lo tocante a las relaciones con el parlamento y a la responsabilidad política ante él— ha sido verdaderamente relevante, de forma que con él avanzó el proceso de parlamentalización. Con él, además, el gobierno, en tanto que institución colegiada, pudo constituirse más rápidamente.

El gobierno es una organización compleja y su composición en el siglo XX está bastante más diversificada que antaño. Obviamente, la amplitud de las tareas gubernamentales y de los ámbitos en los que se proyecta la administración pública así lo han exigido. La dirección de los departamentos ministeriales —o ministerios, o carteras— está confiada a los ministros, quienes de este modo acumulan, junto a su cargo de miembros del gobierno el de responsables jerárquicos de tales ramas de la burocracia pública. Aunque es cierto que existen ministros sin cartera que no encabezan ningún departamento ministerial; son políticos a quienes se confían algunos cometidos específicos (representar a un partido, o corriente política cuando el gobierno lo es de coalición, dirigir las relaciones con el parlamento...). Además, entre los ministros, puede haberlos con jerarquía de vicepresidentes de gobierno encargados, bien de dirigir la política de varios ministerios (los relativos a la seguridad y defensa o los de carácter económico, por ejemplo), bien de formar con el presidente del gobierno un equipo para la dirección general del Estado. Por lo demás, hay cierta propensión a dar un peso político distinto a los ministros. Quizás el caso más conocido sea el británico —y el de otros países de tradición anglosajona, como Australia— en el que hay dos grupos de ministros con significación política desigual. En un primer nivel, más restringido y que constituye el verdadero núcleo de

dirección política, el «gabinete» ministerial, que cuenta con unos veinte miembros. En otro círculo más amplio, los ministros que no pertenecen a aquél, menos influyentes y con tareas de dirección más sectoriales. Además, hay una evidente tendencia a crear, aquí y allá, otros órganos colectivos, como los gabinetes de crisis o de guerra, a constituir consejos o comités con los ministros más relevantes, a crear comisiones integradas por ministros u otros gobernantes relacionados con áreas específicas (economía, defensa...) o que necesitan una coordinación especial (Bar Cendón y otros, 1985).

La función de gobierno contiene un elemento sencillamente imprescindible, a saber: la dirección, coordinación y control de la administración pública. Todas las ramas y entidades de esta administración y los diversos organismos y empresas ligados a ella dependen, directa o indirectamente, de un ministro, quien tiene a su cargo la orientación política y administrativa de semejante complejo. A tal fin el ministro en cuestión crea su equipo. Y por esto, formando parte normalmente de uno u otro departamento, e integrando al gobierno en un sentido lato, hay subsecretarios, viceministros, secretarios de Estado, *Junior ministers* británicos, directores de gabinete de los ministros, secretarios generales, directores generales y otros cargos de significación político-técnica. A veces, la selección de tales colaboradores con el ministro viene determinada también por las exigencias de la coalición de partidos y fuerzas en el gobierno y por la eventual distribución entre ellos de los altos puestos políticos. En cualquier caso, se trata de cargos de confianza política del gobierno, normalmente designados y cesados mediante acuerdo del consejo de ministros. precisamente esta facultad de libre designación constituye un expediente elemental en la dirección y control gubernamentales de la administración.

2. LA CONCENTRACIÓN DEL PODER DE GOBIERNO

La figura del presidente del gobierno merece un comentario más extenso ya que suele considerársele como el elemento medular del gobierno, y le están atribuidas las tareas de orientación y coordinación de los ministros y demás miembros del gobierno. Y es que el «gobierno por ministerios» ha dado paso, en una época de internacionalización y de Estado social e intervencionista, a un gobierno que necesita estar estrechamente coordinado y ser unitariamente dirigido. El comportamiento electoral ha empujado en la misma dirección, puesto que las elecciones tienden en muchos casos a destacar la significación de los líderes de los partidos, de manera que la obtención por éstos de la mayoría les legitima personalmente y les permite ocupar una posición más central en el complejo gubernamental. Los distintos textos constitucionales suelen crear una situación de primacía jurídica de tales presidentes de gobierno, y suele afirmarse, asimismo, que éste es un *primus inter pares*. Pero es ésta una formulación ambigua e insuficiente (Bar, 1983). Esa primacía lo es también de carácter político allí donde estos presidentes son los líderes políticos ganadores de las elecciones. Se trata del «parlamentarismo mayoritario», cuyo ejemplo acabado es el británico. Está también el caso de aquellos gobiernos que, como el francés, tienen una marcada impronta presidencialista; el primer ministro es aquí designado por el presidente de la república quien, como es sabido, tiene una legitimidad popular directa. Por el contrario, donde hay que formar el gobierno sobre la base de coaliciones, fruto de acuer-

dos postelectorales entre partidos y grupos parlamentarios, la preeminencia del presidente del gobierno se atenúa y tiende a ceñirse a la función de coordinación y mediación entre los coaligados. A veces un presidente de este tipo no lo es en base a una coalición sino en base a un solo partido, pero surcado éste por una pluralidad de corrientes internas.

Ciertamente, desde hace decenios se viene advirtiendo la tendencia generalizada a la concentración de la tarea de dirección política en el polo gubernamental del Estado. A su vez, dentro de éste, se viene constatando la tendencia a la concentración de la dirección política gubernamental en un órgano monocrático, electo y en relación directa con el electorado. Se configuraría así una propensión a un verdadero «monarca republicano», para decirlo con una expresión de Duverger de comienzos de los setenta (Duverger, 1974). Ello formaría parte integrante de una tendencia a la concentración y a la personalización del poder en las democracias del capitalismo más desarrollado. Tendencia que englobaría los presidencialismos puros y simples, señaladamente el norteamericano, los semipresidencialismos europeos y también, finalmente, el «parlamentarismo mayoritario». Este último comprende los diversos casos, desde el del *Premier* británico al de la *kanzlerdemokratie* alemana, en los que las urnas producen directamente una mayoría de gobierno, haciendo políticamente innecesaria la posterior mediación partidista en el parlamento con vistas a la creación de una coalición gubernamental. Como consecuencia de esa propensión a la preponderancia del presidente del gobierno sobre los restantes miembros de éste, se afirma a veces que ha perdido actualidad la distinción entre gobiernos colegiados y gobiernos de «canciller». Pero parece ésta una opinión precipitada puesto que subsiste con frecuencia una u otra variante de consejo de ministros —típico órgano colegiado— con funciones propias y relevantes, de manera que monocracia y colegialidad se articulan entre sí. A ello se añade la influencia de los sistemas de partidos. En efecto, un bipartidismo rígido como el británico induce a la configuración de un *Premier* y no de un *primus inter pares*, líder del partido mayoritario y mediador entre la corona y el gobierno. Un sistema de pluralismo moderado —el de las monarquías nórdicas europeas, por ejemplo— suele crear la necesidad de gobiernos de coalición, que en ocasiones no cuentan con la mayoría parlamentaria, y de ahí que difícilmente pueda erigirse una supremacía notable del primer ministro. Sin embargo, donde se abre paso la tendencia a un sistema de partido hegemónico o dominante, el relevo del partido en el gobierno suele producirse tras un período más o menos largo y la personalidad de algunos líderes de partido tendrá mayores oportunidades para permanecer y, llegado el caso, otorgar un mayor realce político al cargo de primer ministro.

IV. EL GOBIERNO MEDIANTE PARTIDOS POLÍTICOS

1. IMPACTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LA FORMA DE GOBIERNO

En el análisis politológico de los últimos años, puede advertirse un esfuerzo para dotar de realismo al examen de los sujetos políticos operantes en el proceso

de gobierno. Más concretamente, puede advertirse un esfuerzo tendente a superar la influencia de la tradición constitucionalista que considera el parlamento y el gobierno en una relación bipolar. Tal dualismo, basado en la contraposición de sujetos institucionales —de «órganos constitucionales» del Estado—, pudo tener su hora realista en la época de las monarquías constitucionales y en el primer parlamentarismo. En aquel entonces existía efectivamente una contraposición entre la legitimidad basada en la soberanía popular y la legitimidad basada en principios precedentes. Y tal contraposición se expresó en aquel dualismo institucional. Pero la progresiva hegemonía de la soberanía popular y la difusión de los partidos políticos modernos habría cambiado la realidad esencialmente (Rose, 1974; King, 1976; Cotta, 1987).

Es incuestionable, en todo caso, que el desarrollo del «Estado de partidos» ha modificado tan profundamente la realidad gubernamental que el modo de razonar utilizado en las páginas precedentes es insuficiente y, en parte, obsoleto (García-Pelayo, 1986). Desde el momento histórico en que los partidos políticos llenan la escena política, se hace necesario reconsiderar el papel del gobierno, el parlamento y sus relaciones mutuas. En adelante la propia democracia será entendida preponderantemente como un sistema de competición electoral entre partidos en la que se dirime sobre todo el acceso al poder de gobierno del Estado. Y de entre las formas de gobierno más relevantes y difundidas, es la parlamentaria la más influenciada por la presencia de los partidos. En efecto, para empezar, éstos protagonizan el proceso electoral y, para seguir, el parlamento se configurará esencialmente como una asamblea de partidos (Sartori, 1980). A su vez, el gobierno será con gran probabilidad la expresión directa del partido o partidos coaligados que reúnan una u otra mayoría, o por lo menos una minoría suficiente. Disminuye así la posibilidad de que el parlamento actúe como contrapoder del gobierno, puesto que la mayoría parlamentaria está vinculada a éste a través del partido o partidos que gobiernan. Disminuye también la posibilidad de que el ejecutivo conserve aquella autonomía relativa que antaño tenía frente al parlamento —derivada de su poder de disolución de éste y de convocatoria anticipada de elecciones—; también aquí se impone la presencia de los partidos. En suma, subsiste la configuración institucional del parlamento y el gobierno, pero los partidos políticos sobredeterminan su significación y funcionamiento. El lenguaje político usual se refiere con frecuencia a tales instituciones como si las cosas no hubiesen cambiado esencialmente, pero parlamento y gobierno representan ahora algo nuevo, a saber: constituyen «la arena» política en la que actúan los partidos y, eventualmente, son instrumentos suyos. Antaño se los consideraba como sujetos unitarios, que establecían relaciones mutuas, identificables empírica y prescriptivamente. De tal manera que el aumento de poder del parlamento provocaba —debía provocar— una disminución del poder del gobierno, y viceversa. Se establecía así una suerte de juego de suma cero. Pero, con el protagonismo de los partidos, dichas instituciones son consideradas en su conjunto y vistas como un sistema de poderes y recursos, oportunidades y vínculos que enmarcan y dan cierta estructura a la confrontación entre aquéllos. Por consiguiente, la vieja relación entre parlamento y gobierno, sobre todo si el tipo de gobierno es el parlamentario, tiene muy otra significación.

2. UN NUEVO CONCEPTO: EL GOBIERNO MEDIANTE PARTIDOS

El parlamentarismo es un campo particularmente fértil para el *party government*. En efecto, para la existencia del gobierno parlamentario es condición *sine qua non*, ya es sabido, que éste cuente con una mayoría que le apoye en el parlamento. Por tanto, para un gobierno de este tipo, la configuración y mantenimiento de tal mayoría parlamentaria es una tarea política de primer orden. Y, en este punto, la intervención de los partidos políticos es decisiva (Pappalardo, 1978). En realidad, lo es en este punto y en otros muchos, de manera que el examen de las diversas modalidades de la forma de gobierno parlamentaria exigirá ineludiblemente la toma en consideración del sistema de partidos, las posibles coaliciones gubernamentales que éstos puedan realizar, las características ideológicas y organizativas de cada uno de éstos y de sus corrientes internas, la relación del partido con su grupo parlamentario... Por lo pronto se podría distinguir entre sistemas de partidos bipartidistas y pluripartidistas.

El caso de Gran Bretaña durante buena parte del siglo en curso es paradigmático del bipartidismo y sumamente ilustrativo de nuestro asunto. En efecto, la norma constitucional exige, cosa habitual en el parlamentarismo, que el nuevo gobierno cuente con la confianza expresa de la Cámara de los Comunes. Sin embargo, la existencia de un sistema bipartidista en el que dos grandes partidos cohesionados — y cohesionados en torno a un líder — pueden alcanzar por sí solos — con la inestimable contribución al respecto del sistema electoral mayoritario a una vuelta — la mayoría parlamentaria crea una nueva situación. El resultado es que la contienda electoral decide directamente el gobierno y su primer ministro. Subsiste la expresión de la confianza parlamentaria como requisito para formar gobierno, pero ésta está predeterminada sin más por el resultado de las elecciones, puesto que el partido ganador y su líder han recibido una suerte de investidura y legitimación popular directa que se impone, a continuación, a la mayoría parlamentaria lograda por tal partido. Esto provoca que, aun siendo éste un gobierno parlamentario, se aproxime en este punto relativo a la legitimación directa, al gobierno presidencialista. Por lo demás, también la estructura interna del gobierno británico está claramente influenciada por el partido dominante, que tiene precisamente en el gobierno su centro de gravedad.

El pluripartidismo, por el contrario, acrecienta las posibilidades de protagonismo de los partidos en el parlamento con vistas a la formación y sostén del gobierno. Cabe el supuesto, claro está, de que un solo partido, o una coalición de éstos fraguada antes de las elecciones y ganadora en ellas, alcance la mayoría necesaria para formar gobierno, en cuyo caso la legitimación de éste será directa y, aunque subsista la investidura parlamentaria, ésta perderá significación política. Pero en otros muchos supuestos, el pluralismo acarreará que la conformación de la mayoría parlamentaria postelectoral vuelva a pasar al primer plano de la vida política y, en este punto, la intervención de los partidos y sus grupos parlamentarios cobre mayor relieve. Con el pluripartidismo crece también, la probabilidad de que los gobiernos tengan que basarse en coaliciones. Y éstas y sus avatares están determinadas, ante todo, por las relaciones que establecen entre sí los partidos políticos: los partidos que integran la coalición, y los partidos con posibilidades virtuales a este respecto.

Por lo demás, el presidencialismo y el semipresidencialismo matizan o modifican ese cuadro analítico. Y el caso de EEUU ofrece, seguramente, el ejemplo más notable de régimen democrático en el que la dialéctica entre gobierno y parlamento conserva su antigua significación. Claro que ello no es ajeno precisamente a la debilidad manifiesta de los grandes partidos políticos en el plano federal, ni, desde luego, a la vigencia de una constitución rígidamente dualista, en la que el gobierno presidencial no necesita, como es sabido, la confianza del congreso para subsistir. El caso de los semipresidencialismos europeos es distinto porque, en el supuesto frecuente de que la orientación partidista del presidente de la república coincida con la orientación de la mayoría parlamentaria, la situación así creada es análoga a la habitual en el parlamentarismo; si, por el contrario, la orientación partidista del presidente de la República no coincide, o incluso es antagónica con la de la mayoría parlamentaria, el conflicto es potencialmente grave y puede provocar una auténtica parálisis gubernamental.

Así, en gran parte de los casos, y en uno u otro grado, se ha impuesto lo que en la literatura politológica reciente se viene denominando el *party government*. Según Katz, éste se caracteriza por diversos rasgos:

- 1) Las decisiones gubernamentales importantes son adoptadas por políticos elegidos en una competición electoral protagonizada por los partidos políticos — con la legitimación que esto supone — o por políticos nombrados por éstos.
- 2) Esas decisiones deben ser adoptadas precisamente en el seno de tales partidos o en el marco de una coalición de partidos en el gobierno.
- 3) Los políticos con mayor relevancia (el presidente del consejo, los ministros...) deben ser nombrados por los propios partidos y deben ser responsables ante el electorado en cuanto exponentes de su partido.

Si se verifican estas tres condiciones, se da una alta *partyness of government*. Sería el caso de la República italiana durante tantos años. En el extremo opuesto, estaría EEUU, donde no habría *party government* (Katz, 1986).

3. MODALIDADES DEL GOBIERNO POR PARTIDOS

El *party government* más frecuente remodela por entero el subsistema de gobierno. En este caso el partido o coalición gobernante dirige el gobierno y la mayoría parlamentaria, mientras la minoría parlamentaria constituye la oposición. El dualismo gobierno-oposición se superpone al dualismo gobierno-parlamento. Los partidos compiten primero en el plano electoral, luego en el seno del parlamento. Las relaciones políticas más relevantes no se dan entre gobierno y parlamento, sino entre los partidos que integran la mayoría y los que integran la minoría; relaciones éstas que discurren en un contexto parcialmente institucionalizado por las normas que regulan el gobierno y el parlamento y que confieren a los diversos agentes políticos una serie de poderes y oportunidades, y establecen una trama de límites. La mayoría dispone del poder de decisión y de los instrumentos propios del gobierno; la oposición, por el contrario, de los recursos de la crítica, la publicidad y la contestación. El parlamento es el lugar institucional donde el gobierno y su política son

cuestionados públicamente por la minoría, aunque también es cierto que, en esta fase del proceso de *policy-making*, tal interacción entre mayoría y minoría puede suscitar modificaciones en las *policies* gubernamentales. Una condición inexcusable para la subsistencia del dualismo es la unidad y vertebración del partido o coalición gobernante; de hecho, la selección de los ministros y otros gobernantes y las no infrecuentes remodelaciones gubernamentales pueden interpretarse como medios utilizados para el mantenimiento del consenso entre las corrientes y grupos integrantes de ese partido o coalición.

Sin embargo, el *party government* no siempre implica esa dialéctica entre mayoría y minoría, puesto que el gobierno se basa a veces en una gran coalición, una coalición *oversized*, sobredimensionada, que sólo excluye del gobierno a partidos menores. Surge aquí la problemática del «consociacionismo», en cuyo estudio ha destacado Lijphart en los últimos años. En este caso, obviamente, se diluye o atenúa el antagonismo entre los partidos de la mayoría y los de la minoría que caracteriza el dualismo arriba examinado. Con ello, el parlamento pierde relevancia en el sistema. Y es que la relación fundamental entre los partidos se establece precisamente en el seno del gobierno, que de este modo se configura como una arena política. Pero también en este es inexcusable, para la subsistencia de la gran coalición, la unidad y la vertebración cohesiva de los coaligados. Y, de hecho, una reactivación de la relevancia del parlamento puede muy bien indicar una crisis gubernamental en ciernes (Lijphart, 1987; Pappalardo, 1978).

Ahora bien, el razonamiento precedente acerca del *party government* contiene una importante dosis de simplificación. Ni la dialéctica gobierno-oposición da cuenta (ni siquiera en el caso británico) de todas las contradicciones y poderes actuantes en la forma de gobierno, ni la alianza que supone una gran coalición neutraliza todas las oposiciones. Ambas variantes de gobierno requieren una cohesión firme en el partido o coalición que detente el gobierno, pero esta cohesión es con frecuencia problemática y surgen otras variantes de gobierno en las que ésta sólo se da parcialmente, o escasamente, y se configura una compleja trama de centros de poder. En estos casos la realidad obliga al analista a ampliar su campo visual y tomar en consideración, señaladamente, otras características de los partidos políticos y de otros grupos presentes en el sistema, así como de sus corrientes internas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAR CENDÓN, A. (1983): *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Cívitas, Madrid.
- BAR CENDÓN, A., y otros (1985): *El Govern a la Constitució Espanyola i als Estatuts d'Autonomia*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- BLONDEL, J. (1985): «Gouvernements et exécutifs, parlements et législatifs», en M. GRAWITZ y J. LECA (dirs.), *Traité de Science Politique*, vol. 2, PUF, París.
- (1972): *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid.
- BOBBIO, N. (1987): *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México.
- COLLIARD, J. C. (1981): *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona.
- COTTA, M. (1987): «Il sotto-sistema governo-parlamento», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XVII, n.º 2, agosto 1987.
- (1988): «Los gobiernos», en G. PASQUINO (comp.), *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid.

- DAINTITH, T. (1985): «The Executive Power Today: Bargaining and Economic Control», en J. LOWELL y D. OLIVER, *The Changing Constitution*, Clarendon Press, Oxford.
- DUVERGER, M. (1974): *Las monarquías republicanas*, Dopesa, Barcelona.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1986): *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid.
- GAUDEMET, P. M. (1966): *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Éds. Montchrestien, París.
- KATZ, R. S. (1986): «Party Government: A Rationalistic Conception», en F. G. CASTLES y R. WILDENMANN (dirs.), *Visions and Realities of Party Government*, De Gruyter, Berlín.
- KING, A. (1976): «Modes of Executive - Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, 1 (1976).
- LIIPHART, A. (1987): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Ariel, Barcelona.
- LUHMANN, N. (1980): «Concetti di politica: "politizzazione" dell'amministrazione», en VVAA, *Le trasformazioni dello stato. Tendenze del dibattito in Germania e in USA*, La Nuova Italia, Florencia.
- MCILWAIN, Ch. H. (1958): *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Nova, Buenos Aires.
- MARTINES, T. (1971): «Indirizzo politico», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milán.
- MIRKIN-GUETZÉVITCH, B. (1934): *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Reus, Madrid.
- MORTATI, C. (1973): *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padua.
- OFFE, C. (1982): «Democracia competitiva de partidos y Estado del bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas», en VVAA, *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años ochenta*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- PAPPALARDO, A. (1978): *Partiti e governi di coalizioni in Europa*, Franco Angeli, Milán.
- PORRAS, A. I. (1987): «La función de gobierno: su ubicación en el emergente modelo de Estado post social», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 56, abril-junio de 1987.
- RESCIGNO, G. V. (1967): *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán.
- ROSE, R. (1974): *The Problem of Party Government*, Macmillan, Londres.
- SARTORI, G. (1980): *Partidos y sistema de partidos*, vol. 1, Alianza, Madrid.
- (1994): *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York University Press/Mac Millan, Nueva York/Londres.
- TOCQUEVILLE, A. (1969): *El antiguo régimen y la revolución*, Guadarrama, Madrid.
- VERGOTTINI, G. (1983): *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid.

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ANA SANZ

*Profesora de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Introducción.—II. Los modelos de administración pública.—III. El personal de las administraciones públicas.—IV. La organización administrativa.—V. El debate actual en torno a la administración pública. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Todo gobernante necesita una organización que lleve a cabo y asegure el cumplimiento de sus decisiones políticas. Para ello, los Estados modernos han ido desarrollando aparatos encargados de «administrar» el poder político, y han evolucionado hacia estructuras más o menos parecidas al modelo ideal de «burocracia pública» teorizado por Weber.

Este autor¹ señaló que el tipo de dominación legal propio de las sociedades capitalistas modernas, el más racional de todos cuantos se habían sucedido históricamente, se basaba en la idea de que el Estado debe regirse por un ordenamiento jurídico que contemple reglas de actuación abstractas, y que establezcan derechos y deberes de manera impersonal. Asimismo, el poder debe administrarse a partir de una autoridad burocrática organizada según el principio de jerarquía administrativa. Los funcionarios que trabajan para el Estado lo hacen de modo profesional, lo que supone la no propiedad de los medios que utilizan en su quehacer —que son patrimonio público— y la remuneración de su labor. Como base de la administración burocrática, son seleccionados por sus méritos y capacidades, y basan su poder en un saber especializado. Toda la actuación burocrática debe hacerse por escrito, y en forma de expediente, lo que asegura la sujeción de su actuación al derecho vigente, y por lo tanto la no arbitrariedad y la neutralidad del proceso.

Pero, aunque todos los Estados han generado un aparato burocrático público similar al descrito, no todos han configurado un mismo modelo de administración pública. Ello es así porque el desarrollo de la administración pública ha ido fuertemente ligado a la particular evolución de cada Estado y, si bien podemos señalar grandes modelos de administración, éstos no serán sino simplificaciones de realidades históricas heterogéneas entre sí.

¹ M. WEBER, *Economía y sociedad*, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, pp. 225 ss.

Por otro lado, la evolución de las sociedades democráticas occidentales hacia modelos de Estado social ha generado un proceso de crecimiento y fragmentación administrativa tal, que es recomendable hablar no ya de «administración pública», sino de «administraciones públicas», para así reflejar mejor la pluralidad de realidades que se esconden en la actualidad bajo el nombre genérico de «administración»².

II. LOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La necesidad de centralizar la dominación, junto con la exigencia de realizar ciertas tareas, son los dos factores que predominan, según R. Mayntz³, a la hora de analizar las causas de la aparición de un aparato administrativo estatal.

Muchos autores⁴ coinciden en señalar que aquellos países que desarrollaron formas de monarquía absoluta —los europeos— construyeron aparatos burocráticos más potentes que aquellos países en los que la evolución del Estado no pasó por exigencias de concentración del poder tan fuertes —los del área anglosajona—.

Podemos encontrar antecedentes de organización administrativa tanto en los imperios de la Antigüedad (Egipto o Mesopotamia), como en el Imperio romano o en la Edad Media, pues ya entonces existían ciertas funciones, como la regulación hidráulica o la defensa del territorio, que exigían una organización común para llevarlas a cabo. Sin embargo, el nacimiento de las monarquías europeas nacionales, bajo formas de absolutismo, sólo pudo llevarse a cabo a partir de fuertes procesos de concentración de poder, y para ello era necesario la creación de una administración capaz de centralizar la dominación, que contrarrestara así las tendencias atomizadoras del pasado feudal.

Por otro lado, la organización de la defensa del territorio a partir de la creación de ejércitos profesionales permanentes, así como la recaudación de impuestos que sustentaran financieramente al Estado, fueron las necesidades básicas que dieron lugar en Europa a las primeras administraciones institucionalmente diferenciadas: la administración tributaria y la administración militar.

Aunque países como Francia, Alemania, España o Italia responden genéricamente a este primer modelo, es importante reiterar la idea de que los distintos procesos de construcción estatal seguidos por estos países dan lugar a administraciones con rasgos diferenciados entre sí.

En Francia, país paradigma de este modelo, este proceso empezó ya en el siglo XVI, con la creación progresiva de una administración fuertemente jerarquizada, centralista y de carácter profesional, llevándose a cabo una temprana división administrativa del territorio en departamentos, circunscripciones y municipios. En Alemania, cuya unificación nacional fue mucho más tardía, se siguió el modelo prus-

² M. SEVERO GIANNINI, *El poder público. Estados y Administraciones Públicas*, Cívitas, Madrid, 1991, pp. 95 ss.

³ R. MAYNTZ, *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, pp. 26 ss.

⁴ A. PANEBIANCO, «Las Burocracias públicas», en G. PASQUINO y otros, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1988, pp. 374 ss.

siano de administración, basado sobre todo en una organización pensada para el estamento militar y en un sistema colegiado de cámaras. Pero será a partir de las reformas de Napoleón en Francia (sobre división ministerial u organización del funcionariado en cuerpos) cuando se acabe de diseñar el modelo continental de administración pública, que tuvo una clara influencia sobre el resto de los países europeos. El modelo racional napoleónico se adoptó también en Alemania a partir de las reformas de Stein-Handenberg, que contribuyeron a crear un modelo en el que se compatibiliza una intensa centralización administrativa con un alto grado de descentralización política, derivado de la estructura federal alemana.

El segundo gran modelo de administración pública lo constituyen los casos inglés y estadounidense, que han desarrollado administraciones de creación más tardía y de características más flexibles y diferenciadas entre sí.

Las características del modelo original inglés son: una administración descentralizada, residual y desprofesionalizada.

Éste se basaba en un sistema administrativo simple polarizado entre el centro y el nivel local, en el que la heterogeneidad era la regla⁵, sin que hubiera apenas órganos administrativos intermedios que aseguraran la forma piramidal de la administración europea, y que garantizaran por tanto el control del centro sobre la periferia. Mientras que en Europa fue necesaria la creación de una burocracia pública profesional, en Inglaterra las mismas funciones eran realizadas a nivel local por aristócratas, de modo voluntario y no remunerado, a partir de lo que se ha llamado «the ethos of the gentleman-amateur», así como bajo un sistema de *self-government*, que otorgaba gran autonomía al poder local, en el que se concedía una importancia menor al gobierno central, que apenas contaba con una división funcional. No será hasta mediados del siglo XIX, a partir de la democratización del sistema parlamentario inglés, que se empieza a crear, por un lado, lo que será una de las burocracias más profesionalizadas, elitistas y cerradas del mundo y, por otro lado, se inicia el desarrollo de una moderna administración central, más parecida al modelo europeo y organizada ya en ministerios, a la que se le empieza a exigir cada vez más el cumplimiento de funciones de regulación y de prestación de servicios, derivadas de los costes sociales de los procesos de industrialización.

El segundo gran ejemplo de países que han desarrollado su administración al margen de las necesidades de poder absolutistas es Estados Unidos.

Como todas las antiguas colonias británicas (Nueva Zelanda o Australia, por ejemplo), EEUU también ha heredado algunos rasgos básicos de la administración inglesa, pero su particular historia hace que tenga especificidades basadas sobre todo en su estructura territorial federal, que provoca una fragmentación administrativa mayor tanto a nivel institucional como territorial, y en su régimen de gobierno presidencialista, en el que las funciones de gobierno y administración van íntimamente ligadas, de modo que no existen gobiernos, sino administraciones, y en el que la organización administrativa, menos profesionalizada, es más permeable a las acciones de los grupos de interés. Por otro lado, en EEUU se acentúa la idea de que la jerarquía en la organización se estructura a partir de la capacidad de

⁵ H. PORTELLI, *Les régimes politiques européens*, Librairie Générale Française, París, 1994, p. 57.

control financiero, y no meramente administrativo, que tiene el nivel central sobre el resto de administraciones.

De cualquier forma, todos los estados han ido evolucionando hacia el modelo administrativo continental. Incluso países tan ajenos a la tradición política europea como Japón han ido construyendo sistemas inspirados en el modelo weberiano. De hecho, la denominada «ingobernabilidad»⁶ de las sociedades occidentales tiene mucho que ver con el exceso de burocratización a la que éstas han llegado. En general, los procesos de reforma administrativa que se han emprendido en todo el mundo en las últimas décadas tienen en común el objetivo de corregir las disfunciones y patologías de una administración demasiado rígida y ajena, tanto al entorno político-social cambiante, como a las nuevas demandas sociales.

III. EL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las personas que trabajan en la administración pública, lo que se llama entre nosotros el funcionariado⁷, están sujetas normalmente a un tipo de relación laboral diferente de la que tendrían si trabajaran en el ámbito privado, y que se contempla en los llamados Estatutos de la función pública. La razón de esta regulación específica es que los funcionarios trabajan para el Estado, y por lo tanto su actuación debe regirse por principios de actuación pública, basados en el interés general, y que aseguren, por ejemplo, un régimen de incompatibilidades que impida que una persona pueda trabajar a la vez en una administración pública y en una empresa privada.

La idea de Weber de un funcionariado neutral partía de la base de que burócratas y políticos pertenecen a esferas separadas, que generan responsabilidades de naturaleza distinta. Por una parte, los primeros debían obedecer «asépticamente» las órdenes de los segundos, únicos legitimados para tomar decisiones públicas. Por otra, al funcionariado, que aseguraba la continuidad y el funcionamiento «mecánico» del Estado, se le debía proteger de los posibles vaivenes políticos del gobierno, asegurándole, por ejemplo, su puesto de trabajo de modo vitalicio.

Esta concepción de la función pública está presente en todas las administraciones públicas contemporáneas, pero su alcance es diferente según la tradición política de cada país. Aquí debemos distinguir de nuevo entre varios modelos de función pública⁸.

Estados Unidos ha desarrollado un modelo que se ha llamado «de ocupación». Hasta finales del siglo XIX, EEUU siguió un modelo de *spoils system* para la mayoría de los puestos públicos. Éste consistía en que cada relevo en el gobierno implicaba también un cambio en la casi totalidad del funcionariado. Los cargos públicos eran el «botín» con el que se premiaba a los seguidores del partido político

⁶ N. BOBBIO, «La crisis de la democracia y la lección de los clásicos», en N. BOBBIO, G. PONTARRA y S. VECA, *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985, pp. 14 ss.

⁷ «Civil Servants» en el Reino Unido, «Beamte» en Alemania, y en Francia «Fonctionnaires», a modo de ejemplo.

⁸ J. L. QUERMONNE, *L'organització administrativa de l'Estat*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1993, pp. 122 ss.

ganador en las elecciones. El procedimiento conseguía una administración muy politizada y permeable a intereses privados externos a la administración.

A pesar de que el sistema se ha ido reformando hacia una función pública de corte continental, a partir de la aprobación de la *Pendleton Act* de 1833, persisten aún importantes diferencias. Existen mayores grados de politización y aún es importante el número de puestos en los que se dan relevos automáticos en cada cambio presidencial. Según las presidencias, el nivel directivo, el *Senior Executive Service*, va oscilando entre el espacio de los puestos políticos en sentido estricto y los puestos exclusivamente funcionariales⁹. Además, aunque existe una clasificación de los puestos de trabajo, el sistema es mucho más flexible, ya que al personal se le contrata a partir de las características del puesto de trabajo que debe cubrirse y de acuerdo con las condiciones laborales que previamente se hayan establecido en cada caso, lo que permite competir con el sector privado en la caza de «talentos». Además de valorar la flexibilidad y la eficiencia, es un sistema que permite una alta movilidad entre las organizaciones privadas y las públicas, teniendo una gran capacidad de adaptación al entorno.

De todos modos, el sistema político norteamericano, a diferencia de las democracias parlamentarias europeas o incluso del semipresidencialismo francés, no se basa en un relación de poderes que otorgue al ejecutivo un papel predominante, sino que mantiene una relación de poder casi simétrica entre el ejecutivo y el legislativo. Esto hace que las características de cada presidencia modelen una administración más o menos fuerte, y más o menos autónoma de las directrices de los cargos políticos, y por lo tanto más influyente.

Hay que decir que en todas las administraciones, y también en la de EEUU, siempre ha existido una diferencia entre el personal administrativo de carácter técnico y especializado, y aquellos generalistas o directivos públicos de los altos niveles de la administración. Los primeros siempre han tenido un *status* más permanente y ajeno a los cambios políticos que los segundos.

Francia ha seguido un modelo de función pública profesional —el sistema de carrera—, propio de los sistemas continentales, que se basa en el «estatuto de la función pública» y a la que se accede de modo vitalicio a partir de un examen-oposición. La persona que aprueba accede a la función pública con un nivel jerárquico determinado, dentro de un cuerpo concreto, que puede ser mejorado a partir de un sistema de promoción que se estructura a partir de principios de mérito, capacidad y antigüedad. El sistema que se ha creado es muy rígido. La estabilidad laboral es un elemento de esclerosis del sistema, así como las pocas posibilidades que se proporcionan para diferenciar el trabajo de distintas personas con igual grado jerárquico en la pirámide administrativa. Por ello se ha hecho necesario abrir vías de flexibilización del sistema, que además han posibilitado en los altos niveles una adecuación de las remuneraciones públicas a las del sector privado, para evitar la fuga desde la cúpula administrativa hacia empresas privadas. Además, ha sido un sistema fuertemente elitista, rasgo que se acentúa con la creación en 1945 de la Escuela Nacional de Administración, creada sin embargo con una voluntad democra-

⁹ R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas», *RVAP*, n.º 32, 1992.

tizadora, que ha constituido un verdadero filtro al resultar necesario pasar por ella para acceder a los niveles superiores de la administración.

El modelo alemán, aunque sigue los rasgos del modelo continental francés, es más permeable. Su tradición cameralista fue siendo sustituida progresivamente por una formación casi exclusivamente jurídica del funcionariado, pero no ha existido un férreo monopolio de los juristas equiparable al de Francia. Como característica propia de este modelo, ya en la administración prusiana se reconocía la figura del funcionario político (*politische Beamte*), que aunaba competencia técnica y lealtad política y que actualmente hace referencia a los puestos de designación política. Los funcionarios alemanes tienen reconocido el derecho a desempeñar una participación política activa, así que pueden formalmente hacer explícita su lealtad política. Los altos niveles de la administración han sido ocupados por estos funcionarios políticos, que si bien en su mayor parte eran funcionarios de carrera, se elegían entre los leales al gobierno. Por ello, a cada cambio gubernamental siempre le ha seguido en Alemania un suave — en comparación con EEUU — cambio de la elite funcionarial. En términos comparativos, la alta función pública alemana estaría en una posición intermedia entre el sistema británico y el estadounidense ¹⁰.

El sistema británico presupone, a la vez que neutraliza, la lealtad política de sus miembros, y potencia su permanencia y capacidad técnica. El *Civil Service* inglés, formado por el conjunto de empleados públicos, tiene una función estrictamente administrativa, lo que se asegura sobre todo restringiendo la actividad partidista de los altos funcionarios y creándose en la práctica un cuerpo de alto funcionariado especializado y de gran competencia técnica encargado de dirigir la administración. Este «Estado dentro del Estado» que supone este permanente y cualificado alto funcionariado es un contrapeso importante capaz de neutralizar los cambios de gobierno, por lo que ha sido criticado desde posiciones que defienden una administración más politizada y menos técnica. Un mismo secretario general, la más alta jerarquía administrativa en un ministerio, puede ver pasar ministros de distinto signo político mientras que él continua fácticamente al frente del ministerio. Tras la celebración de elecciones, en el Reino Unido sólo cambian los ministros. Esto ha hecho que tanto desde filas laboristas como conservadoras se haya intentado neutralizar el gran poder que tienen los altos mandos del *Civil Service*, quienes configuran una elite muy cohesionada, homogénea y elitista que, aunque no tienen un centro de reclutamiento oficial como la ENA francesa, son en su mayor parte *oxbridge*, esto es, han estudiado en las universidades de Oxford o Cambridge.

Aunque estos cuatro grandes modelos (estadounidense, francés, alemán y británico) han servido de referencia para otros países que han adaptado a sus sistemas políticos los rasgos básicos de esos modelos, no hay que perder de vista que aquéllos han ido evolucionando hacia formas mixtas de convergencia ¹¹, y que han acabado compartiendo tanto respuestas como nuevas soluciones y estrategias en ma-

¹⁰ H. U. DERLIEN, «Legado histórico y evolución reciente de la función pública superior alemana», *RICA*, n.º 3, 1991.

¹¹ B. OLÍAS DE LIMA, «Modelos de ordenación del empleo público. El sistema actual», en B. OLÍAS DE LIMA (coord.), *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Ed. Complutense, Madrid, 1995, p. 32.

teria de funcionariado. De hecho, administración y política son cada vez esferas más íntimamente ligadas ¹². Las administraciones públicas no existen en el vacío ¹³, sólo reconociendo en su globalidad el sistema político en el que se incardinan podemos elaborar explicaciones sobre por qué diseños similares tienen distinto alcance práctico y, al revés, por qué sistemas administrativos originariamente diferentes pueden compartir rasgos esenciales entre ellos. Se ha señalado que en los países de estructura federal existe una elite administrativa más fragmentada y por lo tanto menos influyente, y que los países del área anglosajona con sistemas bipartidistas tienen una burocracia más influyente que los sistemas multipartidistas europeos. Asimismo, al estudiar las administraciones sudasiáticas se ha constatado que, más importante aún que el modelo administrativo seguido —el inglés—, ha sido la fuerte alianza histórica establecida entre el poder militar y la elite funcionarial ¹⁴. Esto se explica por los regímenes autoritarios que han sufrido estos países, y que han constituido el rasgo básico que configura unas administraciones fuertemente elitistas y politizadas.

Sea cual sea el modelo de funcionariado establecido, al menos en todas las democracias occidentales se han observado tendencias recíprocas hacia la burocratización de los políticos y, aún más, a la politización de la elite burocrática, que tienen más que ver con las lógicas de funcionamiento de esos sistemas políticos que con los modelos de función pública ¹⁵. En este sentido, se ha teorizado la figura del «administrador político» (*political bureaucrat*) ¹⁶, personaje híbrido al estilo del tradicional funcionario político alemán. Como consecuencia del incremento de los cargos burocráticos de libre designación, o con funciones de asesoramiento, ha cobrado una importancia creciente el alto funcionariado que es reclamado desde las filas políticas para asesorar sobre cómo deben llevarse a cabo las distintas políticas, cumpliendo una incuestionable función de apoyo a la toma de decisiones públicas. Su competencia técnica y su lealtad política les permite ocupar una posición especialmente atractiva para los políticos, que además no quieren que el alto funcionariado pueda tener ocasión de boicotear sus decisiones y prefieren colocar en los altos cargos ministeriales a personas de dentro de la propia administración los cuales, además, compartan su proyecto político. Reconocen así que la administración se ha convertido hoy en un componente integral de la estructura decisional del aparato gubernamental ¹⁷. Incluso, en los sistemas que así lo permiten, hay altos funcionarios que han sido elegidos para ocupar carteras ministeriales.

¹² J. CHEVALIER, *Science administrative*, Presses Universitaires de France (col. Thémis Science Politique), París, 1986, pp. 257 ss.

¹³ OWEN E. HUGHES, *Public Management and Administration. An Introduction*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, pp. 235 ss.

¹⁴ M. MOHABBAT KHAN, «La resistencia a las grandes reformas administrativas en las burocracias sudasiáticas», *RICA*, n.º 1, 1991, p. 69.

¹⁵ Y. MÉNY, *Politique comparée. Les démocraties: États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA*, Montchrestien (col. Domat Politique), París, 1988, p. 403.

¹⁶ R. C. ROWAT, «Bureaucracy and Policy-Making in Developed Democracies: The Decline of Bureaucratic Influence», *IRAS*, n.º 3, 1985.

¹⁷ B. G. PETERS, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bolonia, 1991, p. 18.

IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Para asegurar el buen cumplimiento de las decisiones y el óptimo desarrollo de las políticas públicas, es necesario que la administración cuente con un diseño organizativo que sea capaz de dar respuesta a las funciones que la sociedad le reclama.

La administración, en tanto organización, puede ser analizada desde dos grandes perspectivas: como organización relacionada con un entorno, y como organización en sí misma.

Como organización relacionada con un entorno, las administraciones públicas deben estar normativamente abiertas a la realidad político-social. Ello es así porque la administración es una organización llamada a cumplir metas y objetivos políticos guiados por lo que se ha llamado el «interés general» o «interés público». Este «interés público o general» es permanentemente definido, no sin contradicciones, desde ámbitos políticos, por actores (partidos políticos, grupos de presión...), en ciclos temporales, y a través de procesos y lógicas de estricta naturaleza política, muchas veces extraños y aun contrapuestos al mundo administrativo. En esto radica la principal diferencia entre la administración en tanto organización pública y cualquier otra organización privada: el carácter originariamente político de este tipo de organización, cuyos objetivos son siempre inestables, puesto que éstos se definen en el marco de gobiernos representativos, permanentemente sometidos a ritmos electorales y a una opinión pública variable¹⁸.

No obstante, la administración tradicionalmente se ha escondido detrás de este ficticio «interés general», concepto elaborado doctrinalmente desde el derecho administrativo, convirtiéndose en una organización autista y encerrada en sí misma¹⁹, que no ha desarrollado mecanismos suficientes de comunicación con su entorno, y que ha sido incapaz de amoldarse a una realidad político-social cambiante.

Por un lado, la idea del «interés público o general» avalaba la autosuficiencia de la organización, que no necesitaba por tanto «rendir cuentas» de sus actuaciones a la sociedad. Por otro lado, esa idea aseguraba una aparente unidad y coherencia de la dirección pública, confiriendo así un sentido homogéneo a sus acciones.

Sin embargo, este armazón teórico formal, basado en la neutralidad de la actuación administrativa, no ha podido eliminar en la práctica el conflicto social subyacente, aunque pocas veces explicitado, en las relaciones de la administración con la sociedad. Esto ha hecho que desde perspectivas politológicas se reconozca que la administración, al igual que cualquier otra institución política, es un lugar de confluencia de múltiples intereses particulares²⁰, una instancia en donde la interiorización del conflicto político-social se resuelve de manera selectiva a partir de actuaciones y políticas públicas que, desde distintas instancias administrativas, intentan gestionar simultáneamente múltiples conflictos que generan actuaciones públicas con frecuencia contradictorias e incoherentes entre sí.

¹⁸ J. ZILLER, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien (col. Domat Droit Public), París, 1993, p. 43.

¹⁹ Y. MÉNY y V. WRIGHT, «Introduzione. Le burocrazie e la sfida del cambiamento», en Y. MÉNY y V. WRIGHT (coords.) *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bolonia, 1994, p. 20.

²⁰ J. SUBIRATS, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1989, pp. 75 ss.

Esta interiorización del conflicto político-social, concretado en las nuevas demandas de bienestar (sanidad, educación, vivienda, cultura...) que exigen actuaciones administrativas de alto contenido prestacional, ha sido asumida progresivamente por las estructuras administrativas tradicionales, basadas en el modelo burocrático weberiano. Éstas han sido incapaces de gestionar estas nuevas tareas estatales de acuerdo con las nuevas bases de legitimación estatal, las cuales exigen mayores grados de eficacia en la gestión pública; además, con frecuencia han burlado materialmente los escasos mecanismos de control a los que está sujeta la administración, pensados tan sólo para enjuiciar la legalidad de su actuación —como los procedimientos jurisdiccionales—, y no su adecuación a las exigencias sociales. La administración ha sido secularmente incapaz de generar vías de comunicación entre ella y su entorno capaces de transmitir las señales que deben guiar una actuación administrativa democrática. La figura escandinava del *Ombudsman*, exportada a otros países como España a partir de la creación del «Defensor del Pueblo», ha sido una clara excepción a esta inercia. Así las cosas, todas las propuestas de reforma administrativa señalan como idea clave diseñar canales de comunicación entre la administración y su entorno, con el fin de conseguir una administración más receptiva a las demandas sociales y, por lo tanto, más legitimada.

En cuanto a la administración como organización en sí misma, no hay que olvidar que la evolución de los Estados de bienestar contemporáneos ha impulsado una administración fuertemente fragmentada y heterogénea, guiada por una lógica incrementalista derivada del principio democrático, que obliga al Estado a asumir cada vez más demandas y a prestar más servicios y, en consecuencia, a crecer organizativamente. Bajo el paraguas ideológico que supone el muy abstracto objetivo global del interés público, subyacen diferentes realidades organizativas (no es lo mismo la organización que requiere la gestión de un transporte público que la de un centro sanitario) a las que se le asignan diferentes competencias y funciones técnicas, y que generan, por lo tanto, objetivos y metas particulares. Para cumplir las funciones administrativas clásicas (gestión de documentos, mantenimiento del orden público...) basta con sistemas organizativos sencillos. Sin embargo, la mayoría de las actuales funciones de bienestar (educación, asistencia social, ocupación...) requieren estructuras más complejas y flexibles.

Como se ha aludido más arriba, cada país ha generado un modelo administrativo propio; sin embargo, podemos exponer a qué grandes divisiones pueden responder los aparatos administrativos actuales.

En primer lugar, cada nivel de gobierno existente en un país requerirá una administración a su servicio. Desde un punto de vista territorial, cada país cuenta con una administración central y unas administraciones locales, organizadas internamente a partir de criterios de departamentalización (ya sea por funciones, por mercados...), y de los principios de jerarquía, coordinación, desconcentración y descentralización. También puede existir una administración regional, ya sea de carácter estrictamente administrativo —es el caso de países centralistas— o de naturaleza política —en los países de estructura federal o bien de autonomía política—. Para tener presencia en todo su territorio de referencia, la administración desarrolla organizaciones periféricas (como, por ejemplo, las delegaciones ministeriales), así como los Estados aseguran también su actuación en el extranjero a partir de emba-

En segundo lugar, la especialización de las administraciones contemporáneas y la asunción por parte del Estado de actuaciones económicas, han dado lugar a la creación de una administración institucional o funcional, conformada por las agencias o los organismos autónomos, y el sector público. Ésta acostumbra a tener regímenes jurídicos más flexibles que los que obligan a la administración «convencional» en aspectos como son el control de su actuación, el presupuesto o la gestión de personal. Algo distinto es la administración corporativa, formada por cuerpos profesionales y cámaras oficiales, organizada a partir de intereses económicos y sociales.

Se ha constatado que la eficacia y la eficiencia de las acciones de una organización dependen en gran parte de su estructura, de su adecuación permanente a los objetivos y funciones de esa organización, y de su capacidad para neutralizar posibles patologías o «estreses organizativos». En este sentido, las aportaciones teóricas que se han hecho sobre el estudio de las organizaciones privadas, tanto desde perspectivas sociológicas como economicistas, han sido recogidas recientemente por los estudiosos de la administración. Estos análisis deben ser aplicados críticamente a las organizaciones públicas, puesto que no todos los principios organizativos privados pueden ser importados a la organización pública, ya que ésta siempre tiene asignada socialmente una función pública de la que carece la organización privada. Es verdad que las fronteras entre lo público y lo privado están cada vez más difuminadas, y que los procesos de «privatización» de lo público y «publicización» de lo privado pueden también desdibujar las diferencias entre organizaciones públicas y organizaciones privadas, por lo que los mismos principios de organización pueden ser válidos para planificar, por ejemplo, un servicio de recogida de basuras en una gran ciudad, independientemente de si se trata de una empresa de titularidad privada o pública. Pero también es cierto que, en cuanto adoptamos una perspectiva más general de la administración, necesitamos elaborar nuevos principios organizativos propios de la gestión de lo público en el marco de los modernos Estados democráticos de bienestar, y éstos deben tener como punto de referencia inmediato los principios constitucionales que guían la actuación administrativa, y que se mueven bajo ideas de igualdad, justicia, libertad y pluralismo, principios que, aunque no ajenos, sí que no son vinculantes de la misma manera para las organizaciones privadas. Por lo tanto, de la empresa privada se pueden importar ideas, principios y técnicas que operan a nivel fundamentalmente operativo, y que permiten aportar a la gestión de lo público mayores grados de eficacia y eficiencia. Para cada función se necesitará un diseño organizativo que sea capaz de responder a las demandas sociales a las que esa organización debe hacer frente, por lo que la idea de un único modelo organizativo en la administración pública ha de ser radicalmente rechazada. Puesto que la administración contemporánea ha de llevar a cabo funciones heterogéneas, es inevitable — a la vez que necesario — que, dentro de una misma administración, convivan modelos organizativos diferentes, pero que puedan ser capaces de mantener relaciones de colaboración fluidas. De ahí que ciertos

modelos organizativos privados, como es el caso del modelo de agencia, hayan sido utilizados para ciertas tareas públicas pero hayan sido desechados para otras, incluso dentro de un mismo departamento público. En cualquier caso, las nociones de eficacia —adecuación de los medios a los fines—, y de eficiencia —conseguir el objetivo con los mínimos costes— también deben ser reelaboradas si se utilizan como guías de la actuación administrativa pública²¹, puesto que la medida de su éxito deberá ser cualitativamente diferente al concepto de éxito económico que preside la actuación privada, incorporando variables que puedan informarnos sobre el grado de satisfacción social de las actuaciones públicas. Asimismo, la presión que ejerce el mercado sobre las organizaciones privadas impone unos grados de flexibilidad que pueden asimilarse en ciertos aspectos a las presiones que el ciclo político electoral impone sobre el ritmo de actuación administrativa; sin embargo, la asimetría entre los ciclos políticos, los ciclos presupuestarios y la vida de las políticas públicas exige la definición de unos objetivos que puedan ser válidos y asumidos por la propia organización a largo plazo. El necesario consenso social que impone una dirección y planificación públicas es algo con lo que la organización pública debe contar.

Antes se ha hecho referencia al carácter originariamente político de la administración como organización. En tanto elemento del Estado²², la administración es un entramado de poderes en el que confluyen distintos actores, portadores todos ellos de intereses distintos que generan entre sí diversas estrategias de colaboración y conflicto, compartiendo una cultura organizativa común. En cada administración se han ido tejiendo unas redes informales de poder que en pocas ocasiones coinciden con el organigrama formal que se prevé en las normas jurídicas, según el principio de jerarquía de los órganos administrativos. La pirámide de poder formal a menudo se invierte cuando intentamos analizar en qué niveles organizativos se concentra mayor poder. En los niveles inferiores e intermedios se detectan posiciones especialmente estratégicas dentro de la organización que, con independencia del carisma personal de la persona que ostente el cargo, otorgan a sus ocupantes gran poder, puesto que en ellos confluyen flujos de información vitales a los que rara vez se puede acceder desde posiciones jerárquicamente superiores; además, son ellos los que tienen mejores oportunidades dentro del ciclo de toma de decisiones para resolver las ambigüedades y lagunas de cuanto deciden sus instancias superiores. Evidentemente, la divergencia entre la estructura formal e informal de poderes es algo que, desde un punto de vista democrático, debe ser combatido. Aunque esto se produce en mayor o menor grado en toda organización, en el caso de la administración pública es un síntoma importante del agotamiento del modelo weberiano de administración pública, así como de la inadecuación de este diseño organizativo a la realidad político-social.

Además, la organización administrativa actual tiene unos límites políticos claros, puesto que ya no es capaz por sí sola de llevar a cabo las políticas públicas que

²¹ Un análisis del significado de «eficacia» y «eficiencia» como principios de la actuación de la administración lo encontramos en el trabajo de L. PAREJO ALFONDO, «Eficacia y Administración. Tres estudios», MAP, Madrid, 1995, pp. 89 ss.

²² M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 23 ss.

la sociedad demanda²³. La participación ciudadana es un elemento cada vez más importante para el éxito de las actuaciones públicas. La administración debe pasar de considerar a la ciudadanía como mera receptora pasiva de bienes y servicios, a integrarla dentro de la organización como protagonista activo. Esto conlleva elevar el grado de descentralización de la gestión pública, y dar oportunidades organizativas reales dentro del proceso de toma de decisiones a esta participación. Pero, sobre todo, significa adecuar la organización en su conjunto a esta nueva manera de entender la administración, en clave más plural y participativa, democratizando sus procesos y abriendo nuevas vías de participación ciudadana, más allá de las cerradas prácticas de concertación social, para que sea la propia ciudadanía la que —junto con sus representantes políticos y las personas que desempeñan tareas administrativas— vaya definiendo en cada ocasión cuál es el interés público o general que en cada momento debe guiar una actuación administrativa. Ha dejado de ser cierto que el Estado sea el único portador del «interés general». Como apunta M. Crozier, ni los administrados ni los funcionarios obedecen como antes; por lo tanto, de lo que se trata ahora es de dilucidar cómo es posible llegar a un consenso suficiente acerca de un «interés general», que sea aceptado como tal por aquellos que tendrán que aplicarlo en su decisión, y cómo crear las condiciones de «reencuentro» entre éstos y la ciudadanía²⁴.

Esta nueva manera de concebir la administración como instancia de participación choca frontalmente contra elementos de la tradición administrativa, pero también contra el sentimiento de la ciudadanía, que se ve a sí misma aún como súbdito, incapaz de participar de modo activo en el debate político, y que considera que la gestión de lo público es algo que le es ajeno, o sobre lo cual no tienen información ni capacidades suficientes. Los procesos de modernización administrativa deben incidir también en la cultura política de la sociedad, incentivando su participación en la administración.

V. EL DEBATE ACTUAL EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con el paso del tiempo, las virtudes del modelo de burocracia de Weber se han convertido en los puntos débiles de las administraciones contemporáneas. La excesiva burocratización ha generado una serie de patologías que han lastrado una organización que hasta hace poco había conseguido grados de eficacia y eficiencia satisfactorios. Una especialización enfermiza ha hecho perder de vista el sentido global de la actuación administrativa; la jerarquía ha camuflado altos grados de irresponsabilidad; la necesaria sujeción de la actuación pública a procedimientos y normas establecidos, con la consiguiente proliferación de normativa, prácticamente ha bloqueado la capacidad de respuesta de la administración a nuevas demandas y situaciones cambiantes, ampliándose así los márgenes de discrecionalidad que debían ser cubiertos; la impersonalidad ha deshumanizado la gestión pública; la profesio-

²³ C. OFFE, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988, pp. 18 ss.

²⁴ M. CROZIER, «La posición del Estado ante los otros actores», en *GAPP*, n.º 2, 1995, pp. 97 ss.

nalidad ha volatilizado la capacidad de percepción que debieran tener los funcionarios del sentido político de sus acciones, y ha vuelto innecesaria una cierta ética de actuación pública.

Frente a esto, el personal de las administraciones públicas frecuentemente ha sabido hacer de la necesidad virtud, inventando e improvisando soluciones imaginativas que aunque difícilmente podían tener una cobertura legal, estaban legitimadas por sus resultados. La realidad administrativa ha estado plagada de «legalidades» perfectamente inútiles y obstruccionistas, que han tenido que ser sustituidas sobre la marcha por «ilegalidades» útiles que, sin embargo, eran capaces de resolver materialmente los problemas.

Ante todo ello, era evidente el agotamiento del modelo clásico weberiano de administración pública²⁵. Aunque el movimiento de modernización administrativa se ha generalizado en todos los países occidentales en la década de los ochenta, no hay que olvidar que en algunos de ellos se partía de anteriores experiencias reformistas —fracasadas en gran medida— que, en principio, compartían los mismos diagnósticos y aspiraban a las mismas metas. En nuestro país, algunos autores²⁶ han señalado que las reformas administrativas emprendidas en las décadas de los sesenta y setenta en países como Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Suecia, cometieron tres grandes errores: 1) concebir el proceso como un problema técnico, que tenía que ser llevado por profesionales, y que necesitaba soluciones «tecnocráticas»; 2) tener una imagen «maquinal» de la organización administrativa que requería «sólo» racionalizar estructuras y procedimientos; 3) ser demasiado ambiciosas, ignorando que los grandes objetivos sólo pueden alcanzarse a partir de logros pequeños. Frente a esto, las propuestas modernizadoras de los ochenta parten de estas tres ideas: 1) es necesario conceder un contenido político al proceso de cambio y lograr que la modernización de la administración sea un objetivo político prioritario, guiado por políticos; 2) se debe adoptar una visión más «plural» y «compleja» de la administración, haciendo hincapié en la necesidad de crear una nueva cultura administrativa; y 3) es importante establecer objetivos intermedios que puedan conformar estrategias viables, así como crear capacidades internas desde la propia administración, para que ésta pueda ir asimilando poco a poco cambios de mayor envergadura.

Es importante señalar que estas propuestas de «modernización» de los ochenta se enmarcan dentro de un contexto político de gran debate en torno al papel que debe desempeñar el Estado y el sector público en nuestras democracias de bienestar occidentales, y ello tanto desde sectores de la izquierda como de la derecha. Por

²⁵ Al Gore, vicepresidente de los Estados Unidos reflexionaba: «¿Es la incompetencia algo inherente a la administración? Desde luego que no. ¿Están las agencias federales llenas de gente incompetente? No. El problema es mucho más profundo: Washington está lleno de organizaciones diseñadas para un entorno que ha dejado de existir; burocracias tan grandes y ruinosas que ya no pueden ser de utilidad para los americanos». Informe de National Performance Review, año 1993, *Creating a Government that Works Better & Costs Less. From Red Tape to Results*, editado en castellano por el Instituto Vasco de Administración Pública.

²⁶ K. ECHEVARRÍA y C. LOSADA, *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993, pp. 29 ss.

ello, la modernización administrativa, más allá de nuevos estilos de dirección o novedosos diseños organizativos, implica perfilar un nuevo papel del Estado en la sociedad, así como unas nuevas relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía. La definición de estas cuestiones tiene que ser un paso previo a las innovaciones administrativas que debe dirimirse en escenarios de decisión tanto técnico-administrativos como, fundamentalmente, políticos. Aún es pronto para realizar una valoración genérica de los procesos modernizadores que se han llevado a cabo durante estos últimos años; sin embargo, parece que su fracaso o su éxito dependerán del compromiso político de aquellos que los protagonicen. La administración, lejos de ser un fin en sí mismo, es un medio para llevar a cabo un determinado proyecto político, el cual debe ser permanentemente definido por la sociedad y los gobiernos de modo conjunto.

Un reconocido informe de la OCDE²⁷ afirma que existe un consenso en todas las democracias occidentales en torno a la idea de que hay que avanzar hacia una «Administración al servicio del público». Asimismo, cabe hacerlo a partir de una idea de «receptividad» que debe introducirse en nuestras culturas administrativas; de este modo, la administración debería ganar en accesibilidad, comprensibilidad y transparencia hacia la ciudadanía, así como rapidez en solucionar los problemas que plantea la sociedad a partir de políticas públicas formuladas de modo participativo. Un buen ejemplo de esta línea de actuación es lo acontecido en España en estos últimos años.

Hasta 1991 no se acomete, por parte del gobierno del PSOE, el primer intento serio de reforma y modernización de la administración española. Éste era necesario porque, en primer lugar, se necesitaba una modernización organizativa que diseñara el modelo administrativo democrático español. Junto con la administración central heredada de la dictadura franquista, convivían, por un lado, la administración autonómica formada en la etapa democrática, y por el otro, una infravalorada administración local, que cobra en la democracia una importancia desconocida en el franquismo, como instancia a la que se le van a pedir respuestas a las muchas carencias sociales que existían, y que en muchos casos aún persisten, en nuestros municipios. En segundo lugar, la modernización administrativa era necesaria en virtud de los nuevos principios democráticos constitucionales que debían presidir el Estado social que España estaba construyendo a gran velocidad, y que difícilmente casaban con una administración pensada para servir a un gobierno dictatorial. Así las cosas, no es hasta 1989 cuando se elabora el documento «Reflexiones para la modernización de la Administración», y hasta noviembre de 1991 no se acuerda por el Consejo de Ministros el desarrollo de un «Plan de modernización de la Administración del Estado», que otorgara coherencia a las reformas ya iniciadas y a las que iban a seguirse desde entonces. Los objetivos de este Plan, que es necesario llevar a cabo por fases, son: 1) la administración debe estar al servicio de los ciudadanos, que deben ser considerados como usuarios; 2) hay que mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, y 3) también es necesario incorporar una cultura de coste-beneficio²⁸.

²⁷ OCDE, *La Administración al servicio del público*, MAP, Madrid, 1991.

²⁸ Para tener una panorámica de lo que ha sido la evolución de la administración española a partir de la Constitución de 1978, ver el capítulo «Las Administraciones Públicas» de M. Beltrán, recogido en Javier TUSELL, Emilio LAMO DE ESPINOSA y Rafael PARDO (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza, Madrid, 1996.

Es cierto que, desde el punto de vista interno de rendimiento de la organización, es necesario reformar y modernizar el modelo administrativo weberiano que aún impera en la totalidad de los Estados occidentales, los cuales no parecen poder seguir soportando el peso de su sector público. Sin embargo, no hay que olvidar que los procesos de reforma que se están llevando a cabo tienen un contenido político incuestionable, y que, por eso mismo, sólo podrán ser evaluados conforme a unos criterios ideológicos que avalen o censuren sus logros. Hay buenas razones para pensar que, desde posiciones políticas de izquierdas, estos procesos de reforma y modernización administrativas son una buena oportunidad para profundizar en nuestras actualmente maltrechas democracias, haciéndolas más igualitarias y participativas, pero, sobre todo, son una buena oportunidad para hacerlas más justas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1994.
— *Organización Administrativa*, Tecnos, Madrid, 1984.
- BELTRAN, M.: «Las Administraciones Públicas», en Javier TUSELL, Emilio LAMO DE ESPINOSA y Rafael PARDO (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza, Madrid, 1996.
- BOBBIO, N.: «La crisis de la democracia y la lección de sus clásicos», en N. BOBBIO, G. PONTARA y S. VECA, *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.
- CHEVALIER, J.: *Scienze amministrative*, Presses Universitaires de France, París, 1986.
- CROZIER, M.: *La posición del estado ante los otros actores*, en GAPP, n.º 2, 1995.
- ECHEVARRÍA, K., y LOSADA, C.: *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.
- FARAZMAND, A. (ed.): *Handbook of Bureaucracy*, Marcel Dekker, Inc., Nueva York, 1994.
- FERRI, J.: «Las Administraciones Públicas», en P. ROMÁN, (coord.), *Sistema Político Español*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.
- GIANNINI, M. S.: *El poder público. Estados y Administraciones Públicas*, Cívitas, Madrid, 1991.
- HEPER, M. (ed.): *The State and Public Bureaucracies. A Comparative Perspective*, Greenwood Press, Westport, 1987.
- HUGHES, E.: *Public Management and Administration*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas», en RVAP, n.º 32, 1992.
- KINGDOM, J. E.: *The Civil Service in liberal Democracies. An Introduction Survey*, Routledge, Londres, 1990.
- MAYNTZ, R.: *Sociología de la Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1985.
- MÉNY, Y.: *Politique comparée. Les démocraties: États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA*, Montchrestien (col. Domat Politique), París, 1988.
- MÉNY, Y., y WRIGHT, V. (coords.): *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- OCDE: *La Administración al servicio del público*, MAP, Madrid, 1991.
- OFFE, C.: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.
- OLÍAS DE LIMA, B. (coord.): *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Ed. Complutense, Madrid, 1995.
- PANEBIANCO, A.: «Las burocracias públicas», en G. PASQUINO y otros, *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988.
- PAJEJO Alfonso, L.: *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP, Madrid, 1995.
- PETERS, B. G.: *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bolonia, 1991.
- Política y Sociedad*, n.º 13/1993, Monográfico sobre «Modernización de la Administración Pública».
- QUERMONNE, J. L.: *L'organització administrativa de l'Estat*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1993.

- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A. (dir.): *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, 1995.
- ROWAT, C. (ed.): *Public Administration in Developed Democracies. A Comparative Study*, Marcel Dekker, Inc., Nueva York, 1988.
- SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA: *Cap a una Administració pública més eficaç. Recull de ponències de les jornades Tendències i Evolució de l'Administració Pública en el món occidental: recerca d'una major eficàcia*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1994.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1989.
- WEBER, M.: *Economía y Sociedad*, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- ZILLER, J.: *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douce*, Montchrestien (col. Domat Droit public), París, 1993.

4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ANTONI FERNÁNDEZ

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Un nuevo enfoque. 1. Crecimiento de los aparatos estatales y del gasto público. 2. Multiplicación de las regulaciones y normas gubernamentales. 3. Confusión de los límites entre público y privado. 4. La eficacia gubernamental como fuente de legitimidad. — II. Origen de los estudios de políticas públicas. — III. ¿Qué son las políticas públicas? — IV. Enfoque y teorías. 1. Los modelos racionales. El *policy analysis*. 2. El incrementalismo. 3. La elección racional. La escuela del *public choice*. 4. El análisis de políticas públicas. — V. Las fases del proceso de las políticas públicas. 1. La aparición de los problemas públicos y su entrada en la agenda. 2. Formulación de las alternativas. 3. La toma de decisiones. A) La decisión racional. B) La decisión no sinóptica. 4. La implementación. A) El enfoque *top down*. B) El enfoque *bottom up*. C) El papel de la burocracia. 5. La evaluación. — VI. Terminación y sucesión de políticas. Bibliografía.

I. UN NUEVO ENFOQUE

Durante los últimos años hemos asistido al desarrollo de un nuevo enfoque en el estudio de la Administración pública y de las actividades de los gobiernos, al que de forma genérica se ha llamado estudio de las políticas públicas. Este nuevo enfoque, nacido con un marcado carácter interdisciplinar, pretende superar las limitaciones de los tradicionales estudios administrativos, que asumen como incontestable el mito weberiano de una burocracia puramente ejecutiva y políticamente neutral, y se centran en la descripción de las estructuras político-administrativas y de los procedimientos, sin prestar atención ni al análisis de los resultados de la acción gubernamental, ni a la explicación de la compleja naturaleza del proceso de formulación y ejecución de las decisiones que afectan a los asuntos públicos.

Hasta fechas recientes, la ciencia política no había mostrado un gran interés por los estudios de políticas públicas. Para la vieja ciencia política el centro de atención lo constituían las estructuras gubernamentales y las instituciones, mientras que la nueva ciencia política se ha centrado en el estudio del comportamiento y la cultura políticas, los partidos y los grupos de interés (Dye, 1992). En ambos casos, el sistema político mantenía sin revelar tanto el contenido de la «caja negra», como los mecanismos mediante los cuales los problemas públicos generan procesos decisivos por parte de las autoridades gubernamentales. En buena parte el estudio de las políticas públicas tiene que ver precisamente con la «caja negra» del modelo del sistema político de Easton (Ham y Hill, 1984).

La utilidad del nuevo enfoque se ve reforzada por la necesidad de superar las limitaciones del instrumental analítico de los estudios administrativos, creado en su origen

para la descripción de los Estados liberales, pero cuya obsolescencia se pone de manifiesto cuando se pretende abordar el estudio de los sistemas políticos de los países occidentales, profundamente transformados por el desarrollo del Estado de bienestar, tanto en la naturaleza de sus actividades, como en la base misma de su legitimidad.

A pesar de la existencia de diferentes modelos de Estado de bienestar, podemos identificar una serie de elementos comunes a todos los Estados occidentales desarrollados, cuya suma contribuye a dar solidez a la tesis de la necesidad de superar un cierto déficit descriptivo (Subirats, 1989), acerca del funcionamiento y rendimiento de los sistemas políticos contemporáneos. Veamos a continuación los argumentos que apuntan en esa dirección.

1. CRECIMIENTO DE LOS APARATOS ESTATALES Y DEL GASTO PÚBLICO

De entrada, el dato más relevante lo constituye el crecimiento, tanto cuantitativo, como cualitativo, de la acción estatal y gubernamental, que tiene su mejor indicador en el porcentaje del gasto público sobre el PIB, que en 1995 alcanzó en los países de la OCDE una media del 41,5 por 100 (OCDE, 1995) —el porcentaje español era del 45,6 por 100 en 1994—, siendo destacable que, a pesar de registrar una ligera inclinación a la baja en los últimos años, el nivel de los gastos estatales en los países desarrollados se ha resistido a cualquier intento de introducir reducciones de importancia. Buena parte del desembolso público se destina al mantenimiento de grandes y costosos programas sanitarios, educativos, de infraestructuras y de vivienda, que son la razón de ser del Estado de bienestar. Si tenemos en cuenta no sólo la envergadura del gasto, sino también su distribución, se puede concluir que el Estado ha pasado de situar el énfasis de su función en asegurar el orden interno y externo y la capacidad de acción del sistema político y administrativo, a consagrar su atención preferente, y la mayor parte de sus recursos, a la prestación de servicios y la conducción del desarrollo social.

Por otra parte, los cambios han afectado a las mismas estructuras estatales, que han crecido y se han diversificado, con el consecuente aumento de funcionarios y empleados públicos, para poder hacer frente a las nuevas tareas regulativas y de suministro de bienes y servicios a la población.

2. MULTIPLICACIÓN DE LAS REGULACIONES Y NORMAS GUBERNAMENTALES

El crecimiento de la actividad estatal no se ha centrado exclusivamente en la provisión de servicios: también se ha manifestado en forma de ampliación de su campo de acción mediante la regulación de aspectos cada vez más diversos de la vida social y económica; el resultado ha sido la creciente proliferación de normas a todos los niveles, de la que dan fe los gruesos volúmenes de normativas y legislación que aparecen cada año como producto de la actividad, tanto de gobiernos como de parlamentos, y que constituyen una verdadera maraña administrativa, de notable dificultad de ejecución y control, reflejo de la creciente complejidad y fragmentación de las sociedades contemporáneas, fenómeno que ha conducido a algu-



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
2000. VENTUROSO

nos autores a hablar de la ingobernabilidad de los sistemas políticos democráticos (Freddi, 1989).

3. CONFUSIÓN DE LOS LÍMITES ENTRE PÚBLICO Y PRIVADO

La extensión material del Estado se ha visto acompañada de la aparición de nuevas formas de relación entre sociedad y poderes públicos. Ambos se han vuelto interdependientes y se penetran mutuamente. Los límites entre lo público y lo privado, antaño nítidos, como si se tratara de dos mundos opuestos, se tornan ahora borrosos e imprecisos. La consecuencia es que el Estado continúa siendo un actor central dentro del sistema político, pero el pluralismo y la interacción entre los diferentes actores sociales y políticos definen los procesos de decisión, con independencia de los formalismos normativos, configurando un marco dentro del cual la tradicional supremacía del Estado frente a la sociedad se encuentra limitada por la necesaria colaboración entre agentes públicos y privados.

4. LA EFICACIA GUBERNAMENTAL COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD

La capacidad de los gobiernos para resolver los problemas públicos, es decir, su eficacia, se ha convertido, junto con el grado de respuesta al control popular, en la cuestión «más sobresaliente sobre la política gubernamental» (Lindblom, 1991). En efecto, la eficacia de los gobiernos es, cada vez en mayor medida, una de sus fuentes de legitimidad, cuya materialización se hace tanto más difícil a medida que se enfrentan a problemas complejidad creciente.

A los gobiernos se les juzga por su rendimiento, por su capacidad para resolver los problemas públicos y conducir la sociedad hacia niveles de mayor bienestar y desarrollo económico. La democracia, con sus elecciones competitivas, contribuye a estimular a los políticos para que trabajen en esa dirección, aunque, en la práctica, observamos cómo gobiernos que disponen de amplios recursos y autoridad se ven incapaces de resolver con éxito problemas sobre los que existe una fuerte demanda de acción pública, como el tráfico de estupefacientes, la criminalidad urbana, el deterioro medioambiental o la baja calidad de muchos servicios públicos y tantos otros que son motivo de debate político y ciudadano. Fracaso que plantea interrogantes, a cuya respuesta puede contribuir la incorporación del nuevo enfoque de políticas públicas a los estudios sobre administración pública.

En resumen, se hace a los gobiernos responsables en un número creciente de campos de actividad, cosa que las élites políticas aceptan de buena gana, pero la consecuencia es que en las sociedades democráticas los gobiernos se encuentran sometidos a la presión de demandas que crecen sin cesar, hasta suponer una auténtica sobrecarga sobre su capacidad efectiva de acción, contra la que difícilmente nada pueden hacer, ya que, por motivos derivados de la competencia electoral, los políticos se ven obligados a elevar de forma permanente el umbral de las expectativas de los electores. El debate sobre los límites de la acción gubernamental obedece, junto a motivaciones ideológicas, a esta constatación.

II. ORIGEN DE LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios de políticas públicas aparecen originalmente en los Estados Unidos, donde se produce una doble conjunción favorable que permite el desarrollo de una atención científica a los problemas administrativos, con finalidad preferentemente instrumental. En primer lugar, se trata de un país que cuenta con una administración que se ha estructurado y profesionalizado en fecha tardía, a fines del siglo XIX, tras la reformas llevadas a cabo de acuerdo con las teorías del profesor y más tarde presidente W. Wilson, en cuya obra *The Study of Administration* (1887) se muestra partidario de la creación de una doctrina científica aplicable a la administración y defiende la estricta separación entre el ámbito político-decisional y el burocrático-ejecutivo, en oposición al modelo administrativo norteamericano basado en el *spoil system*, anterior a la *Pendleton Act* (1883), caracterizado por la politización de la administración y el amateurismo de sus empleados, nombrados y cesados en función de sus fidelidades políticas, antes que de su capacidad profesional.

En segundo lugar, el desarrollo de este nuevo modelo de administración coincide, en los Estados Unidos, con el éxito de las grandes empresas fordistas y de los principios del taylorismo, en un ambiente marcado por la confianza en la capacidad de la razón técnica para la resolución de los problemas de la sociedad, situación que facilitará tras la Segunda Guerra Mundial la aparición de estudios que parten del principio de la necesidad de la aplicación de la racionalidad científico-técnica a la resolución de los problemas gubernamentales. En el desarrollo de esta orientación tienen un papel destacado instituciones como la Rand Corporation, dependiente de la Aviación norteamericana, desde la que se contribuye al desarrollo de una nueva disciplina, el *policy analysis*, que en sus estudios de las políticas gubernamentales utiliza un enfoque multidisciplinar que incluye los estudios coste beneficio, teoría de juegos, cibernética y econometría entre otros.

Entre los pioneros del nuevo enfoque se encuentran politólogos destacados como Harold D. Laswell, quien reclamaba en los años cincuenta (Laswell, 1951) la reorientación de la ciencia política hacia los estudios de políticas públicas. Pero el impulso definitivo se produce en los años sesenta, cuando las sucesivas administraciones demócratas de los presidentes Kennedy y Johnson, ponen en marcha ambiciosos programas sociales, sanitarios y educativos e incorporan a la administración federal a numerosos analistas y académicos, encargados de la formulación y control de la eficacia de los nuevos programas (Boix, 1991).

Fuera de los Estados Unidos el proceso de integración de los estudios de políticas públicas dentro del campo académico y su conversión en referente para la acción gubernamental ha sido más lento, aunque, finalmente, se ha abierto paso, primero en el Reino Unido, y después en países continentales como Francia e Italia. En el caso español sólo en fecha muy reciente han aparecido materias relacionadas con este campo en los planes de estudio universitarios, y aún resulta escaso el trabajo de los analistas de políticas dentro de una administración pública, dominada por la tradición jurdicista, y necesitada, de una profunda modernización.

III. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Los investigadores no han llegado todavía a un acuerdo acerca de la definición de su objeto de estudio, dificultad inicial que en los países de lenguas latinas se ve

ampliada por un problema terminológico (Regognini, 1991). Así, mientras que los anglosajones distinguen entre *politics* y *policies*, y usan la primera expresión para referirse a la política entendida como construcción del consenso y lucha por el poder, mientras la segunda se utiliza para denominar las actividades gubernamentales más concretas en campos específicos como serían la sanidad, la defensa o la educación universitaria, en las lenguas de origen latino existe un solo término para referirse al conjunto de todas estas actividades, dificultad que se ha querido subsanar con la traducción de la expresión *policy* por política pública.

En general, la lengua corriente hace uso del término políticas en un sentido muy amplio. Así, tanto se utiliza para referirse a un campo de actividad como la política social o la política exterior, como para expresar un propósito político muy concreto («reducir el déficit presupuestario»), una decisión gubernamental («ampliar las ayudas a la flota pesquera»), un programa de acción («el Plan Hidrológico Nacional») o los resultados obtenidos por un determinado programa o ley (Hogwood y Gunn, 1991). A esta amplitud de uso se corresponde también un elevado número de definiciones académicas, las suficientes como para que haya autores que sostengan que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que emplear el tiempo en intentar su definición (Wildawsky, 1979). Una de las definiciones más al uso es la que dice que una política pública es «el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental» (Thoenig y Meny, 1992), mientras otras mantienen que es «un programa proyectado de valores, fines y prácticas (Laswell y Kaplan, citado por Dye, 1992). La definición más amplia de las que se encuentran en circulación es la formulada por Dye, para quien «política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer» (Dye, 1992), que supone situar en un mismo plano tanto la acción gubernamental, como la inacción, desde la hipótesis de que ésta última puede alcanzar un impacto sobre la sociedad tan importante como el de la primera. La coincidencia se produce al señalar todas las definiciones la necesidad de la presencia de una autoridad gubernamental para que podamos afirmar que estamos frente a una política pública.

No se agotan aquí las dificultades iniciales; todavía debemos añadir que una política pública no es un fenómeno objetivo de perfiles claros y definidos, su existencia debe ser puesta de relieve como fruto de la investigación en el plano empírico, mediante la identificación de sus elementos constitutivos, sean estos declaraciones de intenciones, programas, decisiones a cargo de uno o varios actores públicos, resultados (*outputs*) y consecuencias (*outcomes*), a lo largo de un cierto período de tiempo. De la definición que se utilice como marco conceptual, dependerá en buena parte que tal o cual acto, símbolo, decisión o «no decisión» sean aceptadas por el investigador como constitutivas de una política pública singularizable, en un contexto marcado por la interacción entre políticas distintas, que se afectan y condicionan mutuamente, con los problemas que ello plantea a cualquier intento de aislar el objeto de estudio.

IV. ENFOQUES Y TEORÍAS

El pluralismo de las definiciones se complementa con un no menos importante número de escuelas en el plano teórico y metodológico, por lo que resulta

útil estudiar como los diferentes enfoques se articulan a lo largo de dos grandes ejes, uno el que afecta a la finalidad, otro el que se refiere al método empleado (Regonini, 1991). La primera gran división es la que afecta a quienes se muestran partidarios del estudio de las políticas con finalidades prescriptivas, frente a quienes mantienen la preeminencia de un enfoque explicativo. Los primeros aceptan para su disciplina el título de *policy analysis*, mientras los segundos hacen lo propio con el de *policy sciences*; al añadir la variable metodológica la distinción se acentúa y se estructuran cuatro diferentes enfoques de los estudios de las políticas públicas.

CUADRO N.º 1

Matriz método/finalidad: cuatro enfoques para el estudio de las políticas públicas

		MÉTODO	
		DEDUCTIVO	INDUCTIVO
FINALIDAD	PRESCRIPTIVA	<i>Policy analysis</i>	Incrementalismo
	DESCRIPTIVA	Elección racional	Análisis de políticas públicas

FUENTE: Gloria Regonini, 1986.

1. LOS MODELOS RACIONALES. EL *POLICY ANALYSIS*

Bajo el título de *policy analysis* se inscribe un conjunto de instrumentos y técnicas que tienen como objetivo determinar la alternativa más adecuada en cada caso para hacer posible la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública (Boix, 1991). Su finalidad, eminentemente instrumental, no es otra que la de hallar la óptima solución a cada problema público, mediante esquemas analíticos técnicos racionales deudores de la economía del bienestar y que se pretenden políticamente neutros. El *policy analysis* alcanzó un momento de esplendor cuando en los años sesenta la administración norteamericana, dentro de los programas de la *Great Society* incorporó nuevas técnicas de gestión, entre las que destaca el presupuesto por programas o PPBS (1965), antes experimentado en el Departamento de Defensa. Sin embargo, pronto este eficientismo tecnocrático demostró sus limitaciones y la imposibilidad de encontrar soluciones de tipo científico a los males sociales. La acumulación de decepciones, como el mismo fracaso que supuso la puesta en práctica del PPBS o del programa de erradicación de la pobreza a través de la intervención pública, determinaron un cierto retroceso de la influencia del *policy analysis*, que ha dado argumentos a los partidarios de incluir en el estudio de las políticas públicas la complejidad de las relaciones organizativas, las condiciones de incertidumbre en que deben ser tomadas muchas decisiones y la necesidad de aprendizaje continuo basado en la experiencia.

2. EL INCREMENTALISMO

El incrementalismo aparece como una alternativa que se postula capaz de evitar los errores de los modelos que se amparan en los principios sinópticos del *rational problem solving*. Charles E. Lindblom es el principal inspirador de esta corriente; en su opinión los modelos racionales no tienen relevancia empírica y no reflejan en absoluto la forma en que los decisores públicos y el resto de actores comprometidos en el proceso político actúan de hecho, sometidos a límites de tiempo, información y recursos, mientras, simultáneamente, interaccionan entre sí en un espesa trama llena de conflictos, acuerdos y negociaciones, en la que cada cual reivindica su propio interés, lejos de las proposiciones sobre el interés general, propias de la economía del bienestar, y todo ello con el paradójico efecto de que, finalmente, cada uno de los actores consigue un resultado más ajustado a sus intereses (*partisan mutual adjustment*), partiendo siempre de ajustes incrementales sobre decisiones tomadas anteriormente. De acuerdo con este enfoque las decisiones se adoptan siguiendo un modelo pragmático que tiene como fin el «salir del paso» (*muddling through*), más que obtener una solución global. Desde este punto de vista la mejor comprensión de un problema de política pública es la que proporcionan las comparaciones sucesivas de las políticas y decisiones previas, con la finalidad de modificarlas (*disjointed incrementalism*). Lindblom completa el círculo con la propuesta de un estilo de gobierno incrementalista, como propio de las democracias pluralistas.

Los estudios de Wildawsky (1979) sobre el proceso de formulación del presupuesto norteamericano, han dado prueba del poder explicativo del incrementalismo, al poner de manifiesto que el principal factor que determina el presupuesto de un año dado es el presupuesto del año anterior, como consecuencia de que todos los departamentos de la administración presionan para conseguir aumentos porcentuales de su previsión de gastos, tomando como base de partida la cantidad con que contaron el año precedente.

Las críticas al incrementalismo como modelo de análisis y de estilo de decisión política pronto remarcaron lo que éste suponía de renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones, así como su conservadurismo, ya que una política basada en pequeños cambios incrementales, obtenidos como consecuencia de la interacción entre los diferentes actores que participan en el juego político, cerraría el paso a los cambios en profundidad, mediante políticas que atacasen de forma decisiva los orígenes de los problemas en vez de sus efectos.

Más adelante Lindblom, en respuesta a sus críticos, matizó sus propias propuestas para admitir la posibilidad de que la racionalidad determine en cierta medida las grandes decisiones, mientras el día a día queda circunscrito a los pequeños cambios incrementales.

3. LA ELECCIÓN RACIONAL. LA ESCUELA DEL *PUBLIC CHOICE*

De finalidades explicativas y método deductivo el *public choice* mantiene sólo una aparente similitud con el *policy analysis*. Aunque ambos suponen un intento de aplicar al estudio de las políticas públicas principios surgidos del campo de la cien-

cia económica, se diferencian de forma notable desde el momento que el presupuesto básico del que parten los teóricos de la elección racional mantiene la imposibilidad de que pueda existir una función del bienestar social, como sostienen los inspiradores de la economía del bienestar. Para el *public choice*, el mundo de la política no tiene reglas diferentes al de la economía, donde los individuos libres maximizan su utilidad a través de elecciones en el mercado, que tienen como fin la satisfacción de sus expectativas personales, pero en ningún modo las de un hipotético interés público. Del mismo modo en el terreno de la actividad pública, los actores, sean estos políticos, funcionarios o electores, se atendrán al principio de utilidad y actuarán como lo hacen en el mercado empresarios y consumidores, con el único objetivo de maximizar su utilidad, tal y como sugiere Downs en su *Teoría económica de la democracia* (1957).

Otros presupuestos de partida son la distinción entre bienes públicos y privados, y el problema que supone la falta de costes de los primeros a la hora de controlar y repartir sus externalidades, así como la dificultad de la asignación de los recursos, que centra los trabajos de Olson sobre la *Lógica de la acción colectiva* (1965), en los que pretende demostrar cómo se pueden beneficiar del uso de los bienes públicos, sin el peaje de contrapartidas, los individuos que estén dispuestos a actuar como *free-riders* dentro de las grandes organizaciones, tal y como hace el trabajador no sindicado que igualmente participa de los beneficios conseguidos por el sindicato.

La transformación de las instituciones políticas para que respondan mejor a las preferencias expresadas por los individuos es uno de los objetivos de la escuela del *public choice*, ya que tanto políticos como funcionarios atienden más a sus respectivos intereses para ser reelegidos o aumentar su poder a través de la ampliación de los programas públicos, que a la ejecución de las preferencias cambiantes expresadas por los electores. Incluso cuando los políticos desean satisfacer las demandas, la falta de información sobre los deseos de los electores les impide tomar las decisiones adecuadas.

Un ejemplo de las soluciones del *public choice* aplicada a una política pública sería la propuesta de sustituir las regulaciones legales que intentan reducir la contaminación industrial, mediante obligaciones impuestas a las empresas, que son difíciles de controlar e incluso burladas por los grupos de presión más eficaces, por otros sistemas basados en el mercado, que sin necesidad de un control estatal exhaustivo permitirían que las plantas polucionantes internalizasen la contaminación como un coste de producción más, en vez de convertirla en una externalidad cuyo coste soportan otros, como ahora sucede. Una primera posible solución sería la creación de un «impuesto verde» que pagarían quienes polucionen, por un valor proporcional a la contaminación producida. Un impuesto de esta naturaleza constituiría un eficaz estímulo a las empresas para que redujeran la polución emitida y, por tanto, sus costes. Una segunda propuesta consistiría en fijar niveles máximos de polución, por ejemplo de SO₂, y repartir entre las empresas derechos de polución que éstas pueden utilizar o reducir sus emisiones mediante el empleo de tecnologías más limpias y venderlos a otras, sin que por ello el volumen máximo de contaminación fijado sea superado. Este sistema constituiría un estímulo a la innovación en tecnologías no contaminantes por parte de las empresas, sin necesidad de recurrir a grandes dispositivos burocráticos de control (Dye, 1992).

4. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se trata del enfoque más cercano a la ciencia política. De finalidades explicativas y método inductivo, la incorporación de variables sistémicas de tipo político y socioeconómico constituye uno de sus elementos característicos y diferenciales.

Hasta ahora, el análisis de políticas públicas se ha desarrollado siguiendo dos caminos diferentes; mientras un grupo de investigadores, entre los que figuran T. Lowi y Dye, ha puesto el énfasis en el análisis de los contenidos, *outputs* y determinantes de las políticas públicas, un segundo grupo (Jones, Thoenig) ha centrado sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas y prestado una atención preferente al papel de los diferentes actores y estilos decisorios. A continuación veremos ambos enfoques aunque merecerá un espacio más amplio el del análisis de las políticas públicas desde el punto de vista del proceso.

Entre los cultivadores del estudio de los contenidos destaca T. Lowi, quien, frente a la visión tradicional que afirma que las políticas son el resultado de las acción de las élites y de la estructura del sistema político (*politics determine policies*), sostiene que son las políticas las que determinan la política (*policy determines politics*), de manera que son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos. De acuerdo con esta visión cada política crea su propio centro de poder, una «arena» que tiende a desarrollar su propia estructura y su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo (Lowi, 1964). Los miembros de una arena, aunque divididos por el conflicto de intereses que les enfrenta, se reconocen mutuamente legitimidad y procuran, para garantizar la supervivencia de la misma «arena», impedir su excesivo crecimiento, limitar la ampliación a nuevos miembros, y, también, que ésta sea opaca al exterior, mostrándose al mismo tiempo tendencialmente proclives al consenso.

La tipología que propone Lowi se organiza en torno a dos grandes variables, que son el mayor o menor contenido coercitivo de la política y el grado de concentración de la amenaza coercitiva, como puede observarse en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 2
Tipología de políticas públicas

		LA COERCIÓN SE EJERCE	
		DIRECTAMENTE SOBRE EL INDIVIDUO	INDIRECTAMENTE, SOBRE EL ENTORNO
LA COERCIÓN ES	INDIRECTA, SUAVE	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	DIRECTA, INMEDIATA	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

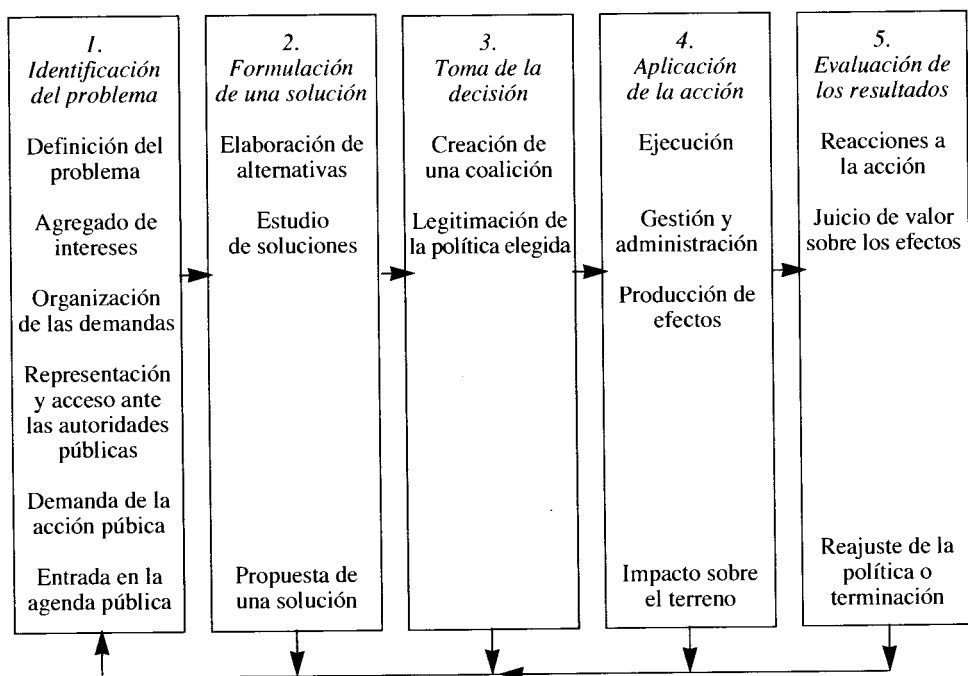
De acuerdo con este esquema, las políticas distributivas, que se limitan a otorgar recursos colectivos a la sociedad, son las menos conflictivas y de mayor contenido técnico. Cuando se otorga un permiso o licencia a un individuo particular al que se reconoce este derecho, nos encontramos ante una política de este tipo. En sentido contrario, las políticas reglamentarias se deciden en una «arena» donde está

presente el enfrentamiento, donde las preferencias de cada uno de los actores implicados se expresa con fuerza, ya que se ven afectados por el sentido de las normas que se aprueban. El Código de Circulación o el Código Penal son ejemplos clásicos. Todavía más conflictivas son las políticas redistributivas a través de las cuales se dictan los criterios de acceso de determinados grupos de individuos al disfrute de ciertas ventajas: los actores en liza no son los individuos, sino los grupos de interés. La seguridad social es un buen ejemplo de este tipo de política. Por último, nos encontramos con las políticas constitutivas, mediante las cuales se definen las reglas del juego político: en estas los actores predominantes son los partidos.

Aunque el análisis en función del contenido posee una indudable fuerza explicativa, debemos aceptar que una política no es aislable de su proceso, ambos son las caras de una misma moneda, de ahí la necesidad de disponer de un modelo analítico que nos permita aislar para el estudio cada parte del proceso sin perder de vista el todo. El esquema propuesto por Jones (Jones, 1984), reduce el proceso a cinco fases:

CUADRO N.º 3

Proceso de las políticas públicas (Adaptado de Jones, 1984 y Meny y Thoenig, 1992)



Aunque en apariencia cerrado, este esquema posee la ventaja de que no presupone un comportamiento lineal. El proceso es un elemento vivo, y aun contradic-

torio, donde las fases no se preceden entre sí según un orden predeterminado, ni la existencia de un estadio condiciona la aparición del siguiente. Del mismo modo que muchas políticas no pasan de la fase de formulación, otras se redefinen sobre la marcha, en función de sus mismos resultados y del juego libre de los actores que intervienen a lo largo del proceso y contribuyen a su modelación cambiante de acuerdo con situaciones e intereses. Dentro de este esquema siempre es posible volver atrás o saltar hacia adelante.

Para cada una de estas fases el *Policy Analysis*, desde una visión prescriptiva, propone al analista el uso de una metodología basada en la utilización de cinco tipos de análisis (Dunn, 1994): definición, predicción, prescripción, descripción y evaluación que, una vez aplicados al contexto del proceso, se convierten en:

El resultado ha de consistir en la creación de un conocimiento que sea de utilidad directa para los responsables gubernamentales, implicados en la política estudiada, y que contribuya por tanto a perfeccionar su juicio, decisiones y acciones.

CUADRO N.º 4

<i>Fase del proceso</i>	<i>Tipo de análisis</i>
1. Identificación del problema y entrada en la agenda	Estructuración del problema o definición
2. Formulación de alternativas	Anticipación de los efectos de las diferentes alternativas o predicción
3. Decisión	Recomendación o prescripción
4. Implementación	Monitorización o descripción
5. Evaluación	Evaluación

FUENTE: Elaborado a partir de Dunn, 1994.

V. LAS FASES DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La compartimentación del proceso de las políticas públicas para su estudio debe ser aceptada con precauciones, debido a que puede conducir, de forma equívoca, a imaginar que las políticas públicas se desarrollan como en el modelo analítico, a través de una sucesión ordenada de fases lógicas y perfectamente delimitadas, válidas en sí mismas, cuando en la realidad lo que aparece es una confusión permanente de fases, límites e interrelaciones entre políticas (Lindblom, 1991). Sin embargo, una vez asumida la advertencia, el desarrollo por separado de cada una de las fases del proceso ayuda a su mejor comprensión.

1. LA APARICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y SU ENTRADA EN LA AGENDA

Contra la creencia popular de que los problemas públicos son evidentes por sí mismos, y que no cabe otra opción que asumir su existencia y tomar las decisiones oportunas, desde el análisis de políticas públicas cabe afirmar que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real. Para que una situación trascienda sus límites iniciales de asunto privado o de simple hecho, y se convierta en un problema de política pública, es necesario que se produzcan determinadas condiciones, que no siempre se alcanzan.

De hecho, no todos los problemas se convierten en problemas públicos, y no todos los problemas públicos alcanzan la categoría de temas (*issues*) en torno a los cuales se desata un proceso que puede culminar en decisiones públicas. Estas afirmaciones plantean el desafío de descubrir por qué determinadas cuestiones sociales se convierten en un asunto público, mientras otras no, o por qué la transformación de una situación de hecho en problema público no depende siempre de su grado de gravedad objetiva.

Sirva como ejemplo la baja natalidad observada por la población española desde hace años que, con 1,3 hijos por mujer, se sitúa en la cola de Europa, sin que por ello este hecho objetivo se haya convertido, por el momento, en un problema de política pública, ni forme parte, en consecuencia, de las prioridades gubernamentales, que figuran en la llamada agenda pública, cuya formación constituye un elemento esencial en esta fase del proceso. En la agenda pública se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública (Cobb y Elder, 1984). La agenda no es un documento formal de tipo programático, ni presupone la existencia de una jerarquía en los problemas, como tampoco asegura que a la inclusión de un problema se suceda de forma inevitable una decisión o que este permanezca largo tiempo en ella, ya que el propio dinamismo de la vida política tiene como consecuencia la entrada de unos temas y la salida de otros, como hecho natural. Que un problema consiga alcanzar el grado superior que consiste en su inscripción en la agenda pública significa que ha conseguido superar a guardianes de la agenda pública (*agenda setters*), que como los grupos de interés, los mismos gobiernos, las burocracias y los partidos políticos, trabajan para que unos temas (*issues*) alcancen la agenda y otros no.

Significa también que el asunto ha adquirido algunas cualidades que han hecho imparable su aparición dentro de la agenda, que según Hogwood y Gunn (1991) son:

- Ha alcanzado proporciones de crisis.
- Ha adquirido una cierta particularidad.
- Tiene aspectos emotivos.
- Parece tener un amplio impacto.
- Toca asuntos vinculados al poder y la legitimidad, de alto contenido simbólico.
- Es un tema de moda.

En determinados momentos una coyuntura específica puede suponer una oportunidad de entrada en la agenda cuando aparecen las denominadas *policy windows*,

ventanas de entrada que permanecen abiertas durante un corto período de tiempo. Esto es lo que puede ocurrir cuando se produce un cambio de gobierno (Cobb y Elder, 1984). Del mismo modo, los problemas tienden a entrar en forma de familias, donde la inclusión de un problema arrastra a otros de naturaleza similar.

Se debe a Cobb y Elder la distinción entre «agenda sistémica» y «agenda institucional»; la primera comprende el conjunto de temas que la sociedad considera que merecen la atención de los poderes públicos y pertenecen al ámbito de la jurisdicción legítima del poder gubernamental existente; tiene un carácter coyuntural. La segunda está formada por los temas de los que de forma regular se ocupa el gobierno, a través del trabajo permanente de las instituciones políticas y administrativas; su tendencia es a crecer y a perpetuarse, a menos que una situación de crisis consiga que se produzca un reajuste. El continuo crecimiento de la agenda institucional, del que la estructura de los presupuestos públicos es un buen ejemplo, puede ocasionar una sobrecarga del sistema político, con gobiernos sometidos a presiones adicionales para resolver problemas difíciles y sin los suficientes recursos para ello al que se aludía al principio del capítulo (Hogwood y Gunn, 1991).

Tan importante como la entrada y permanencia de un problema en la agenda pública es su definición. Existe un juego de intereses cruzados de actores y grupos que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como problemas y, sobre todo, como serán definidos. No se trata de una cuestión secundaria puesto que la definición condiciona el tipo de solución a aplicar. Así, no será igual que se defina el problema de la congestión en los centros de las grandes ciudades como una situación derivada de la falta de espacio suficiente para los automóviles, o que se defina como producto de un excesivo número de vehículos rodando por las calles. La primera puede llegar a suponer la construcción de mayor número de aparcamientos en el centro y el ensanche de las vías de circulación existentes, mientras la segunda puede determinar el inicio de una política de limitación del estacionamiento y de los accesos, y de creación de zonas peatonales. Comerciantes, vecinos, conductores habituales, asociaciones de peatones o fabricantes de automóviles pueden discrepar en cuanto a la definición del problema y tratar de que ésta atienda a sus valores, criterios e intereses. Como no se escapa, se da una situación de desigualdad entre los actores: mientras unos actúan bajo la cobertura de fuertes organizaciones, disponen de medios económicos y fácil acceso a los medios de comunicación, otros deben actuar desde posiciones más débiles (Lindblom, 1991).

Definir una situación como problema de política pública supone la formulación de su hipotética solución. Un problema puede no dejar de ser más que un hecho lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas, elemento este último de gran valor, puesto que el desarrollo técnico permite la aceptación como problemas de situaciones antes irresolubles, así como la redefinición de problemas ya existentes (Hogwood y Gunn, 1991) y aún incluso la aparición de nuevos problemas gracias a que se dispone de su solución.

Los «empresarios de políticas», individuos que actúan dentro de los grupos o contribuyen a su formación, tienen un papel específico durante este proceso como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de la opinión necesaria para que los problemas alcancen dimensión pública de acuerdo con una determinada definición afín a sus intereses.

2. FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS

Formular significa idear un plan, un método o prescripción para la acción. Cuando una situación ha alcanzado la categoría de problema de política pública la decisión de actuar requiere, como paso previo, el estudio de las diferentes alternativas posibles y el cálculo de sus consecuencias y costes. Se trata de un trabajo de prospectiva a través del cual se pretende conocer de antemano las posibles consecuencias de la aplicación de una u otra política; de hecho cualquier política pública «encubre una teoría del cambio social» (Thoenig y Meny, 1992), es decir, una hipótesis previa acerca del impacto futuro que su existencia tendrá sobre la realidad.

Durante esta fase adquiere una particular relevancia el papel de los expertos, asesores, funcionarios con altas cualificaciones técnicas y analistas de empresas e instituciones de investigación, que se esfuerzan en la tarea, siempre difícil, de proyectar sobre el futuro las consecuencias de los actos presentes. La tarea de formulación que realizan puede adquirir «tres principales formas: proyecciones, predicciones y conjeturas» (Dunn, 1994). Los argumentos utilizados para sostener cada una de estas formas difieren entre sí. Las proyecciones son pronósticos que se basan en la extrapolación de tendencias presentes o históricas, a partir de datos presentados en forma de series temporales lineales; las predicciones se basan en la aceptación de teorías, proposiciones y analogías, que explican tanto las causas como las consecuencias; les corresponde el uso de técnicas como el análisis *input-output*, análisis de regresión, estimación de intervalos y análisis de correlación; por último, las conjeturas adoptan la forma de juicios de los expertos acerca del futuro de la sociedad y sus argumentos son de tipo intuitivo e incluso motivacional, de acuerdo con sus valores y objetivos; a ésta le corresponde técnicas como el método Delphi, el *brainstorming* y la de construcción de escenarios. La relevancia que adquieren los técnicos durante esta fase obliga a plantear el problema de la relación entre los analistas de políticas y los políticos. En general, el analista tiende a trabajar sobre criterios que persiguen bien la eficiencia económica agregada (modelos racionales) bien la optimización individual (elección pública), pero ignoran los problemas de distribución de costes y beneficios, mientras que para el político ése es el dato de mayor interés, ya que contempla a los ciudadanos como potenciales electores a los que debe contentar, puesto que de ellos depende su reelección (Behn, 1986) y, en consecuencia, no puede ser indiferente a los efectos de las políticas sobre los colectivos que constituyen su base electoral y a los que desea contentar, de ahí que sea corriente la formulación de políticas con beneficios muy concentrados, aunque ineficientes a nivel agregado, pero con costes ampliamente distribuidos.

La superación de esta contradicción entre puntos de vista se consigue mediante la incorporación por parte del analista del criterio de factibilidad política (Meltzer, 1972), de acuerdo con lo cual se supone que el analista no sólo debe recomendar la mejor alternativa, sino incluir, también, en su análisis la mejor estrategia política para asegurar la viabilidad de su efectiva puesta en práctica de su propuesta.

No hay duda de que el esfuerzo prospectivo resulta de gran ayuda a la decisión al mejorar el conocimiento de los asuntos, y facilita hacer frente al futuro de una forma activa y creativa, en vez de aceptar de forma pasiva que el pasado sea el principal determinante del porvenir (Dunn, 1994). Para ello se cuenta con una extensa panoplia de técnicas no excluyentes, sino complementarias. En un grupo tenemos

aquellas donde los datos empíricos y la teoría tienen un papel central (*theory mapping*, modelos causales, análisis de regresión, estimaciones de intervalos, y análisis de correlación); en otro las que permiten un ejercicio prospectivo basado en la intuición (método Delphi, *cross-impact analysis* y juicio de fiabilidad) (Dunn, 1994).

3. LA TOMA DE DECISIONES

En el mundo político «todo tiende a la sacralización de la decisión» (Meny y Thoenig, 1992) y a sobrevalorar la importancia de los momentos en que, de una manera formal, las autoridades que poseen la legitimidad legal para ello deciden poner en marcha una política determinada. Todo conduce a confundir decisión con aprobación de una ley, o la firma de un decreto y a identificar poder de decisión con autoridad formal. Pero la realidad que la investigación ha puesto de manifiesto es muy distinta. Así, contamos con una rica serie de estudios sobre el poder que contribuyen a la desmitificación de la decisión formal. Entre estos destacan la investigación de Dhal sobre New Haven, en la que demuestra la influencia de actores no institucionales en los procesos de decisión, pasando por la tan a menudo citada investigación de Bachrach y Baratz (1963), que pone de manifiesto el valor de las «no decisiones» en el proceso político o la —más reciente— de Lukes (1974), donde propone una tercera dimensión del poder, la que se ejerce para determinar los deseos de la población de forma que no se produzca conflicto alguno, de modo que un aparente consenso puede enmascarar de hecho la existencia de un poder en acción.

Dentro de la amplia literatura sobre las decisiones públicas, la principal discrepancia aparece en torno a la cuestión de la racionalidad del decisor. Para unos autores el proceso decisional tiene su referente en los modelos racionales, para otros en los incrementales.

A) *La decisión racional*

Si se toma como referente el modelo de racionalidad absoluta, hay que suponer que el decisor actúa en todo momento según criterios que le permiten escoger con objetividad la alternativa más adecuada a través de un ejercicio consistente en la selección inicial de preferencias y objetivos, búsqueda exhaustiva de alternativas y evaluación de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, para adoptar, finalmente, la decisión que mayor beneficio le produce.

No hay duda de que este modelo reúne condiciones suficientes para su idealización, pero existen evidencias de su irrealidad e impracticabilidad. De ahí, la aparición de la crítica que señala la imposibilidad de ejecución del modelo debido a:

- La existencia de límites psicológicos de los individuos, que les impiden disponer de las habilidades necesarias para realizar sin error ninguno todas las operaciones que el modelo exige.
- La falta de suficiente información.
- Los excesivos costes, tanto económicos como de tiempo, que origina la búsqueda de información.

- Las limitaciones a la racionalidad que suponen los propios valores del decisor.
- El peso de las situaciones en que se desarrolla la decisión que no puede sustraerse a la influencia de sus precedentes ni a las expectativas y los intereses en juego.

Un buen ejemplo es el de las decisiones presupuestarias donde la racionalidad aconsejaría la adopción del «presupuesto de base cero»; sin embargo, todas las administraciones, año tras año, aprueban presupuestos que no tienen como base las necesidades reales, después de analizadas racionalmente, sino el nivel de gasto que para departamento establecía el presupuesto anterior (Hogwood y Gunn, 1991).

Sin abandonar el paradigma racionalista Simon (1957) propone un enfoque más realista, basado en la «racionalidad limitada», de acuerdo con el cual el decisor no pretende una solución maximizadora, sino únicamente satisfactoria.

Su estrategia ya no pasa por una revisión exhaustiva de todas las alternativas, sino que se conforma con analizar un corto número que le parecen adecuadas.

B) *La decisión no sinóptica*

Lindblom profundiza en la crítica a los modelos de decisión racional que considera irreales, frente a los que opone el incrementalismo, no sólo como el modelo que mejor refleja la realidad, sino también como un modelo prescriptivo para la toma de decisiones en las democracias pluralistas, donde la búsqueda de compromisos mediante el ejercicio del *partisan mutual adjustment* resulta el medio más adecuado para ajustar los intereses de los diferentes grupos y actores políticos, que para ser efectivos deben perseguir el beneficio de los pequeños avances incrementales, antes que aspirar a soluciones óptimas. Desde este enfoque se prescinde de todo intento de explicación racional de las decisiones, ya que éstas no son otra cosa que el fruto de negociaciones, compromisos y presiones entre actores independientes y con intereses contrapuestos.

Todavía más radical en la negación de toda racionalidad al proceso decisorio es la propuesta de March y Olsen, quienes llaman la atención sobre un modelo de decisión para el que la casualidad es el factor determinante de la decisión. El llamado modelo de la papelera (*garbage-can*) desde una vertiente prescriptiva permite, cuando los efectos y los objetivos son dudosos, desbloquear una situación y redefinir el problema (Subirats, 1989).

Tras esta rápida revisión la conclusión es que sólo una visión contingente, que tenga en cuenta la naturaleza del problema y su contexto, nos permite adecuar la decisión a uno u otro modelo, sin que sea posible abogar en favor de uno u otro.

4. LA IMPLEMENTACIÓN

El anglicismo con que titulamos este apartado designa la fase durante la cual las políticas públicas son ejecutadas o puestas en práctica. Mientras, como ya hemos

visto, la decisión ha sido tradicionalmente valorada como una fase clave, y por ello, merecedora de estudio, la implementación ha recibido mucha menos atención, como si se redujera a un mero trámite técnico, conducido por los administradores y desprovisto de significación política. Sin embargo, la constatación de que muchas políticas, a pesar de sus buenas intenciones, apenas llegan a pasar de las palabras o alcanzan objetivos muy por debajo de los previstos, ha contribuido al desarrollo del estudio del proceso de ejecución de las políticas, fase en la que se debe buscar la clave de los fracasos de muchos programas públicos. La preocupación por el estudio de la implementación aparece en los años sesenta en los Estados Unidos, cuando se hace evidente que las políticas reformistas de la *Great Society* inspirada por la administración Johnson no habían alcanzado sus objetivos iniciales en campos como la salud, la educación, el empleo o la erradicación de la pobreza, a pesar del considerable entusiasmo de sus promotores y de la abundancia de recursos disponible.

La existencia de frecuentes déficits de implementación (*implementation gap*) de las políticas es un hecho conocido por los ciudadanos, que contribuye al desprestigio de los gobiernos y al incremento de la desconfianza en la burocracia. Sin embargo, los esfuerzos dirigidos a una mejora de la implementación chocan con la persistencia del modelo ideal weberiano que delimita, en el interior del proceso administrativo, una fase exclusivamente política que culmina con la decisión y otra puramente técnico-administrativa que consiste en la ejecución fiel de lo decidido por los políticos. La lógica de este modelo llevada al límite conduce a considerar que los fallos en las políticas sólo son imputables a defectos en su fase de formulación, que serían responsabilidad de los políticos, o a que los burócratas se comportan de manera ineficaz, sin que se consideren otras variables explicativas.

La simplicidad del esquema basado en la cadena: decisión política-ejecución técnica-efectos, se rompe cuando se reconoce el importante papel que en la implementación juega la existencia de entramados de actores, grupos e instituciones que participan y se ven afectados por el proceso implementador; son las *policy community* o *policy networks*, cuya existencia y actividad tiene un papel fundamental en los resultados. Del mismo modo, otro factor a tener en cuenta es que la existencia de diferentes niveles de gobierno otorga un peso cada vez mayor a las llamadas «relaciones intergubernamentales», que suponen un problema adicional, particularmente arduo, en los Estados compuestos, donde la frecuente ausencia de relaciones jerárquicas entre los distintos niveles de gobierno, dificulta la implementación de determinadas políticas que requieren la colaboración interinstitucional.

A) *El enfoque top down*

El enfoque que describe la implementación como un proceso que va desde arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico) es conocido como *top down*; se trata de un modelo lineal o administrativista (Meny y Thoenig, 1992), más ideal que real, ya que no tiene en cuenta que en la realidad difícilmente se darán las condiciones que permiten la perfecta implementación y que, según Hogwood y Gunn (1991), son:

1. Que las circunstancias externas a la agencia implementadora no supongan limitaciones paralizantes.
2. Que el programa disponga de tiempo y recursos suficientes.
3. Que la combinación requerida de recursos esté disponible en ese momento.
4. Que la política a implementar esté basada en una válida teoría de causa y efecto.
5. La relación entre causa y efecto debe ser directa, con los mínimos eslabones.
6. Un único y claro agente ejecutor, con plena libertad de movimientos.
7. Que exista comprensión y acuerdo respecto a los objetivos de la política.
8. Que las tareas se hallen completamente especificadas, de acuerdo con una secuencia correcta.
9. Que exista una perfecta comunicación y coordinación.
10. Que la autoridad pública encargada de la implementación obtenga una perfecta obediencia.

Los estudios sobre implementación han contribuido de forma decisiva a desvelar qué es lo que realmente ocurre después de la decisión. Entre las investigaciones pioneras figura la de L. Pressman y Aaron Wildawsky (1984), titulada *Implementation*, aunque resulta más expresivo el largo subtítulo que le acompaña: «Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland, o por qué resulta asombroso que los programas federales funcionen, aunque sólo sea un poco. Saga de la Oficina de Administración del Desarrollo Económico narrada por dos espectadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas». En este trabajo analizan el programa de creación de empleo para minorías con ayudas federales, en una zona deprimida de Oakland. El programa tenía como objetivo la creación de 3.000 empleos, aunque tras tres años de funcionamiento sólo había contribuido a crear 68. El estudio descubre cómo una de las causas de los escasos resultados consistió en no contar con la complejidad de las relaciones entre los diferentes actores implicados en la cadena de ejecución del programa, cuyas actitudes, intereses y motivaciones influyen a lo largo del proceso, de forma que el fin general se debe adaptar de forma constante a consideraciones particulares, se deben establecer acuerdos y vencer resistencias, mientras se acumula retraso e ineficacia. La conclusión de Pressman y Wildawsky es que, a medida que aumenta la cantidad de actores implicados a lo largo de la cadena de ejecución, crece el número de acuerdos necesarios, se alarga el tiempo necesario para la ejecución y mayores son las posibilidades de fracaso.

En otro ensayo de gran relevancia («El juego de la implementación») (Bardach, 1977), se nos propone una explicación que parte de la imagen de implementación entendida como un juego en el que participan diferentes actores, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y mantenerlos bajo su control. Los diferentes «juegos» tienen como efecto posible:

1. El desvío de recursos.
2. La distorsión de objetivos.
3. La resistencia al control administrativo.
4. La disipación de energías personales y políticas.

La conclusión de Bardach es que para mejorar la implementación el ejecutor deberá prever las resistencias y contar con los apoyos y capacidad de mediación suficiente entre los actores.

B) *El enfoque bottom up*

La crítica a los análisis basados en un visión de arriba hacia abajo o «administrativista» (Meny y Thoenig, 1992) incide en que tienen como consecuencia la prescripción de modelos que se basan en el establecimiento de mecanismos de control y coordinación a lo largo del proceso implementador, sin tener en cuenta las inevitables limitaciones de los mismos programas y la compleja trama de relaciones, contradicciones y conflictos a que debe hacer frente la instancia implementadora. Un enfoque alternativo es el llamado *bottom up*, precisamente porque parte desde abajo, desde los impactos de la política sobre la realidad, para ascender en el análisis desde abajo hacia arriba, situando el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza. Sus partidarios destacan el papel de los intereses locales y de la adaptación mutua en el éxito de los programas, así como la capacidad de determinados colectivos de empleados públicos que trabajan cara a cara frente a los ciudadanos (*street level bureaucracy*) para desviar, adaptar o hacer fracasar los programas (Lipsky, 1980), pese al esfuerzo de la jerarquía política y administrativa. Funcionarios como policías, maestros o personal de ventanilla pueden, de acuerdo con esta visión, determinar la suerte de una política, su éxito o su fracaso.

El problema de este modelo alternativo no lo suscitan sus elementos descriptivos, con los que es fácil estar de acuerdo, sino algunas veleidades prescriptivas de sus defensores, que se inclinan por las ventajas de un modelo implementador que privilegia los acuerdos negociados, por encima de la legitimidad jerárquica. Frente a esta postura Hogwood y Gunn (1991) señalan que las negociaciones debieran formar parte del proceso anterior a la implementación, sin que sea deseable la existencia de una guerrilla postlegislativa, ya que al cabo, quienes deciden han sido elegidos democráticamente para ello, mientras que quienes se encargan de la puesta en práctica de las políticas no están investidos de tal legitimidad.

Desde sus distintos enfoques, los estudios sobre la implementación ponen de manifiesto las dificultades que tiene convertir en realidad la teoría que se encierra en cada política pública, con independencia del carácter más o menos acertado de ésta, así como la necesidad de «aprender de los fracasos, pero sobre todo aprender de los éxitos» (Subirats, 1989)

C) *El papel de la burocracia*

Las burocracias son las maquinarias en cuyas manos queda, en la mayoría de los casos, la ejecución de las decisiones públicas. De acuerdo con Weber, su papel consiste en actuar *sine ira et studio*, es decir, de manera neutral, sin que los valores propios de sus miembros afecten al resultado de sus acciones, mientras la parcialidad, el cálculo para obtener ventajas para sí o para el grupo al que se representa, son características de un oficio distinto: el de político. Se supone a la burocracia técnicamen-

te competente, siendo ello garantía de su eficacia frente a otras formas *amateurs* de organización administrativa, o frente a las burocracias patrimoniales del Antiguo Régimen a las que sustituyen, pero sobre todo neutral. Sin embargo, la realidad, se aleja del modelo y nos muestra una burocracia implicada en los procesos, tanto si se trata de los altos niveles funcionariales, frecuentemente corporativizados y de reclutamiento elitista, cuyo peso en la formulación e implementación de las políticas es innegable, como si descendemos hasta los últimos escalones de la *street level bureaucracy*.

La estabilidad de los burócratas al frente de sus cargos, gracias a nombramientos vitalicios, su conocimiento técnico de los asuntos, frente al inevitable «amateurismo» de los políticos, y su control de las fuentes de información son los elementos clave que explican la enorme influencia de las burocracias en los procesos de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas. La supuesta neutralidad de las burocracias se ve también puesta en entredicho por el habitual paso de muchos altos funcionarios a la política. Sin embargo, aunque el mito de la neutralidad política de la administración se encuentra erosionado, la profunda matriz cultural en que se fundamenta consigue que todavía siga vivo como modelo prescriptivo e imagen de aquello que idealmente la administración debiera ser (Freddi, 1989).

Actualmente, no sólo la supuesta neutralidad de la burocracia está puesta en discusión, sino su misma validez como modelo organizativo. Así, se discute acerca de la incapacidad de las burocracias maquinales para hacer frente a los problemas de gestión de las políticas propias del Estado de bienestar, en un ambiente participativo, democrático y plural (Freddi, 1989) mediante diseños organizativos propios de un momento histórico —el desarrollo del Estado liberal— ya superados. Los críticos de la burocracia no sólo ponen de relieve la contradicción entre democracia y burocracia, también remarcan su rigidez e incapacidad de adaptación a los entornos cambiantes como uno de sus principales problemas, que obliga a plantear nuevos modelos alternativos de organización de carácter orgánico o matricial.

Los llamados proyectos de modernización administrativa que desde hace más de veinte años se ensayan en la mayoría de los países occidentales tienen como base de partida la insatisfacción respecto a la ineficacia burocrática, que pretenden superar mediante la instauración de un nuevo paradigma administrativo donde los conceptos de eficiencia, competencia, mercado, receptividad y servicio a los ciudadanos sustituyen los rígidos formalismos propios de una burocracia creada para administrar potestades, pero no para administrar servicios, y que por esta causa hace del cumplimiento de las normas un fin en sí mismo, olvidando que en los modernos Estados sociales la eficacia gubernamental es un factor de legitimación tan importante como para los Estados liberales lo fue el respeto a los derechos individuales, que el cumplimiento exacto de las normas administrativas garantiza.

5. LA EVALUACIÓN

La expresión evaluación, referida a una política o programa público engloba diferentes significados. Por una parte, nos hallamos frente a la evaluación entendida como actividad constante que realizan multitud de sujetos, como periodistas, políticos, burócratas o ciudadanos, que a diario evalúan o, lo que es lo mismo, formulan juicios de valor sobre las políticas gubernamentales (Viveret, 1989); por otra,

asistimos desde hace un tiempo a la proliferación de estudios de evaluación de políticas públicas (*evaluation research*), llevados a cabo por especialistas de acuerdo con métodos que son propios de las ciencias sociales, mediante los cuales se pretende obtener un conocimiento de base científica acerca de los resultados realmente obtenidos por las políticas.

Este tipo de evaluación se desarrolló inicialmente en los Estados Unidos, donde la propia administración ha sistematizado su uso; así, la General Accounting Office (GAO) ha llegado a tener hasta 3.000 empleados dedicados a tareas de evaluación. En Europa, el interés por la evaluación se ha desarrollado más tarde, aunque ha alcanzado un notable desarrollo en países como Suecia, Francia, Holanda y el Reino Unido, donde como norma han sido los ministerios de Hacienda quienes han impulsado las iniciativas evaluadoras (Ballart, 1992), con el evidente propósito de mejorar la eficiencia económica de los programas públicos, necesidad que se hace más viva en momentos de contención presupuestaria, cuando la evaluación se convierte en un instrumento de primer orden para la selección de los programas que han de ser financiados, reajustados o abandonados. Su utilidad está fuera de duda y constituye «una de las herramientas privilegiadas de la inteligencia política de una nación» (Viveret, 1989) puesto que obliga a quienes ostentan el poder de decidir a preocuparse de los efectos de sus elecciones, mientras la publicidad de las evaluaciones pone en manos de los ciudadanos una herramienta de control democrático de los gobiernos.

Dentro de la evaluación científica de políticas Ballart (1992) distingue:

- a) Evaluación de la conceptualización y del diseño de los programas.
- b) Evaluación de la implementación de los programas.
- c) Evaluación de la eficacia o impacto de los programas.
- d) Evaluación de la eficiencia de los programas.

En cuanto al método la evaluación científica se compone de las diferentes fases (Suchman, citado por Jones, 1984):

- a) Identificación de los objetivos.
- b) Análisis de los problemas a los que se debe hacer frente.
- c) Descripción y estandarización de la actividad.
- d) Medición del nivel de cambio que se ha producido.
- e) Determinación de si el cambio observado se debe a la actividad evaluada o a cualquier otra causa.
- f) Formular una indicación sobre la duración de los efectos.

Este modelo de evaluación, que parte de los objetivos para compararlos con los resultados obtenidos, ha sido criticado por partir de suposiciones tales como que los objetivos de toda política están claros y son definibles, que es posible identificar sus indicadores y que éstos pueden ser medidos (Ballart, 1992). Un modelo alternativo es el de la «evaluación pluralista» que introduce la dimensión política, sin la cual, se argumenta, el conocimiento que produce la evaluación no tiene utilidad. Frente a la preocupación por la validez metodológica de la investigación propia de

la evaluación clásica por objetivos, la evaluación pluralista atiende a las opiniones de los actores afectados y responde a sus necesidades de información, utilizando métodos cualitativos de investigación (Ballart, 1992).

Uno de los principales problemas de los estudios de evaluación es que, con independencia del método utilizado, «los resultados son con frecuencia políticos, incluso cuando se han obtenido de forma científica» (Jones, 1984). Se trata de un asunto irresoluble que, con frecuencia, afecta tanto a los motivos del encargo evaluador como al uso posterior que se hace del mismo como arma arrojada en el combate político.

Otro problema no resuelto, y vinculado al anterior, es el de la naturaleza ideal del agente evaluador, si éste debe pertenecer a la misma organización de la que depende la política evaluada, a otra institución pública o debe ser completamente externo, como mejor garantía de su neutralidad.

VI. TERMINACIÓN Y SUCESIÓN DE POLÍTICAS

Desde un punto de vista meramente racional cabría suponer que, tras la evaluación, se debe optar por la continuidad, la redefinición o el cese de una política o programa público, pero la realidad demuestra que existe una notable dificultad en conseguir que determinados programas públicos cesen en su actividad, a pesar de que su evaluación sea negativa o que haya desaparecido el problema que pretendían resolver, siendo mucho más habitual la redefinición del problema y la sucesión de una política por otra, antes que su desaparición, situación que no debe confundirse con la que supone la aparición de una política totalmente nueva.

Las dificultades que se oponen a la terminación son de distintos tipos (De Leon, citado por Jones, 1984):

- a) Renuencia intelectual. Por parte de quienes están involucrados emocionalmente. Pocas personas desean oír sobre fallos o grandes cambios en programas que han sido diseñados para funcionar.
- b) Permanencia institucional. Derivada del hecho de que las organizaciones especializadas están diseñadas para durar.
- c) Conservacionismo dinámico. Practicado por las organizaciones que adaptan su funcionamiento con el fin de sobrevivir.
- d) Coaliciones antiterminación. Que pueden estar formadas tanto por la propia burocracia interna como por los beneficiarios externos.
- e) Obstáculos legales. En forma de leyes que previenen contra una posible terminación arbitraria.
- f) Altos costes. Terminar una política puede suponer poner en marcha un gran esfuerzo político de alto coste.

Sin embargo, la necesidad de dar por terminados aquellos programas públicos cuya razón de ser ha desaparecido se hace más necesaria a medida que la presión en favor de una mayor eficacia gubernamental aumenta aunque no es lo que sucede en la mayoría de los casos, ya que los programas desaparecen o no en función de criterios políticos antes que de eficacia (Meny y Thoenig, 1992), mientras que

técnicas que prevén la terminación de un programa público desde el momento de su aprobación, como la *sunset legislation*, resultan poco aplicadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV: «Políticas públicas y organización administrativa», en *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, INAP, Madrid, 1991.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F.: *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 1992.
- *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 1992.
- *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 1992.
- *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Ed., México, 1992.
- BALLART, X.: *Cómo evaluar programas y servicios públicos*, MAP, Madrid, 1992.
- BARDACH, E.: *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, 1977.
- DUNN, W. N.: *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1994.
- DYE, T. R.: *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992.
- FISCHER, Frank: *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1995.
- FREDDI, G.: *Scienza dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989.
- HAM, C. y HILL, M.: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester Press, Brighton, 1984.
- HILL, M.: *The Policy Process: a reader*, Harvester Press, 1993.
- HOGWOOD, B. W. y GUNN, L. A.: *Policy Analysis for the real world*, Oxford University Press, 1991.
- HUGHES, OWEN E.: *Public Management and Administration*, McMillan Press, 1994.
- JONES, C. O.: *An introduction to the study of Public Policy*, Brooks/Cole Publishing, Monterrey, 1984.
- KINGDON, J. W.: *Agendas, Alternativas and public Policy*, Little Brown, Boston, 1984.
- LINDBLOM, Charles E.: *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, 1991.
- LIPSKY, M.: *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage, Nueva York, 1980.
- MAYNTZ, Renate: *Sociología de la Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1985.
- MENY, Y. y THOENIG, J. C.: *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.
- NIOCHE, J. P. y POINSARD, R. (eds.): *L'évaluation des politiques publiques*, Économica, París, 1984..
- OCDE: *La Administración al servicio del público*, MAP, Madrid, 1991.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAWSKY, Aron: *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984.
- QUADE, E. S.: *Análisis de formación de decisiones políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.
- RICHARDSON, J. J. (ed.): *Policy Styles in Western Europe*, Allen & Unwin, Londres, 1982.
- STARLING, G.: *Strategies for Policy Making*, Dorsey Press, Chicago, 1988.
- SUBIRATS, J.: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, 1989.
- WILDAWSKY, A.: *The Politics of Budgetary Process*, Little Brown, Boston, 1979.
- *Speaking Truth to the Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Books, New Brunswick, 1987.

5. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

RAFAEL RIBÓ

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

JAIME PASTOR

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

SUMARIO: I. De la poliarquía medieval al Estado-nación. — II. La distribución territorial del poder: motivaciones. 1. Motivaciones técnico-administrativas. 2. Motivaciones democráticas. 3. Motivaciones histórico-políticas. — III. Las formas de Estado según la distribución territorial del poder. 1. El Estado unitario «puro». 2. La autonomía política. 3. El Estado federal. 4. Estado federal y cultura política. 5. La financiación. 6. Resumen. — IV. Plurinacionalidad y estructura del Estado. — V. La doble tendencia del poder en las democracias modernas. Bibliografía.

I. DE LA POLIARQUÍA MEDIEVAL AL ESTADO-NACIÓN

Todo Estado moderno tiende a definirse como Estado-nación, acorde con el tipo de organización del poder que se va configurando históricamente en el contexto de las revoluciones burguesas. Se trata de un largo proceso histórico que se da primero en el espacio europeo occidental simultáneamente a la transición del feudalismo al capitalismo, en tanto que formas de organización de la vida económica basadas en una estructuración diferente de la sociedad. En lo político todo esto comporta la gradual y conflictiva superación de la poliarquía medieval, el desarrollo de los Estados absolutistas y el surgimiento por diferentes vías de un sistema de Estados-naciones delimitados territorialmente.

La *poliarquía medieval* es la forma de organización política correspondiente a una sociedad muy localizada en espacios territoriales concretos y aislados, en los que se da un tipo de intercambio económico de trueque y regulado por la autarquía.

La última explicación de la jerarquía política, de la obediencia al poder terrenal, está fuera del alcance de la razón humana y de la ciencia. El poder se ejerce por mandato divino, y lo hace, cual «espada de Cristo», el señor feudal. El derecho, las normas que regulan la vida social, no son positivas, derivan de las costumbres, mientras que el poder político dicta la interpretación de la norma, la *jurisdictio*, a través de la cual la va innovando, y también asegura su cumplimiento y ejecución.

Existe una red de poderes feudales más o menos jerarquizados que culminan en el monarca o príncipe, pero por encima de éste está el papa o *pontifex*, el que hace

de puente entre Dios y los hombres. Se trata de unas estructuras muy dispersas en el territorio, con normas muy diversas, con unas relaciones de dependencia muy laxas y cambiantes según las correlaciones de fuerza y las sucesiones en el poder.

Posteriormente, la evolución del feudalismo hacia un sistema de mayor intercambio económico territorial y una intensificación del comercio (el mercantilismo), comportará en el plano político la necesidad de concentrar el poder. Se pretende afirmar al monarca como poder supremo por encima de todos los demás. Se plantea así la cuestión jurídica de un poder *legibus solutus*, absoluto y de ahí surge la definición elaborada por Bodino de la *soberanía* como «el poder de dar las leyes a todos en general y a cada uno en particular [...] sin consentimiento de superior, igual o inferior».

Pero todo ello aún no justifica la validez del ordenamiento jurídico. Esto se hará con las teorías sobre la necesidad de un *pacto* o *contrato* que dé origen al Estado absolutista. A partir de la existencia originaria de unos derechos subjetivos inviolables (la vida y la propiedad privada) se considera que hace falta establecer el pacto y la obligación (coacción) para garantizarlos, y esto exige construir un artificio por encima de todos al cual denominamos Estado, tal como argumenta Hobbes en medio del período de guerras civiles que afecta a su país.

De un conjunto de espacios territoriales en donde se ejercía el poder se aspira así a pasar a una *única y soberana organización centralizada del poder que es el Estado*. De esta forma, *territorio, fronteras y soberanía aparecen estrechamente unidos*, tal como queda reflejado en el Tratado de Westfalia de 1648, considerado la primera base legal del sistema interestatal moderno tras las lecciones extraídas de la cruenta guerra de los Treinta Años. A partir de entonces se establece la no injerencia en los asuntos internos de un Estado como una regla internacional. Esto implica reconocer que «la total y absoluta integridad y el control administrativo-militar estable de un territorio dado, son condiciones previas de toda capacidad de aplicación de una política por parte del Estado» (Skocpol).

El Estado moderno, en su nacimiento, implica la unidad territorial del poder y, por tanto, la unificación de los ordenamientos jurídicos. Su construcción se da mediante un proceso, ni mucho menos lineal, de concentración de poderes, unificación de las normas y uniformización de las poblaciones. Y esto implica que se tienda a dejar por el camino reminiscencias tanto por lo que atañe a instituciones post-feudales territoriales como por lo que expresa peculiaridades de los ordenamientos anteriores del derecho común. Aunque, como ha resaltado Perry Anderson, ninguna monarquía absoluta tuvo un poder efectivamente absoluto sobre sus súbditos, ya que estuvo doblemente limitada tanto por la persistencia de organismos políticos tradicionales que estaban por debajo de ella como por la carga que suponía la existencia de una ley moral por encima de ella.

Si la atribución del origen del poder en la fase del Estado absolutista se referencia al monarca, con las revoluciones liberales *la nación pasa a ser la fuente de imputación del poder político*. De ella emana la soberanía, antes ostentada y ejercida por el rey. Y así es como se plantea la problemática de la ubicación y delimitación territorial de la nación. Sobre unos elementos materiales y culturales (como la lengua) se construye una idea de nación que se expresará mediante el carácter y *reconocimiento jurídico del Estado-nación territorial*. Posiblemente quedarán comprendidas dentro de aquella realidad todas aquellas colectividades que, aun pu-

diéndose diferenciar por otras características materiales, históricamente son asimiladas al poder unificador que construye el Estado-nación.

Todo este proceso (desde el Estado absolutista hasta el Estado-nación) comporta una enorme tarea de centralización del poder y de uniformización de la población. Para lo primero el instrumento esencial será el derecho positivo, elaborado en la fase absolutista por el monarca, y a partir de las revoluciones liberales, con el triunfo de la nación, por el parlamento representativo. Para lo segundo se utilizará la asunción oficial de una lengua y la implantación de la creencia en valores comunes, configurando ambos factores la base de la tradición y de la «conciencia nacional común».

El Estado como organización social supone una organización política, obligatoria, con un ordenamiento jurídico, un aparato de gobierno, una población y un territorio. La población se identificará con la nacionalidad jurídica o legal. De esta forma la nación queda concebida como el conjunto de ciudadanos (exclusivamente hombres y propietarios, primero, hasta que posteriormente incluye a todos los varones y, por fin, a las mujeres) vinculados jurídicamente al poder de un Estado.

El Estado liberal se institucionalizará sobre la base del imperio de la ley, la división de poderes y el respeto a determinados derechos individuales, a partir de una Constitución, elaborada en un parlamento que legislará en nombre de la soberanía nacional, más adelante reformulada como soberanía popular. Se irán consolidando, asimismo, una administración civil, un ejército permanente y un sistema impositivo común.

De esta forma se produce la culminación del proceso de centralización del poder político en relación tanto a los asuntos internos como a los externos, todo ello dentro del marco de un sistema jerarquizado de Estados en el que la competencia económica, militar y diplomática ha ido perfilando las fronteras respectivas y las zonas de influencia de las principales potencias no sólo en Europa sino también en otras regiones. No hace falta insistir en que las dos grandes guerras del siglo XX y su desenlace son una dramática confirmación de la relación estrecha entre la seguridad interna y externa de los Estados y de la importancia de la lucha por la delimitación territorial de su soberanía, como se demostró mediante la interesada utilización de la geopolítica por parte del nazismo y su doctrina del «espacio vital».

Finalmente, tras las descolonizaciones del siglo XX, se ha terminado generalizando el modelo de Estado-nación territorial al conjunto del planeta, con lo que las pocas regiones de frontera (*frontiers*) todavía existentes en determinadas zonas son sustituidas definitivamente por líneas fronterizas (*boundaries*) en cuyo marco, como ha subrayado Charles Tilly, la labor centralizadora y uniformizadora de los nuevos Estados se enfrenta de forma generalmente aumentada a los problemas vividos ya a lo largo de varios siglos en Europa.

II. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER: MOTIVACIONES

Conceptualmente el Estado-nación es sinónimo de concentración y centralización del poder. Dentro de los Estados modernos las *motivaciones* que llevan a cuestionar lo anterior y a un replanteamiento de la distribución territorial del poder, son de un triple orden: a) motivaciones de índole técnico-administrativas; b) motiva-

ciones de carácter democrático y c) motivaciones histórico-políticas. Sin lugar a dudas se pueden presentar entrelazadas algunas de ellas, y a menudo es difícil juzgar cuál de ellas cobra mayor importancia en el impulso de un proceso de distribución territorial del poder.

1. MOTIVACIONES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

Parece elemental que, dadas las complejidades técnicas de la vida moderna y el enorme cúmulo de decisiones que se deben tomar, debe existir algún tipo de distribución territorial del poder que lo racionalice. Pretender ejercer el poder y las subsiguientes decisiones desde una estructura muy centralizada se traducirá en elevados costes financieros, de personal, y de poca satisfacción social.

A partir del criterio de la eficacia se ceden poderes desde el centro hacia una diversidad de ámbitos territoriales de decisión. Un poder excesivamente centralizado comporta defectos propios del burocratismo, además de las dificultades añadidas por la falta de información y por la sobreacumulación de tareas. Cuanto más cerca esté la administración de los problemas, mejor los conocerá y así podrá impulsar soluciones más certeras y adecuadas.

Todos los enfoques administrativos modernos desarrollan principios de distribución territorial del poder y de los procesos de tomas de decisiones. Y ello es así tanto dentro de una misma estructura organizativa como entre administraciones de índole y/o ámbito diverso. Los estudios actuales sobre «políticas públicas» y su relación con la eficacia administrativa reclaman una decidida distribución territorial del poder.

2. MOTIVACIONES DEMOCRÁTICAS

Son aquellas que implican una aproximación de las decisiones políticas a la ciudadanía en aras a una mayor capacidad de control democrático. Por lo tanto se da un paso de mayor calado que el de la racionalidad administrativa. Se dirá que si los centros de decisión y los sujetos que deciden están más próximos a la población y a sus problemas habrá más posibilidades de control por parte de la ciudadanía, cuestión que a su vez permitirá impulsar mayor transparencia por parte de los sujetos directamente implicados en el proceso político.

Es evidente que el autogobierno de una comunidad territorial (como expresión de aproximación de las decisiones) por sí solo no es sinónimo de democracia. Los espacios locales de poder del feudalismo gozaban de autogobierno pero no estaban ni mucho menos gobernados por principios y normas democráticas. El principio democrático es imprescindible para entender el tipo de motivaciones que estamos definiendo en este apartado. Se reivindica la distribución territorial del poder, o el compartirlo, en aras a la profundización de la participación, por lo tanto de una mayor democratización del sistema político.

Igualmente la distribución territorial del poder se define como otra forma de control democrático, en este caso vertical, entre los órganos del Estado. En el Estado liberal de derecho, el que estamos analizando, la separación de poderes expresa

una voluntad de organizar el control horizontal del poder entre los diversos detentadores: ejecutivo, legislativo y judicial. *La distribución territorial del poder expresa la voluntad de establecerse controles verticales del poder.*

Los controles horizontales del poder operan dentro del aparato estatal, se sitúan al mismo nivel. Los controles verticales del poder operan sobre la relación entre la maquinaria estatal y la sociedad, funcionando en una línea ascendente y descendente entre los detentadores del poder y la comunidad.

Karl Loewenstein plantea la existencia de controles horizontales del poder ya sean dentro de la organización del poder (controles intraórganos), ya sean entre diversos detentadores del poder (controles interórganos). Son controles intraórganos: la organización colegiada de los ejecutivos, la organización y la autonomía funcional del parlamento, la protección de las minorías con mayorías cualificadas, la organización judicial. Son controles interórganos: el de la asamblea o parlamento frente al gobierno, el del gobierno frente a la asamblea, el de los tribunales frente al gobierno y la asamblea, el del electorado frente a los otros órganos detentadores del poder.

El mismo autor define como controles verticales el federalismo, los derechos individuales, y el pluralismo. El primero limita al Estado central frente a los miembros territoriales. El segundo limita a los detentadores institucionalizados del poder frente a los destinatarios. El tercero se interpone sociológicamente en el ejercicio del poder instituido.

Tal como se ha planteado en la definición de motivaciones democráticas, e incluso en las administrativas, de distribución territorial del poder, *la misma estructura territorial del Estado, sea cual sea su grado de profundización, constituye una expresión de control vertical del poder.*

Basándose en todo este tipo de argumentaciones de carácter democrático se han generado diversos tipos de procesos de descentralización del poder. Es sobre este tipo de argumentaciones que se construyen las reivindicaciones políticas de autonomía política que darán nacimiento a Estados unitarios pero con una diversidad de puntos de elaboración legislativa. Asimismo, esta es la base o el inicio de muchos de los procesos federalizantes.

Desde un prisma similar se ha introducido en la Unión Europea el *principio de subsidiariedad*. Se trata de que se sitúen las decisiones en los Estados siempre que sea posible, para evitar la burocratización de las estructuras centrales de la Unión. Sin embargo, de forma harto reveladora de la resistencia de los Estado-nación para ceder ellos a su vez poderes, les cuesta admitir la transferencia de competencias hacia abajo, hacia unidades subestatales (regiones, comunidades, *Länder*, etc.) y también hacia los poderes locales.

3. MOTIVACIONES HISTÓRICO-POLÍTICAS

Son aquellas que derivan de la existencia dentro de un Estado-nación de colectividades con fuerte personalidad política. Hemos descrito que en el proceso de unificación necesario para construir el Estado moderno a menudo se incluyen realidades históricas muy diversas dentro de una misma idea de nación. Son los denominados, por Jellinek, fragmentos de Estado. También se utiliza el término «nacionalidad» para diferenciarlos de la nación que fundamenta el Estado. Estas

colectividades, con un mayor grado de conciencia política, reivindican un reconocimiento diferenciado de su realidad.

Hemos definido en el primer apartado la nacionalidad legal como la condición *individual* legal de cada ciudadano de un Estado. Aquí se trata de analizar *la nacionalidad como sujeto colectivo*. Puede que se presente bajo las siguientes formas:

a) Una colectividad cohesionada por sus características histórico-culturales y/o lingüísticas. Se trata de lo que se ha definido como *nacionalidad cultural*. Y seguro que ésta reivindicará un reconocimiento territorial de aquellas características. *b)* Puede ser una colectividad que, sobre la base de una mayor concienciación, reivindique su reconocimiento jurídico como colectividad, sujeto de derechos, y una fórmula institucional para su autogobierno. Se trata de la *nacionalidad jurídica* (como la que está contenida en el art. 2 de la Constitución española de 1978) que puede dar lugar a una solución institucional autonómica, federal o de otro tipo. *c)* Por último, el grado de concienciación política de la colectividad puede alcanzar tal dimensión que conlleve la exigencia de reclamarse sujeto de su propia soberanía. Se trata de la *nacionalidad política*, equiparable a la nación. Para satisfacer sus reivindicaciones de autogobierno puede que se plantee o bien un pacto federal o bien la constitución de un nuevo Estado-Nación independiente.

En general, las motivaciones de este tercer tipo son las que dan lugar a reivindicaciones de mayor entidad y de hecho no son fáciles de conciliar con el funcionamiento de un Estado. De aquí han surgido las soluciones más complejas para la distribución territorial del poder. Se trata de soluciones específicas, o de régimen especial para el autogobierno de aquellas colectividades dentro de un Estado que puede no ser considerado como propio por una amplia porción de la población.

III. LAS FORMAS DE ESTADO SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

Concluimos en el primer apartado de este capítulo que el paso de la organización medieval poliárquica al Estado moderno significa la existencia de una soberanía asimilada como categoría *sine qua non* del Estado. De esta sola soberanía emana el único ordenamiento jurídico.

También se ha planteado que hoy en día la fórmula del Estado-nación está extendida de forma universal en el planeta. Esta gran cantidad de Estados presentan múltiples formas de estructuración territorial. A su vez, su estructuración territorial puede quedar condicionada por sus relaciones regionales con otros Estados.

Aquí vamos a estudiar las formas de estructuración según la distribución territorial del poder dentro de un mismo Estado.

Dentro de un mismo Estado vamos a analizar la relación entre la distribución territorial del poder y el control del mismo:

1. EL ESTADO UNITARIO «PURO»

El Estado unitario «puro», o sea, un Estado fuertemente concentrado y centralizado, tal como emana de la descripción del tránsito del feudalismo al absolutismo

y después al liberalismo, hoy es prácticamente imposible de concebir. Todo Estado, por el tipo de motivaciones técnico-administrativas descritas en el apartado II, requiere algún grado, por pequeño que sea, de distribución territorial del poder.

La racionalidad administrativa, junto con la extensión territorial, lleva como mínimo a un proceso de *desconcentración del poder*. O sea, se producen delegaciones del ejercicio del poder desde las estructuras centrales del Estado a las agencias territoriales de la misma administración estatal. Este sería el caso de una función delegada desde el Ministerio del Interior a un prefecto departamental o a un gobernador provincial.

Un paso más será la *descentralización del poder*. En este caso la demanda de racionalidad administrativa desborda las fronteras de una misma administración. Ello comporta la transferencia de poderes de una administración a otra. Imaginemos la transferencia de una competencia urbanística desde la administración central a la local, de un ministerio a los ayuntamientos, por ejemplo.

Estas dos figuras anteriores, la desconcentración y la descentralización, son de carácter administrativo. Debemos analizar ahora las figuras propiamente políticas, ligadas a las motivaciones de carácter democrático, de la distribución territorial del poder en un Estado unitario.

2. LA AUTONOMÍA POLÍTICA

Por razones históricas y democráticas, además de las administrativas, *el Estado unitario puede crear unidades territoriales, subestatales, con poderes políticos propios*, aunque no originarios. Estas unidades dependen del ordenamiento estatal del cual reciben su validez. Son políticamente autónomas pero a partir de una sola soberanía. Se pueden detectar diversas formas de formación o establecimiento, de reconocimiento, y de funcionamiento de las unidades territoriales. Pero siempre se remite su existencia, y también su garantía de autonomía, al reconocimiento constitucional que se desarrolla posteriormente con leyes específicas (Estatutos de autonomía) y con leyes propias de las asambleas legislativas territoriales.

Precisamente fue la Constitución de la II República Española (1931) la que creó un tipo de autogobierno político regional de estas características. Sus constituyentes, intentando superar el debate entre Estado unitario y Estado federal acuñaron el término de Estado integral para reconocer el derecho al autogobierno de las regiones. Posteriormente en Italia, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y para hacer frente a la estructuración territorial de un Estado con múltiples regiones y con diferentes grados de conciencia colectiva, se constitucionaliza el Estado regional (1947). Esta fórmula se inspira en la experiencia republicana española. Finalmente, en este breve recordatorio histórico, cabe señalar que la Constitución española de 1978 recoge en parte el legado del texto de 1931, pero también sigue pautas definidas y experimentadas en Italia, además de las que provienen de la Ley Fundamental de Bonn, de la República Federal Alemana.

La definición y garantía político-constitucional de la autonomía implica: capacidad normativa, capacidad ejecutiva, y recursos financieros suficientes. La capacidad normativa se desarrolla mediante la potestad legislativa sobre aquellas materias para las cuales le han sido reconocidas unas competencias, con un parlamento

propio. De él emana un poder ejecutivo autónomo capaz de aplicar aquellas leyes y de poder administrar a partir de la disposición de recursos suficientes, o sea, de autonomía financiera.

La relación entre las partes autonómicas y la organización central se puede establecer en una doble dirección para cada una de las funciones previsibles. Así, existe un control gubernamental, administrativo o judicial sobre las partes, pero también pueden existir mecanismos de control o de resolución de conflictos planteados desde las partes respecto a la actividad de las instituciones generales que puedan lesionar intereses de las primeras. Una instancia judicial, Tribunal o Corte Constitucional, resuelve en última instancia aquellos posibles conflictos.

El mecanismo de mayor entidad de relación es el que se puede establecer en los centros de configuración de la voluntad estatal, básicamente el parlamento del Estado. Así las partes contribuyen de forma específica a las decisiones centrales.

Un primer problema que plantea la fórmula de la autonomía política es el de su generalización o no. Y ello es explicable también por las diferencias en los distintos territorios sobre las motivaciones que justifican en cada caso las reivindicaciones para la distribución territorial del poder dentro de un mismo Estado.

Se puede plantear la autonomización como un proceso general o como una opción libre de cada parte. Se puede plantear como una institucionalización uniformizada o se pueden establecer diferentes niveles de autonomías según competencias y/o según instituciones. De hecho en Italia existen regiones con estatuto especial y otras de carácter ordinario.

En España la Constitución establece el principio de libre disposición hacia la autonomía planteando, en cierta medida, que cada Comunidad confeccione su propio menú. Igualmente se da un reconocimiento explícito de dos tipos de sujetos de la autonomía (nacionalidades y regiones, art. 2 de la CE) previendo diferencias en los procesos estatuyentes, en las instituciones, y en competencias específicas emanadas de singularidades lingüísticas y culturales.

Aún sobre la autonomía cabe señalar una diferencia conceptual: la autonomía política, anteriormente descrita, implica potestad legislativa y ejecutiva. Así, no debe confundirse con la llamada *autonomía municipal* o de los entes menores en cuyo caso existe, tan solo, una potestad reglamentaria en el marco de unas leyes elaboradas por un organismo (estatal o autonómico) de ámbito superior.

En resumen, *el elemento nuclear del Estado autonómico*, y que sirve para distinguirlo de otras formas de estructuración del Estado, es que la fuente de poder es el ordenamiento global, el cual reconoce el derecho a la autonomía de las partes. Se puede describir como un flujo de poder desde el centro hacia la periferia (en sentido gráfico figurado) sin que se menoscabe la unidad. Se trata de un Estado unitario con autonomía política de unidades territoriales, independientemente de la descentralización o desconcentración de las respectivas administraciones.

3. EL ESTADO FEDERAL

Un estadio superior en la estructuración territorial del Estado es el federal. Este es la más íntima unión entre Estados, o voluntades políticas soberanas, preexistentes. De ella surge un nuevo ordenamiento jurídico estatal. Y ello se realiza

mediante un pacto, o *foedus*, que deberá depositarse en algún tipo de institución, como mínimo en una cámara parlamentaria, para su real respeto en el funcionamiento y para su garantía.

El origen histórico de la idea federal puede remontarse a la relación entre formas tribales. Pero los precedentes históricos innegables, y puntos de partida hacia los modernos federalismos, fueron la historia de la formación de la Confederación Helvética, a partir de la relación entre cantones medievales, y la independización de las colonias británicas en el continente americano que acabarían creando los EEUU de América.

El origen del Estado federal puede estar en tres tipos de procesos. El más antiguo, y considerado el clásico, es el de la progresiva *transformación de una Confederación* en una Federación. Así fue, tal como se ha citado, el proceso de la denominada Confederación Helvética o el de los EEUU de América. Puede ser, también, que el Estado federal surja de un *proceso de descolonización*. La antigua colonia, al alcanzar la independencia, y dada la pluralidad de las partes que la componen, se constituye en Estado federal en el mismo acto fundacional del Estado. Finalmente, puede crearse un *Estado federal desde un Estado unitario* preexistente mediante un pacto que incluya el denominado instante federativo. Se supone que las partes, antes integradas en un Estado unitario, se reconocen la capacidad de ejercer la soberanía para pactar un nuevo tipo de ligamen, en este caso de carácter federal. No hace falta que se separen materialmente, a pesar de que cambie la sustancia del principio de relación entre aquellas partes. Ello es posible mediante un proceso de reforma constitucional.

La definición más actual del Estado federal, la más aceptada entre los modernos tratadistas, establece que federalismo es autogobierno de los Estados miembros o partes que se federan, más el gobierno estatal compartido por todos ellos. (En sentido comparativo podríamos deducir que Estado autonómico es el de un ordenamiento global que reconoce el derecho al autogobierno territorial.) Por esta razón el federalismo es una alternativa a la visión, demasiado legalista, y reduccionista, de situar el problema de la distribución territorial del poder sobre unas coordenadas de centro-periferia. En aquella visión se revierte todo a reclamar un centro fuerte para atar la periferia. Mientras que en el esquema federal se prima la interdependencia, una red de relaciones que fundamentan el conjunto.

Es evidente, y cabe considerarlo antes de entrar en el enunciado de las instituciones típicas del federalismo, que existe una cierta confusión dada la gran profusión de Estados que se reclaman federales y que se dan entre ellos las enormes diferencias de funcionamiento. Es así que no podemos convertir el federalismo en una cuestión nominalista ni legalista. Las estructuras de aquellos Estados son muy desiguales entre sí. Piénsese en la disparidad, por ejemplo, que existe entre Argentina y Canadá o entre Suiza y Nigeria.

El federalismo nominal, vacío de contenido sustancial de poderes de los Estados miembros, no es más que una fachada tras la cual encontramos un Estado unitario como sumo descentralizado, o con ciertos poderes políticos distribuidos sobre unidades territoriales.

Las instituciones del Estado federal se pueden resumir en las siguientes: 1. Una Constitución que define las garantías de los Estados que se federan y que establece un sistema de distribución de los poderes concretos o competencias. 2. El mantenimiento del poder constituyente de los Estados miembros que pueden darse y reformar sus

propias constituciones con formas de gobierno específicas. 3. La posibilidad de una cláusula residual que atribuya a los miembros las competencias no asumidas por el Estado federal. 4. Un poder legislativo federal de carácter bicameral, con la existencia de una cámara de representación directa de los miembros. Dicha cámara acostumbra a ser una de las principales garantías del pacto federal. 5. La necesaria participación de los miembros en el proceso de reforma constitucional de la globalidad. 6. Un Tribunal Federal para la resolución de conflictos entre las partes federadas.

Es evidente que no siempre se dan todas estas instituciones o elementos. Es más, se puede observar una evolución muy distinta, según los casos, sobre cada uno de aquellos elementos. Se argumenta que dado que el federalismo nació con el Estado liberal, no podía prever la evolución hacia el Estado social. Este último requiere una ampliación de poderes de intervención del Estado que, en el caso federal, ha comportado un reforzamiento de las estructuras federales globales en detrimento de los poderes de las partes federadas. Por razones de mayor eficacia y de protección de la igualdad se pretende justificar una tendencia hacia la centralización de poderes.

Existen tres vías para una posible reducción de los poderes de los miembros que se federan. Así, en el *balance sobre las actuales tendencias de los Estados federales* se dice que: a) Puede disminuir la participación de los Estados miembros en el proceso de formación de la voluntad federal global. b) Se pueden producir normas federales tan detallistas que restrinjan el campo de actuación de los miembros. c) Se puede dar una tendencia a una creciente expansión de los poderes federales en detrimento del de los miembros, ya sea incrementando las competencias federales, o transformando competencias exclusivas de los miembros en compartidas con el poder federal, o incrementando el control federal, o planteando la necesidad de una cooperación que *de facto* implique mayores poderes federales.

En algunos sistemas federales, especialmente en Alemania, se ha desarrollado la concepción del *federalismo cooperativo*. Con ella se pretende potenciar todo aquello que implique relación de corresponsabilidad entre el Estado federal y sus miembros, aunque signifique nuevas formas de dependencia no previstas en el pacto federal (por ejemplo: las subvenciones federales condicionadas, los convenios y acuerdos de cooperación para materias concretas, el trabajo a través de órganos comunes, etc.). Esta concepción tiende a primar el sentido administrativo y técnico de lo federal sobre su dimensión más estrictamente política.

En una dirección muy diferente se ha acuñado la expresión del *federalismo asimétrico*. Éste, partiendo del reconocimiento político de la diversidad de las partes integrantes de un determinado Estado federal (como podría darse al existir personalidades nacionales diferenciadas, o nacionalidades dentro de un mismo Estado federal) establece una asimetría en la distribución de competencias, acorde con aquellas diferencias. Así se canalizan los diversos tipos de reivindicaciones y las aspiraciones de las partes integrantes.

4. ESTADO FEDERAL Y CULTURA POLÍTICA

La existencia del Estado federal comporta una «*cultural federal*» en todos sus integrantes, tanto en los Estados miembros como en la estructura global federal. En

la base de aquella mentalidad está el reconocimiento de unos derechos colectivos, el de los miembros integrantes, como un factor diferencial.

El federalismo sólo puede existir cuando se dé una diversidad tolerada que, a su vez, implique una clara voluntad de negociación, incluso cuando se dispone, por parte de alguno de los integrantes, de suficiente poder como para actuar unilateralmente.

La unidad y la diversidad son las dimensiones a conciliar en el Estado federal. La negación de la unidad es la desunión, mientras que la negación de la diversidad es la uniformización. En el Estado federal el principio de la igualdad queda garantizado a todos los niveles en la medida que se respete también el derecho a la diferencia (siendo la desigualdad o el privilegio la negación de la igualdad, mientras que de nuevo la uniformización niega la diversidad).

Estas características de una cultura política de mentalidad federal se deben contrastar con el sistema de organización de fuerzas sociales y políticas en el Estado federal. Existe un federalismo en las organizaciones sociales, como los sindicatos, o incluso en las deportivas. Un sistema de partidos no centralizado es la mejor base y garantía para la pervivencia de un sistema político no centralizado de carácter federal. Al contrario, como se ha demostrado hasta la saciedad, si los partidos políticos no están organizados bajo principios federales, pueden invalidar el desarrollo del federalismo.

5. LA FINANCIACIÓN

Uno de los indicadores reales del grado de distribución del poder es el del *sistema de financiación de las unidades territoriales del poder*. Organizar las finanzas públicas en paralelo al principio de distribución territorial del poder, no sólo es coherente con el planteamiento político-institucional, sino que además es más eficiente. Dicha eficiencia se ha podido demostrar, como la de la racionalidad administrativa en la distribución del poder, por la mayor aproximación de la administración a los costes, por la mayor capacidad de innovación, y por la mejora de los servicios públicos.

Para que funcione políticamente un sistema federal hace falta que reúna también unos *requisitos de carácter financiero*: En primer lugar el de *suficiencia*, o sea, disponer de los recursos suficientes para poder ejercer las propias competencias reconocidas. En segundo lugar el de autonomía y libre disposición, o sea, el de disponer de unos recursos no condicionados por criterios finalistas fijados por otro sujeto político-institucional. Y, en tercer lugar, el de *corresponsabilidad fiscal*, o sea, el de participar por cuenta propia o conjuntamente con el poder federal, en la recaudación, gestión y liquidación de los impuestos, aparte de su propio poder normativo fiscal sobre el campo de especialización competencial.

De todas formas no se puede confundir el principio federal de distribución de los recursos financieros con el de *solidaridad interterritorial*. El ejercicio de posibles programas de solidaridad requiere una previa disponibilidad de recursos por parte de las partes que deben ejercer la solidaridad. Igualmente es un error plantear el federalismo fiscal como el principal instrumento de redistribución social de

la riqueza. Las desigualdades sociales pueden darse y acrecentarse, o disminuir, tanto en un Estado centralizado como en uno federalizado.

6. RESUMEN

Ahora, resumiendo, ya podemos precisar las *diferencias entre Estado federal y Estado autonómico*. El Estado federal, a diferencia del autonómico, es la *resultante de la unión entre partes*. El flujo de poder va desde las partes hacia la globalidad para crearla. Cada parte decide soberanamente, mediante un pacto entre iguales, la creación de un orden más amplio. En este caso el flujo de poder va en dirección contraria al del Estado autonómico (en aquél, del centro a la periferia, en éste, de la periferia al centro). Las partes integradas en un Estado autonómico no tienen un poder constituyente propio y están sometidas a controles mucho más estrictos que los del Estado federal.

Hay autores que, al plantearse las diferencias entre el Estado federal y el autonómico, prefieren hablar de Estado compuesto (el federal) y Estado unitario. Sin embargo, y recordando la consideración anterior sobre el federalismo nominal, es fácil demostrar que existen Estados autonómicos en los que algunas de sus partes, o comunidades políticas, disponen de un *quantum* de poder muy superior al de los miembros de algunos Estados federales.

IV. PLURINACIONALIDAD Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

Hasta aquí hemos repasado el abanico de posibilidades para organizar la estructuración territorial de un Estado. Existe, sin embargo, una característica que se da en una gran mayoría de Estados y que hace más compleja la solución de aquel problema. Nos referimos a la constatación de que *prácticamente todos los Estados tienen elementos de plurinacionalidad*, hechos diferenciales, fragmentos de Estados o minorías. Para lo que nos ocupa debemos distinguir entre la existencia de una minoría nacional difuminada por un territorio más amplio (lo cual reclama soluciones democráticas al respecto de cada uno de los componentes individuales pertenecientes a aquella minoría, resida donde resida), de la existencia de zonas territoriales con mayorías de población de una determinada nacionalidad distinta de la oficial del Estado. En este caso se puede plantear con fuerza un nuevo problema que da mayor complejidad a la estructuración territorial pudiendo ponerla en peligro si no se resuelve satisfactoriamente. Así lo hemos enunciado en el apartado segundo, al hablar de las motivaciones histórico-políticas.

Se podría argumentar que la solución más eficaz para estos casos es la federal. Sin embargo, la opinión de muchos autores es que *es difícil conciliar federalismo y plurinacionalidad*. El principio federal está basado en la igualdad de las partes que pactan, mientras que la plurinacionalidad expresa hechos diferenciales que no pueden tratarse de la misma forma. El caso belga es un ejemplo de las enormes dificultades que comporta la solución de esta cuestión.

Utilizando el federalismo en el sentido más fuerte, como elemento democratizador, se pueden encontrar fórmulas para la distribución de las competencias y la

organización de las instituciones, las cuales sirvan para reconocer la plurinacionalidad. Se trata de desarrollar lo que ya se ha citado como *federalismo asimétrico*. Se reservaría para las nacionalidades un conjunto de competencias necesarias para su propio desarrollo en el seno de otro Estado. Pueden ser competencias como las que afectan a cuestiones lingüísticas, culturales, de comunicación, de presencia exterior, de financiación, etc. En el apartado de las instituciones, la plurinacionalidad puede reconocerse modulando los criterios de elección o de capacidad de decisión de los miembros en los órganos federales.

Cuando una nacionalidad política, insatisfecha con su situación en el seno de un Estado, busca una solución democrática sobre su futuro, es cuando puede preverse el ejercicio del derecho a la autodeterminación.

El año 1966, en los convenios sobre derechos humanos internacionales, las Naciones Unidas establecieron que «todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. En virtud de este derecho, deciden libremente su *status* político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural». Y el año 1970, en la resolución 2625, se sostiene que aquel derecho puede ser aplicado mediante «el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación con un Estado independiente o la aparición de cualquier otro *status* político decidido libremente por un pueblo».

La *autodeterminación* se asocia con dos planos bien diferenciables: el exterior y el interior. La autodeterminación exterior reconoce el derecho de un pueblo a escoger su propia soberanía, es decir, a ser libre de cualquier coerción exterior o dominación ajena. La interior se refiere al derecho de un pueblo a escoger su propio orden social y su forma de gobierno.

Este derecho se puede plantear con un contenido de muy diverso origen y signo. Así se ha llegado a distinguir entre contenidos anticoloniales, de separación de un Estado, de reagrupación transestatal, de reconocimiento indígena, de incremento de la representatividad de la colectividad.

El sujeto es un pueblo — lo hemos identificado antes como una nacionalidad política — que reivindica ejercer este derecho colectivo de decisión democrática. Se debe entender que es un derecho que no prescribe, que se puede ejercer en diversos períodos o consultas, y que no necesariamente es identificable con la opción de crear un nuevo Estado independiente.

La reivindicación de este derecho acostumbra a provocar reacciones alarmistas de los gobernantes de los Estados. Cabe resaltar que la resultante de aquel derecho puede variar desde la protección del derecho de las minorías, hasta la autonomía cultural o política, o la independencia. En el abanico descrito en el apartado tercero están contempladas las diversas opciones, que junto con la confederación y la independencia, podrían ser puestas a consulta democrática de la autodeterminación, de forma explícita o implícita. (Hay quien defiende, por ejemplo, que los referendos de ratificación de textos constitucionales o estatutarios, ya son momentos concretos de ejercer la autodeterminación, obviamente sin que agoten aquel derecho.)

Las experiencias más recientes en democracias parlamentarias industriales son un buen ejemplo de la complejidad de aquellos procesos. En el caso de Puerto Rico se consultó sobre una triple opción: convertirse en un nuevo Estado de los EEUU, crear un Estado independiente, o continuar como Estado Libre Asociado (siendo

esta última opción descrita por parte de algunos autores como un ejemplo de federalismo asimétrico).

Quebec ha votado recientemente dos veces sobre un cambio de *status* en su relación con Canadá: la posible soberanía-asociación (un híbrido entre federación y confederación) o un mandato para negociar progresivamente la separación.

Entre crear un nuevo Estado independiente y mantener un lazo federal se sitúa la confederación. A menudo se confunde *la confederación* con una de las formas de la estructuración territorial del Estado. La confederación es una unión entre diversos y, por lo tanto, distintos Estados, sobre la base de un tratado, para la defensa de intereses comunes, *sin renunciar a la soberanía originaria de ninguno de los miembros*. Las confederaciones se dotan de órganos mínimos comunes. Vale la pena recordar que los tipos más clásicos de Estado federal, Suiza y EEUU, nacieron como confederaciones y evolucionaron hacia el federalismo y su constitucionalización.

Modernamente, con la progresiva relativización del concepto de soberanía y de la reducción de su operatividad, estamos asistiendo a la construcción de confederaciones que se sitúan en los límites de la federalización. Esto se observa, por ejemplo, en la discusión sobre la revisión de los tratados de la Unión Europea.

En cualquier caso, la confederación es el tipo de relación más estrecha entre Estados formalmente independientes, sin llegar a constituir un nuevo Estado. A su vez existen muchas otras realidades que expresan ligámenes, subordinaciones, de unos Estados respecto a otros. Pero tanto éstos como las confederaciones no son materias analizables dentro del campo de la estructura territorial del Estado.

V. LA DOBLE TENDENCIA DEL PODER EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

A todo lo expuesto hasta ahora hay que añadir los nuevos procesos que se están dando en el mundo actual y que contribuyen al desarrollo de organizaciones, por un lado, de ámbito supraestatal y, por otro, a escala subestatal.

Cada vez surgen más fenómenos que cuestionan la forma del Estado-nación. Antes que nada se debe aclarar que esto no significa ni mucho menos su inmediata desaparición. Al contrario, algunos de los fenómenos que se dan son expresiones contradictorias de las resistencias de aquella forma de Estado, de las fuerzas y agentes que se atrincheran tras la misma para defender sus privilegios. De todas formas podemos hablar de una doble tendencia:

A) Hacia arriba: La tendencia hacia la creación y consolidación de unidades supraestatales, que en parte sustituyen a los Estados, y que anuncian una creciente mundialización de la política.

B) Hacia abajo: La tendencia hacia la localización de muchos poderes cerca de las personas, junto con el (re)surgimiento de reivindicaciones derivadas de identidades mucho más localizadas.

A) En primer lugar, conviene no olvidar que la soberanía de los Estados, desde sus inicios, siempre se ha visto afectada por su lugar dentro de unas relaciones transestatales de carácter cultural, económico o militar que se han ido reforzando a medida que los mismos avances tecnológicos y el desarrollo de una economía-mun-

do las han ido favoreciendo. También durante el período de guerra fría entre dos grandes bloques militares hemos visto cómo en la teoría o en la práctica la «soberanía limitada» ha sido una realidad que ha condicionado la evolución de muchos Estados independientes.

Pero es obvio que en los últimos decenios ese proceso —desigual pero real— de erosión de la soberanía estatal *de facto* se ha visto acentuado en función de factores como: la creciente «globalización» de la economía financiera y la interdependencia entre las economías «nacionales», facilitada por el progreso tecnológico y la movilidad alcanzada en los transportes y las comunicaciones; las mutaciones que resultan de ello en la organización «desterritorializada» de la producción y de las inversiones en un mercado de capitales y de fuerza de trabajo mundializado; la comprobación de los efectos perversos que ha tenido el modelo dominante de crecimiento económico en el medio ambiente y la biosfera; la aparición de nuevos actores no estatales interesados en responder a los problemas que tienen que ver bien con la regulación o no de la economía financiera, los medios de comunicación, la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria o la crisis ecológica; la crisis del derecho internacional, la «internacionalización de la seguridad» y los nuevos debates que se derivan del ejercicio práctico del «derecho de injerencia» en la soberanía de los Estados en función de la posible o real amenaza a valores y derechos humanos fundamentales. Podríamos decir, por tanto, con Held, que lo nuevo es «la intensificación crónica de los patrones de interconexión» que se derivan de los fenómenos descritos anteriormente de forma sucinta y que podría conducir en el futuro a la configuración de «áreas y regiones claras con lealtades entrelazadas, interpretaciones contrapuestas de los derechos y deberes y estructuras de autoridad interconexas, que desplazan las nociones de soberanía como una forma de poder público ilimitado, indivisible y exclusivo».

Todo esto está obligando a redefinir las funciones y la estructura interna de la Organización de las Naciones Unidas —dentro de la cual sigue existiendo un Consejo de Seguridad en el que determinados Estados todavía gozan de derecho de veto sobre las decisiones que se adopten— así como de otras como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la UNESCO, con el fin de adaptarse a los cambios, democratizándose y mostrando un equilibrio real en la búsqueda de eficiencia y equidad planetaria.

Pero esa dinámica de globalización también está conduciendo a la configuración de nuevos bloques interestatales y a procesos de cooperación y/o construcción en común de nuevos espacios económicos y políticos a escala regional entre Estados, como desde hace tiempo sucede en el proceso que va desde la fundación de la Comunidad Económica Europea hasta la actual Unión Europea. Se trata de tendencias a crear nuevas formas de organización política —federales, confederales o híbridas— que no están exentas de fuertes tensiones, no sólo por las desigualdades económicas y las diferencias nacionales o de otra índole que se den entre las unidades políticas que participan en esos procesos, sino también porque la vieja legitimidad de los Estados-naciones no se ha visto todavía sustituida por otra capaz de generar una nueva identificación colectiva en torno a una unidad política superior. En cualquier caso, todo esto es una confirmación de los límites externos de la so-

beranía de cada Estado por separado para responder e influir ante los nuevos retos y procesos de decisión que se toman fuera de sus instituciones.

En definitiva hoy se comprueba que *determinadas competencias consideradas como el núcleo central del Estado, pasan a ser progresivamente traspasadas a organizaciones de orden superior*. Como ejemplos pueden citarse la defensa y la necesidad de una fuerza europea, las relaciones internacionales y la consiguiente revisión de la presencia en instituciones como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la moneda (piénsese en el euro), la armonización fiscal, el macro medio ambiente (los efectos de Chernóbil, por ejemplo, son, obviamente supraestatales), las comunicaciones y los satélites, etc.

B) Por otro lado, el desarrollo de unidades subestatales en el seno de los Estados actualmente existentes también está constituyendo un fenómeno cada vez más extendido. Tiene que ver, sin duda, con la incidencia de los factores antes descritos y que han restado centralidad a esos Estados no sólo como actores internacionales sino también internos. En este sentido se podría sostener con Schmitter que todos esos fenómenos «han trabajado subterráneamente para forjar alianzas y vínculos con los actores subestatales y se han situado por encima de él para crear redes nuevas de toma de decisiones y nuevos sistemas para la producción y la distribución».

En tiempos de crisis o cambios profundos de civilización se acentúa la necesidad de instalarse en la búsqueda de una identidad originaria. Así se puede comprobar que el universalismo no sólo no está reñido con el localismo, sino que además la suma de la diversidad enriquece. Esto también afecta a los Estados. Así es en el caso del resurgimiento de nacionalismos étnicos o culturales que parecían haberse mitigado en el marco de la construcción histórica de una nación política común: frente a la «globalización» y a la continuidad de una centralización y uniformización cultural, la descentralización política y territorial y la afirmación de las identidades nacionales y regionales se refuerzan como aspiraciones de nuevos movimientos o/y elites políticas.

Además de esos procesos, hay otros relacionados con las presiones democratizadoras derivadas de la salida de regímenes dictatoriales y que implican una voluntad de superar un modelo centralizador identificado con la capital del Estado y excluyente de la «periferia». Las modificaciones en la propia organización de la producción, del consumo y de los servicios han facilitado igualmente ese proceso, ya que también «lo postindustrial significa una flexibilización de las instituciones centralizadas creadas durante el período industrial y una nueva definición del individuo» (Rudolph y Thompson).

Asimismo, las políticas públicas ligadas al desarrollo del Estado social se han visto obligadas a tener en cuenta los desequilibrios territoriales y a ceder a las presiones que «desde abajo» han sufrido para un mejor reconocimiento de derechos colectivos en el ámbito regional o local.

A todo esto habría que añadir la continuidad de la tendencia a la urbanización creciente y a las grandes concentraciones urbanas (en particular, la nueva configuración de la «ciudad global»), cuyo protagonismo también ha de ser reconocido dentro de una reorganización de los distintos entes territoriales.

Por todo ello en los Estados se irá dando *otro proceso de transferencias, en este caso hacia abajo, hacia unidades subestatales*, de competencias como servicios personales, enseñanza, sanidad, cultura, micromedioambiente, etc.

En líneas generales, podríamos afirmar que la nueva «globalización» coexiste con una revalorización de lo diferente, de la diversidad, de lo nacional, lo regional y lo local, reflejándose todo ello en nuevas concepciones de la autonomía territorial y de la soberanía que, en general, no ponen en cuestión, sino que complementan, la necesidad de avanzar hacia formas de asociación política estatal y supraestatal, como sucede en el caso de la Unión Europea.

Una expresión de todo lo anterior es la progresiva irrupción de las unidades subestatales (sujetos autonómicos o Estados miembros de una federación) en el ámbito internacional.

Es cierto que el diálogo entre Estados incumbe al derecho y a las relaciones internacionales. De todas formas es cada vez más difícil mantener la anacrónica concepción del Estado como único sujeto de derecho y de relaciones internacionales, dado que las mismas motivaciones para la distribución territorial del poder, tanto las históricas como las democráticas, generan un conjunto de fenómenos vehiculables multilateralmente en el campo internacional. A partir de la distinción entre el *Treaty-making power* (poder de establecer tratados) y el *Treaty applying* (aplicación de tratados), *se van ensanchando las posibilidades de actuación de las unidades subestatales (regiones, comunidades autónomas y/o Länder) en el campo de las relaciones internacionales.* Y es así que, por ejemplo, en el seno de la UE se da ya una presencia internacional de las unidades subestatales como su acceso al COREPER (Comité de Representantes Permanentes en el Consejo de Gobierno de la UE) o la posibilidad de establecer oficinas propias en Bruselas.

En el mundo actual se da una creciente relación interestatal y de interdependencia de la práctica totalidad de los fenómenos políticos. Por eso es lógico que se confundan los planos de algunas posibles soluciones de la cuestión más allá de las fronteras de un mismo Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C. R.: *Nacionalismos y autonomía*, PPU, Barcelona, 1993.
- AJA, Eliseo, et al.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.
- ALBERTI, Enoch: *Las relaciones cooperativas en el orden federal alemán*, Fundación Juan March, Madrid, 1973.
- ANDERSON, Benedict: *Comunidades imaginadas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ANDERSON, Perry: *El Estado absolutista*, Siglo XXI, Madrid, 1979.
- BASTARDAS, A., y BOIX, E. (comps.): *¿Un Estado, una lengua?*, Octaedro, Barcelona, 1994.
- BERAMENDI, Justo G.; MAÍZ, R. y NÚÑEZ, X. M. (comps.): *Nationalism in Europe. Past and Present*, Actas del Congreso Internacional de Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2 vols., 1994.
- BERGER, G., et al.: *Federalismo y federalismo europeo*, Tecnos, Madrid, 1965.
- BISCARETTI, P.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973.
- BLAS, Andrés de: *Nacionalismos y naciones en Europa*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- CROISAT, Maurice: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Motchrestien, París, 1995.
- DELANNOI, Gil, y TAGUIEFF, P.-A. (comps.): *Teorías del nacionalismo*, Paidós, Barcelona, 1993.
- DÍAZ CARRERA, César: *El federalismo global*, Unión Editorial, Madrid, 1989.
- ELAZAR, David: *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1990.
- FERRANDO, Juan: *El Estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1986.
- FLEINER-GERSTER, Th., et al.: *Le fédéralisme en Europe*, ICPS, Barcelona, 1992.
- FRENKEL, M.: *Federal Theory*, The Australian National University, Canberra, 1986.

- FRIEDRICH, C.: *The trends of federalism in theory and practice*, The Pall Hall Press, Londres, 1968.
- GELLNER, Ernest: *Naciones y nacionalismo*, Alianza, Madrid, 1988.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens Vives, Barcelona, 1980.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J.: *El Estado Unitario-Federal*, Tecnos, Madrid, 1985.
- GREENFELD, Liah: *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- HABERMAS, Jürgen, *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 1989.
- HALPERIN, Morton H., y SCHEFFER, David J.: *L'autodeterminació en el Nou Ordre Mundial*, Carnegie Endowment Book, Edició Catalana, Omnium Cultural, Barcelona, 1995.
- HELD, David: «Democracia, la nación-estado y el sistema mundial» en *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991.
- HOBSBAWM, Eric J.: *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1991.
- HOBSBAWM, Eric J., y RANGER, Terence: *L'invent de la tradició*, Eumo, Barcelona, 1988.
- HROCH, Miroslav: *Social Preconditions of National Revival in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- HUEGLIN, Thomas O.: *A Political Economy of Federalism: In Search of a New Comparative Perspective With Critical Intent Throughout*, Queen's University, Kingston, 1990.
- JAUREGUI, Gurutz: *Contra el Estado-nación*, Siglo XXI, Madrid, 1986.
- *La nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- JELLINEK, George: *Fragmentos de Estado*, Cívitas, Madrid, 1981.
- KEATING, Michael: *State and regional nationalism*, Harvester/Wheatsheaf, Londres/Toronto, 1988.
- LA PERGOLA, Antonio: *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.
- MANN, Michael: «Los Estados-nación en Europa y en otros continentes», *Debats*, n.º 46, diciembre 1993.
- MENY, I., y WRIGHT, V. (eds.): *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Allen & Unwin, Londres, 1985.
- NOHLEN, D. (comp.): *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis-Nueva Sociedad, Caracas.
- OATES, Wallace: *Federalismo fiscal*, IEAL, Madrid, 1977.
- OBIETA, J. A.: *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, Madrid, 1985.
- PICCONI, P., y ULMEN, G.: «Re-thinking Federalism», *Telos*, n.º 100, verano 1994.
- REAGAN, M., y SANZONE, J. G.: *The New Federation*, Nueva York, 1981.
- RECALDE, J. R.: *Crisis y descomposición de la política*, Alianza, Madrid, 1995.
- REQUEJO, Ferran: «Diferències nacionals i federalisme asimètric», en Ernest UDINA (comp.), *Quo vadis, Catalonia?*, Destino, Barcelona, 1995 (versión en castellano en *Claves*, n.º 59, enero 1996).
- RIBÓ, Rafael: «Cataluña como nacionalidad», *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía*, vol. I, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1980.
- *Sobre el fet nacional*, Avance, Barcelona, 1977.
- ROKKAN, Stein, y URWIN, Derek: *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Sage, Londres, 1983.
- RUDOLPH, jr., J. R., y THOMPSON, R. J.: *Política emoterritorial*, Pomares-Corredor, Barcelona, 1992.
- SCHMITTER, Ph. C.: «La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política», en Jorge BENEDICTO y Fernando REINARES (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza, Madrid, 1992.
- SHARPE, L. J. (comp.): *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage, Londres, 1993.
- SKOCPOL, Th.: «El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual», en *Zona Abierta*, n.º 50, 1989.
- SMITH, Anthony D.: *National Identity*, University of Nevada Press, Las Vegas, 1991.
- TAYLOR, Charles: *Multiculturalismo y «política del reconocimiento»*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- TAYLOR, Peter J.: *Geografía Política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994.
- TILLY, Charles: *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Alianza, Madrid, 1992.

- TORNOS, J.: *El federalismo en Europa*, Hacer, Barcelona, 1993.
TRUJILLO, G. (ed.): *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979.
VIVER PI-SUNYER, Carles: *La Constitució*, Vicens Vives, Barcelona, 1984.
WHEARE, K. C.: *Federal Government*, Oxford University Press, Londres, 1968.
WINTER, Lieven (ed.): *Non-State Wide Parties in Europe*, ICPS, Barcelona, 1995.



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO VEINTIUNO

6. EL PODER JUDICIAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA

AMADEU RECASENS

*Profesor del Departamento de Derecho Penal
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Modelo de Estado y modelo de administración de justicia. 1. Estado liberal y poder judicial. 2. Derecho, justicia, administración de justicia.—II. Poder judicial y poder de los jueces. 1. El poder de los jueces. 2. El marco del poder judicial. 3. La independencia judicial. 4. Límites del poder judicial y control de la independencia. A) El control del juez en vía procesal. B) El control jerárquico. 5. Una instancia de control especial: el Tribunal Constitucional. 6. La legitimación de la actividad judicial.—III. Elementos para el estudio del sistema de justicia. 1. El sistema de justicia, más allá de los jueces. A) El aparato policial, selector del sistema. B) La fiscalía: una institución controvertida en el poder judicial. C) Otros operadores del sistema de justicia. 2. El jurado: modelos de participación popular en la actividad judicial.—IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. MODELO DE ESTADO Y MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. ESTADO LIBERAL Y PODER JUDICIAL

La estructura del Estado liberal se basaba en la *división de poderes* mediante la cual se pretendía un equilibrio entre quienes estaban encargados de hacer las leyes (poder legislativo), quienes debían ejecutarlas procurando por el bien común (poder ejecutivo) y quienes debían juzgar la adecuación de las conductas y los sujetos a las normas que la sociedad se había otorgado para su convivencia (poder judicial). Es comprensible entonces que a partir de este esquema ideal, en un período de grandes cambios en que el Antiguo Régimen controlaba todavía importantes áreas del Estado, la nueva clase ascendente, la burguesía, viera reflejado en el poder judicial y en su plasmación, la administración de justicia, un instrumento esencial para garantizar el nuevo orden burgués y su sistema de libertades a través de una aplicación en favor de sus tesis de la legislación vigente, gran parte de ella proveniente del pasado a pesar de la promulgación, ya en los últimos decenios del siglo XVIII, de nuevas constituciones como la americana o francesa.

El problema que se planteaba era que, a pesar de la existencia de un nuevo marco jurídico, buena parte de la normativa heredada y de los jueces seguían ejerciendo una fuerza inercial conservadora respecto del Antiguo Régimen.

La desconfianza de la Revolución Francesa hacia los jueces y su postura en favor del parlamento se concretaba en la propuesta de Montesquieu en *De l'esprit des Lois* (XI, VI) de que «los jueces de la nación no son, como decimos, sino la boca

que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar su fuerza ni su rigor».

Pero la realidad jamás le dio la razón en este punto al pensador francés, y lo cierto es que la burguesía comprendió muy tempranamente la necesidad de disponer de un poder judicial que fuera su gran valedor en el seno del nuevo Estado emergente (Simon, 1985, pp. 50-51) de tal modo que la Constitución francesa de 1791 ya dedica un capítulo al poder judicial.

La revolución industrial llevada a cabo en Inglaterra a caballo de los siglos XVIII y XIX modifica de raíz el sistema de relaciones de trabajo, pero también el papel del Estado. Las desigualdades y desequilibrios, planteados por la nueva situación creada, impiden mantener por más tiempo la legitimación del pacto social respecto de la acumulación de capital. Se produce entonces lo que en el capitalismo liberal se conoce como separación del Estado respecto de la sociedad. Dicha separación determina el papel del Estado en las relaciones sociales, como árbitro y garante de los mecanismos autorreguladores de mercado; pero al mismo tiempo lo aísla del nivel socioeconómico, lo cual se legitima desde planteamientos positivistas a partir de la elaboración de teorías «puras» y «generales» del derecho (Kelsen, 1983).

Por cuanto respecta a la economía, el objetivo prioritario de los teóricos consiste en la búsqueda de leyes naturales que establezcan las pautas de orden económico autorregulador a partir de las ideas de competencia y armonía. Pero, desde el punto de vista práctico, el desarrollo industrial conlleva un desplazamiento desordenado hacia los centros industriales de una enorme masa de mano de obra campesina, que se ve expulsada de la tierra. Con ello se transforman radicalmente las estructuras económico-sociales y también el marco jurídico de regulación de dichas estructuras.

Desde la perspectiva jurídica, el modelo explicativo general que sustenta los nuevos planteamientos es el conocido como positivismo. El Estado liberal, en consecuencia, va parejo con el desarrollo de las teorías positivas que son, en el fondo, las que impregnan no sólo el ámbito estrictamente político-jurídico sino también toda la esfera de los aparatos del control social. El poder judicial evoluciona en consecuencia, poniendo todos sus efectivos al servicio de la burguesía y reforzando su papel de bastión, pero ahora con la artillería apuntando en otra dirección: «La única diferencia estribaba en que el “bastión” ya no se erigía frente al monarca, sino, en primer lugar, frente a la clase obrera, cada vez más consciente, fortalecida durante la revolución industrial [...]» (Simon, 1985, p. 51).

La evolución del modelo de Estado basado en las modificaciones del propio capitalismo (concentración, acumulación), ha ido transformando una y otra vez el panorama, reduciendo el ámbito de intervención jurídica. La transnacionalización de las empresas y de los negocios, así como la aparición de nuevas figuras comerciales, unidas a la necesidad de decisión inmediata sobre aspectos mercantiles, fenómenos todos ellos a los que la administración de justicia no puede hacer frente con sus actuales estructuras, han determinado un progresivo alejamiento del ámbito mercantil respecto de la justicia. Actualmente, los conflictos se sustancian en dicho terreno por otros cauces, arbitrales o mediante sanciones comerciales pactadas o simplemente acordadas de manera general. Otros espacios de la justicia ven también disminuir su extensión; ello es especialmente constatable en el campo de lo penal, donde la invasión del ejecutivo (aplicación de procedimientos san-

cionadores en virtud de la potestad sancionadora de la administración) y el incremento de los poderes de la policía sustraen capacidad de selección, procesal y de sanción al juez penal.

Todo ello está conllevando, cuando menos en el ámbito europeo, serias modificaciones y desequilibrios en la administración de justicia, que no obstante parecen plenamente funcionales al sistema económico-político, lo que hace pensar en un reajuste que culminará con un nuevo retroceso del poder judicial, cuya condición de bastión parece reorientarse ahora hacia sectores marginales de la sociedad (pequeños delincuentes, drogadictos sin patrimonio, extranjeros sin recursos) que se hallan en el punto de mira de lo que se denomina «inseguridad ciudadana», concepto indeterminado y subjetivo, que a partir de una genérica base real, se magnifica como reflejo futuro y exteriorizado de una sensación de miedo general ante el incierto futuro que se cierne sobre determinadas capas sociales que se sienten abocadas hacia un proceso de progresivo deterioro y/o marginación. Pero, para comprender esta evolución, es preciso analizar más en profundidad cuál ha sido la trayectoria histórica del llamado poder judicial.

2. DERECHO, JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La vinculación más ostensible del derecho con la realidad se establece a través de su aplicación, y ésta es llevada a cabo por una serie de instancias e instituciones que constituyen la llamada administración de justicia. En este punto se plantea la necesidad de distinguir entre derecho y justicia, lo que luego nos llevará a precisar determinados aspectos de lo que se entiende por administración de justicia, concepto todavía de difícil definición dada la complejidad de elementos y funciones que lo integran.

A pesar de que en este terreno las grandes definiciones jamás han sido pacíficas, de manera general por *derecho* puede entenderse un conjunto de normas concretas y reforzadas en su eficacia por la capacidad/amenaza del uso de la fuerza por parte de quienes las imponen frente a quienes las contravengan; pero al mismo tiempo afianzadas por el acuerdo/consenso de los sujetos a quienes tales normas obligan. Dichos sujetos actúan según las normas por convencimiento de que éstas representan la legítima y conveniente regulación de sus relaciones e intereses en un momento histórico determinado, sin entrar en este punto a valorar cómo se genera y se mantiene el equilibrio de tales aspiraciones, a veces distintas e incluso contrapuestas, en un marco regido por el conflicto entre las distintas fuerzas y clases sociales existentes. A partir de la definición planteada en estos términos deberemos concluir que la legalidad de un momento concreto (conjunto de normas) para ser legítima (expresión y producto de la voluntad colectiva) ha de expresar una cierta idea de justicia.

Mediante el concepto de *justicia* deberíamos pues entender el conjunto de criterios ideales que, impuestos por el colectivo que tiene la fuerza para ello, informan la vida de las leyes y su aplicación al desarrollo social. La aplicación del derecho según este conjunto de criterios debería pues constituir el objetivo primordial de la administración de justicia, es decir, el momento en que las instancias sociales encargadas de tal tarea efectúan la adecuación entre la realidad y los compor-

tamientos que en la misma se dan y el conjunto normativo que regula la vida social.

Administración de justicia no debe entonces entenderse como administración del derecho, sino como aplicación de la norma a la realidad y adecuación de la realidad a la norma, a partir de los citados criterios ideales existentes. Con todo, resulta difícil desvincular esta expresión de concepciones y planteamientos pre-democráticos, en la medida que mantiene y pone de relieve una función subalterna y derivada de la gestión de la justicia que se imparte (administra) por cuenta ajena. Así pues, la expresión *administración de justicia* no deja de ser una reminiscencia de cuando tal función se realizaba como delegación del poder del soberano absolutista. En este sentido, el término *poder judicial*, vinculado a la teoría de la división de poderes, y por lo tanto al Estado de derecho, refleja mucho más la realidad independiente en que debería impartirse la justicia. El problema respecto de tal definición es que no traduce todo el complejo entramado a través del cual se llega al resultado final de tal impartición de justicia.

Para poder abarcar todos y cada uno de los elementos que se conjugan para formar los mecanismos y estructuras del sistema de justicia en los estados contemporáneos parece preciso hablar de un *sistema integrado de justicia*, del cual el poder judicial no constituye más que una de sus partes. A él hay que agregarle el estudio y análisis de todas aquellas instancias y/o instituciones que inciden de modo más directo en la actividad de aplicar las leyes a la realidad, a los hechos sociales y a la actividad de sus actores. Desde esta perspectiva, son diversas las voces que adquieren personalidad propia. Además de la institución propiamente judicial que «va a tener por misión la integración del conflicto en las normas fundamentales dentro de un registro soportable» (Charvet, 1977, p. 300) —y que deberá incluir la oficina judicial, su organización y sus funcionarios— habrá que tener en cuenta también a otros actores como el ministerio fiscal, la abogacía, la policía (que es en el fondo el selector real de los asuntos penales que acaban llegando al sistema de justicia criminal), e incluso el justiciable o el acusador particular (cuyos discursos son a menudo olvidados, a pesar de constituir una de las partes más directamente afectadas en el proceso).

En síntesis, en el marco del Estado de derecho se puede mantener que, mediante la aplicación de la justicia adecuada a la legalidad, los órganos encargados de impartirla adquieren la legitimidad que les confiere autoridad, lo que les distingue del mero ejercicio del poder amparado por el uso de la fuerza. La cuestión se manifiesta, no obstante, bajo el signo de la polémica en dos momentos esenciales. El primero es, como ya se ha apuntado, aquél en el que hay que definir cómo se crea y se mantiene el consenso o voluntad colectiva que genera la legitimidad, lo que nos llevaría a plantearnos cuestiones como el concepto y el alcance de quién compone el colectivo social, los criterios que se pueden considerar válidamente como dimanantes de dicho consenso así como quién los controla y a partir de qué intereses subyacentes. En una palabra, nos impulsa a cuestionar la propia legitimidad de dicha génesis, lo cual escapa a los límites de este capítulo. El segundo momento se da a la hora de definir cuáles son las instancias o instituciones que integran la llamada administración de justicia y quiénes las componen.

II. PODER JUDICIAL Y PODER DE LOS JUECES

Para poder hablar con propiedad de un poder judicial es preciso, a partir de lo hasta aquí analizado, que se cumplan *dos premisas* esenciales:

En primer lugar, es necesario *que dicho poder esté formalmente definido como tal*. Quiere ello decir que esté incorporado en la estructura de un modelo de Estado que le otorgue tal categoría, lo que, como se ha visto, tiene su origen en el liberalismo y sólo sucede plenamente y con propiedad en el marco del Estado de derecho. De no darse tal premisa, nos hallamos ante modelos políticos en los que, en el caso de que exista de uno u otro modo bajo alguna forma la figura del juez, la mayor o menor cuota de poder que éste pueda tener corresponde a factores individuales, sociales, religiosos o de otra índole, que no configuran un poder judicial. Debemos, pues, distinguir entre poder judicial y poder de los jueces. Lo que nos lleva a la segunda premisa.

Para que se dé un poder judicial debe producirse, además de su definición formal, una *actividad judicial organizada* cuya consecuencia final tenga por resultado la producción de efectos político-institucionales. En otras palabras, la mera manifestación, contenida en una norma constitucional, de la existencia de dicho poder no confiere sin más a la actividad de los jueces su configuración como tal poder.

Podemos a un primer nivel entender por *poder judicial* aquella actividad judicial organizada que juega un papel político institucional en el marco de la división tripartita de poderes independientes que caracteriza y define a un Estado de derecho. Pero, para que tales trazos de definición formal se cumplan, es preciso analizar si se da tanto el poder de los jueces como el marco que la existencia de un poder judicial precisa.

1. PODER DE LOS JUECES

A partir de lo expuesto aparece como evidente que el poder de los jueces es anterior a la existencia de un poder judicial. Depende sólo de la existencia del juez, puesto que deriva del hecho de administrar justicia y de la relevancia social que dicha actividad otorga a quien la ejerce. La figura del juez profesional, en nuestro contexto histórico, aparece íntimamente relacionada con la conflictividad derivada de la superación del sistema feudal. En el contexto de dicho sistema se puede afirmar, de modo general, que la capacidad civil de juzgar estaba atribuida, en base a una muy incontrolable delegación imperial, al propio señor feudal. Quedaba reservado tan sólo al emperador un cierto nivel de «apelación», es decir, resolución en instancia de recurso. Por su parte, la Iglesia disponía de jurisdicción propia, fruto de su gran peso político durante el medievo.

La progresiva disolución de la jurisdicción eclesial y de la figura del emperador, así como la aparición del fenómeno urbano, fueron modificando sensiblemente tal situación. La autonomía que disfrutaban algunas ciudades y el intercambio comercial que en ellas se daban, así como su frecuente independencia respecto del señor feudal —dependencia directa del rey, cartas de franquicia...— propició el hecho de que las urbes se dotaran de jueces propios (a menudo forasteros ajenos a las pugnas internas entre ciudadanos), que ejercían su jurisdicción —tanto judicial como

arbitral— durante temporadas determinadas, pasando luego a hacerlo en otra ciudad (Picardi, 1987, p. 46).

Con la formación de los Estados modernos, esta situación sufrió nuevos cambios. El rechazo cada vez mayor de los monarcas nacionales hacia la autoridad imperial y la cada vez mayor complejidad para reconducir al ámbito de jurisdicciones unitarias las amalgamas forales de los distintos territorios o reinos incorporados al Estado-nación obligaron al monarca a enfrentarse tanto a los derechos feudales como a los comunales de su reino. A ello hay que añadir la decadencia del importante peso de otras jurisdicciones cuyo máximo exponente era, como se ha dicho, la jurisdicción canónica dependiente de la Iglesia que tenía al papa como juez supremo y a la cual estaban reservados importantes ámbitos jurídicos.

Durante los siglos XV al XVIII se produce el desarrollo definitivo de la profesionalización del juez y también su progresiva burocratización. Ello es propiciado por la progresiva integración de la justicia en el Estado moderno, que la convierte en pública aboliendo las justicias privadas, pero debiendo al mismo tiempo proveer los órganos y procedimientos para dicha función (Bergalli, 1984, p. 45).

La consolidación del Estado-nación comporta, no obstante, la ruptura de una cierta unidad en cuanto al sistema de administración de justicia, que se divide básicamente en dos modelos. Estos se concretan, entre los siglos XVII al XIX, en Francia e Inglaterra. Ambos Estados constituyen el paradigma de los dos estilos de administración de justicia que marcarían la organización judicial de los Estados modernos, dando lugar a los modelos anglosajón y romano-continental. El origen de la diversidad viene dado, una vez más, por motivos básicamente políticos. El modo en que la monarquía pacta su instauración en Inglaterra le permite, con mucha antelación respecto de otros países, resolver el conflicto realaleza-sistema feudal, lo que afecta al planteamiento del sistema de jurisdicción, consolidándose el principio de que el rey es la única fuente de justicia. Ello propiciaba, además, la centralización de la justicia en Londres, manteniendo una red de jueces itinerantes que difundían e impartían por las provincias la justicia real. El juez, escogido por el monarca entre abogados y hombres de leyes con prestigio, no llegó a burocratizarse ni mucho menos a estabilizarse en el cargo. A ello hay que añadir la práctica del *common law* que acaba de definir la especificidad del modelo de justicia anglosajón.

Distinto es, en cambio, el modelo de justicia que se desarrolla durante la misma época en Francia, y que influiría sobre buena parte del continente europeo. La superación de la jurisdicción feudal costó nada menos que tres siglos, durante los cuales la discusión se centró en establecer si la justicia constituía un derecho inherente a la feudalidad o bien si provenía del rey como única fuente del derecho. Los diversos parlamentos en que se dividía la jurisdicción por todo el reino y la mezcla de jurisdicciones feudales con la real generaron, al contrario que en el caso inglés, una superabundancia de jueces y de jurisdicciones repartidos por todo el territorio, cuya pugna por el control del espacio judicial contribuía en gran medida a aumentar la confusión al respecto de la administración de justicia. A ello hay que añadir la difusión del sistema de venalidad del cargo de juez, que favoreció la compra-venta e incluso la transmisión *mortis causa* del cargo y del oficio de juzgar, lo que en la práctica significaba inamovilidad e independencia del juez, pero al mismo tiempo también incluía en gran medida el concepto de profesionalidad y de desarrollo de una carrera judicial.

2. EL MARCO DEL PODER JUDICIAL

La aparición del modelo de Estado liberal, de la mano de las revoluciones burguesas, supuso la institucionalización a nivel jurídico del llamado Estado de derecho, basado fundamentalmente en los principios de imperio de la ley, división de poderes, legalidad de la administración y garantía y realización de una serie de derechos y libertades considerados fundamentales. Ello significa también el nacimiento del poder judicial de modo que a partir de finales del siglo XVIII podemos empezar a hablar de un poder de los jueces desarrollado en torno a un poder judicial.

La evolución histórica del poder judicial ha ido, a partir de ese momento, emparejada a la del poder del juez, y ambas ligadas a las diversas fases del Estado liberal (Díaz, 1979; Andrés/Movilla, 1986). En este contexto, el encaje del poder judicial en el Estado y su relación con la sociedad han sido motivo de constante discusión. En su concepción clásica, proveniente de la teoría de la división de poderes, el poder judicial está integrado por jueces y tribunales, que tienen atribuida en exclusiva la función jurisdiccional, la cual es, a su vez, una potestad dimanante de la soberanía del Estado.

Recientes debates apuntan a la discusión sobre el concepto de poder, y si éste no debiera ser sustituido por el de función jurisdiccional, en su claro intento de discutir la validez, para el Estado actual, de la teoría de la división de poderes (Gimeno Sendra, 1978, p. 314). El debate, que sigue abierto hoy en día, ha pasado por diversas fases, girando principalmente en torno a los problemas relacionados con la independencia de los jueces y del poder judicial, así como los límites y el control de los mismos.

3. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL²

Uno de los principales elementos del poder judicial lo constituye, como hemos dicho, el de su independencia, que supone la falta de subordinación a ningún otro poder y su insensibilidad a cualquier tipo de presiones. Para ello es imprescindible que tal independencia alcance no sólo al poder institucionalmente entendido, sino también a todos y cada uno de sus integrantes, a tribunales y a jueces individualmente considerados. Estos, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, no deben estar vinculados a orden alguna, y sus decisiones sólo deben poder ser revisadas por otros jueces o tribunales y ello en el estricto marco de las vías de recurso legalmente previstas.

Tal independencia plantea un problema jurídico, consistente en que requiere de la existencia de una norma jurídica que formule la ausencia de subordinación jurídica (condición formal) pero también exige que funcionen las garantías y límites de la independencia judicial establecidos en la citada norma (condición mate-

² Es abundante la bibliografía existente respecto al tema de la independencia judicial. Puede verse, para una primera aproximación: SIMON, 1985; DE OTTO, 1989; MONTERO AROCA, 1990; HERNÁNDEZ MARTÍN, 1991; Díez-PICAZO GIMÉNEZ, 1991; GONZÁLEZ GRANDE, 1993.

rial) (De Otto, 1989, pp. 57-64; Montero Aroca, 1990, pp. 118-121; Díez-Picazo, 1991, pp. 137-138).

Como señala Dieter Simon, desde el punto de vista histórico, el tema de la *independencia del juez* tuvo un gran auge durante la primera mitad del siglo XIX, mientras que durante la segunda mitad de dicho período el silencio es casi absoluto. Ello es debido a la influencia del positivismo que, bajo el rótulo ya analizado de ciencias del derecho «había apartado del ámbito jurídico las realidades políticas y de la ciencia política dando lugar a una construcción filológico historizante y estético logificante de sistemas de conceptos» (Simon, 1985, p. 45). El análisis de este autor permite descubrir cómo el concepto de juez apolítico, neutral y vinculado a la ley abstracta y general fue progresivamente sustituido por un juez cuya actuación es vista como parte del poder, políticamente vinculada a intereses de las clases dominantes, con mentalidad y actitudes pertenecientes a un entorno cultural y a una extracción social concreta y provisto además de personalidad propia (Treves, 1988, pp. 173 ss.).

El siglo XX, especialmente en su segunda mitad, verá reabrirse la discusión sobre la independencia del juez, en gran parte como consecuencia de las dos grandes guerras mundiales, y el papel desempeñado por la justicia en los Estados totalitarios. De hecho, la introducción del concepto de independencia judicial en los textos constitucionales no se produjo hasta después de la Segunda Guerra Mundial en la Constitución francesa de 1946, la italiana de 1947 y la griega de 1952 (González Rivas, 1983).

El desarrollo que a lo largo de los años sesenta y setenta tuvieron las teorías sociológicas que ponen el punto de mira en la existencia de un conflicto social, planteó un desafío a las hasta entonces dominantes teorías del consenso y supuso un enfrentamiento con las teorías positivistas y funcionalistas. Las teorías del conflicto contribuyeron a poner de relieve la discrepancia existente entre las estructuras normativas vigentes en cada momento y una realidad social en constante y acelerada transformación, cuya base se halla no ya en el consenso del pacto, sino en el equilibrio del conflicto.

Tal contexto, y el cambio de enfoque respecto del elemento cohesionador de la sociedad, supuso también una transformación de la imagen y del papel del juez, que lo llevaron a constituirse, más que en un aplicador de la ley, en su intérprete.

Atendiendo a los contenidos materiales de la justicia, el juez debe tomar decisiones y tratar de resolver dicho conflicto, lo que le desplaza hacia el ejercicio de una función política a través de mecanismos cada vez más complejos que exigen un alto grado de conocimientos no sólo jurídicos, sino de materias extrajurídicas (Barcelona, 1977, p. 40; Treves, 1974, pp. 234-235). Se llega, a través de este proceso, al establecimiento del perfil de un juez desmitificado, realizador de una labor profesional de funcionario de la justicia y situado en el ámbito del cumplimiento de una función social concreta que tiene un marcado carácter político, lo que de hecho pone en duda su independencia. Si bien es cierto que tal situación aproxima al juez a la realidad social y le otorga, en su seno, un papel activo, no es menos cierto que ello le convierte también, a él y a su función jurisdiccional, en un elemento comprometido, implicado, interno, perdiendo de este modo la supuesta «externalidad» que servía como legitimadora de su independencia.

La puesta en duda de la independencia judicial alcanza también, obviamente, a la institución general. Así, es la misma *independencia del poder judicial* la que resulta cuestionada, y con ello su propia definición como poder. De hecho, ni en los propios orígenes de la teoría de la división de poderes está claro que el denominado poder judicial sea considerado como tal. Locke, en su *Ensayo sobre el poder civil*, habla de dos tipos de poderes que el hombre en sociedad otorga al Estado: el de establecer normas generales, que corresponde al parlamento, y el de ejecución de dichas normas, que corresponde al rey, confiriendo la función de juzgar al «Poder legislativo o a los magistrados designados por ese Poder». Montesquieu, por su parte, en su ya citado *Del espíritu de las Leyes*, habla del poder de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares, pero se cuida de especificar que «De los tres poderes de que hablamos, el poder de juzgar es, en cierto modo, nulo». Ello es recogido en la Constitución francesa de 1791, ya que, como observa Aparicio, dicha norma «sitúa únicamente como poderes representativos a la Asamblea y al Rey, en quien la Nación delega sus poderes. El poder judicial, por el contrario, únicamente se *administra* por jueces independientes» (Aparicio, 1985, pp. VI-VII).

El posterior desarrollo político del modelo de Estado liberal no ha contribuido a disipar las sospechas respecto de la falta de independencia de dicho poder judicial. A pesar de los progresos hacia la independencia de este poder efectuados por los Estados democráticos en determinados períodos del siglo XX —separándose así de la dependencia generalizada de la segunda mitad del siglo anterior— la progresiva identificación del Estado con el ejecutivo ha incidido de manera muy negativa sobre la imagen de poder judicial. Éste vio disminuida su fuerza hasta el punto, como ya se ha dicho, de ser puesta en duda su condición de poder, para plantear su identificación como función. Tal pérdida de peso específico ha sido sufrida especialmente por el poder judicial, puesto que el legislativo, a pesar de hallarse en situación precaria (debido al control que sobre él tiene el ejecutivo y a la política habitual de pactos entre partidos políticos fuera de las cámaras) sigue manteniendo una apariencia de independencia debida en gran parte al hecho de ser de elección directa. El poder judicial, en cambio, aparece como más burocratizado y vinculado al Estado-ejecutivo al no tener, en la mayoría de los Estados en que existe, tal característica de representatividad (salvo en EEUU o Suiza, donde su elegibilidad deja fuera de dudas su imagen de independencia pero, en cambio, hace recaer sospechas sobre su imparcialidad).

Por otra parte, la sospecha no hace más que acrecentarse al constatare la dependencia material de la institución judicial respecto del ejecutivo. Mayoritariamente, son los ministerios de justicia los encargados de financiar a los jueces y a sus órganos, así como de dotarles de los medios materiales para el normal desarrollo de sus funciones. Aparece entonces la visión más funcionarializada de la justicia, en la que la jerarquía y la dependencia económica se superponen a la independencia funcional (Andrés, 1988, pp. 90-95). Ello dificulta la identificación del poder judicial, que aparece como un órgano del Estado y no como un *poder* cuya misión principal justamente estribaría en garantizar que el ejecutivo, e incluso el mismo Estado, se adecuasen a la legalidad y no pudieran cometer abusos.

En el polo opuesto de esta imagen, pero tampoco exento de peligros, se perfila el problema y el riesgo de que la independencia signifique aislamiento y aparición

de «cuerpos separados» con tendencia a la creación de esferas aisladas de la sociedad, en forma de corporaciones profesionales que generan y defienden valores propios, en función de sus intereses particulares como corporación (Andrés, 1988, p. 95; Senese, 1978, pp. 159-160). El equilibrio es ciertamente difícil.

En todo caso, como señala Tomás y Valiente, «poder judicial e independencia judicial son términos mutuamente reconducentes, que se necesitan uno al otro, porque sólo coexistiendo existen» (Tomás y Valiente, 1989, pp. 19-20).

En el marco de los actuales Estados que se definen como sociales y democráticos de derecho, no se pone en duda la necesidad de independencia de quien individualmente tiene la misión de juzgar, y al mismo tiempo como integrante de un poder, el deber de proporcionar amparo social y equilibrio en el Estado. Pero, simultáneamente, se revela como insuficiente la clásica demanda de independencia, que se circunscribe al proceso y se reclama únicamente a la hora de dictar sentencia y se exige sólo respecto de posibles injerencias del ejecutivo. Tal independencia no se corresponde con los perfiles requeridos por el juez y el poder judicial en una sociedad democrática. Mantener la independencia judicial en estos límites nos acerca al juez estrictamente profesional, acrítico respecto de la ley, a la que no se cuestiona, limitándose a su estricta aplicación «como si» fuera justa por el mero hecho de ser. Esta postura tradicional, que circunscribe la independencia judicial al estricto momento de aplicación de la ley, puede ser, como ya se ha demostrado sobradamente en todo tipo de totalitarismos, peligrosamente legitimante de cualquier contexto jurídico-político. Si la justicia es independiente, el marco de aplicación de la ley no puede serle ajeno. La independencia en un marco democrático debe también ser reclamada para analizar y opinar sobre el contexto jurídico (creación y aplicación de la norma, desigualdad del derecho, condicionantes socioeconómicos y políticos...) colaborando en mantenerlo dentro del respeto de las normas democráticas.

4. LÍMITES DEL PODER JUDICIAL Y CONTROL DE LA INDEPENDENCIA ³

La independencia del juez no puede en ningún caso significar descontrol. Un juez independiente ha de poder ser controlable. La contrapartida a la protección social y jurídica otorgada a los jueces es la de la protección ante los jueces, para evitar que individualmente y/o como poder se conviertan en omnímodos. Para ello hay varias posibilidades, entre las que destacan el control jerárquico y el procesal.

A) *El control del juez en vía procesal*

El juez en su actividad está sometido al respeto del ordenamiento jurídico. La reclamación contra sus decisiones se efectúa a través de recursos contra las resoluciones judiciales. Se trata entonces de una acción dirigida a corregir o modificar el pronunciamiento de un juez o tribunal cuando se considera nocivo a los intereses

³ Para este tema puede verse, entre otros: GONZÁLEZ GRANDA, 1993, especialmente pp. 101 al final y su extensa bibliografía.

individuales o colectivos de quienes tienen reconocida la capacidad de ser parte interesada en la causa.

A la hora de dictar resoluciones, el juez debe también atenerse a la jurisprudencia, que en tanto que sentencias continuadas del tribunal superior marcan la pauta de lo que dichas instancias resolverán cuando vean el recurso presentado contra la resolución del juez. Ello hace que el juez o tribunal prefiera ajustarse a lo que ya sabe que constituye la doctrina de los tribunales a él superiores, tanto por comodidad como por eficacia, ya que no parece tener demasiado sentido práctico el dictar resoluciones cuyas tesis se sabe que serán sistemáticamente rechazadas en la instancia superior. Por otra parte, una actitud permanentemente contraria a la jurisprudencia puede perjudicar seriamente la promoción personal (que se rige por parámetros funcionariales de jerarquía, escalafón, etc.) de quien la adopte.

Estamos, pues, ante un sistema que premia y estimula la sumisión y el seguidismo, que son a la vez garantía de cierta necesaria uniformidad de criterios judiciales a la hora de resolver. Así, son pocos los jueces que se enfrentan a una tarea innovadora en el momento de dictar sentencias que vayan contra la doctrina de tribunales superiores, especialmente de las cortes o tribunales supremos, que se hallan en la cúspide de la pirámide judicial y tienen generalmente la última palabra (salvo los casos en que la decisión final corresponda a los tribunales constitucionales, como veremos). Sólo una fuerte voluntad de manifestar abiertamente una discrepancia, o una sólida coherencia con ideas personales distintas, impulsa en algunos casos a determinados jueces a obrar de modo distinto al que tales dinámicas parecen conducir, debiendo asumir, en tales circunstancias las posibles consecuencias que su actitud puede acarrearles.

B) *El control jerárquico*

Al margen del control de la actividad de juzgar, existe un control judicial de orden interno, generalmente vinculado a las instancias de gobierno del propio poder judicial. El organismo principal de este sistema de dirección y supervisión lo constituyen los Consejos superiores —o generales— de la magistratura —o del poder judicial— que se concretan en Europa (no así en EEUU ni en los países de tradición anglosajona) en las Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Francia lo implantó en la Constitución de 1946, y lo reformó en la de 1958 reduciendo sus facultades al ámbito disciplinario. Italia lo introdujo en el texto constitucional de 1947 y Grecia en el suyo de 1952, mientras que Portugal lo incluía en su máxima norma de 1976. España lo introdujo en la Constitución de 1978.

Es preciso resaltar que no es imprescindible la existencia de tales Consejos para garantizar la independencia del poder judicial, sino que depende del modelo de justicia que se adopte. No obstante, en aquellos países donde están constituidos los consejos de la magistratura se configuran como órganos de autogobierno del poder judicial (con mayores o menores competencias, si bien éstas tienden a verse recordadas al llevar las de perder en su pugna con el ejecutivo). Por regla general, estos Consejos, en tanto que órganos constitucionales del gobierno del poder judicial, tienen como misión fundamental la defensa de la independencia judicial y disponen, además, de facultades para emitir dictámenes sobre proyectos legislativos, atribu-

ciones respecto de los jueces en materia disciplinaria, de nombramientos, de inspección de tribunales, etc. Los principales problemas que plantean tales organismos radican en los métodos para su elección (votación entre los mismos jueces, designación por el legislativo, intervención del ejecutivo, sistemas mixtos, etc.) y en la influencia que puedan tener en la corporativización de la estructura judicial⁴.

5. UNA INSTANCIA DE CONTROL ESPECIAL: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Tribunales Constitucionales, a pesar de su especificidad, no dejan de ser esencialmente, y como su propio nombre indica, instancias en las que se juzga. En este sentido ejercen actividad jurisdiccional, pero al mismo tiempo, este cometido no es el ordinario, sino que constituye un ámbito específico. Tal excepción al principio general de unidad jurisdiccional que caracteriza a los Estados de derecho, se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico. Situar dicho texto en un plano superior respecto de las demás leyes implica también el preservarla de la devaluación que significaba su permanente confrontación con otras normas de inferior rango. Por ello se instituyó la justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar y custodiar la adecuación del ordenamiento jurídico y de las instituciones estatales a la Constitución (Aguilera/Vilanova, 1987, p. 367). A partir de esta premisa, cada régimen concreto atribuye distintos cometidos a la jurisdicción constitucional, sin que ello impida establecer criterios que identifiquen aquellas funciones cuyo carácter general y básico hace que se mantengan como comunes a todos los modelos en que dicha jurisdicción existe (Aguilera/Vilanova, 1987, p. 369).

Existen esencialmente tres modelos para impartir la justicia constitucional (Aparicio, 1983, p. 945). Uno de ellos es el llamado control concentrado, que consiste en instituir tribunales específicos que suelen conocerse con el nombre de Tribunales Constitucionales y cuyo origen, influenciado por la escuela kelseniana, se halla en Austria en 1919, generalizándose en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, si bien algunos países ya dispusieron de tales tribunales con anterioridad (España durante la Segunda República, Checoslovaquia, en 1920) (Pérez, 1985, pp. 17-41). Este modelo, basado en la existencia de tribunales situados fuera del ámbito del poder judicial, supone la creación de unos órganos especializados de control emanados de la propia Constitución, por ser la única que puede controlarse a sí misma, no pudiendo dejarse esta función ni a una ley —que sería inferior— ni al parlamento, ni al poder judicial, que pueden ser ellos mismos objeto del control. Los Tribunales Constitucionales conocen tanto de la adecuación constitucional de las leyes como de los actos ejecutivos con rango de ley y de los conflictos competenciales entre poderes públicos. Su decisión, vinculante, tiene capacidad para anular y expulsar del ámbito jurídico a la norma tachada de inconstitucional. Ello no obstante, algunos países, como los Estados Unidos de Norteamérica, no consideran precisa la existencia de tales órganos, empleando otros medios para garantizar el control constitucional.

⁴ Para un estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial español, puede verse entre otros *Jornadas de estudio sobre el CGPJ*, Madrid, 1983. También, GONZÁLEZ RIVAS, 1983.

El conocido como «modelo difuso», propio de los EEUU, hace pasar la justicia constitucional a través de los tribunales ordinarios dejando a la Corte Suprema — máximo órgano de la jurisdicción ordinaria — la capacidad de sentar los criterios decisivos para la resolución de conflictos fácticos o jurídicos semejantes y para completar el ordenamiento jurídico (jurisprudencia). Este modelo es también seguido por algunos países latinoamericanos, que atribuyen tal función directamente a las Cortes Supremas sin mediación alguna de instancias inferiores.

Por modelo mixto se conoce a aquél, ampliamente difundido en la actualidad, que mezcla elementos jurídicos y políticos, admitiendo tanto la vía incidental de excepción de inconstitucionalidad (a la que tienen acceso todos los ciudadanos de modo indirecto a través de los procedimientos judiciales ordinarios), como la vía principal abierta de diversos órganos estatales. La creciente importancia e influencia de este modelo, así como su amplio ámbito de actuación, han hecho que se empiece a hablar de un cuarto poder, o de cámara parlamentaria paralela (Aguilera/Vilanova, 1987, p. 372), en la medida en que se trata de tribunales dotados de especiales características cuya pertenencia a «lo judicial» no debe hacer olvidar su capacidad de incidencia en las normas, a las que puede anular, y por lo tanto su penetración en el campo del poder legislativo.

Con la aparición de los Tribunales Constitucionales se planteó el problema de la doble jurisdicción: la «ordinaria», integrada en el poder judicial, y la Constitucional, de carácter especial. Ello ha acarreado no pocas consecuencias jurídicas y políticas, especialmente en la medida que «la existencia de un doble orden jurisdiccional — ordinario y constitucional — no supone la presencia de criterios de delimitación de competencias perfectos» (Pérez, 1985, p. 276). Pero, como ha escrito Tomás y Valiente, «la función de control constitucional atribuida al Tribunal Constitucional [...] ni merma la independencia/de los órganos del poder judicial/ni convierte a aquél en un intruso, aunque de sus sentencias se derive en ocasiones la realidad de otras de la jurisdicción ordinaria» (Tomás y Valiente, 1989, p. 29).

6. LA LEGITIMACIÓN DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL

La afirmación constitucional de un poder judicial independiente y correctamente limitado y controlado se ha convertido, a lo largo de las últimas décadas, en condición *sine quae non* para la configuración de un Estado que pretende definirse como democrático y de derecho, pero con todo, eso no explica el porqué de la legitimación de dicho poder. Siguiendo a Gimeno Sendra, «hay que preguntarse en último lugar, en base a qué la sociedad confiere esta importante potestad a un cuerpo único de funcionarios del Estado y no a otros» (Gimeno Sendra, 1978).

Este autor contempla tres grandes líneas de legitimación:

a) La legitimación a través de la designación, considerada insuficiente al fundamentar la acción judicial tan sólo al inicio, pero no en su continuidad, ya que no es suficiente la bondad de la elección para garantizar el acierto y la justicia de sus fallos.

b) La legitimación a través del proceso y la función pacificadora del mismo, que se considera insuficiente porque «equivaldría a sostener que cualquier decisión material podrá justificarse por sí misma, si ha sido pronunciada a través del proceso establecido».

c) Legitimación a través de la sumisión del juez a la ley y de su independencia. Legitimación por el compromiso, que implica que el juez juzgue de acuerdo con los principios consagrados constitucionalmente, como expresión de la voluntad popular. Pero tal actividad judicial debe realizarse a partir de un complicado proceso de selección que recoja y traduzca los valores comunes de la sociedad en cada momento histórico. El autor mencionado se inclina por esta última posición.

Por su parte, Tomás y Valiente distingue entre legitimidad de origen «propia de los órganos sometidos a la consulta popular por sufragio universal» y legitimidad de ejercicio «propia del poder judicial porque es la primacía de la ley y de los derechos de los ciudadanos, esto es, en último término, la raíz y el eje del Estado de Derecho, lo que garantizan los jueces al hacer justicia dentro de un proceso» (Tomás y Valiente, 1989, pp. 18-19).

A partir de un amplio análisis, González Granda (1983, pp. 101 a 131), rechaza, por considerar incorrecto el planteamiento, la tesis de legitimación, tachada de irrelevantes a estos efectos; como la tesis de la legitimación de origen por la Constitución, tachada de exclusivamente formalista. Descartadas estas primeras tesis, se sitúa el problema de legitimación de la función judicial en el ámbito de la estricta responsabilidad política del legislador, analizándose los enfoques:

a) La legitimación de la función de control político encomendada al poder judicial.

b) La legitimación del ejercicio de la función jurisdiccional, aspecto en el que sigue la división de Gimeno Sendra.

En síntesis, la autora deslinda los planos de la función y del ejercicio de la misma, distinguiendo, por un lado, entre la legitimación del poder judicial y la función judicial en relación con las funciones encomendadas a los otros poderes del Estado y, por otra parte, la legitimación de la actividad jurisdiccional del concreto órgano jurisdiccional. En el primer caso, la legitimación radicaría en el reconocimiento constitucional del control efectivo que el poder judicial debe ejercer sobre los otros poderes del Estado. En el segundo, en la ubicación del juez en un marco que garantice su sola sumisión a la ley y a que pueda resultar efectivamente controlado.

Así pues, podemos concluir que, respecto del poder judicial, su principal fuente de legitimación radicaría en la misión de control efectivo del resto de poderes del Estado, misión que debe poder efectuarse de manera real y eficaz y que goza mayoritariamente de reconocimiento constitucional en los Estados modernos, sin por ello olvidar otras importantes misiones ejercidas a través de los órganos de gobierno de dicho poder, y entre las que destaca la de control de los propios miembros.

La actividad jurisdiccional concreta, en cambio, se legitima a partir de la sumisión de los jueces y tribunales a la ley, siempre que esté debidamente garantizado el efectivo control de los mismos, es decir, que no se limite a la mera responsabilidad formal, sino que alcance a los aspectos profundos de su mandato. Tal exigencia, no obstante, dista de ser pacífica, ya que cabe argumentar que ciertos sistemas de control de jueces y tribunales atentan contra su independencia. Ello es un argu-

mento de peso, si bien susceptible de esconder veleidades de omnipotencia y protagonismo judicial no aceptables en una sociedad democrática.

El control en profundidad de la actividad de los jueces y tribunales no debe en ningún caso permitir esconder artimañas o presiones contra su independencia, las cuales deben ser denunciadas y sancionadas; pero, al mismo tiempo, debe poder situar su actividad jurisdiccional en los límites estrictos de su mandato.

III. ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DEL SISTEMA DE JUSTICIA

1. EL SISTEMA DE JUSTICIA, MÁS ALLÁ DE LOS JUECES

El estudio del poder judicial y de los jueces, con ser importante, no puede ser confundido con el de la llamada administración de justicia ni mucho menos con el planteamiento de una visión más abierta y pluridisciplinar de la justicia que trate de abarcar e interrelacionar los ámbitos sociales, políticos y jurídicos de la misma. Desde esta última perspectiva, que debe tender a analizar y comprender el sistema de justicia como un todo integrado, se revela como imprescindible el examen de otros operadores de la justicia, sin los cuales tal enfoque resultaría incompleto.

A) *El aparato policial, selector del sistema*

El momento —o el hecho mismo— de juzgar no es más que una parte de un proceso, determinado por normas que emanan de la esfera político-legislativa y cuyo acceso está a menudo controlado por el aparato policial (Recasens, 1991) que es quién selecciona mayoritariamente en primera instancia aquello que llega a conocimiento del juzgador.

La escasa actuación judicial por iniciativa propia (de oficio) es debida tanto a factores procesales como a deficiencias estructurales (la escasez presupuestaria y su consiguiente falta de medios, el elevado número de pleitos que se acumulan en los juzgados, etc.) cuyas razones últimas trascienden el ámbito de la justicia. Ello ha motivado, entre otras cosas, retrasos y pérdida de calidad de la instrucción de las causas. Tal situación favorece que la intervención policial, sobrepasando a menudo las tareas que tiene encomendadas, determine —como mínimo a dos niveles— los procesos judiciales en que interviene. Por un lado, llevando a cabo una selección que se opera a través de sus propios modelos e imágenes (estereotipos) y que establece desde qué individuos son sospechosos, hasta cuáles deben ser detenidos y, en su caso, ser puestos a disposición judicial. Esta actividad supone ya que el aparato policial dispone de un alto nivel de decisión basado en previos criterios relativos a los tipos de actividades, sujetos o grupos sociales sobre los que quiere incidir. Se puede entonces mantener que las políticas policiales están en condiciones de determinar en gran medida la intervención judicial. Por otro lado, las diligencias policiales, tanto al inicio de proceso como durante el mismo, constituyen el principal fundamento inculpatario o probatorio, al que resulta difícil sustraerse, tanto para las partes intervinientes como para el propio juez.

B) *La fiscalía: una institución controvertida en el poder judicial*

El fiscal, como figura integrada en el proceso de administración de justicia, surge durante la Edad Media, hacia el siglo XII. Su razón de ser se hallará justamente en el desarrollo de las monarquías en Europa, y su función será la de representante de su señor o rey, cuyos intereses defiende. El desarrollo del fiscal aparece entonces vinculado a la evolución y extensión de las propias monarquías.

El concepto de lesión de los intereses del monarca —que tenderá posteriormente a identificarse con los del propio Estado— hace aparecer la noción de ofensa, por parte del sujeto actor, no sólo hacia su víctima real sino también, y además, hacia la noción de orden impuesta por el soberano, hacia la soberanía misma y posteriormente, por extensión, hacia el Estado. Con el tiempo, la sustitución del monarca por el Estado conllevará la desaparición de los intereses privados del primero, al definir el Estado moderno sus actividades en el terreno de lo público. El fiscal pasará entonces a tener como atribución el ejercicio de la acción pública (de aquí también su denominación como ministerio público) (Lorca, 1985, pp. 195-215).

El fiscal se incorporó, a través de la Revolución francesa y el Imperio napoleónico, al sistema de administración de justicia del Estado liberal, desde el que ha llegado hasta nuestros días, si bien bajo diversas modalidades. En algunos países constituye un cuerpo específico, como en España (Granados, 1989; Marchena Gómez, 1992; Alamillo, 1990), mientras que en otros se halla mucho más vinculado a la carrera judicial, adquiriendo sus miembros categoría de magistrados o jueces y con mayores posibilidades de intercambio entre la función judicial y la fiscal, es el caso de países como Italia (Estévez, 1983) o Francia —*magistrats du parquet*— (Boyer, 1985, pp. 84-95).

En términos generales, se puede afirmar que el fiscal se debate en la ambigüedad, al deber atender, por una parte, su dependencia jerárquica del ejecutivo a través de los ministerios de Justicia correspondientes (con fuertes connotaciones de dependencia, jerarquía y centralización) y, por otra parte, su función de colaborador del juez en la administración de justicia.

En el Estado de derecho, la figura del fiscal debe suponer también garantía, en la medida que tiene atribuida la misión de velar por el interés social y de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Así se establece en la mayoría de regulaciones del ministerio fiscal, en lo que supone un intento (no siempre conseguido) de desmarcarlo de la estricta representación del gobierno en sus relaciones con el poder judicial y de asignarle una nueva misión más acorde con las necesidades de dicho modelo de Estado. A pesar de ello, la peculiar situación del ministerio fiscal en el seno de la administración de justicia y, por ende, del propio Estado, es vista por diversos autores como una reminiscencia del Antiguo régimen y como una intervención vigilante del ejecutivo respecto del judicial (Andrés-Movilla, 1986, pp. 385 y 391).

C) *Otros operadores del sistema de justicia*

Intervienen además en el sistema de justicia otros operadores jurídicos o sociales, tales como abogados, secretarios judiciales, trabajadores de la administración

de justicia, jurados y otros, cuya actuación no sólo no es ajena a la forma y al fondo por lo que respecta a las resoluciones adoptadas por las instancias encargadas de impartir justicia, sino que es tanto o más determinante que la del propio juez. Sin olvidar a los propios justiciables, verdaderos actores-sujetos a menudo omitidos, pero figura clave y razón de ser/coartada de todo el sistema. Profundizar el conocimiento de estos operadores, vinculándolo a los elementos sociales, políticos y jurídicos que les dan sentido debe ser el objeto de futuros trabajos que permitan una aproximación crítica al sistema de justicia, desde perspectivas ajenas a la propia tendencia endógena del derecho y la administración de justicia tal y como las hemos heredado de las tendencias positivistas y tecnocráticas basadas en la neutralidad jurídica. Una de las posibles maneras de romper estas dinámicas a corto y medio plazo es justamente favoreciendo la participación de todos los ciudadanos en las tareas de la justicia a partir de la institución del Jurado, ya existente en numerosos Estados democráticos.

2. EL JURADO: MODELOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA ACTIVIDAD JUDICIAL.⁵

Una de las críticas que con mayor reiteración se han venido efectuando al respecto de la llamada administración de justicia hace referencia al hecho de que ésta se sustente básicamente en un concepto de poder judicial cerrado, sustraído en general a la elección democrática directa y al control eficaz de su actividad. Por ello, los mecanismos de seguimiento y verificación adquieren especial relevancia y hallan a menudo resistencia en el seno de las instancias judiciales y en el propio Estado.

Entre los instrumentos de control más difundidos y de probada eficacia se halla la institución del jurado. Con ella se manifiesta el poder de juzgar ejercido directamente, mediante la participación popular. A través del jurado, los conciudadanos de quien es juzgado emiten su opinión respecto de la relación del acusado con los actos que le son atribuidos y la gravedad de los mismos. Ello vincula al juez en el caso concreto que se juzga, lo que constituye un mecanismo evidente de control y de limitación del poder judicial. Pero no se acaba aquí la importancia y la misión del jurado. Éste, en tanto que institución y como manifestación popular continuada, establece unos criterios o líneas generales que constituyen una expresión del sentir social respecto de los valores y la jerarquía normativa en la esfera de lo penal, ámbito al que generalmente se circunscribe la presencia y la intervención del jurado.

En nuestro ámbito jurídico cultural, el jurado está instituido en el ámbito penal, y dentro de éste, especialmente reservado a aquellos delitos que, por su especificidad o por la elevada pena que comportan, deben ser considerados como más graves. La subsistencia de otros mecanismos, a veces también denominados como «ju-

⁵ Para una bibliografía sobre el Jurado, puede consultarse: VVAA, 1983; GIMENO SENDRA, 1983; MINISTERIO DE JUSTICIA, 1994; MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR, 1995; A. J. PÉREZ CRUZ, 1992; A. GISBERT, 1990; M. R. GUTIÉRREZ, 1991.

rado», enfocados a solventar determinadas cuestiones mediante resolución pronunciada por un grupo de juzgadores eminentemente vinculados a posturas gremiales, elitistas o clasistas puede ser considerada como residual.

Los ejes principales en torno a los que se ha centrado el debate, con sus pros y sus contras, son los relacionados con la selección y la composición del jurado (Andrés/Movilla, 1986, pp. 383-332; VVAA, 1983). La selección de los miembros que deben componer el órgano colegiado que se denomina jurado se establece mediante un sistema de listas. Lo determinante en este caso consiste en delimitar quién tiene derecho a estar inscrito en esta relación básica. Por otra parte, tratar de la *composición* del jurado significa antes que nada hacer referencia a la doble posibilidad entre un jurado puro o uno escabinado —también conocido como mixto—. El jurado puro es aquel integrado única y exclusivamente por individuos elegidos por el sistema de listas (establecidas por sorteo o mediante selección de ciudadanos por una comisión establecida a tal efecto). Por norma general, se trata de jurados de hechos, es decir, a los que el tribunal (juez profesional) inquiere sobre los hechos, mediante el mecanismo de preguntas basadas sobre cuestiones fácticas, no jurídicas.

En todo caso, el jurado puede ser ayudado por los profesionales del derecho. Ello se puede dar bajo forma de ayudas concretas de los jueces al jurado puro, pero puede incluso determinar otro tipo de jurado, el mixto o escabinado. Bajo tal denominación de origen francés (con el nombre de «*échevin*» se conocía a determinados magistrados municipales antes de 1793) se identifica a un órgano colegiado compuesto por magistrados y jurados «de lista» también denominados «legos» término no exento de ciertas connotaciones despectivas. El número y proporciones, variables en cada caso según los ordenamientos que han adoptado tal sistema de jurado, establece también juegos de mayorías muy cualificadas en su seno para decidir las votaciones sobre los aspectos de mayor responsabilidad. En este sistema mixto de jueces populares y jueces técnicos el veredicto suele estar omitido, encargándose el propio órgano de dictar directamente sentencia. Tal es el sistema hacia el que han evolucionado determinados países europeos (Alemania, Francia, Italia...) vinculados a la tradición más romanista del derecho.

En el caso español, la recientemente aprobada Ley Orgánica del Tribunal del Jurado (Ley 5/95), ha venido a cumplir un mandato constitucional, estableciendo un jurado que se orienta hacia un modelo de jurados «legos» presididos por un Magistrado. Los jurados emiten veredictos, mientras que es el magistrado-presidente quien dicta la sentencia, recogiendo el veredicto del jurado, e imponiendo en su caso la pena o medida de seguridad correspondiente.

IV. CONCLUSIONES

En un trabajo ya clásico, que constituyó su discurso rectoral, Otto Bachof resaltaba, en 1959, algo que ha ido cobrando validez con el tiempo, y es que «la relación del hombre con la ley ha cambiado totalmente», generándose un profundo malestar y desconfianza hacia las leyes, sentidas en el moderno estado social como «actos de dirección política, ciertamente no por ello exentas de la sujeción al valor de la justicia; pero no son primariamente expresión de ese valor, sino de una voluntad de conformación política condicionada a la situación y al momento» (Ba-

chhof, 1985, p. 51). Tampoco el parlamento, penetrado por la dinámica de los partidos, genera para Bachof la confianza suficiente, aspecto éste en el que coincidía García-Pelayo al escribir «el Parlamento y el Gobierno parecen convertirse en superestructuras de operacionalización de decisiones del programa de un o de unos partidos» (citado por Tomás y Valiente, 1989, p. 17). Por todo ello, el juez se configura como único contrapeso; como instancia de control.

Ante este planteamiento, hay que tener no obstante muy presente la evolución histórica de ese juez ideal planteado por Bachof. Históricamente, el poder judicial está íntimamente ligado al propio concepto de Estado moderno. Nace con él y por él, y se desarrolla en él. Dentro de este Estado, ha sido primero bastión ante el monarca absoluto; luego bastión ante la clase trabajadora y finalmente bastión ante determinados tipos de marginalidad constituidos en chivo expiatorio de los miedos de los ciudadanos generados por sociedades con fuertes desequilibrios sociales.

Por ello, desde una postura democrática es preciso, al mismo tiempo, defender y matizar los límites del poder judicial, que debe ser indisolublemente vinculado a la Constitución, en su función como tal poder, como garante del control de los restantes poderes, y en la función de cada uno de sus integrantes, como los encargados de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado acorde con los valores y principios constitucionales y la restante legislación dimanante⁶. Ello no debe ser entendido, no obstante como elemento atenizador del juez, sino como marco de su labor en el ámbito de su función social. La clave de todo este sistema pasa por el binomio en equilibrio, o en tensión dialéctica, entre independencia judicial y control judicial, que se hallan indisolublemente unidos, tal y como ha señalado Vives Antón al afirmar que «la independencia judicial, objeto de tantas proclamaciones retóricas, ha sido usualmente negada a través de las diversas formas de configuración histórica de la responsabilidad de los jueces», lo que le hace concluir que las tentativas de presentar a ambos términos como cuestiones separadas «no son sino tributos a una ideología que, adopte tintes conservadores o se adorne con galas de progresismo, resulta falaz y engañosa» (Vives Antón, 1985, p. 339). Sólo un buen equilibrio entre ambos términos sirve a ese otro equilibrio, todavía mas sutil y complejo, que denominamos democracia.

Pero no puede tampoco limitarse la problemática de la justicia al poder judicial y a los jueces y tribunales. Con ser un elemento determinante, no son el único de los que configuran el sistema de justicia. El entronque de la justicia con la sociedad se efectúa a través de múltiples conexiones, y por limitarnos sólo al ámbito estricto del sistema de justicia, no pueden ser olvidados operadores como la policía, los fiscales, abogados, los secretarios judiciales, trabajadores de la administración de justicia, jurados, etc., incluyendo a los ciudadanos que acuden a los jueces y tribunales en reclamo de justicia. Tratar el sistema de justicia es tratar un conjunto complejo de actores y de mecanismos en constante equilibrio, que halla

⁶ No debe olvidarse, no obstante, que en el ámbito europeo, y en el marco del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, en 1992, un cambio apunta en el horizonte, en la medida en que se perfila, más estructuralmente, una cooperación judicial supra-estatal que puede llevar hacia la configuración de un espacio judicial europeo que desborda el clásico marco del Estado-Nación y su sistema constitucional. (Para un estudio de los modelos de Poder Judicial en Europa, puede verse CGPJ, 1989.)

su fuerza justamente en el permanente movimiento de adecuación a la realidad social y al amparo de una legitimidad que sólo se halla en su exterior, en el reconocimiento constitucional y su sumisión a la ley y al control efectivo de la actividad jurisdiccional.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C. R., y VILANOVA, P. (1987): *Temas de ciencia política*, PPU, Barcelona.
- ALAMILLO CANILLAS, F. (1990): *El Ministerio Fiscal Español*, Colex, Madrid.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (1983): *Justicia/Conflicto*, Tecnos, Madrid.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. y MOVILLA ÁLVAREZ, C. (1986): *El poder judicial*, Tecnos, Madrid.
- APARICIO, M. A. (1983): «Algunas consideraciones sobre la Justicia constitucional y el Poder Judicial» en *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 4, 1983.
- (1985): Prólogo a la edición española de SIMON DIETER, *La independencia del Juez*, Ariel, Barcelona.
- ATIENZA, M. (1985): «Sociología jurídica y ciencia de la legislación», en BERGALLI (coord.), *El derecho y sus realidades*, pp. 41-70.
- BACHOF, O. (1985): *Jueces y constitución*, Cívitas, Madrid.
- BARATTA, A. (1986): *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, Siglo XXI, México.
- BARCELONA, HART y MÜCKENBERGER (1977): *La formación del jurista*, Cívitas, Madrid.
- BERGALLI, R. (1984): *Estado democrático y cuestión judicial*, Depalma, Buenos Aires.
- (coord.) (1989): *El derecho y sus realidades*, PPU, Barcelona.
- BOBBIO, N. (1977): *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Ed. di Comunità, Milán.
- (1980): *Contribución a la teoría del derecho*, Fernando Torres Editor, Valencia.
- BOYER CHAMMARD, G. (1985): *Les Magistrats*, PUF, París.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (1989): *El Poder Judicial en Europa*, Madrid.
- CHARVET, D. (1977): «¿Crisis de la justicia, crisis del estado?», en VVAA, *Crisis del Estado*, Ed. Fontanella, Barcelona.
- DÍAZ, E. (1979): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I.: «Responsabilidad disciplinaria e independencia judicial», *Poder Judicial*, n.º 22.
- ESTÉVEZ, J. A. (1983): «La polémica en torno al Ministerio Público en Italia», *Poder Judicial*, n.º 9, diciembre 1983, pp. 95-103.
- GIMENO SENDRA, V. (1978): «Poder Judicial, potestad jurisdiccional y legitimación de la actividad judicial», *RDProc*, lb., n.º 2-3, pp. 332 ss.
- GISBERT GIBERT, A. (1990): *El futuro tribunal popular español*, PPU, Barcelona.
- GONZÁLEZ GRANDA, P. (1993): *Independencia del Juez y control de su actividad*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (1983): «La independencia judicial, especial consideración del artículo 122 de la CE de 1978», en *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GRANADOS, F. (1981): *El Ministerio Fiscal*, Tecnos, Madrid.
- GUTIÉRREZ SANZ, M. R. (1991): *El jurado: aproximación a su sentido histórico y actual*, PPU, Barcelona.
- HERNÁNDEZ MARTÍN (1991): *Independencia del Juez y desorganización judicial*, Cívitas, Madrid.
- JOHNSON, N. (1991): *Los límites de la ciencia política*, Tecnos, Madrid.
- KELSEN, H. (1983): *Teoría pura del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- LORCA NAVARRETE, A. M.^a (1985): *Derecho procesal orgánico*, Tecnos, Madrid.
- LOSANO, M. G. (1982): *Los grandes sistemas Jurídicos*, Debate, Madrid.
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1992): *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*, Marcial Pons, Madrid.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (1994): *Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal del Jurado*, Madrid.
- MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR (1995): *Estudios del Ministerio Fiscal*, Cursos de Formación, vol. I.
- MONTERO AROCA (1990): *Independencia y responsabilidad del Juez*, Cívitas, Madrid.
- OTTO y PARDO, I. DE (1989): *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid.
- PÉREZ-CRUZ, A. J. (1992): *La participación popular en la administración de justicia*, Montecorvo, Madrid.



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD
EMPRESARIAL
SIGLO VEINTIUNO

- PÉREZ TREMPs, P. (1985): *Tribunal Constitucional y poder judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PICARDI, N. (1987): «La posizione del tribunali tra le istituzioni dello stato nei paesi occidentali», en J. IGARTUA (coord.), *Los jueces en una sociedad democrática*, IVAP, Oñati, pp. 35-71.
- RECASENS, A. (1991): «Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial», en *Sociology of Penal Control Within the Framework of the Sociology of Law, Oñati Proceedings*, n.º 10, Oñati, IISL, pp. 161-176.
- SENESE, S. (1978): «Aparato judicial y lógica del sistema» en P. ANDRÉS IBÁÑEZ (edición a cargo de), *Política y justicia en el Estado capitalista*, Fontanella, Barcelona, pp. 153-175.
- SIMON, D. (1985): *La independencia del juez*, Ariel, Barcelona.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1989): «Poder Judicial y Tribunal Constitucional», *PJ*, n.º XI, especial.
- TREVES, R. (1974): *El juez y la sociedad*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid.
- (1988): *La sociología del derecho*, Ariel, Barcelona.
- VIVES ANTÓN, T. S. (1985): «La responsabilidad del Juez en el Proyecto de LOPI», *Documentación jurídica*, n.º 45-46, enero-junio, pp. 339 ss.
- VVAA (1983): *El Jurado*, Facultad de Derecho, Universidad de Alicante, Alicante.

VI

LOS AUTORITARISMOS Y LAS TRANSICIONES POLÍTICAS

1. LOS AUTORITARISMOS

JAUME COLOMER

*Profesor Titular de Ciencia Política
de la Universitat de Barcelona*

De todo lo cual surge una cuestión: si es mejor ser amado que temido, o al contrario. La respuesta es que habría que conseguir ambas cosas, pero ya que es difícil poseerlas conjuntamente, cuando nos haya de faltar una de ambas es mucho más seguro ser temido que amado.

N. MAQUIAVELO, *El Príncipe*.

SUMARIO: I. Aproximación conceptual.—II. Origen de los sistemas autoritarios.—III. Análisis de variables. 1. Número de actores. 2. Justificación ideológica. 3. Nivel de movilización. 4. Grado de institucionalización.—IV. Formas de gobierno autoritarias. 1. Formas de gobierno tradicionalistas. 2. Formas de gobierno teocráticas y movimientos fundamentalistas. 3. Regímenes militares. 4. Regímenes cívico-militares. 5. Regímenes de partido único. 6. Autoritarismos de base étnica. Bibliografía.

I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La observación maquiaveliana ha fundamentado toda la reflexión política moderna sobre dos conceptos: consenso y coerción. Entendemos por consenso la existencia (no forzosamente dentro de un contexto liberal-democrático) de una aceptación o, cuando menos, de una tolerancia social generalizada frente al poder establecido.

En la teoría política clásica abundan los autores que, primando por encima de todo el orden social frente a la amenaza del caos, subestiman, cuando no desdennan abiertamente, la existencia de consenso. No fue hasta la aparición de John Locke y el desarrollo posterior del pensamiento liberal, especialmente del liberal-democrático, cuando el tema del consenso, vinculado inevitablemente al principio de legitimidad, adquirió un carácter axiomático en el contexto del pensamiento político moderno. El «derecho de resistencia» proclamado por Locke frente al Poder que no cumple las finalidades por las cuales ha sido instituido constituye así, pese a su racionalización contractualista clásica, el hito teórico mayor en la aparición del principio del consentimiento, es decir, del consenso.

La idea del gobierno consentido, sin embargo, se ha desarrollado de modo ampliamente hegemónico, en el contexto de la teoría liberal del gobierno representativo con ocasión de las revoluciones liberales (Sieyès). La proclamada «autonomía» de actuación de los representantes legitimados por el sufragio, base de este princi-

pio representativo, fue puesta rápidamente en cuestión (Rousseau), abriendo una línea crítica favorable al consenso expresado permanentemente por el titular de la soberanía por medio de alguna forma de democracia asamblearia antirrepresentativa. Tanto el marxismo como el anarquismo formularon, pues, su propia idea del consenso en un contexto ideológico revolucionario. Sin embargo, diversas experiencias históricas han evidenciado la enorme dificultad de estabilización de estas formas alternativas de expresión del consenso, calificadas por numerosos autores como intrínsecamente utópicas. La deriva autoritaria del socialismo revolucionario parece fundamentar esa tesis. De ello se deduce que, aun aceptando las críticas al propio principio del consenso como simple ideología de dominación, procedentes tanto del campo revolucionario (Marx) como del campo conservador (Pareto), éste se ha mantenido exclusivamente en el contexto de la tradición liberal-democrática, hasta en su concreción más avanzada en el Estado social y democrático de Derecho, sin apenas variaciones.

Pero el gobierno consentido mediante el principio representativo, el sufragio general, las elecciones competitivas y la garantía de derechos, incluso en el caso de que se aceptara su supuesto carácter ideológico y falaz, ha demostrado en los últimos tiempos una extraordinaria «funcionalidad», en la medida en que ha permitido a los sistemas políticos basados en dichos principios mostrarse mucho más estables mediante la vertebración de sólidos consensos públicos y manteniendo el conflicto social dentro de límites no críticos.

Los sistemas de dominación política de derivación liberal parecen haber encontrado, pues, mecanismos idóneos no sólo para su preservación, sino también para el favorecimiento del dinamismo social, la prosperidad y la capacidad de autorregulación mediante la reforma en función de las cambiantes circunstancias históricas.

Frente a lo que llamaremos, pues, sistemas de consenso, se mantienen contemporáneamente los sistemas de coerción, entendiendo por éstos todo sistema político que se basa, fundamentalmente, en el uso de la fuerza para la preservación de sus estructuras, quedando la creación de consenso en un plano subordinado, cuando no pura y simplemente inexistente.

Los sistemas de coerción han sido ampliamente dominantes a lo largo de la Historia en todas las áreas geográficas. El sistema de la *polis* griega, ciertos períodos (especialmente el republicano) de la Roma imperial, así como los modelos de algunas de las florecientes ciudades-Estado renacentistas, constituirían algunas de las excepciones más relevantes.

Modernamente, el autoritarismo ha contado con relevantes fuentes de alimentación intelectual. De Maistre o Bonald ya reaccionaron virulentamente contra el nuevo orden liberal, que, especialmente tras la Revolución francesa, popularizó la idea del consenso político aunque fuera a través de una diversidad de fórmulas (sufragio) no forzosamente democráticas. El prusiano Treitschke y, ya en el siglo xx, Maurras siguieron en una línea parecida. Aunque el diverso contexto histórico diferencia su pensamiento y alternativas (regreso al orden tradicional en De Maistre o Bonald, racionalización del Estado bismarkiano en Treitschke, aparente modernismo del Orden Nuevo en Maurras) sus puntos de encuentro son bien significativos: el Orden como valor absoluto, defensa de la jerarquía, y antiigualitarismo radical. Otros pensadores menores, como Rosemberg, pretendieron justificar la

omnipotencia del Estado mediante una apropiación espuria del ambiguo concepto de «voluntad general» de Rousseau.

En el orden crítico, es interesante reseñar aquí los estudios realizados contemporáneamente sobre la «personalidad autoritaria». De raíz psicoanalítica, y buscando su relevancia como factor político en la psicología de masas, merecen ser destacados los trabajos de Adorno (1950), que llegó a proponer la sustitución de la clásica dicotomía derecha-izquierda por la de prejuicio-tolerancia. Otros miembros de la Escuela de Francfort matizaron este enfoque radicalmente psicologista. En cualquier caso, la noción de «personalidad autoritaria» constituye una aportación destacable y operativa en el análisis político moderno.

Desde otro punto de vista, los trabajos de Lipset (1959), sin abandonar del todo el referente psicológico, formularon la tesis del «autoritarismo de la clase obrera». Así, el fenómeno autoritario no sería patrimonio exclusivo de las esferas socialmente dominantes. La «intolerancia» de la clase obrera derivaría de su obsesión igualitarista. La tesis de Lipset entronca con la ya clásica idea toquevilliana de la «pasión por la igualdad», según la cual las grandes mayorías desposeídas estarían dispuestas a pagar por ella «el precio de la libertad».

Más allá de la reflexión teórica, lo cierto es que el autoritarismo presenta históricamente modalidades e intensidades muy diversas: tribalismo dominado por las casta guerrera, esclavismo, división estamental o por castas, satrapías, absolutismos, etc., hasta las diversas formas modernas de la dictadura. Sistemas, todos ellos, basados en la primacía de la coerción y la inexistencia de niveles significativos de consenso. Son los sistemas que llamamos, convencionalmente, «autoritarios».

La diversidad de formas que pueden adoptar los sistemas autoritarios afectan a un conjunto de elementos que trataremos de sistematizar —con la intención de hacer más operativo el análisis— más adelante. Antes, sin embargo, hay que enfrentarse con un concepto incómodo que, según algunos autores (Fisichella, 1976), no constituiría una simple variante autoritaria: el totalitarismo.

Es cierto que la diferencia entre autoritarismo y totalitarismo no es una diferencia de grado, sino de cualidad. El totalitarismo no es un simple fenómeno de «coerción en grado máximo». E, inversamente, la naturaleza intensamente represiva de un sistema no le confiere *per se* un carácter totalitario.

La diferencia es de cualidad en la medida en que es posible establecer una diferencia de intencionalidad entre uno y otro sistema: el autoritarismo se propone el sometimiento de la sociedad; el totalitarismo busca la conformación de la sociedad. Los sistemas autoritarios estabilizan su acción coercitiva en la medida en que el nivel crítico de resistencia social alcanza determinados mínimos. El totalitarismo, incluso contando con este nivel bajo de resistencia, invade la esfera social buscando su conformación a un determinado sistema de valores, de comportamientos y de adhesión. Allí donde el autoritarismo se detiene, una vez eliminado cualquier riesgo para la estabilidad del sistema, el totalitarismo sigue persiguiendo unas finalidades que no son ya tan sólo la eliminación de la disidencia, sino la consecución de unos objetivos de ingeniería social cuyo fin es la transformación de las estructuras mismas de la sociedad, incluso en sus niveles de mayor privacidad, para adaptarlas a un determinado referente ideológico fuerte (Arendt, 1951).

En este sentido, el nazismo ofrece el ejemplo más acabado. El estímulo entre las juventudes hitlerianas de la práctica de la delación contra los miembros de la

propia familia que habrían expresado opiniones contrarias al sistema, así como la persecución, deportación y eliminación de homosexuales (sin distinción ideológica o racial), constituyen comportamientos bien reveladores de la invasión sin límites del Estado totalitario en la esfera más íntima de lo social.

Desde un punto de vista conceptual, bastaría adoptar el término «no democráticos» para poder tratar conjuntamente autoritarismo y totalitarismo. Pero el concepto «no democráticos» presenta otros problemas:

- Es un concepto en negativo.
- En tanto que tal, no da razón del elemento fundamental del autoritarismo, la coerción.

En efecto, el carácter no democrático de un sistema no indica, necesariamente, el uso fundamental de la coerción como factor de pervivencia de ese sistema. En otros términos: la ausencia de democracia no supone automáticamente el ejercicio de la coerción en primer plano.

Algunas sociedades fuertemente tradicionalistas no contestan de modo significativo el sistema político, en la medida en que el referente ideológico es suficientemente fuerte como para favorecer la existencia hegemónica de actitudes sociales no críticas o de simple resignación ante un *statu quo* visto como inevitable o como el resultado de voluntades metafísicas (el «valle de lágrimas» propio de la ideología cristiana conformista a lo largo del medievo). Incluso la eficacia del poder (real o simplemente vivida como tal) puede generar ese conformismo social que se emparenta en más de un aspecto con el concepto de consenso activo propio de las situaciones democráticas (las políticas del despotismo ilustrado, especialmente en épocas de prosperidad, proporcionarían un buen ejemplo de esta situación).

Así pues, dado que «no democrático» no supone necesariamente «autoritario» (ejercicio de la coerción), el término no resulta conceptualmente válido.

Finalmente, pese a la diferencia de cualidad entre autoritarismo en sentido estricto y totalitarismo, ambos acaban planteando dinámicas internas suficientemente similares como para que su análisis conjunto resulte operativo (Brzezinski, 1962).

II. ORIGEN DE LOS SISTEMAS AUTORITARIOS

Sin obviar eventuales referencias históricas, centraremos nuestro análisis en los sistemas autoritarios contemporáneos.

El factor fundamental en la configuración del «mapa autoritario» contemporáneo ha sido, sin lugar a dudas, la llamada «guerra fría», es decir, la dura confrontación bipolar entre bloques ideológica, política y militarmente antitéticos. Esa confrontación no fue nunca directa y abierta (disuasión nuclear mutua) y se expresó básicamente de modo indirecto, a través de una intensa partida planetaria por el control de las mayores áreas posibles de influencia. Ambos actores, los Estados Unidos de América y la extinta Unión Soviética, primaron claramente el control *de facto* sobre determinadas áreas o Estados concretos, supeditando a ello la exportación de sus respectivos modelos políticos. El carácter autoritario-totalitario de la Unión Soviética hizo menos evidente esa falta de correspondencia entre influencia exte-

rior y naturaleza de los países aliados que en el caso de los Estados Unidos, clásico ejemplo de democracia representativa y, por tanto, consensual.

La dureza del enfrentamiento tuvo como resultado la consolidación o el surgimiento de numerosos sistemas autoritarios alineados en uno u otro campo. En unos casos, sociedades de naturaleza fuertemente tradicionalista se alinearon con el bloque soviético (el antiguo Yemen del Sur). En otros, como el caso paradigmático de Chile, sólidas democracias representativas fueron sustituidas por regímenes autoritarios para asegurar, precisamente, su pertenencia a la órbita del bloque norteamericano u occidental.

El generalizado proceso de descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial dejó un amplio abanico de nuevos y frágiles Estados muy proclives al intervencionismo bipolar que el movimiento de los llamados «países no alineados», pese a su interés como fenómeno, apenas consiguió paliar.

La desaparición de la confrontación bipolar ha tenido como resultado una clara disminución del intervencionismo exterior, y asistimos en la actualidad a una revalorización de los factores endógenos como determinantes de la naturaleza de un sistema político. Sin embargo, esa revalorización tiene claros límites: la naturaleza del sistema (democrático o autoritario) pasa a un segundo plano, a condición, sin embargo, de que, sean cuales fueran las formas políticas adoptadas, se garanticen los intereses de los grandes grupos económicos. Sólo cuando esa condición no se cumple, el intervencionismo exterior (en la actualidad, básicamente monopolar) puede cobrar de nuevo una importancia determinante, al margen de la naturaleza del sistema visto como disfuncional o simplemente inconveniente.

Algunos de los sistemas autoritarios contemporáneos tienen raíces históricas profundas y han atravesado la guerra fría sin apenas cambios (Arabia Saudí). Otros, como Cuba, fueron el resultado directo del enfrentamiento bipolar y han adquirido un perfil residual tal y como pone de relieve el creciente eclecticismo que preside la actitud internacional ante el otrora denostado régimen castrista.

El hundimiento del bloque soviético puso de moda, a principios de la década de los noventa, la tesis según la cual el triunfo del modelo capitalista frente al colectivismo sentaba las bases para una progresiva transición de los sistemas autoritarios hacia formas democrático-representativas (Fukuyama, 1992), en la medida en que las llamadas «sociedades abiertas» favorecían de modo especial el desarrollo económico.

Lo menos que puede decirse es que dicha tesis está lejos de ser refrendada por los hechos, tal y como demuestra el modelo de desarrollo capitalista autoritario en el área asiática. Cada vez parece más claro que las mediaciones de tipo civilizatorio (mentalidad, religión, tradición) pueden dar lugar a realidades no previstas desde una estrecha óptica occidentalista.

III. ANÁLISIS DE VARIABLES

Independientemente de las formas concretas que puedan adoptar, se dan, en todos los sistemas de naturaleza autoritaria, un conjunto de características que, de manera parcial y/o transversal, permiten abordar su tipología. Buscando aquellos elementos más determinantes, identificaremos cuatro que parecen fundamentales:

número de actores, justificación ideológica, nivel de movilización y grado de institucionalización.

1. NÚMERO DE ACTORES

Los sistemas autoritarios se caracterizan por la reducción drástica del número de actores que participan significativamente en el ejercicio del poder, en la medida en que son, justamente, antiparticipativos.

Desde el punto de vista del número, pueden distinguirse dos situaciones:

— *El poder unipersonal*: Un solo líder acumula la capacidad de toma de decisiones políticas. Esta situación suele ir acompañada de alguna forma de culto a la personalidad (el hombre providencial) y se da tanto en líderes civiles como militares. El resto del personal dirigente está absolutamente sometido al líder, que ejerce el poder prácticamente sin limitaciones y con carácter vitalicio.

Esta situación se presenta, contemporáneamente, como particularmente frágil en la medida en que el líder está permanentemente expuesto a movimientos conspiratorios. La gran mayoría de sistemas autoritarios contemporáneos basados en liderazgos fuertes buscan alguna base de apoyo institucional mínimo, con complicidades basadas en niveles de distribución de la corrupción y cierto grado de participación del grupo de apoyo en la toma de decisiones políticas.

— *La coalición dominante* (Morlino, 1986): Un grupo (adopte o no la forma de partido) acumula la capacidad de toma de decisiones políticas. El grupo puede ser la expresión de estructuras corporativas fuertemente jerarquizadas. Puede producirse una rotación en el liderazgo más visible, pero siempre dentro de núcleos colectivos (juntas, directorios, incluso formas espurias de pseudoparlamentarismo). Por su naturaleza, la coalición dominante presenta la posibilidad de disensiones y, por tanto, de una cierta dinámica política interna.

En ningún caso puede considerarse esa cierta dinámica política con una forma de pluralismo restringido. Una mayoría de sistemas autoritarios contemporáneos se fundamenta en esta moderna forma «colectiva», dada su gran funcionalidad a la hora de integrar intereses diversos, básicamente los de orden estrictamente políticos (detentación del poder) y los de orden económico.

2. JUSTIFICACIÓN IDEOLÓGICA

Los sistemas autoritarios pueden buscar, pese a su carácter, un nivel relevante de consenso. En el pasado inmediato, ha sido el caso de los sistemas basados en grandes referentes ideológicos (comunismo, fascismo, ultranacionalismo). La acción política se veía, en estos casos, constantemente referida al cumplimiento de objetivos ideológicos que deberían traducirse en un mayor bienestar general. Estos sistemas, con referente ideológico fuerte, buscaban la comunicación con el cuerpo

social a través de la propaganda de masas, en un intento fundamentalmente justificativo y, en ocasiones, incluso movilizador.

Contemporáneamente, en un contexto general de crisis de las grandes ideologías, los referentes ideológicos de los sistemas autoritarios suelen ser débiles y se limitan a grandes cuestiones genéricas que no componen un corpus ideológico propiamente dicho (el interés nacional, la defensa del orden tradicional). En muchos casos, el referente fundamental de justificación ha ido derivando hacia la «eficiencia tecnocrática» en aras de una supuesta prosperidad general. Este referente es, en la actualidad, claramente dominante en los sistemas autoritarios, a pesar de su muy diversa naturaleza y origen.

3. NIVEL DE MOVILIZACIÓN

Los sistemas autoritarios pueden limitarse al ejercicio de la coerción o bien, por razones diversas, buscar controladamente la movilización de masas como instrumento de apoyo, de adoctrinamiento o fuente de legitimidad. La movilización, en los regímenes autoritarios, puede darse en diferentes grados y cualidades.

Elitismo

Algunos sistemas renuncian a la movilización propiamente dicha en la medida en que ésta no se dirige al conjunto del cuerpo social. Se limita a concentraciones de fieles vinculados al aparato del Estado o, en su caso, del partido. Suele ser un indicio característico de la debilidad del sistema y su incapacidad de acción política fuera del campo estrictamente represivo. Los sistemas autoritarios de tipo militar suelen rehuir el recurso a la movilización precisamente por su estricto carácter coercitivo y su incapacidad en generar referentes ideológicos significativos.

Movilización puntual

Sin que forme parte de su acción regular, algunos sistemas autoritarios recurren, en ocasiones concretas, a formas de movilización de masas como respuesta a situaciones presentadas como «excepcionales» (agresión exterior, terrorismo) y siempre basándose en la percepción subjetiva de que su nivel de control social les protege de amenazas de contestación o desbordamiento.

Movilización permanente

En este caso se utiliza la movilización de masas como un instrumento central de acción política regular para escenificar una supuesta legitimidad del sistema autoritario. Es un síntoma claro de la fortaleza del sistema, que se muestra capaz de encuadrar grandes sectores de la población en diversas instancias partidistas, sindicales, juveniles, etc. El ejercicio de la movilización de masas es una prueba clara

del alto nivel de control (y de conformación) social alcanzado por el sistema. Históricamente, ha sido el caso particularmente específico de los totalitarismos, en un contexto de fuerte ideologización.

Movilización populista

Algunos sistemas autoritarios ejercen formas de movilización limitada con motivaciones «humanitarias» a través de las cuales se pretende escenificar una supuesta sensibilidad social del poder. Suele darse en ocasiones de desastres naturales (o fenómenos resultantes de desidia administrativa presentados como tales). En estos casos, se trata simplemente de la manipulación política, por parte del sistema, de los resortes solidarios de la sociedad utilizados y aun organizados en beneficio del sistema mismo.

Contemporáneamente, el uso de la movilización como forma de reforzamiento o demostración de fuerza de un sistema autoritario está claramente en crisis. Los diversos autoritarismos prefieren enmascararse tras variadas formas institucionales (incluso con formas espurias de sufragio), en la medida en que los referentes ideológicos fuertes han prácticamente desaparecido y, en cambio, un cierto juego institucional permite aparentar, en cierto grado, la existencia de alguna forma de consenso que permita al sistema emparentarse con los sistemas democrático-representativos basados en el consenso.

4. GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Los sistemas autoritarios, en la medida en que alcanzan un nivel básico de estabilización, se enfrentan de manera invariable al problema de su institucionalización. Lo más frecuente es que busquen articular alguna forma institucional que puede adoptar formas primarias o secundarias.

Formas primarias

El sistema se limita a conservar formas tradicionalistas elementales ya existentes (monarquía de clan, liderazgos de base tribal) o a consagrar situaciones de hecho (liderazgos personalistas, juntas militares o cívico-militares) sin propuestas significativas de institucionalización.

Desde el punto de vista histórico llama la atención el caso del nazismo, que no llegó a derogar nunca formalmente la Constitución de Weimar, destruyendo, en cambio, por vía de decreto, todo vestigio de parlamentarismo, combinando *de facto* la estructura del partido único con el aparato administrativo del Estado y atribuyendo potestad legislativa al *Führer*.

Estas formas primarias, con excepción hecha de las dictaduras militares puras, son contemporáneamente muy escasas, a causa de la ya mencionada tendencia a la «homologación» internacional por vías muy variadas de institucionalización.

Formas secundarias

Esa mencionada necesidad de aceptación internacional, frecuente en los sistemas autoritarios contemporáneos, lleva a muy diversos intentos de creación de algún sistema institucional, a menudo complejo y basado en alguna forma política legitimada doctrinalmente.

Lo característico de estas situaciones es que la adopción de un sistema institucional, más o menos complejo, no modifica el centro de toma de decisiones políticas del sistema, que continúa funcionando al margen de un entramado institucional de naturaleza esencialmente semántica. Podemos distinguir tres tipos de situaciones:

Pseudoparlamentarismo: Creación de cámaras parlamentarias de composición corporativa (en parte electiva pero siempre fruto de formas limitadas de sufragio, sin garantías ni carácter competitivo). El tipo de relaciones que se establecen entre estas cámaras y el «ejecutivo» evidencian el carácter falsamente parlamentario de las instituciones y la existencia de un núcleo o instancia exterior a ellas en donde reside la verdadera capacidad de toma de decisiones políticas.

Pseudopresidencialismo: Elecciones no competitivas a la Presidencia combinadas con alguna forma equivalente de formación de cámaras. Presenta las mismas características básicas que el anterior, sólo que, en este caso, el sistema institucional recrea, de manera igualmente semántica, el esquema tradicional de la forma de gobierno presidencialista. Esta opción presenta, sin embargo, la ventaja de poder exhibir un poder ejecutivo surgido de las urnas, dándose así el hecho de que el poder real de toma de decisiones se encuentra inserto dentro del conjunto institucional mismo.

Institucionalismo «ex novo»: Algunos sistemas autoritarios no buscan tanto una apariencia institucional convencional sino formas institucionales originales. En estos casos, la tramoya institucional renuncia a cualquier intento de homologación o reconocimiento internacional y suele presentar, a menudo, un carácter elemental que le acerca, *de facto*, a las formas primarias de institucionalización. Cabe distinguir, dentro del mismo apartado, los intentos de formalización de la «democracia asamblearia» —de rancia tradición doctrinal pero nunca estabilizada—, propia de los sistemas autoritarios de inspiración marxista.

IV. FORMAS DE GOBIERNO AUTORITARIAS

Autoritaria es toda política basada en la primacía de la coerción (Huntington, 1970). Ahora bien, la combinación de los diversos elementos mencionados anteriormente nos ofrece un cuadro bastante complejo de las formas de gobierno autoritarias. Trataremos de esbozar un marco que permita la sistematización de estas diversas formas, aun siendo plenamente conscientes de que su utilidad (como resulta frecuente en todo intento taxonómico) sólo puede llegar allí donde comience, empíricamente, el análisis concreto de cada caso.

1. FORMAS DE GOBIERNO TRADICIONALISTAS

El sistema político fundamenta toda su legitimidad en la preservación de estructuras tradicionales (más o menos reales o presentadas como tales), casi siempre bajo formas hereditarias (monarquías, emiratos, sultanatos, etc.). A menudo, la preservación de dichas estructuras es presentada como un freno ante la desnaturalización provocada por la penetración del «modelo cultural occidental» visto como una amenaza exterior genérica o como el recuerdo de épocas coloniales concretas. Este componente «proteccionista» conduce habitualmente en dichos sistemas a la presencia de los siguientes elementos:

- Concentración ejecutiva y legislativa (enmascarada o no esta última por la existencia de algún órgano consultivo) en manos del monarca o figuras asimilables, basado en el apoyo del clan dinástico.

- Difusión de una ideología de preservación de elementos supuestamente constitutivos del cuerpo social que hunden sus raíces en la historia. La defensa de la tradición religiosa suele constituir, en estos casos, un elemento no determinante pero sí relevante.

- Carácter elemental del sistema institucional, normalmente reducido a la existencia de asambleas de notables.

Arabia Saudí y los Emiratos del Golfo Pérsico ofrecen ejemplos claros de formas autoritarias tradicionalistas, con un juego institucional prácticamente nulo y con la paradoja añadida del estrecho lazo que une sus elites de poder con los grandes grupos económicos internacionales basados en Occidente, origen justamente del peligro «desnaturalizador» de las tradiciones locales. Esa contradicción puso de manifiesto su potencial crítico durante la presencia de las tropas de la llamada «coalición internacional» en Arabia Saudí durante la guerra del Golfo, que dio lugar a un estado de opinión popular mayoritariamente hostil.

Jordania y Marruecos presentan aspectos diferenciados en la medida en que han adoptado formas pseudoparlamentarias y han abierto el juego político hasta los límites de una oposición básicamente colaboracionista o, al menos, bajo control. En estos casos, la posibilidad de una paulatina democratización es mucho mayor en la medida en que la existencia de un cierto juego político-institucional permite potencialmente al sistema abrirse mediante cambios formalmente menores en la legislación (legalización de partidos políticos sin restricciones, celebración de elecciones competitivas y con garantías, traspaso progresivo de la capacidad ejecutiva al gobierno, eliminación de la facultad de veto del monarca, etc.) sin grandes rupturas institucionales aparentes. Sin embargo, ése es sólo un escenario potencial. En la actualidad, este tipo de regímenes suelen combinar períodos de tolerancia con otros de abierta represión, en función de circunstancias internas o internacionales.

2. FORMAS DE GOBIERNO TEOCRÁTICAS Y MOVIMIENTOS FUNDAMENTALISTAS

Como hemos visto, el elemento religioso puede estar muy presente como fuente de legitimación de un sistema autoritario de naturaleza tradicionalista. Sin embargo, la situación propiamente teocrática es sustancialmente distinta.

Para poder hablar propiamente de poder teocrático, no basta con el hecho de que la defensa de tradiciones religiosas llegue a constituir el referente ideológico fuerte del sistema. Es necesario que se explicité institucionalmente la supremacía de los poderes religiosos, bien absorbiendo el poder político, bien supeditándolo a él con claridad.

El hecho de que la religión constituya el referente ideológico casi exclusivo del sistema no le confiere a éste, por sí solo, un carácter teocrático. Es el caso del Sudán, donde el poder radica esencialmente en el estamento militar, pese a la gran influencia en el sistema de personalidades que desempeñan un papel de ideólogos oficiales del régimen pero sin control real sobre el centro de decisiones políticas. Algo parecido podría decirse del sistema paquistaní, donde el peso del estamento religioso es incluso menor.

En realidad, los sistemas teocráticos apenas tienen en el siglo xx ejemplos claros. En este sentido, resulta abusivo atribuir genéricamente al fenómeno conocido como «fundamentalismo islámico» (la gran novedad político-ideológica de finales del siglo xx) una intención abiertamente teocrática. Si bien es cierto que el islam, tal y como fue formulado originalmente, presupone la concentración (o confusión) en un solo núcleo de poder de la esfera política y religiosa, muy pocos son los casos en los que se ha avanzado con claridad en esta dirección.

La instauración de la República Islámica del Irán de Jomeini, en el año 79, parece el caso más cercano a una forma de poder teocrática. Sin embargo, un análisis más preciso da cuenta de que la naturaleza de este poder tiende a ser bicéfala (no absorción ni concentración del poder político en el poder religioso), manteniendo lo político y lo religioso una delimitación relativamente clara. Los últimos acontecimientos en Irán (elecciones con pluralismo limitado) refuerzan esta idea e incluso parecen apuntar hacia una hegemonía del poder civil en detrimento del poder estrictamente religioso.

Tampoco cabe hablar de Afganistán como una forma de poder teocrática, en la medida en que el poder reside en una organización guerrillera de origen civil (los talibanes) que no constituye un grupo específicamente religioso (por más que lo religioso constituya el referente ideológico casi exclusivo), pero sin que ninguna autoridad religiosa propiamente reconocida como tal ocupe ningún resorte fundamental en el sistema.

En definitiva, el llamado «fundamentalismo islámico», fenómeno de perfiles muy imprecisos y diversos, parece mucho más un movimiento de reacción identitaria (reidentificación anticolonial) que un proyecto claramente teocrático. Parece buscar mucho más la instauración de un sistema de valores (de origen religioso, sin duda), que no una forma concreta de poder político, como puede observarse en la gran variedad de «fundamentalismos» que se dan desde Argelia a Turquía, o de Egipto a Indonesia o al Asia Central. Lo que parece claro es que este movimiento, quizás con la excepción de Indonesia, propugna sistemas políticos abiertamente

autoritarios y coercitivos, pero a través de formas de gobierno que pueden concretarse muy diversamente.

Un Estado como la India, que practica elecciones libres y competitivas, ofrece un ejemplo paradigmático de cómo los movimientos de reidentificación civilizatoria y el uso político de lo religioso puede incluso circular dentro de un sistema de naturaleza básicamente democrática, aunque, en este caso, la gran fragmentación dogmática del hinduismo obliga a diferenciarlo claramente de los fenómenos integristas basados en el islam y lo emparenta más con las formas exacerbadas de nacionalismo.

En realidad, la única teocracia propiamente dicha que ha llegado hasta el siglo XX ha sido el régimen lamanista tibetano. Pero la ocupación china en el año 50 ha cambiado radicalmente los datos políticos e imposibilita un análisis convencional.

3. REGÍMENES MILITARES

Constituye la forma de gobierno autoritario más simple y abiertamente coercitiva en la medida en que la cúpula dirigente emana directamente de la institución coercitiva por excelencia, el ejército (Janowitz, 1964).

Es posible distinguir, al menos, dos grandes variables:

Regímenes personalistas

En este caso, el poder recae en un liderazgo indiscutido. A menudo, la pervivencia misma del sistema está indisolublemente unida a la vida política del líder militar.

El sistema franquista proporcionaría un ejemplo claro de esta forma de gobierno (con elementos totalitarios en su primerísima fase) pese a los matices que cabe introducir en su naturaleza, que han generado y continúan generando una importante polémica (papel del partido único, existencia de coalición dominante, presunción de algún nivel de pluralismo restringido, etc.).

Más nítido resulta el caso del Chile del general Pinochet, que ha conseguido reciclar su liderazgo después de la transición democrática y que incluso demostró, en las urnas, un destacable nivel de consenso social a través del voto a candidatos que se reclamaban abiertamente de su legado, mostrando la profunda fractura social que se produjo en Chile durante la última fase del gobierno legítimo de Salvador Allende.

La Libia del coronel Gaddafi ofrecería, en un contexto completamente diverso, otro ejemplo claro de régimen militar con liderazgo personalista.

Regímenes colegiales

En los regímenes militares de carácter colegial, el poder de la institución militar se hace visible de manera corporativa. Adopta la forma de «juntas» o «directorios» y sus liderazgos son rotatorios en función de los equilibrios internos de la propia institución (relaciones entre las diferentes Armas, etc.). Es el caso característico

de las juntas militares argentinas de los años setenta, así como de diversos ejemplos latinoamericanos del mismo período.

En ambos casos, los regímenes militares se caracterizan por una muy escasa o nula institucionalización, el uso sistemático y brutal de la coerción, la presencia subordinada (personal técnico-administrativo) de civiles en cargos políticos y la apelación a justificaciones ideológicas débiles: anticomunismo, defensa de la «civilización occidental», conservadurismo genérico, etc.

4. REGÍMENES CÍVICO-MILITARES

La naturaleza de estos regímenes nos remite de nuevo al concepto de «coalición dominante», ya mencionado. En estos sistemas, pese a la dominancia central de la institución militar, ésta no se visualiza de manera exclusiva ya que ocupa también el vértice del sistema personal civil. Podemos distinguir tres situaciones:

Régimen de junta cívico-militar

En este supuesto, civiles y militares ocupan el vértice del poder de manera colegiada. Los militares intervienen activamente en la determinación de políticas concretas, junto a personal civil. Suelen ser regímenes representativos de un abanico más o menos amplio de intereses corporativos. Su mayor complejidad suele dar como resultado un cierto juego político interno, pese a lo cual la hegemonía militar no se discute.

Régimen de junta civil con garantía militar

Es la forma más compleja. La institución militar, origen del sistema, regresa a los cuarteles dejando el campo de decisiones políticas a personal civil. La influencia militar se hace sentir permanentemente, pero no está formalizada. Estos regímenes pueden recurrir, en determinadas circunstancias, a ciertas formas de institucionalización y convocatoria de elecciones no competitivas, o incluso a cierto grado elemental de pluralismo restringido.

La frontera entre ambas variantes es, a menudo, difusa, en la medida en que, frecuentemente, la junta civil está integrada o incluso encabezada por antiguos militares que continúan conservando un fuerte ascendente dentro de la propia institución militar. Los casos de Argelia o de la Indonesia de Suharto proporcionan ejemplos bastante claros de esta situación.

Regímenes de «democracia vigilada»

Pese al origen periodístico del término, podemos entender por «democracia vigilada» aquella forma de gobierno en la que, pese al funcionamiento aparentemente normal de instituciones democrático-representativas, la institución militar cons-

tituye un poder de reserva que se pone de manifiesto, en ocasiones de crisis, con un intervencionismo político, directo o indirecto, determinante. Es el caso paradigmático de Turquía, Malasia o, con matices, Egipto. En estos países, la institución militar, a causa de la debilidad del poder civil, es la instancia en la que se resuelven las grandes cuestiones de Estado, bien sea entre bastidores o abiertamente.

5. REGÍMENES DE PARTIDO ÚNICO

Estas formas de gobierno se fundamentan en una organización de carácter civil, el partido único, que controla el poder del Estado. Suele ir asociada a liderazgos personalistas. Podemos distinguir tres situaciones:

El partido-Estado

Es el caso paradigmático de los totalitarismos. El partido subordina cualquier otra forma institucional (incluida la militar) y tiende a confundirse con la administración. El partido acumula todo el poder, elimina cualquier resistencia y extiende sus tentáculos hasta el último rincón de la sociedad. Convertido de hecho en el Estado mismo, este sistema presupone la hegemonía de un referente ideológico fuerte, bien sea de naturaleza irracionalista (nazismo) o ultracientificista (marxismo-leninismo). No existen pervivencias modernas claras de esta forma autoritaria, fuera de la agónica situación del régimen de Corea del Norte.

El partido de control de masas

En esta situación no se produce con tanta claridad la confusión Estado-partido, pese a su gran proximidad y la inexistencia de una autonomía institucional real. El partido tiene como función preferente el control social, bien directamente (el Baas en Irak, el PCCh en China), bien indirectamente a partir de organizaciones especializadas afines (los «comités de la revolución» en Cuba). Esta forma de gobierno participa de elementos propios del totalitarismo y vendría a ser una forma menos acabada del mismo.

El partido-fachada

En ciertas situaciones, la existencia de partido único no da noticia real del centro de toma de decisiones políticas. Es el caso de dictaduras militares (el Movimiento Nacional en el franquismo) o sistemas populistas (peronismo), en los cuales el partido es la fachada del poder, sin un papel relevante en el proceso político, más allá de la organización de movilizaciones concretas. Muchos regímenes militares crean instrumentos políticos aparatosos (uniones nacionales, frentes o movimientos patrióticos, etc.) con la sola intención de dotarse de una mínima fachada política. Son, por tanto, sistemas en los que la existencia de un único partido no define la

lógica fundamental del mismo, que hay que remitir a alguna forma de autoritarismo militar.

6. AUTORITARISMOS DE BASE ÉTNICA

Cabe reseñar, finalmente, formas muy primarias de autoritarismo basadas en la primacía de una determinada etnia sobre otras sobre la base de la fuerza. Se trata normalmente de dictaduras militares en Estados descolonizados en los años sesenta, especialmente en África. El enfrentamiento étnico, derivado a menudo de la herencia colonial que dejó tras de sí estructuras estatales muy artificiosas, constituye el conflicto mayor en dichas sociedades. Y ante la pobreza, en ocasiones extrema, del aparato administrativo del Estado, sólo queda la fuerza de las armas, a veces organizada de forma muy poco parecida a lo que se entiende modernamente por ejército.

Durante la guerra fría, numerosos dictadores pertenecientes a etnias mayoritarias o especialmente guerreras, fueron aupados al poder por las grandes potencias mediante el simple suministro de armas y dinero. En muchas de estas situaciones, el Estado como tal no existe. Y el ejército se asemeja más a una banda armada que a una institución. En estas circunstancias, hablar de sistema político o de régimen resulta superfluo. El poder megalómano del emperador Bokassa en la República Centroafricana en los años sesenta y setenta resulta especialmente significativo de esta variante autoritaria de carácter a menudo pre-estatal.

Otros países, como Nigeria, el más poblado de África, han conseguido estructurar un aparato del Estado mínimamente sólido. Sin embargo, las luchas tribales se hallan en la base de los diversos golpes militares y guerras civiles que han asolado el país desde la independencia. Los conflictos en el Congo (antiguo Zaire), Liberia, Somalia o Ruanda y Burundi han puesto de manifiesto en los últimos tiempos la persistencia del factor étnico como base de una diversidad de poderes autoritarios elementales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBRIGHT, D. E. (1980): «A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations», *World Politics*, 32.
- ALTEMEYER, B. (1997): *The Authoritarian Specter*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- ARENDT, H. (1981): *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid.
- BAYART, J. F. (1976): «L'analyse des situations autoritaires», *Revue Française de Science Politique*, 26.
- BRADY, R. (1937): *The Spirit and Structure of German Fascism*, Gollancz, Londres.
- CARDOZO, J. A. (1988): *El Estado autoritario*, Nandutí Vive, Asunción (Paraguay).
- CHEN, J., y DENG, P. (1995): *China since the Cultural Revolution: from Totalitarianism to Authoritarianism*, Greenwood, Londres.
- DAWISHA, K. (1997): «The Consolidation of Democracy in East-Central Europe», en *Democratization and Authoritarianism in Post-Communist Societies*, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge.
- FISICHELLA, D. (1976): *Analisi del totalitarismo*, D'Anna, Florencia/Mesina.
- FOWLER, W. (1996): «Authoritarianism in Latin America Since Independence», *Contributions in Latin American Studies*, n.º 1, 6, Greenwood, Londres.
- GIBBON, P. (1992): *Authoritarianism, Democracy and Adjustment: The Politics of Economic Reforms in Africa*, Coronet, Londres.

- HERZ, J. H. (1982): *From Dictatorship to Democracy*, Greenwood, Londres.
- HUNTINGTON, S. P. (1970): *Authoritarian Politics in Modern Society*, Basic Books, Nueva York.
- JANOWITZ, M. (1964): *The Military in the Political Development of New States*, University Press of Chicago, Chicago.
- LINZ, J. J. (1964): «Cleavages, Ideologies and Party Systems», en *Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki. Reproducido en S. G. PAYNE (ed.), *Política y sociedad en la España del siglo xx*, Akal, Madrid, 1978.
- LIPSET, S. M. (1959): *Political Man: The Social Bases of Politics*, Heinemann, Londres.
- LOWENTAL, L. (1987): *False prophets: Studies on Authoritarianism*, Transaction Books, New Brunswick.
- MORLINO, L. (1988): «Los autoritarismos», en G. PASQUINO, *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid.
- NELSON, D. N. (1995): «After Authoritarianism: Democracy or Disorder?», *Contributions in Political Science*, n.º 1, 360, Greenwood, Londres.
- PERLMUTER, A. (1991): *Modern Authoritarianism*, Yale University Press, New Haven.
- SOLER, S. (1977): *Temas antiliberales, marxistas y autoritarios*, Sudamericana, Buenos Aires.
- SORENSEN, G. (1991): *Democracy, Dictatorship and Development: Economic Development in Selected Regimes of the Third World*, St. Martin's Press, Nueva York.
- TARCHI, M. (1981): *Partito unico e dinamica autoritaria*, Akropolis, Nápoles.

2. LAS TRANSICIONES POLÍTICAS

CESÁREO R. AGUILERA DE PRAT

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Cambio, modernización y transición.—II. Estabilidad, desarrollo y legitimidad.—III. Procesos y dinámica de las transiciones.—IV. Liberalización y democratización: principales tipologías.—V. Actores y estrategias.—VI. La consolidación. Bibliografía.

Los procesos de cambio político en Europa del Sur, América Latina y Europa del Este durante los años setenta/noventa han consolidado las transiciones comparadas como objeto central de investigación. Desde los enfoques pioneros sobre el «desarrollo político», los análisis más recientes han privilegiado el papel de los actores y de las estrategias en tales procesos. La dinámica del cambio suele seguir las fases de crisis, preparación, instauración y consolidación, bien con vías rupturistas o reformistas, y con eventuales desenlaces híbridos. Las transiciones pueden afectar al ámbito político-institucional, al económico-social y al nacional-territorial. La consolidación implica que elites y sociedad han aceptado sin reservas las nuevas reglas del juego político.

I. CAMBIO, MODERNIZACIÓN Y TRANSICIÓN

La caída de regímenes autoritarios de diverso signo y el advenimiento de regímenes democráticos en tantos lugares y circunstancias tan diferentes en las últimas dos décadas constituye un desafío y una gran oportunidad para los analistas de la política comparada (Diamond/Linz/ Lipset, 1989; Di Palma, 1990; Gouzaud, 1991; Rustow/Ericsson, 1991). Los procesos de cambio político en Europa del Sur, América Latina y Europa del Este a lo largo de los años setenta /noventa han conformado las transiciones comparadas como objeto central de estudio (Lynn/Schmitter, 1991; González, 1994; Schmitter/Karl, 1994). Con todo, pese a la centralidad de estas tres áreas no pueden ignorarse otros importantes procesos de transición en el África negra (Zimbabwe, Suráfrica) y en Asia (Corea del Sur, Filipinas). En cualquier caso son ya apreciables el esfuerzo teórico y el análisis empírico de los procesos de cambio político realizados por la comunidad científica al respecto (Herz, 1982; Morlino, 1985; Alba, 1987; Dahl, 1989; Huntington, 1990 y 1994; O'Donnell, 1991; Alcántara, 1994).

La crisis de todo tipo de autoritarismos y la proliferación de transiciones que han dado lugar a reequilibrios estabilizadores, a derrumbamientos completos o a la sustitución gradual de los regímenes preexistentes exige una nueva teoría. Por ejemplo, la dicotomía dictadura/democracia no siempre es tan nítida en la práctica dada la plasmación de numerosos modelos híbridos («dictablandas» y «democraduras») con fórmulas aperturistas y/o semi-representativas, lo que obliga a matizar el estudio comparativo de los sistemas post-autoritarios. En el estudio de las transiciones hay que recuperar conceptos como «desarrollo» y «modernización» atribuyéndoles significados mejor delimitados y considerar de modo interrelacionado cuestiones clave como el sistema y el régimen políticos, el papel de las ideologías legitimadoras y las estructuras de decisión y refuerzo (Morlino, 1985).

Probablemente, el mayor problema siga siendo el de dar dignidad teórica autónoma al fenómeno del *cambio* político en todas sus dimensiones al tratarse de una noción dinámica. Cambio, desarrollo, modernización y transición son categorías de relación ya que sólo son observables en el *continuum* antes/después. *Transición* es todo intervalo temporal que se extiende entre un régimen y otro, es decir, todo el período que incluye diversas fases: preparación, instauración e inicios de la consolidación. En este lapso las reglas del juego político no están bien definidas, de ahí los ajustes/acomodos mutuos entre los actores y sus respectivas estrategias (O'Donnell, 1991). El concepto de transición política remite a un proceso de transformación de las reglas y los mecanismos de participación y comportamiento y ello puede no circunscribirse al ámbito institucional, sino afectar también a cuestiones económico-sociales y nacional-territoriales.

En particular, la transición democrática supone un proceso de cambio cualitativo por el que un régimen autoritario se convierte en pluralista, si bien no siempre el desenlace es tan nítido. Este campo de análisis parte de las teorías del desarrollo político formuladas con ocasión de las experiencias modernizadoras de algunos países ex coloniales, pero la gran incertidumbre de cada proceso hace difícil elaborar una «teoría general» de las transiciones universalmente válida. Lo único casi seguro es constatar la existencia de diferentes proyectos según los actores en presencia y la presión condicionante de factores estructurales, pero sin poder precisar más. Por tanto, no es posible, ni siquiera por acumulación de todos los enfoques académicos, crear tal «teoría general», si bien existen ya acuerdos terminológicos y conceptuales bastante amplios entre los especialistas que coinciden en que el análisis empírico es el único camino para profundizar en tales cuestiones.

Los estudiosos del *desarrollo* fueron los pioneros en la materia y en ellos predominó un criterio eurocentrista y una metodología funcionalista. La gran masa cuantitativa de información que acumularon dio escasos resultados extrapolables a más de un caso (Almond, Apter, Eisenstadt, Huntington, La Palombara, Powell, Pye, Rustow, Verba), de ahí que resultara imposible elaborar una «teoría general» satisfactoria. El interés se suscitó por la aparición de numerosos Estados nuevos en el *Tercer Mundo* y en la vasta literatura sobre *desarrollo* y *modernización* son perceptibles dos constantes: 1) el modelo occidental es directa o indirectamente el principal referente de comparación y 2) se aplican mecánicamente las grandes etapas de la historia occidental al área (Alba, 1987). Antes de los años setenta los politólogos privilegiaron el estudio de las *precondiciones* que favorecían la emergencia/estabilidad de las democracias o las causas de su quiebra (Linz, 1987). Actual-

mente se prefiere el concepto de *cambio* al de *desarrollo* pues la teoría de las precondiciones es reduccionista al vincular la democracia al crecimiento socioeconómico (Lipset, 1987; Dahl, 1989). Los criterios tradicionales (industrialización, terciarización, alfabetización, difusión de las comunicaciones) son más productos de los procesos democráticos estables que requisitos previos a su existencia. Por ejemplo: la *cultura cívica* pluralista/consensual (Almond/Verba) sólo es posible tras una larga fase de consolidación democrática.

En los estudios de las transiciones políticas se han enfatizado las causas de la crisis del régimen autoritario, la estabilidad/inestabilidad de los regímenes políticos, el carácter procedimental de los pasos dados y los actores de los cambios (Alcántara, 1994). Los analistas ya no se ocupan tanto de las estructuras cuanto de los actores, las estrategias y los procesos políticos. Toda transición es un campo subespecificado de propósitos que son sólo esporádicamente convergentes, de ahí el clima de gran incertidumbre que provoca todo cambio de régimen. Este fenómeno es uno de los más complejos con los que se enfrentan las ciencias sociales: se trata de una constante inevitable presente en todo tipo de regímenes, es difícil establecer relaciones unívocas de causalidad e imposible predecir con seguridad los cambios futuros (Dahl, 1989). En consecuencia, aunque el cambio es un proceso permanente y dinámico, admite grados (limitado/profundo) y ritmos (rápido/lento) diferentes. La percepción de ambos elementos es bastante subjetiva y los analistas no están exentos de cierta arbitrariedad, máxime si se considera la amplitud del abanico tipológico: transiciones de regímenes tradicionales a modernos, de democráticos a autoritarios/totalitarios, de democráticos a otra variante de los mismos (por ejemplo, del parlamentarismo al presidencialismo) y de autoritarios/totalitarios a democráticos (Alba, 1987).

La transformación política es una categoría de relación temporal y cualitativa en la que hay que distinguir entre el cambio *del* régimen y *en* el mismo (Morlino, 1985; Rouquié, 1985). Los regímenes pueden experimentar procesos de instauración, consolidación, crisis, reequilibrio, decadencia, derrumbamiento, derrocamiento y, en su caso, restauración. Los cambios pueden deberse a causas externas (Alemania y Japón tras 1945), endógenas (España tras 1975) o a una combinación de ambas (Italia entre 1943 y 1945). Las teorías sobre la quiebra de los regímenes resaltan la diversidad de factores que intervienen al respecto, como las estructuras socio-económicas, los procesos políticos y las tradiciones culturales. No obstante, suele ser fuerte la tentación de recurrir a criterios monocausales y/o deterministas: 1) el punto de vista económico reduce la política a un epifenómeno de las estructuras económicas (es paradigmática, en este sentido, cierta tradición marxista basada en la teoría de los «modos de producción»); 2) el criterio sociológico considera que la movilidad social afecta a las demandas y exige nuevos recursos, lo que puede provocar problemas de sincronización (Apter, Huntington) y acelerar el cambio político (esta aproximación es típica de funcionalistas y sistemistas); 3) el enfoque directamente político subraya la centralidad de los actores y las instituciones que inciden en el aumento de las demandas de participación y control (Rouquié, 1985).

En realidad, las crisis pueden ser de muy diferentes tipos: de penetración/integración, de identidad/legitimación, de participación y de distribución. En las transiciones de los años setenta/noventa en los tres principales escenarios son observables factores diversos. Así: 1) *Genéricos*. Entre los exógenos sobresalen los

procesos de apertura económica y la presión internacional y entre los endógenos los cambios en la composición de las elites, las modificaciones de los recursos y los valores y la movilización popular. 2) *Específicos*. Son destacables la incapacidad de la coalición dominante para adaptarse a las nuevas circunstancias y la ineficacia para reproducir el régimen. 3) *Determinantes*. Crisis de la legitimidad autoritaria, aumento del número de socios insatisfechos en la coalición dominante, erosión de la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo y aumento de la movilización social que disminuye las posibilidades de la represión.

II. ESTABILIDAD, DESARROLLO Y LEGITIMIDAD

Mientras que el juicio de legitimidad es de naturaleza normativa y su justificación es moral el juicio de estabilidad es descriptivo y su verdad/falsedad depende de la existencia de características empíricamente comprobables. En la realidad hay sistemas jurídicos eficaces pero injustos y sistemas políticos estables pero ilegítimos. En definitiva, hay que distinguir entre estabilidad y legitimidad: ésta ayuda a la estabilidad, pero no es estrictamente indispensable para la misma. Por lo demás, estabilidad no es inmovilismo pues los regímenes cambian continuamente para adaptarse a la evolución sistémica y a las mutaciones del entorno. En el análisis de las causas de la inestabilidad no siempre ciertos indicadores son seguros: por ejemplo, la inestabilidad gubernamental puede ser funcional para la estabilidad de ciertos regímenes (la I República italiana) y, en otros contextos, el crónico golpismo no afectó a la continuidad del sistema (algunos países latinoamericanos). En general, la estabilidad depende de la legitimidad y de la eficiencia, es decir, del consenso y el rendimiento funcional. La frontera entre la estabilidad y la inestabilidad no es precisa ya que intervienen factores aleatorios en su definición, de ahí que la percepción social de uno u otro estado sea fundamental, aunque el grado real de una crisis pueda no ser tan grande como parezca (Rouquié, 1985; Garzón Valdés, 1987; Dobry, 1992).

Los procesos de formación de los Estados nacionales tras la descolonización de África y Asia favorecieron los estudios sobre el *desarrollo político* que debía suponer el progresivo autogobierno social favorecido por la prosperidad económica y la culturalización. Las teorías de la dependencia criticaron tal criterio por sus prejuicios ideológicos y por difuminar los aspectos negativos de la modernización al considerar que los países subdesarrollados jamás podrían progresar a causa del capitalismo internacional. El caso es que el eficaz desarrollismo de algunos países asiáticos durante los años ochenta relativizó tal interpretación y, de paso, la teoría que vinculaba la prosperidad económica y la democracia.

La modernización es un tipo de desarrollo multifacético, con generalidad inferior y limitado a ámbitos temporales precisos, que abarca diversas áreas y que no implica necesariamente racionalización de la autoridad, aunque pueda favorecerla. Por lo demás, no debe confundirse modernización con democratización, pues se trata de un proceso de «puesta al día» del régimen político. Hoy en día ha disminuido el interés por los países «en vías de desarrollo», pero ha aumentado la preocupación por las transiciones que impliquen la extensión de los derechos de ciudadanía y el refuerzo del pluralismo social. De un interés por los cambios en la estructura de las

clases sociales se ha pasado al estudio de las elites y las dinámicas de los procesos de cambio (Hungtington, 1994).

Aunque el cambio de régimen es un fenómeno relativamente frecuente, el de sistema es más excepcional. En efecto, el régimen no es el sistema pues éste corresponde a una realidad más amplia que la estrictamente político-institucional. Si bien no hay plena unanimidad académica, la mayoría de los especialistas se inclina por distinguir las estructuras de la autoridad política (el *régimen*) de la «comunidad» política (el *sistema*). En todo caso sí hay acuerdo sobre la relevancia de la legitimidad a la hora de analizar las crisis políticas. Ésta no deriva tanto de la propia legalidad del régimen cuanto de la aceptación social del mismo por su idoneidad funcional. Por tanto, dependiendo de *cómo* los actores más significativos de una sociedad perciban la legitimidad de un régimen éste será estable o no. El fundamento de la legitimidad que se ha generalizado en la cultura política mundial a fines del siglo XX —al menos formalmente— reside en el principio democrático-representativo universal y en la regulación constitucional del Estado, pues las alternativas de tipo totalitario y autoritario están desprestigiadas en todos los sentidos (O'Donnell, 1991).

Otra cuestión es la relacionada con la eficacia (capacidad de traducir las decisiones en hechos) y la eficiencia (el coste práctico de lo anterior, es decir, los resultados) para satisfacer las demandas de la población (Deutsch, 1985). En todo caso, el mero «eficientismo» acaba siendo insuficiente para los regímenes autoritarios, mientras que su eventual deterioro en los democráticos puede ser compensado gracias a sus estructuras pluralistas. Para reforzar la legitimidad es preferible estratégicamente la adhesión social a la mera aceptación pasiva del régimen, de ahí la importancia del consenso cívico de fondo (Morlino, 1985). Por lo demás, no es empíricamente constatable la supuesta incompatibilidad entre el mercado y la democracia pues, pese a sus contradicciones, se constata que las democracias más estables son precisamente las de los países de capitalismo organizado más desarrollados, sin que tal realidad establezca una correlación necesaria entre ambos factores.

III. PROCESOS Y DINÁMICA DE LAS TRANSICIONES

Un proceso de transición política hacia la democracia es el espacio de tiempo que discurre entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema pluralista. En esta circunstancia es importante analizar el papel de las elites: la coalición autoritaria puede entender el proceso de transición como una fase de reequilibrio del régimen, mientras que la oposición puede percibir ciertas medidas liberalizadoras como camino hacia la democracia. Las principales fases de un proceso genérico de transición son: 1) crisis del régimen autoritario, 2) preparación (pugna entre el poder y la oposición), 3) decisión/instauración con la superación del régimen existente y 4) consolidación y persistencia (habitución) (Morlino, 1985; Alcántara, 1994; Shaim/Linz, 1995).

La fase de la instauración es particularmente relevante pues amplía la participación, da paso a la competencia abierta de las elites, asume nuevos valores legitimadores (la «soberanía popular») y prefigura un sistema de partidos. En este sentido, los procesos electorales fundacionales son la expresión culminante de la transición

democrática pues definirán procedimientos e instituciones. De entrada, parece preferible la representación proporcional y una política de coaliciones múltiples antes que un precoz «mayoritarismo» y una rápida alternancia de dos grandes partidos. De ordinario, las primeras elecciones suelen tener una alta participación y abren un debate general sobre el nuevo régimen. Para la consolidación puede ser importante que las elecciones fundacionales generen un sistema de partidos equilibrado que pivote alrededor de formaciones predispuestas a los acuerdos y que las principales opciones político-sociales obtengan representación (si la derecha o la izquierda están sub/sobrerrepresentadas surgirán problemas de legitimación/consolidación: Portugal, 1974-1976; Nicaragua, 1979-1990; El Salvador, durante los años ochenta).

Eventualmente pueden darse amenazas involucionistas durante el proceso de transición a causa de la conspiración de los sectores «duros» del anterior régimen autoritario que se sienten marginados en la nueva situación. A veces, sin intervención directa, ciertas presiones pueden conseguir limitar la liberalización y la democratización. A largo plazo, un sólido acuerdo entre los «blandos» y la oposición hace más duradero el pacto democrático aunque conlleve ciertas limitaciones. Si la oposición radicaliza en exceso su política puede hacer que los «blandos» evalúen de otra forma su apoyo al cambio y den marcha atrás. Así, por ejemplo, amenazas a las estructuras verticales de los mandos militares o a la alta *nomenklatura*, integridad territorial del Estado, posición del país en las alianzas internacionales, derechos de propiedad/mercado, incitación/uso de la violencia. Además, para que la transición culmine con éxito es fundamental que una parte significativa del empresariado y el mundo financiero o los sectores decisivos de la *nomenklatura* estén dispuestos a abandonar el régimen autoritario.

El nuevo régimen puede optar por recuperar el ordenamiento democrático anterior (Uruguay, Argentina), elaborar uno nuevo (España, Brasil, Hungría) o dar paso a una coexistencia de ciertas normas procedentes del autoritarismo y de regulaciones democráticas nuevas (Chile, Polonia). La fase de la consolidación significa la «congelación» de las características esenciales del nuevo régimen democrático y la «habitación» de las elites y la sociedad que hace imposible la involución autoritaria.

A la hora de analizar la crisis del régimen autoritario es relevante considerar su origen, la coalición político-social que lo apoyó, el grado de movilización popular suscitado, el nivel de institucionalización, las necesidades socioeconómicas y culturales y la cuestión de la legitimidad. En efecto, las características del régimen autoritario pueden ser relevantes para uno u otro tipo de eventual transición según sea tradicional, totalitario, burocrático-militar o de *socialismo real*. Estos dos últimos tipos son precisamente los más relevantes para analizar los procesos de los años setenta/noventa. Así, uno de los factores que contribuye a explicar el activismo político de los militares es el de la transformación social de las fuerzas armadas que se ven sometidas a las más diversas presiones civiles. Asimismo, el golpismo es un indicador de una seria debilidad de los principios pluralistas, las instituciones representativas y los agentes de mediación. En ciertos contextos ha sido habitual la tendencia de los militares a proclamarse como los *reales* depositarios de la soberanía nacional y la expresión *auténtica* de la voluntad popular, fórmulas que no hacen más que agravar los problemas durante la transición (Santamaría, 1982; Baloyra, 1987; Athier, 1990; Highley/Gunther, 1992; Sánchez López, 1993; Cohen, 1994).

El «pretorianismo» ha sido endémico en ciertas áreas (América Latina, países árabes, África negra), siendo diferentes los grados de institucionalización según las necesidades de cada grupo golpista (Huntington, 1990). En este sentido, hay que considerar los grados de militarización del poder: bajo en España (tras la primera fase de la posguerra) y Portugal, medio en Brasil y Chile (tras la primera fase postgolpe) y alto en Argentina. Los «caudillos» son un problema específico que puede concluir con el fallecimiento del líder supremo (España, Portugal), el derrocamiento (Perú, Paraguay) o la negociación/«cohabitación» (Chile). Los principales obstáculos para la transición de un régimen autoritario militar a otro democrático civil son: 1) la cuestión de las responsabilidades en la represión y 2) la reducción/eliminación de la autonomía corporativa (derecho del gobierno civil a modificar las ordenanzas militares, a disponer de los nombramientos internos y a controlar el presupuesto de defensa).

El colapso de algunos regímenes autoritarios no siempre ha dado paso a democracias, sino a híbridos («democraduras»). En algunos casos la transición ha culminado (Europa del Sur) (Williams, 1984; Schmitter, 1988), pero en otros las elites autoritarias siguen gobernando con simples retoques del régimen (la situación de la mayor parte de los países de la CEI es paradigmática en este sentido). A veces, la liberalización no da paso alguno hacia la democratización al limitarse al estricto ámbito socio-económico (China). La crisis de los autoritarismos se produce bien por agotamiento de la coalición dominante o por inexistencia de claros sucesores. Si el régimen es incapaz de introducir nuevas políticas que satisfagan crecientes demandas populares puede resquebrajarse y, por lo demás, la coalición dominante dividirse. Los regímenes autoritarios no suelen poder transformar su eventual eficacia en legitimidad permanente y la presión exterior tiene su influencia. La legitimación autoritaria es más factible en períodos de bonanza económica, de ahí que la apertura sólo se inicia si surgen dificultades al respecto. Claro es que el desarrollo acaba generando nuevas demandas sociales de participación, garantismo, control y pluralismo. Por tanto, la crisis es consecuencia de procesos iniciados por la incapacidad de los regímenes autoritarios a la hora de resolver ciertos problemas.

Los desafíos de la modernización pueden acabar haciendo obsoleta la rigidez del régimen autoritario pues, por ejemplo, la tecnología y la ciencia ponen al alcance de nuevas elites profesionales no sólo conocimientos, sino actitudes favorables al pluralismo. Cambios estructurales afectan al poder autoritario: el paso de sociedades agrarias y rurales a otras de tipo industrial y urbano generan nuevas demandas, como resulta especialmente visible en los procesos de cambio chino y soviético (Aguilera, 1994; Bermeo, 1992). Precisamente, en el caso de los países socialistas hasta mediados de los años ochenta, las recurrentes crisis no dieron lugar a procesos de transición, pero, a partir de 1989, se utilizaron en general procedimientos negociados (Palazuelos, 1991; Ruiz Elvira, 1991; Lemke/Marks, 1992; Fejtö, 1993; Frentzel-Zagórska, 1993; Pridham/Vanhanen, 1994).

La reconstrucción de las democracias suele ser un proceso lento y gradual en el que no basta cambiar el marco normativo: España muestra que la transición jurídico-institucional no cerró el proceso pues la culminación sólo se produciría tras superar el golpe de Estado y darse la alternancia (1981-1982). Las rutas hacia la democratización pueden deberse bien a factores internacionales o internos e incluso a una combinación de ambos. Desde el punto de vista exterior pueden ser decisivos

factores como la guerra, la ocupación, la crisis de la potencia «tuteladora» y la presión del entorno. Sin embargo, lo habitual son los factores internos que se aceleran cuando los propios integrantes de la coalición dominante llegan a la conclusión de que ciertos cambios son indispensables, bien por agotamiento (Grecia, Argentina) o por el predominio de los «blandos» (España, Brasil). En América Latina la gran mayoría de las transiciones de los años ochenta ha seguido la ruta que tiene por protagonistas a los «blandos» del régimen autoritario y a los moderados de la oposición, salvo en Argentina. En Europa destacan la atipicidad de Portugal y Rumania (el caso yugoslavo es cuestión aparte) pues en los demás casos predominó la negociación acompañada, en su caso, de movilización.

IV. LIBERALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN: PRINCIPALES TIPOLOGÍAS

Los procesos de transición hacia el pluralismo no son homogéneos y aunque el advenimiento de la democracia es el objetivo, no es el final de las luchas políticas. La democracia institucionaliza la incertidumbre sólo con relación a qué personas y grupos ocuparán las posiciones de autoridad y lo cierto es que la democracia surge de procesos no lineales, inciertos e incluso reversibles. Excepcionalmente los demócratas «recalcitrantes» pueden rechazar con éxito una transición excesivamente limitada y acabar consiguiendo una genuina (abstención electoral de los peronistas bajo gobiernos militares hasta 1973, izquierda salvadoreña a principios de los ochenta). Los índices de «democraticidad» que dan paso a una genuina poliarquía constitucional son: 1) el proceso decisonal del gobierno es el resultado de medios democráticos y 2) las elecciones libres deciden el resultado de la competencia por el poder (Cutright, Smith, Neubauer, Rustow).

En la práctica observable los tipos de desenlace más o menos democrático son diversos: 1) plena democracia (derechos y libertades efectivos, elecciones libres, pluralismo real, equilibrios constitucionales); 2) democracia limitada (coexistencia de normas autoritarias y democráticas); 3) democracia «protegida» (la coalición autoritaria sobrevive e impone condiciones) y 4) híbridos («dictablandas» y «democraduras»). Con la liberalización se hacen efectivos ciertos derechos de ciudadanía y se flexibilizan los controles, mientras que, en cambio, la democratización modifica el régimen autoritario e instaura el pluralismo. A su vez, las «dictablandas» liberalizan sin democratizar y las «democraduras» admiten cierta competencia electoral controlada. En todo caso, la liberalización, por limitada que sea, puede desencadenar consecuencias no deseadas por sus promotores. En realidad, todo gobierno «aperturista» necesita interlocutores para iniciar los cambios, que tendrán un alcance diferente según los compromisos internos.

El problema de sucesión de las «dictablandas» puede resolverse a corto plazo con la «democradura», es decir, con la rotación preestablecida en el poder y procesos electorales limitados. Así como las «dictablandas» son pronto transformadas, las «democraduras» sólo se ven afectadas a largo plazo por cambios socio-económicos estructurales y por nuevas tendencias político-ideológicas internacionales, factores que hacen anacrónica la pantalla institucional de tales regímenes. Sólo una transición completa puede llevar a la práctica los principios pluralistas y a este re-

sultado se puede llegar de diversas formas, siendo fruto de la interdependencia de intereses contradictorios y de la diversidad de ideologías. Por esta razón, ninguna transición es un proceso lineal o racional pues siempre hay demasiada incertidumbre. Si durante el proceso el grueso de las fuerzas políticas acepta la participación universal y la legitimidad de todo tipo de organizaciones sociales la consolidación es lo más probable. Este es un problema sin resolver en algunos países de América Latina (sobre todo centroamericanos) o en ciertos países ex socialistas (CEI, ex Yugoslavia). En estos casos, la crisis del régimen oligárquico o de la *nomenklatura* no ha sido sustituida completamente por la estabilización y la aceptación política general.

Hoy no es posible que cualquier sociedad siga el lento camino que llevó a la democracia en el Reino Unido, los Estados Unidos de América, Suecia o Suiza. Las sociedades actuales deben concentrar ese largo proceso histórico en unos pocos años críticos. En el análisis de las transiciones hacia la democracia desde regímenes autoritarios hay que distinguir los casos de los Estados que tuvieron alguna experiencia pluralista antes de la dictadura de las sociedades que pasaron del colonialismo o el tradicionalismo al autoritarismo sin fase democrática. El primer caso implica redemocratización y el segundo creación *ex novo* de la democracia. A continuación hay que distinguir los cambios *en* el régimen y los *de* régimen pues los primeros pueden ser meros reajustes de adaptación a las circunstancias, mientras que los segundos alteran los rasgos estructurales de aquél (Rouquié, 1985). Los cambios pueden producirse bien de forma continua (evolución interna) o discontinua (derrumbamiento), siendo posible un eventual recurso a las normas e instituciones del régimen autoritario para cambiarlo o bien propugnar la ruptura (Sartori). En realidad, un cambio violento no indica que sea más profundo pues esta dimensión se circunscribe tan sólo a los medios (Alba, 1987).

En el estudio de las transiciones es precisa la delimitación espacial y temporal, de ahí la conveniencia de ceñirse a determinadas áreas con ciertos rasgos comunes que se puedan comparar durante períodos acotados. Las tipologías de estos procesos se establecen a partir: 1) del grado, factor que esquematiza los cambios registrados y la mayor o menor pervivencia de los caracteres que configuraban el régimen sustituido; 2) de la forma, es decir, del modo de la sustitución y 3) de la naturaleza, una vez conocidos los resultados globales. Del estudio comparado de experiencias diversas de transiciones emergen significativos aspectos comunes: 1) Puesta en marcha del compromiso democrático y mantenimiento sucesivo por parte de todos los actores. 2) Respeto global de la nueva legalidad. Las dificultades de algunos regímenes democráticos para consolidarse se deben a la existencia de Estados «débiles» (administración inestable, escasa formalización de los procedimientos, corrupción, clientelismo, ineficacia fiscal, confusión del principio jerárquico). 3) Neutralidad/neutralización de las fuerzas armadas. En algunos casos éstas fueron derrotadas (Italia, Alemania, Austria) o muy deslegitimadas militarmente (Grecia, Argentina). Los gobiernos de la transición pueden ceder en la satisfacción de reivindicaciones corporativas de los militares a fin de asegurarse su neutralidad. 4) Los indicadores socioeconómicos no sirven pues son demasiado diferentes en cada caso. Si los grupos empresariales y financieros privados ven garantizados sus intereses serán «accidentalistas» en cuestiones como la forma de gobierno o la organización territorial del Estado. Distinto suele ser el criterio de los sindicatos ya que para es-

tos la democracia es por definición preferible (aunque quepa la excepción como la de cierto sindicalismo peronista). 5) Los partidos son la única estructura con intereses vitales en la consolidación del régimen democrático y la competencia electoral les impulsa a fortalecerse, siendo habitual que surja un sistema de partidos favorable al modelo pluralista (Morlino, 1985).

Los principales ámbitos de las transiciones, que pueden darse en todo o en parte y de forma simultánea o no según los casos, son los siguientes:

1) Transiciones político-institucionales. Afectan a las formas de gobierno (presidencialismo/parlamentarismo) y al sistema electoral (mayoritario/proporcional). El tradicional presidencialismo de América Latina ha sido un factor de inestabilidad crónica pues la naturaleza del premio único de esta forma de gobierno y la posibilidad de un triunfo electoral con una minoría mayoritaria ha favorecido la conformación de oposiciones desleales o semileales (Linz, 1990). Cabe recordar el debate constituyente en Brasil sobre el presidencialismo/parlamentarismo o la falta de consenso en Rusia al respecto que fue el detonante de un enfrentamiento violento en 1993.

2) Transiciones económico-sociales. En este caso se trata de pasar de una economía fuertemente intervenida y autárquica a otra abierta e integrada en el mercado mundial. Ello altera el papel económico del Estado que ve reducido su protagonismo dirigista en aras de la lógica del libre mercado y la propiedad privada. En Chile y México los cambios económicos fueron previos a los políticos, como en Grecia y España. No así en algunos países de América Latina en los que la transición política precedió a la económica. En el Este han sido simultáneos ambos procesos, menos en Rusia donde el cambio político fue previo y Hungría y Polonia donde las reformas económicas empezaron antes. En la República Popular de China sólo se ha dado este tipo de transición, eso sí, con gran profundidad.

3) Transiciones nacional-territoriales. La existencia de problemas territoriales (fronteras, enclaves disputados), movimientos migratorios/refugiados, conflictos de minorías *étnicas*, plurinacionalidad mal integrada/articulada y otros similares pueden ser muy relevantes en los procesos de cambio. En el Este se han disuelto las tres federaciones que existían (URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia) y ha desaparecido la RDA. La unidad política nacional no ha precedido a los procesos de cambio de régimen en algunos países del área que tan sólo habían «congelado» por la fuerza tal dimensión. Para que un país pueda iniciar un proceso de transición estable es preciso que haya logrado la unidad nacional o la plena asunción consentida de la plurinacionalidad pues los ciudadanos no han de tener dudas sobre la comunidad política a la que pertenecen.

Pese al alto grado de incertidumbre de las transiciones no forzosamente hay triunfadores y perdedores bien definidos, por ello, aunque las combinaciones estén muy abiertas, son poco probables alianzas arbitrarias o políticas incongruentes que permitan cualquier opción a todos los actores. En el estudio comparado de las transiciones destaca el hecho de que en una buena parte de los casos es la propia coalición autoritaria la que da pasos decisivos hacia el cambio, con grados variables de movilización popular y presión internacional. En las dos últimas décadas, y en los tres escenarios fundamentales, destaca la ausencia general de violencia y la breve-

dad temporal de los procesos, así como la no exigencia de responsabilidades, con muy pocas excepciones (Grecia, Argentina, Rumania).

En América Latina la limitación más importante durante la transición se debe a la naturaleza de las relaciones entre civiles y militares y en el Este al tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad pues ésta aún no se ha emancipado de su «tutela». En América Latina la principal preocupación política es la involución golpista y en el Este el sabotaje de la *nomenklatura* y estos factores tienen tanta relevancia o más que las estrategias de los actores políticos. Las transiciones en Europa del Sur y América Latina fueron «autolimitadas» ya que los actores decidieron restringir el cambio de régimen a la esfera de la autoridad pública y la representación cívica, sin alterar los derechos de propiedad o la distribución del producto social, salvo en Portugal inicialmente. En cambio, en el Este la liquidación de la «doctrina Breznev» supuso no sólo la democratización política, sino también el desmantelamiento de la estructura centralizada de la planificación estatal y del sistema militar integrado (Pacto de Varsovia).

V. ACTORES Y ESTRATEGIAS

Los actores son una dimensión especialmente relevante en el estudio de las transiciones ya que disponen de un apreciable margen de acción por encima de los condicionamientos estructurales. Se trata de una perspectiva que revaloriza el ámbito de lo político sin determinismos. No obstante, este enfoque puede otorgar una excesiva autonomía a lo político y subvalorar límites estructurales reales, de ahí la conveniencia de integrar en un marco teórico flexible ambas perspectivas. La cuestión clave es la de analizar quién gobierna en la fase crucial de la transición: el lapso temporal entre la decisión de superar el régimen autoritario y las elecciones fundacionales. Lo más probable es que la oposición pida la formación de un gobierno provisional democrático y que el gobierno aduzca que antes de las primeras elecciones libres no hay modo de conocer la real representatividad de cada grupo político. En esta fase la cuestión central ya no es tanto la de la legitimidad, sino la de quién controlará los recursos. La continuidad en el poder de los sucesores legales del régimen autoritario neutralizará los temores del *establishment*: solución sólo posible si el aparato del Estado autoritario no se ha desintegrado, en cuyo caso sí habría transferencia del poder a la oposición.

Un alto grado de implicación y movilización social durante la transición contribuye a la consolidación: mayor legitimidad en la fundación del nuevo régimen, consolidación de las identidades de partido y del sistema de los mismos y característico reflujo posterior a la fase fundacional («desencanto»). Sin movilización ni participación la consolidación puede verse dificultada, aun siendo posible (el cambio «desde arriba»). Además, es preferible que los pactos sean explícitos en la fase de instauración para una mejor consolidación (por ejemplo, los Pactos de La Moncloa). El acuerdo formalizado y el consenso constitucional hacen más probable la consolidación (la Constitución portuguesa de 1976 es un ejemplo *a contrario* por su inspiración izquierdista). En este sentido, deben fijarse aspectos institucionales como la normativa electoral, las estructuras ejecutivas y legislativas o la distribución de los poderes centro-periferia. Sólo fórmulas basadas en el principio del consenso, y no en el mayoritario estricto, pueden favorecer la consolidación, de ahí la

conveniencia de optar por una fórmula electoral proporcional, el régimen parlamentario y la descentralización territorial. Opción que también tiene sus costes pues la búsqueda del mayor consenso posible puede provocar inmovilismo decisonal y dificultar la resolución de problemas sustantivos. En este sentido, resaltan las diferencias entre la Europa del Sur que siguió estas pautas y América Latina, en la que predominó el principio mayoritario, siendo híbrido el panorama del Este.

No es exacto reducir el análisis de las transiciones democráticas a un juego estratégico de elites políticas, pues su dinámica no depende exclusivamente de éstas. Los procesos de liberalización permiten la resurrección (o el nacimiento) de la *sociedad civil* y en ciertas coyunturas puede ser relevante la presión de grupos intelectuales que contribuyen a generalizar el debate cívico en sintonía con la movilización de capas medias autónomas y de los trabajadores asalariados. Dicho de otro modo, la estructura de clases es bastante relevante en los procesos de transición democrática que se ven facilitados de existir un sólido abanico de capas medias y un movimiento obrero articulado, cuya ausencia en el Este contribuye a explicar muchos de los problemas del área. Frente a la tradición «estatalista» la sociedad civil ha resultado ser más importante de lo que parecía en las dinámicas de cambio de régimen. No es frecuente que, como tal y como un todo, protagonice la transición, pero es, sin duda, un elemento coadyuvante relevante.

La intervención de las fuerzas armadas ha sido el factor fundamental de la quiebra de las democracias en América Latina durante los años sesenta y setenta (Mallory/Seligson, 1987). A medio plazo suelen ser diferentes los objetivos de los golpistas: los «blandos» son favorables a suavizar la dictadura y los «duros» a institucionalizarla. En el interior de la coalición autoritaria los «blandos» pueden buscar algún tipo de legitimidad externa, de ahí el eventual recurso a consultas electorales, bien de tipo plebiscitario (Chile en 1980 y 1988, Uruguay en 1980) o limitadamente competitivo (Brasil, Uruguay en 1982). En estas circunstancias, aunque los sectores «blandos» no son predominantes, su mera presencia posibilita la aparición de disfunciones en la cohesión de la coalición dominante. Esto explica la aparente paradoja de que los regímenes autoritarios perduren más: la sucesión del líder supremo es complicada, pero, mientras está en el poder, controla a las fracciones de la coalición dominante.

Ante la transición los militares pueden adoptar diversas actitudes: un grupo militar inicia la apertura (Geisel en Brasil), los militares como institución se desembarazan de un gobierno militar desprestigiado (Grecia) o bien oficiales intermedios derriban a un régimen autoritario (Portugal). Las divisiones de la coalición autoritaria y la cohesión de la oposición favorecen la negociación política: con una estrategia de regulación del conflicto y pacto con las fuerzas armadas la transición es relativamente sencilla (una excepción desestabilizadora fue la de Argentina bajo los gobiernos de Alfonsín)

La segunda gran modalidad de régimen autoritario es la del partido único/hegemónico del *socialismo real*. La soviétización de Europa del Este y la implantación de regímenes comunistas de «democracia popular» fueron consecuencia de la guerra fría, siendo percibidos socialmente en el área como una imposición exterior. En consecuencia, tales sistemas necesitaban obtener resultados para generar consenso y estabilidad, de ahí los esfuerzos de modernización económica y eficacia administrativa, en general infructuosos por las limitaciones estructurales del modelo.

Los conflictos sociales agudizaron a menudo las tensiones en la elite dirigente entre inmovilistas y renovadores, de ahí que las presiones intensas consiguieran ciertas liberalizaciones temporales, aunque sólo en 1989 fue posible la democratización, bien por negociación (Hungría, Polonia) o por cesión del partido comunista (Checoslovaquia, RDA) (Kovács/Tardor, 1992).

En algunos casos puede haber sobrevivido una cierta cultura política democrática en la sociedad y el régimen autoritario puede ser visto cada vez más negativamente no sólo por ineficaz, sino por ilegítimo. En estos procesos «desde abajo» es relevante el liderazgo de los partidos, los sindicatos y las elites intelectuales de la oposición. Excepcionalmente una movilización «desde abajo» puede incluso revestir características de levantamiento popular pacífico, pero la imprecisión de objetivos y la desorganización pueden provocar un efecto contrario al perseguido (China). La oposición pierde relevancia si no logra articular mecanismos que le permitan elaborar estrategias adaptables a escenarios de transición que pueden ser muy cambiantes. Sus principales actitudes pueden ser: 1) Comportamiento leal. Esto es, compromiso público de plena aceptación sin reservas del régimen democrático, rechazo de la violencia, ausencia de coaliciones o alianzas con grupos antisistémicos, no recurso a la conspiración, voluntad de evitar situaciones de suma-cero, no utilización de argumentos descalificadores del adversario político, predisposición a la negociación y el consenso. 2) Comportamientos semileales. En este caso, se mantienen posiciones conscientemente ambiguas, proclividad a considerarse expresión de una supuesta mayoría latente (al margen de su real representatividad electoral) y renuncia a condenar procedimientos no electorales para acceder al poder. 3) Comportamientos desleales. Total rechazo a que el objetivo de la transición sea establecer una democracia pluralista (grupos ultrarreaccionarios o revolucionarios radicales). La acción política aspira a imponer unilateralmente un proyecto excluyente y monolítico mediante la violencia (golpismo, terrorismo, guerrilla) (Linz, 1990).

Cuanto más amplio sea el espectro de partidos que participe en el proceso de instauración, más fácil será la consolidación. Por ello, si ciertos grupos tardan en organizarse pueden surgir problemas: desorganización de la derecha portuguesa en los primeros años de la transición, marginalidad de la derecha italiana desde 1945 hasta 1994 y permanente exclusión de la izquierda comunista desde 1947, exclusión de la izquierda salvadoreña durante los años ochenta. Si los protagonistas de la instauración son grupos moderados de centro-derecha y centro-izquierda es más probable la consolidación. Por lo demás, el papel de los partidos puede ser aún más relevante si al régimen autoritario precedió un período de normalidad democrática (el vigor partidista previo opera en la «memoria» colectiva).

Las estrategias del cambio político pueden ser ofensivas o graduales, dirigidas «desde arriba» o impuestas «desde abajo», y las reformas pueden ser una pantalla o concretar reales parcelas democráticas. A su vez, los lapsos temporales de las transiciones suelen ser relativamente breves (entre dos y cuatro años como media, salvo en Brasil y Chile). Además de la importancia del entorno internacional favorable a la transición puede ser clave llegar a equilibrios internos: Chile (Aylwin/Pinochet), Nicaragua (Chamorro/Ortega), Polonia (Jaruzelski/Mazowiecki). En realidad, los modos de la transición determinan en gran medida los tipos de desenlace democrático y la búsqueda de factores probabilistas diversos no ha permitido formular nin-

guna ley general sobre la democratización pues, pese a la eventual semejanza de algunos casos, cada circunstancia es particular e irrepetible.

Las dos grandes modalidades genéricas de la transición son la reforma y la ruptura con combinaciones mixtas. De entrada, el proceso se inicia cuando gobiernos de regímenes autoritarios inician reformas políticas mientras que la oposición exige la ruptura. Inicialmente las posiciones suelen ser antagónicas, pues ambas estrategias se presentan como incompatibles. Naturalmente, la ruptura sólo es posible en una situación de desintegración del régimen, si bien en la mayoría de los casos se acaban imponiendo fórmulas negociadas. El compromiso firme con las elecciones libres acelera el proceso de transición con un doble efecto: legitima al gobierno y modera a la oposición. No obstante, es cierto que las transiciones pactadas reducen el papel de los ciudadanos al privilegiar los acuerdos entre elites.

Aunque los pactos explícitos entre los principales actores no son estrictamente indispensables para la culminación de las transiciones es constatable que la favorecen (O'Donnell, 1991; Alcántara, 1994). En el acercamiento entre el poder y la oposición es fundamental la predisposición mutua a pactar: la transición sólo será posible si una parte relevante de los gobernantes autoritarios admite la irreversibilidad del cambio democrático y los dirigentes de la oposición centran su estrategia en la negociación con un uso adecuado de la presión. Si durante la transición se difunde la violencia las perspectivas favorables para la democracia se reducen notablemente. La revolución como vía hacia la modernización política pluralista es un supuesto bastante excepcional y que no suele culminar los desafíos de aquélla. Ciertamente moviliza a la sociedad e incorpora a sectores antes marginales en el sistema político, pero el habitual funcionamiento estructural no democrático de la gran mayoría de los regímenes revolucionarios hace que tal modernización política se quede a medio camino. Los regímenes revolucionarios, prácticamente sin excepción, encarnan formas de neoeelitismo autoritario: el movimiento/partido revolucionario se adueña del Estado en régimen de monopolio absoluto (PC, FLN) o hegemónico (PRI) (Huntington, 1990). Las revoluciones no sólo son excepcionales sino que tampoco son idóneas para la democracia, en contra de lo que sostuvo Moore, si bien se refería a los ejemplos históricos británico, norteamericano y francés. Por lo demás, incluso las revoluciones más radicales presentan elementos de continuidad con el pasado y en todo proceso de cambio la dinámica es bidireccional (Rouquié, 1985).

A su vez las transiciones basadas exclusivamente en reformas concedidas por el poder (Paraguay, Rusia) no suelen llevar a la consolidación democrática. Sólo el pacto entre elites diferentes y la movilización social de apoyo y presión pueden dar resultados duraderos. Las transiciones de Europa del Sur, América Latina y Europa del Este forman parte de un mismo gran proceso y aunque la mayoría de los cambios se ha limitado a la esfera política (salvo en el Este) la variedad de regímenes pluralistas es grande, aunque pocos de ellos son estables.

VI. LA CONSOLIDACIÓN

En el proceso de transición es fundamental la aprobación de nuevas normas políticas y la superación de *cleavages* tradicionales. En este sentido, no es indiferente adoptar el régimen presidencialista o el parlamentario, así como una estructura

territorial simple o compuesta. El presidencialismo crea dificultades específicas, pues puede excluir a las minorías, limita las expectativas de influir en el proceso político y favorece una polarización quizá prematura en democracias frágiles. En cambio, el parlamentarismo tiende a ser más integrador y el proporcionalismo favorece pactos y coaliciones. Además de reducir el antagonismo bipolar en una situación fluida y no plenamente consolidada es conveniente descentralizar para incorporar a las elites locales al proceso general. No obstante, estas fórmulas tienen también sus inconvenientes, como son la desmovilización cívica y el consociativismo *partitocrático*.

La consolidación suele implicar una relativa desmovilización de los ciudadanos que puede tener efectos ambivalentes según las condiciones sociales y culturales de cada sistema. También tiene importancia para el éxito de la consolidación verificar si la transición es diacrónica o sincrónica: en este terreno, en la Europa del Sur y América Latina la cuestión era cómo mejorar el sistema económico existente, mientras que en el Este el problema es cómo abandonarlo. En este ámbito hay reglas de oro para culminar la transición (al margen de los procedimientos revolucionarios): no se puede expropiar masivamente a las clases propietarias (en las que debe incluirse a la *nomenklatura*) so pena de arruinar todo el proceso. Se pueden pactar repartos de riqueza y reformas sociales, pero no liquidar la economía de mercado o los intereses corporativos de la anterior *nomenklatura* pues los actores que no acepten este criterio serán marginados. Los límites pueden extenderse a otros espacios: no habrá depuraciones significativas de las fuerzas armadas y de la burocracia, las Iglesias verán respetados sus privilegios básicos y así sucesivamente, siendo habitual que la gran mayoría de los actores políticos acepte estas reglas no escritas.

Es especialmente delicada al respecto la cuestión de las «cuentas con el pasado» por el uso indiscriminado de la represión por parte del régimen autoritario. En los países en los que las fuerzas armadas fueron las responsables institucionales directas de las violaciones de los derechos humanos éstas han ejercido una suerte de veto a las depuraciones. El gobierno conservador de Karamanlis tuvo grandes dificultades para condenar a parte de la cúpula militar y en Argentina, aunque las tres Juntas fueron procesadas y condenadas, ahí concluyó la exigencia de responsabilidades pues el posterior golpismo desestabilizador consiguió arrancar las leyes exculpatorias a los gobiernos de Alfonsín. Además de en la represión los militares se involucraron en el mundo de los negocios privados fraudulentos dadas las numerosas conexiones entre aquéllos y ciertos grupos de presión civiles, lo que también ha sido fuente de complicaciones en las transiciones (O'Donnell, 1991).

Pocas de las nuevas democracias se han consolidado plenamente por la persistencia de la autonomía fáctica de las fuerzas armadas y de la vieja *nomenklatura*, pero, a pesar de los fracasos económicos, la falta de alternativa política les favorece (Alcántara, 1992). Lo cierto es que resulta bastante decepcionante, en general, la experiencia de los nuevos regímenes en América Latina y el Este: la liberalización económica ha conducido a la concentración de la riqueza, al empobrecimiento masivo de los trabajadores (incluyendo a buena parte de las incipientes capas medias), al debilitamiento de las organizaciones sociales y al elitismo político personalista. Los derechos de ciudadanía son frágiles, la soberanía popular carece de sólidos agentes de mediación y el poder del Estado se resiste a verse limitado. La cultura cívica predominante en ambos contextos (sobre todo en el Este) es aún poco idónea

para la completa afirmación del sistema pluralista ya que ello requiere un plazo más largo. Con todo, se han puesto las bases sobre las que es posible impulsar estrategias de profundización de la lógica democrática si los principales actores políticos están decididos a ello.

Una transición concluye cuando la «anormalidad» ya no es la característica central de la vida política, es decir, cuando los actores ya se han asentado y obedecen las reglas y los canales institucionales (Morlino, 1986; Di Palma, 1990). La consolidación consiste en reforzar el nuevo régimen y en el proceso puede ser conveniente el «encapsulamiento» de ciertos conflictos. La consolidación afecta a las estructuras y procedimientos democráticos, a las relaciones entre aquéllas y los poderes, a los partidos, los grupos de interés y la sociedad civil. Las estructuras tradicionales han de someterse y considerar legítimo el nuevo régimen, bien por consenso o por excepcionales depuraciones. Los partidos, en particular, deben reforzar su implantación y su identidad y adaptarse al marco pluralista. Naturalmente, la consolidación a través de los partidos supone también la expansión de su organización en las instituciones públicas: esta suerte de «ocupación del Estado» será más fácil en sistemas con sociedades débiles y con transiciones cupulares. En regímenes democráticos bien consolidados la crítica a la *partitocracia* tiene otra dimensión pues se trata de activar los mecanismos de autocorrección del sistema (Francia en 1958, Italia en 1994).

Consolidación, en definitiva, significa reforzamiento del sistema pluralista: se consolida un proceso al hacerlo «irreversible» y la duración de este período es variable hasta que el régimen fije sus características esenciales. Los elementos de estabilidad del nuevo régimen se observan en indicadores como el funcionamiento normal de los mecanismos de recaudación fiscal, la estabilidad gubernamental, la predisposición de las elites a la transacción, la neutralidad y subordinación de las fuerzas armadas y, en su caso, la continuidad del sistema de partidos. Una alta y repentina volatilidad electoral indica mutaciones que pueden ser significativas en procesos de consolidación. El paso del tiempo (convencionalmente unos ocho o diez años: unas dos legislaturas) acaba cerrando la «consolidación»: cuando el tiempo ya no incide en las prácticas políticas y en las instituciones forjadas dada la plena aceptación general del nuevo régimen. En cualquier caso, tras las segundas elecciones libres con un nuevo parlamento y un nuevo gobierno acordes con la Constitución, puede darse por concluido lo esencial de la consolidación, teniendo una importancia menor las definiciones minimalistas o maximalistas según los diferentes especialistas. Tras el establecimiento de la democracia es fácil la tentación de atribuir las dificultades al peso del pasado, lo que reduce la responsabilidad de los nuevos gobernantes, pero este argumento es menos creíble con el paso del tiempo (Maravall, 1995).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA DE PRAT, C. R.: *La crisis del Estado socialista. China y la Unión Soviética durante los años ochenta*, PPU, Barcelona, 1994.
- ALBA, C.: «Proceso y cambio político», en R. GARCÍA COTARELO y J. L. PANIAGUA (eds.), *Introducción a la ciencia política*, UNED, Madrid, 1987.

- ALCÁNTARA SÁEZ, M.: «Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 11, enero-abril 1992.
- *Gobernabilidad, crisis y cambio*, CEC, Madrid, 1994.
- ATHIER, D.: *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and South Asia*, McMillan, Londres, 1990.
- BALOYRA, E.: *Comparing New Democracies. Transitions and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, Westview Press, Boulder (Col.), 1987.
- BERMEO, N. (ed.): *Liberalization and Democratization. Change in Soviet Union and Eastern Europe*, J. Hopkins Univ. Press, Baltimore (Mar.), 1992.
- COHEN, J. (ed.): *Amérique Latine, démocratie et exclusion*, L'Harmattan, París, 1994.
- DAHL, R. A.: *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.
- DEUTSCH, K. W.: *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Paidós, Buenos Aires, 1985.
- DI PALMA, G.: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Univ. of California, Berkeley, 1990.
- DIAMOND, L.; LINZ, J. J., y LIPSET, S. M.: *Democracy in Developing Countries*, 3 vols., Ed. Lynne Rienner, Boulder (Col.), 1989.
- DOBRY, M.: *Sociologie des crises politiques*, FNSP, París, 1992.
- FEJTŐ, F., y KULESZA-MIETKOWSKI, E.: *La fin des démocraties populaires. Les chemins du post-communisme*, Seuil, París, 1992.
- FRENTZEL-ZAGORSKA, J. (ed.): *From a one-party State to democracy. Transition in Eastern Europe*, Rodopi, Amsterdam/Atlanta (Ga.), 1993.
- GARZÓN VALDÉS, E.: *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Cuadernos y Debates, n.º 1, CEC, Madrid, 1987.
- GONZÁLEZ, S.: «Los procesos de cambio político», en M. PASTOR (ed.), *Fundamentos de ciencia política*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, 1994.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C.: «Revoluciones y transiciones a la democracia: dos formas de cambio político», en BENEDICTO, J. y MORÁN, M. L. (eds.), *Sociedad y política*, Alianza, Madrid, 1995.
- GOUAUD, Ch.: «Recherches sur le phénomène de la transition démocratique», *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, n.º 1, 1991.
- GUNTHER, R. (ed.): *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1992.
- HERZ, J. H. (ed.): *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Greenwood Press, Westport, 1982.
- HIGHLEY, J., y GUNTHER, R. (eds.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1992.
- HUNTINGTON, S. P.: *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990.
- HUNTINGTON, S. P.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, Paidós, Barcelona, 1994.
- KOVACS, J. M., y TARDOR, M. (eds.): *Reform and Transformation in Eastern Europe*, Routledge, Londres, 1992.
- LEMKE, Ch., y MARKS, G. (eds.): *The Crisis of Socialism in Europe*, Duke Univ. Press, Durham (NC), 1992.
- LINZ, J. J.: *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1987.
- «Transiciones a la democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 51, jul.-sept. 1990.
- LIPSET, S. M.: *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Tecnos, Madrid, 1987.
- LYNN, T., y SCHMITTER, P. C.: «Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, n.º 128, jun. 1991.
- MALLOY, J. M., y SELIGSON, M. A. (eds.): *Authoritarians and Democrats. Regime Transitions in Latin America*, Pittsburgh Univ. Press, id. (Pa.), 1987.
- MARAVALL, J. M.: *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y del este de Europa*, Alianza ed., Madrid, 1995.
- MORLINO, L.: *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, CEC, Madrid, 1985.
- «Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n.º 35, jul.-sept. 1986.

- O'DONNELL, G., y SCHMITTER, P. C.: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4 de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- PALAZUELOS, E. (ed.): *Europa del Este ante el cambio económico*, Economistas Libros, Madrid, 1991.
- PRIDHAM, G., y VANHANEN, T. (eds.): *Democratization in Eastern Europe*, Routledge, Londres/Nueva York, 1994.
- PRZEWORSKI, A.: *Democracy and the Market. Political and Economics Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge Univ. Press, Nueva York, 1991.
- ROUQUIE, A.: «Changement politique et transformation des régimes» en M. GRAWITZ y J. LECA (eds.), *Traité de Science Politique*, vol. 2: *Les Régimes politiques contemporains*, PUF, París, 1985.
- RUIZ DE ELVIRA, M., y PELANDA, C. (eds.): *Europa se reencuentra. La difícil transición del Este al Oeste*, El País/Aguilar, Madrid, 1991.
- RUSTOW, D., y ERICSSON, K. (eds.): *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, Free Press, Nueva York, 1991.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, G. (ed.): *Les chemins incertains de la démocratie en Amérique latine. Stratégies de transition et de consolidation politiques*, L'Harmattan, París, 1993.
- SANTAMARÍA, J. (ed.): *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, CIS, Madrid, 1982.
- SCHMITTER, P. C.: *The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe*, Stanford Univ./Inst.Univ. Europeo, Florencia, 1988.
- SCHMITTER, P. C., y KARL, T. L.: «Los modelos de democracia emergentes en la Europa Meridional y del Este y en la América del Sur y Central», *Cuadernos de la Cátedra Furió Ceriol*, Universidad de Valencia, n.º 7, 1994.
- SHAIN, Y., y LINZ, J. J. (eds.): *Between States. Interin governments and democratic transitions*, Cambridge Univ. Press, Nueva York, 1995.
- VANHANEN, T.: *The Process of democratization. A Comparative Study of 147 States: 1980-88*, Crane Russank, Nueva York, 1990.
- WILLIAMS, A.: *Southern Europe transformed. Political and economic change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, Harper and Row, Nueva York, 1984.

VII

EL ESTADO Y EL SISTEMA INTERNACIONAL



EL ESTADO Y EL SISTEMA INTERNACIONAL

PERE VILANOVA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
de la Universitat de Barcelona*

SUMARIO: I. Distinción y relación entre los conceptos «internacional» y «transnacional». — II. La naturaleza del sistema internacional. — III. Las diferencias estructurales entre el Estado como sistema y el sistema internacional. — IV. Tipología de los actores. — V. Orden y desorden en el sistema internacional. — VI. El concepto de régimen internacional. Bibliografía.

I. DISTINCIÓN Y RELACIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS «INTERNACIONAL» Y «TRANSNACIONAL»

La política exterior debe ser entendida a la vez como política pública — aunque de características específicas — y como medio privilegiado de la acción del Estado «hacia fuera», es decir, como acción exterior del Estado en sentido amplio. Por ello, es preciso considerar el escenario en el que opera dicha acción exterior del Estado: el sistema político internacional. En efecto, el concepto requiere una clarificación, porque entre otras cosas dicho sistema internacional es a la vez el escenario de la acción exterior del Estado y el destinatario de dicha acción. En otras palabras, es a la vez medio y fin.

La clarificación aquí propugnada tiene además sentido porque la casi totalidad de la actividad del Estado está sometida a los fenómenos de internacionalización y transnacionalización. El tema es evidente en el caso de la política exterior, y no lo es menos, por ejemplo, en el caso de la política económica, pero también se puede predicar de las demás políticas públicas, incluida la cultural, la sanitaria o cualquier otra. Por retomar el caso obvio de la política económica: no necesita ulterior demostración el ejemplo de los tipos de interés aplicados por el Banco Federal alemán, y su impacto inmediato dentro y fuera del Sistema Monetario Europeo, las bolsas de países terceros y la caída de inversiones o su contrario. Es un caso típico de fenómeno transnacional instantáneo.

A pesar de los matices que se pueden encontrar de unas corrientes teóricas a otras (García Pelayo, 1982; Holsti, 1972; Frankel, 1979), las distinciones conceptuales entre «internacional» y «transnacional» suelen ser muy similares. El concepto de «internacional», en relaciones internacionales, nos remite a la categoría de relaciones entre Estados, o entre éstos y las organizaciones internacionales, y más en general, a las relaciones entre actores que en la escena internacional tienen un estatus jurídico reconocido por el derecho internacional y por los actores entre ellos mismos, cualesquiera que sean las diferencias que puedan enfrentarles. En este sen-

tido, durante largo tiempo las relaciones internacionales como disciplina científica (Brailard, 1977a y 1977b; Beitz, 1979; AAVV, 1974; AAVV, 1984) consideraron la política internacional como una disciplina reductible a la diplomacia y al derecho internacional, dando por hecho que la suma de ambas cosas permitía una explicación global y suficiente del sistema internacional. En otras palabras, desde esta perspectiva, el sistema internacional era una suma de Estados, y la descripción de su funcionamiento se podía reducir a la explicación de las técnicas que rigen las relaciones entre Estados: diplomacia y derecho internacional público.

No parece necesario insistir en la crisis de este paradigma y la posterior ampliación del instrumental necesario para describir y comprender el sistema internacional (Attina, 1983 y 1979). Uno de los pasos decisivos fue, en este sentido, la inclusión del concepto de «transnacionalidad» al arsenal teórico propia de esta disciplina. El concepto de «transnacional» nos remite a una categoría más compleja que la de «internacional» pues, como hemos visto, esta última considera las relaciones entre Estados o entre éstos y las organizaciones internacionales, como relaciones entre objetos «cerrados», esferas que tienen contactos externos, pero sin otra interpenetración que las que pasan por canales normativos preestablecidos (de tipo gubernamental o diplomático). Lo transnacional nos remite a toda una serie de fenómenos —de naturaleza muy variada— que se manifiestan en la escena internacional «a través de» las fronteras entre Estados, «a través de» las normas del derecho internacional, y «a pesar de» las convenciones diplomáticas y sus variadas disposiciones. La lógica formal que se deriva de lo «internacional» en sentido estricto, queda reducida y relativizada por la lógica empírica de lo «transnacional». Si la diplomacia era un caso claro de relaciones «internacionales» (entre Estados), ejemplos de fenómenos «transnacionales» podrían ser las religiones, los terrorismos, los flujos informativos, los fenómenos de estandarización cultural, las ideologías políticas, etc. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

II. LA NATURALEZA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Para mejor entender esta distinción entre un concepto y otro, es necesario pasar a otro nivel. Debemos entrar a analizar el problema de la naturaleza del sistema internacional —en comparación con lo que entendemos por sistema político clásico— y la cuestión de los actores que se mueven en el sistema internacional, para incluir luego en nuestra reflexión el tema de los llamados factores de determinación de aquéllos (de los actores).

El sistema internacional (Mesa, 1982; Merle, 1982) se reduce a una gran paradoja. Desde un punto de vista material, empírico, es uno, es único, en el sentido de que abarca la totalidad del mundo, del planeta, es decir, del soporte geográfico y humano de los sistemas políticos existentes. Por otra parte, desde esta misma óptica es la suma de los sistemas políticos existentes, entendiendo por tales los sistemas políticos estatales y subestatales. Incluso podemos matizar, invirtiendo el orden, y decir que el sistema mundial sería la suma de los sistemas políticos subestatales (gobierno local, regional/autonómico, etc.), estatales (el sistema mundial sería la suma de los aproximadamente —la cifra varía últimamente— ciento noventa estados (ciento ochenta y seis miembros de las Naciones Unidas) y regionales (dando

aquí al término «regional» la acepción que tiene en relaciones internacionales: por ejemplo, la Unión Europea).

Ahora bien, esta hipótesis de que el sistema internacional (el mundo como sistema) incluye la totalidad de subsistemas existentes, parece llevar a la conclusión lógica de que, siendo el sistema internacional la suma de «n» subsistemas políticos incluidos en aquél, la naturaleza de los sumandos (y la de su suma) ha de ser igual a la del sistema resultante. Y no es así: el sistema internacional tiene una naturaleza profundamente distinta de la de los subsistemas clásicos que lo forman, lo cual plantea problemas de orden diverso, empezando por el orden de la lógica abstracta y acabando en el terreno de la metodología de análisis (Brailard, 1977b).

Podemos recuperar aquí una noción ampliamente aceptada de lo que es un sistema —para aplicarlo al concepto de sistema político— como un conjunto de elementos o partes interactivos e interdependientes, de manera que en el proceso resultante la acción de una de las partes produce efectos en todos los demás y en el conjunto. En otras palabras, en la noción de sistema no se contempla la posibilidad de que uno de los actores actúe sin que ello provoque reacciones en el entorno (Lapierre, 1973).

Recordemos la descripción clásica de sistema político de Easton y Almond, que podemos seguir utilizando como soporte mínimo para la descripción de los sistemas políticos estatales o subestatales. En efecto, el esquema de base de Easton se puede aplicar a la descripción de todo Estado, de todo subsistema de tipo regional/autonómico, de todo subsistema de gobierno local. En todos estos casos existe: la relación input-output; la emisión de demandas y su filtración/canalización; la toma de decisiones según determinados procesos; la emisión de dichas decisiones en forma de políticas públicas; y el efecto de retroacción sobre el emisor inicial. Por tanto, y a pesar de las limitaciones e insuficiencias del esquema de Easton, es evidente que como sistema descansa en una estructura relativamente ordenada y que funciona sobre un ciclo relativamente lógico.

Si este esquema lógico impera —con las matizaciones que cada caso requiera— en los sistemas subestatales y estatales, y si es empíricamente obvio que no funciona cuando lo aplicamos al sistema internacional, por el momento lo único que podemos hacer es tomar nota de la aparente contradicción lógica —ya mencionada— según la cual la suma resultante no tiene la misma naturaleza que los sumandos. Por ello parece necesario pasar a analizar la naturaleza de la suma resultante: el sistema internacional. Porque si el sistema internacional es el escenario en el que se mueve el Estado y el destinatario de su acción exterior, parece útil conocer su particular naturaleza.

III. LAS DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE EL ESTADO COMO SISTEMA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL

El sistema internacional, tras un somero análisis empírico, no puede ser descrito como un sistema ordenado o estructurado. De entre las varias razones, y siguiendo a Charpentier (1984), Falk (1985) y Colard (1987), se pueden citar las diferencias entre la vida política internacional y la de las partes o subconjuntos que la forman.

Por un lado, la relativa perfección (estructura portadora de orden) de las instituciones que Charpentier denomina «internas»:

a) La sociedad estatal o subestatal se caracteriza por una clara distinción entre gobernantes y gobernados. Los gobernados son individuos; pueden o no estar agrupados en función de intereses diversos (económicos, políticos, religiosos, lingüísticos, etc.); y están efectivamente sometidos al derecho. Los gobernantes ejercen funciones claramente establecidas en el derecho, en teoría ejercen su función en base al interés general, y la estructura del poder político responde a las nociones de orden y jerarquía.

b) Ello reposa sobre la eficacia del llamado derecho doméstico o interno (por oposición al derecho internacional), que tiene como fundamento su obligatoriedad. Dicha obligatoriedad reside en el hecho de que el ordenamiento estatal (o subestatal) es el emisor único de normas de obligado cumplimiento. Su eficacia reside no sólo en el hecho doctrinal de que el emisor tiene el monopolio de dicha prerrogativa, sino que también dispone de los agentes necesarios (policía, jueces) para hacerlo efectivo, al punto que no se puede esgrimir el desconocimiento de una norma para incumplirla, y la sanción en este caso no tendrá en cuenta dicha ignorancia como eximente.

Se puede observar que lo que se predica en lo antedicho pone el acento en la noción de legalidad y no necesariamente en la de legitimidad. No se distingue entre sistemas democráticos y autoritarios, ni se entra en los diversos modos de ejercicio del poder. Simplemente, por unos modos u otros, lo afirmado en los puntos a) y b) se puede predicar de todo sistema político estable.

Por otro lado, la llamada «imperfección» de las estructuras del sistema internacional:

a) El sistema internacional carece de una estructura ordenada. No incluye una distinción clara entre gobernantes y gobernados. Los actores relativamente identificables como portadores de orden son los estados y las organizaciones internacionales, pero coexisten con actores de naturaleza muy confusa.

b) No existe algo parecido a un centro de poder, un gobierno mundial, ni existen agentes encargados de aplicar coercitivamente las decisiones de aquél. Las estructuras con vocación al orden — Naciones Unidas, Comunidad Europea, etc. — están formadas básicamente por Estados, que mantienen entre sí una relación formalmente horizontal (todos iguales y soberanos) pero de hecho también vertical (dominación material de unos sobre otros, jerarquía, interdependencia). El propio derecho internacional, como veremos, tiene una naturaleza distinta al derecho doméstico, tanto por su fundamento como por su aplicación, eficacia y grado de exigibilidad. No hay un legislador único, no hay un ejecutivo mundial, no hay agentes para la aplicación de las decisiones normativas (Cassese, 1986; Carrillo Salcedo, 1985; Falk, 1983 y 1985).

De lo dicho hasta ahora se podría deducir que definimos el sistema internacional como un sistema no estructurado y desordenado, por oposición a los sistemas políticos clásicos, estructurados y ordenados. Conviene matizar, sin embargo, que

esta contraposición es relativa, y que del mismo modo que los sistemas clásicos integran sólo relativamente el conflicto y el desorden, el sistema internacional no es sólo caos y desorden. Tal y como se deduce de un análisis más pormenorizado, el sistema internacional es la resultante de tendencias contradictorias, que se pueden agrupar en dos polos: las tendencias al desorden y las tendencias a la estructuración y al orden (todo ello, siempre, en términos relativos).

Uno de los primeros elementos a clarificar en este proceso analítico es justamente el problema de los actores. El razonamiento seguido hasta ahora parte de la premisa de que el Estado no es el único actor del sistema internacional. Ni siquiera el sistema internacional es reductible a los actores Estado y organizaciones internacionales. Por tanto, existen muchos actores y uno de los problemas esenciales es la naturaleza diversa de casi todos ellos. Diversa en grados, que va de los matices hasta la diferencia antagónica. Caso de diferencia relativa o de matiz: el actor Estado y el actor organización internacional. Caso de diferencia antagónica (o diferencia difícilmente conciliable): el actor organización internacional y el actor terrorismo (el primero, «internacional» por definición; el segundo, paradigma de lo «transnacional») (Zorgbibe, 1983).

IV. TIPOLOGÍA DE LOS ACTORES

Planteado así el tema, se entiende enseguida que hay un conjunto de actores que pueden responder a parámetros de conducta mutuamente aceptados, y otros actores que no. Su naturaleza distinta puede adoptar tal variedad de grados, que la relación entre ellos será sumamente compleja. Sin ánimo de presentar una lista cerrada, veamos el cuadro siguiente:

1. Estados.
2. Organizaciones internacionales.
3. Organizaciones no gubernamentales (ONG).
4. Internacionales políticas o sindicales.
5. Empresas multinacionales.
6. Ideologías.
7. Religiones.
8. Fundamentalismos.
9. Terrorismos.
10. Flujos informativos.
11. Estandarizaciones culturales, etc.

Se puede ver fácilmente que los casos 1 y 2 responden a los actores «clásicos» del sistema internacional. Precisamente, uno de los problemas es el de situar correctamente su importancia relativa en el conjunto. El sistema contemporáneo —que está desde 1989 en plena mutación—, entendiéndolo por tal el que emerge de la Segunda Guerra Mundial, tiene como uno de sus rasgos distintivos la resituación del actor Estado. En efecto, en cualquier sistema anterior a 1945, incluso el que rige en el de entreguerras, se puede decir que el Estado es el actor central, ocupa la totalidad del escenario internacional, no coexiste con organizaciones internacionales

(de hecho, el precedente de las Naciones Unidas, la Sociedad de Naciones, hace figura de accidente aislado), y a la vez es minoritario: en los años treinta, menos de cincuenta estados forman el sistema mundial; en 1945, sólo medio centenar de Estados fundan las Naciones Unidas. Después de 1945, todo parece indicar que el actor Estado coexiste y compite cada vez más con otros actores, pero a la vez los Estados han crecido numéricamente (hoy, aproximadamente ciento setenta y cinco). Crecimiento cuantitativo y relativización de su «centralidad», tal parece ser el paradigma actual, en lo referente al Estado en el sistema mundial.

Siguiendo con nuestro razonamiento, todo parece indicar que la parte «relativamente ordenada» del sistema internacional corre, en suma, a cargo de los Estados y las organizaciones internacionales. La importancia creciente de éstas también exige alguna clarificación. Ante todo, desde 1945 ha crecido su número y su importancia, hasta niveles cualitativamente inéditos. En segundo lugar, su diversidad se explica por criterios lógicos: pueden ser de ámbito general o de ámbito especializado por su temática (Naciones Unidas *versus* Organización Mundial de la Salud); de ámbito geográfico general (Naciones Unidas) o limitado (Organización de Estados Americanos; Organización del Tratado del Atlántico Norte); de ámbito político, económico, militar u otro, etc. Pueden estar jerarquizadas, integradas o tener sólo una relación horizontal, segregada. Pero contribuyen junto con el actor Estado a mantener y desarrollar una componente ordenada en el sistema internacional, incluso cuando entran en competición o confrontación (lo cual es muy frecuente). La razón de esta «capacidad ordenadora» es relativamente simple de explicar: Estados y organizaciones internacionales, sean cuales sean las relaciones entre aquéllos —a menudo polémicas—, aceptan regirse por pautas relativamente normativizadas, básicamente desde el terreno de la diplomacia y desde el derecho internacional. El hecho de que, incluso en los casos de guerras a gran escala, los Estados mantengan —al menos relativamente— las pautas de la diplomacia y, aunque en menor grado, las del derecho de la guerra (lo cual desgraciadamente no incluye frecuentemente el derecho de gentes) ilustra esta tendencia a prevenir un excesivo desorden. Sea como fuere, los actores 1 y 2 forman un entramado que se rige por parámetros claramente establecidos, relativamente normativizados y por ello, mutuamente aceptados. El hecho de que dicha aceptación sea muchas veces meramente formal no anula el razonamiento: el empeño que ponen los Estados en hacer ver que respetan el derecho internacional, o en intentar ponerlo de su parte, justifica el valor formal del mismo y permite medir su grado de incumplimiento.

Hay un dato adicional que merece ser tenido en consideración. Al fin y al cabo, las organizaciones internacionales suelen estar formadas por estados, o en su formación y funcionamiento los estados tienen permanentemente un rol primordial. Ello hace que las organizaciones internacionales sean a la vez una yuxtaposición de Estados (una suma), y entidades con una identidad propia. Puede haber, y de hecho hay muchas veces, colisión de intereses entre las partes y la suma, y ello explica —cosa que la opinión pública muchas veces ignora— que las organizaciones internacionales no adquieran más fuerza de la que tienen, o no desarrollen todo su potencial. En otras palabras, en general las organizaciones internacionales, a pesar de haber crecido en número y en importancia, hasta el punto de que son hoy por hoy una componente irreversible del sistema internacional, siguen siendo cautivas de

los Estados que las forman, y la inoperancia de aquéllas se debe al temor de éstos a perder sus prerrogativas.

Los actores 3, 4 y 5 pertenecen a otra categoría relativamente distinta. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), fenómeno muy nuevo en el sistema internacional, tienen otra naturaleza. No son ni Estados ni organizaciones internacionales propiamente dichas, pero al amparo de éstas y aquéllos, han conseguido llegar a jugar un papel muy importante en el sistema internacional, precisamente como actores transnacionales, puesto que no actúan en representación oficial de otros actores, y se han originado desde actuaciones «a través de» y «a pesar de» fronteras y convenciones diplomáticas. Según muchos ejemplos de actualidad, las ONG solidarias, de cooperación o de ayuda humanitaria —volveremos sobre ello— han nacido y crecido justamente como actuaciones voluntaristas que han precedido a su ulterior reconocimiento por el derecho internacional, los gobiernos de los Estados y las organizaciones internacionales —en especial las Naciones Unidas—. En este sentido, el reconocimiento, apoyo y protección a las ONG desde los Estados y las organizaciones internacionales, se ha producido *a posteriori* y no como diseño previo, pero ha sido crucial como consolidación de la eficacia de las ONG. Se trata, pues, de un actor «transnacional» que, por su acción y su vocación, se sitúa en el polo ordenado del sistema internacional.

Las internacionales políticas y sindicales, en el sentido clásico del término (la Internacional Socialista, la Internacional Liberal, las organizaciones sindicales FSM, CISL u otras), tienen un sentido parecido. Son transnacionales en el sentido de que agrupan individuos y grupos por canales no estatales, «a través de» las relaciones formales entre éstos, pero que tienen un determinado estatuto formal y legal, amparado por el derecho, y participan en el sistema internacional en función de sus propios intereses. Dejando de lado la impresión dominante de que su importancia declina, lo interesante de su evolución —que exigiría una investigación monográfica— reside en el hecho de que desde su origen hasta hoy su contribución a la estabilidad del sistema ha sido creciente. Evidentemente, ello no es más que un reflejo adicional del grado de integración que las fuerzas que representan (en particular en el caso de sindicatos y partidos obreros) han obtenido en el Estado social en su formulación actual.

Más complejo es el caso de las empresas multinacionales, que plantean un problema de fondo para el actor Estado. Por sus recursos, muchas de ellas son más poderosas que decenas de estados actuales. Por su estatuto legal, su dispersión, diversidad de recursos, complejidad estructural, etc., plantean problemas de difícil solución.

¿Bajo qué jurisdicción están? Una gran multinacional, como plantea con acierto García Pelayo (1982), cuya sede central está en Japón, sus filiales en veinte países europeos y del Tercer Mundo, que compra materias primas en Asia y África, tiene fábricas, en Marruecos, Brasil y México, y vende en todo el mundo, ¿bajo qué jurisdicción está? Desde el punto de vista fiscal, de legislación sindical, de control de capitales, etc., la pregunta es absolutamente relevante. El actor Estado está en este caso sometido a una dura prueba, puesto que su atributo de soberanía, por ejemplo en términos legales, se aplica sólo a una parte del total (de la multinacional considerada), o a más de una parte si llega a concertarse adecuadamente con otros estados, pero, por sí solo, el actor Estado no puede proveer un control

adecuado de las empresas multinacionales. La historia reciente muestra casos complejos de injerencia extraeconómica de determinadas multinacionales en los asuntos públicos de Estados (débiles) en los que tienen intereses económicos. Por ello, emerge aquí claramente el problema de la ausencia de órganos de control en el sistema internacional, aplicable a determinados actores.

Siguiendo con el listado de actores arriba propuesto, el tercer bloque —a partir del número 6— es un bloque abierto y sumamente complejo. Estamos de lleno en el plano «transnacional» en su sentido más puro. Este bloque muestra también la extrema heterogeneidad de los casos propuestos. Por ejemplo, la cadena de televisión CNN, formalmente radicada en Atlanta, Estados Unidos, propone desde 1989 —con el punto álgido de la guerra del Golfo en 1991— un flujo comunicacional universal, en el sentido de que transmite casi instantáneamente un mismo tipo de imagen y de información —que por su rapidez es, por lo demás, minimalista— a todo el mundo simultáneamente. Ello implica una tendencia a la uniformación transnacional de la información televisada, que forzosamente tiende a estandarizar las reacciones. Llegado el caso, incluso algunas decisiones gubernamentales de reacción —ante una crisis— pueden verse activadas o condicionadas por este fenómeno informativo. Existen fundadas sospechas de que el desembarco de tropas norteamericanas en Somalia en enero de 1993, con fines humanitarios, se decidió (en parte ello fue posible por su nula importancia militar) en función de los horarios *prime time* de las grandes cadenas televisivas, y principalmente la CNN.

Otros actores de este bloque pueden ser más complejos todavía. Los terroristas, por ejemplo, son a la vez un caso extremo de actor transnacional —acción «a través de» fronteras, diplomacia y normas del derecho internacional— y de actor portador de «desorden», antagónico frontalmente con el actor Estado y el actor organización internacional, sometiendo a dura prueba la capacidad de éstos de hacer frente a sus exigencias. Algunos terrorismos de matriz medio-oriental (la denominación es meramente descriptiva), han puesto en juego elementos tan dispares como la acción de grupos transnacionales (terroristas originarios de países diversos), complicidades de determinados servicios gubernamentales de algunos Estados de la región, acciones contra ciudadanos o intereses de países desarrollados y mediaciones de países terceros. La crisis de los rehenes norteamericanos en Irán, en 1979 y 1980, el secuestro de ciudadanos franceses, norteamericanos o alemanes en Líbano entre 1985 y 1991, o los desvíos de aviones en los años setenta, son buenos ejemplos de todo ello, y ponen de manifiesto lo limitado de los recursos de que dispone un Estado —por poderoso que sea según otros parámetros— para hacer frente a determinados actores transnacionales, si la acción se sitúa en la parte «desordenada» del sistema internacional.

Se podría mencionar, siguiendo esta línea, el papel contradictorio pero eficaz que en el plano transnacional juegan las ideologías, o las religiones, particularmente con su reactivación en los años ochenta. La influencia que tiene el papa Juan Pablo II, o la que a su nivel tuvo Jomeini, cuando a través de sus declaraciones y discursos activan comportamientos colectivos de millones de ciudadanos, a través de fronteras, lenguas y nacionalidades, ilustran perfectamente este fenómeno. A veces, además, las funciones se entrelazan. Que un líder religioso, actor transnacional por excelencia, busque a través de una declaración, influir sobre millones de conciencias en todo el mundo, es perfectamente comprensible. Una declaración de Jomei-

ni condenando a muerte a Salman Rushdie por haber escrito un libro, mediante una *fatwa* (que de hecho, según la tradición musulmana, es una simple opinión docta, perfectamente opinable y rebatible por otro musulmán), es en cambio otra cuestión. En efecto, es una acción que, originada en Irán, amenaza la vida de un ciudadano británico, que vive (vivía) en Londres; pone a prueba a la capacidad del Estado británico de prevenir la amenaza y proteger a uno de sus ciudadanos, y a la vez muestra cómo el derecho penal británico no es suficiente para neutralizar al culpable, por lo demás perfectamente conocido. Deberá entrarse en el terreno de la negociación, puesto que muerto Jomeini, son las autoridades de la República de Irán las que reiteran la vigencia de la *fatwa*, acompañándola de una promesa de premio en metálico para quien acabe con la vida de Rushdie (en febrero de 1993, el Presidente del Parlamento iraní).

De lo dicho hasta ahora, se deduce claramente que uno de los problemas para entender la compleja naturaleza del sistema internacional radica en la existencia de actores que se mueven de acuerdo con normas y parámetros claramente aceptados y reconocidos, y actores que actúan en base a otras lógicas, otros códigos de comportamiento, cuya naturaleza no es fácilmente integrable en las normas y parámetros arriba citados. Se producen a partir de ello procesos complejos e interacciones escasamente ordenadas y previsibles.

V. ORDEN Y DESORDEN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Una vez vista la importancia de la pluralidad de actores y su heterogeneidad, para seguir avanzando en la comprensión del sistema internacional, al que el Estado dirige su acción exterior, será necesario analizar el problema del orden y el desorden en el sistema internacional.

Ya hemos indicado anteriormente que se trata de dos polos de valor relativo, por cuanto las tendencias en una u otra dirección no son ni uniformes ni de igual valor. Hemos indicado también que el actor Estado está sometido a una tendencia paradójica: ha aumentado su número, a la vez se ha visto cada vez más obligado a coexistir con otros actores de importancia creciente, y simultáneamente su rol parece seguir siendo esencial en el conjunto.

Hemos partido de la constatación de que el sistema internacional, por buscar una definición simple, es un sistema desregulado o escasamente regulado en comparación con los sistemas políticos clásicos. Pero, llegados a este punto, parece razonable plantearse el significado que estamos dando a los términos «orden» y «desorden» en nuestro análisis.

Todo sistema social — y el sistema internacional pertenece evidentemente a este orden — debe en principio cumplir una cierta cantidad de funciones. En primer lugar, la conservación (evitar la destrucción) del sistema en cuestión; en segundo lugar, debe tener una cierta capacidad de adaptación a los cambios y constreñimientos a que está sometido; en tercer lugar, debe estar en condiciones de alcanzar una serie de objetivos colectivos, propios del conjunto; y en cuarto lugar, debe tener una cierta capacidad de integración, esto es, de aumentar la cohesión de las partes. Desde este punto de vista, la noción de orden estará en función de estas cuatro característi-

cas, y, en sentido contrario, la noción de desorden nos remitirá a la dirección contraria.

Planteado así el problema, se puede afirmar que los sistemas políticos clásicos pueden ser evaluados en función de su capacidad de asumir estos cuatro objetivos, y esta evaluación permitirá una graduación en su eficacia. Pero el sistema internacional, en cambio, no parece ser capaz de operar en los cuatro objetivos a la vez, todo lo más, hasta ahora, parece haber tenido una cierta capacidad en los dos primeros: una cierta capacidad de supervivencia; y una cierta capacidad de adaptación (Brailard, 1974; Frankel, 1973).

No es éste el lugar idóneo para retomar el debate puramente teórico sobre la naturaleza filosófica de la sociedad internacional, que se mueve —esquemáticamente— entre dos polos (Hoffmann, 1979; Burton, 1986; Garnett, 1984; Colard, 1987): en un extremo, la posición hobbesiana, según los cuales el sistema internacional es el único que todavía es susceptible de ser descrito en términos de caos, anarquía, lucha de todos contra todos y, finalmente, dominio del más fuerte; en el otro extremo, la posición prescriptiva, que pone el acento en el «deber ser», y que, no sin razón, apunta al hecho de que el género humano, a pesar de todo, ha progresado y ha sido capaz de sobrevivir a su propio potencial destructivo. Se puede contemplar el ejemplo del siglo XX: el género humano ha provocado dos guerras mundiales, pero también ha sido capaz de sobrevivir a dos guerras mundiales. O bien el ejemplo del arma nuclear: el hombre ha usado a gran escala todas las armas que ha inventado, el hombre ha inventado el arma nuclear, y sin embargo, a pesar de cuarenta años de carrera nuclear y de mundo bipolar, ha sabido generar un régimen de autocontrol de estas mismas armas nucleares, hasta el punto de que su uso material ha quedado reducido a categoría obsoleta (aunque ello no descarte por completo el riesgo por accidente). Lo mismo puede decirse de las armas químicas, y, en cierto modo, el mismo debate se ha ido desarrollando en las dos últimas décadas sobre el tema de la ecología y defensa del medio ambiente.

Pasando a otro nivel, y para seguir con nuestra reflexión sobre las tendencias al orden y al desorden, podemos avanzar un paso más.

La noción de sistema ordenado o desordenado no parte de una equiparación entre la noción de «orden» y las nociones de «justicia» o «igualdad» en términos políticos y sociales. Estos valores, clásicos en la teoría del Estado contemporáneo, y que todo sistema político estatal y subestatal tiene en su horizonte programático, no operan actualmente en el plano internacional. Por el contrario, aquí se utiliza el criterio de «orden» y «desorden» en un sentido puramente descriptivo. En el plano estatal, un sistema es ordenado si el Estado funciona, si cumple sus funciones, si ostenta efectivamente el monopolio de la coerción legal y tiene los medios para aplicarla. En esta descripción no entra, de momento, ninguna consideración de si tal orden es «justo» o es «injusto». Estas categorías aparecen cuando se analiza si el poder político del Estado es más o menos legítimo: si el principio de legalidad se deriva del contrato social, si el titular del poder sale del sufragio universal en elecciones competitivas. En el plano estatal, el tema está resuelto, no sólo en términos de moralidad, sino de eficacia: está demostrado (y la caída de la URSS ha sido la prueba para recalitrantes) que el sistema más democrático es, además de más justo, mucho más eficaz, precisamente porque está en mucho mejores condiciones de cumplir las cuatro funciones arriba mencionadas. El consentimiento explícito de los gobernados,

según los mecanismos actuales del Estado social y democrático de derecho, es la prueba definitiva de que la ecuación legalidad-legitimidad está resuelta en lo fundamental. Y el sistema es tanto más ordenado cuanto mejor funciona esta relación. Los casos de Líbano o Colombia, desde esta perspectiva, son el paradigma en negativo del Estado desordenado incapaz de cumplir sus funciones, de modo que ni garantiza el orden ni garantiza la justicia.

El sistema internacional, como se ha dicho (Hoffmann, 1985), no tiene una capacidad ordenadora comparable a la del sistema estatal. Como indica Hoffmann, no tiene el mínimo de orden social que puede ser definido como el conjunto de normas, prácticas y procesos capaces de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto. Definición que, dice este autor, tiene la ventaja de purgar el concepto «orden» de todos los aspectos ideológicos que a menudo lo acompañan. A la ausencia de un poder superior al de las partes, Hoffman añade la ausencia, o por lo menos debilidad, de valores comunes que subyazcan al conjunto del sistema. Otros autores, como Bull (1983) o Aron (1965), introducen un matiz importante. Cabría distinguir, a nivel internacional, entre el orden inter-estatal y el orden global (o mundial). Desde esta perspectiva, nos dicen, el orden internacional concebido como orden inter-estatal presenta, a pesar de todo, un balance considerable a su favor, puesto que ha conseguido establecer parámetros aceptables de supervivencia de los Estados, de las relaciones de éstos entre sí, de reglamentación incluso del uso de la fuerza y, por vía indirecta, una cierta capacidad indirecta de garantía de supervivencia de sus habitantes, por mucho que subsistan diferencias entre unos y otros. Bull llega a la conclusión de que, en términos relativos, el orden inter-estatal está en un estadio mucho más avanzado que el orden global, entendiendo por tal el mundo como sociedad internacional.

El argumento no es del todo satisfactorio. No hay más que comparar las diferencias entre el derecho estatal en todas sus formas y el derecho internacional. Como han subrayado diversos autores (Falk, 1983 y 1985), el problema se puede resumir diciendo que el desorden mundial se deriva justamente de que el sistema no está estructurado en forma estatal. No hay Gobierno mundial, no hay Parlamento mundial, no hay jueces y policías mundiales que cumplan las funciones que tales agencias tienen en un orden estatal. Pero, a la vez, aunque esto sea evidente, el derecho internacional no puede ser descalificado de manera tan grosera (Cassese, 1986; Carrillo Salcedo, 1985). Por su propia naturaleza, descansa en lo esencial en el libre consentimiento de los Estados, consentimiento que por definición ha de ser revocable, al menos mientras el Estado conserve el atributo formal de soberanía que le es propio en el plano doctrinal, atributo que la comunidad internacional —y en primer lugar las Naciones Unidas— mantiene como principio angular del sistema internacional actual. Cuando en los años ochenta el Tribunal Internacional de La Haya condenó a Estados Unidos —con algunos magistrados norteamericanos en sede jurisdiccional— por el minado ilegal de los puertos de Nicaragua, el entonces presidente Reagan pudo declarar que no estaba de acuerdo con la sentencia y que durante los dos años siguientes no reconocía la jurisdicción de dicho Tribunal. El problema de Yugoslavia y las dificultades de gestión que han mostrado las Naciones Unidas, la Comunidad Europea y los principales Estados no necesitan de mayor demostración.

De modo resumido, se puede afirmar pues que en un polo, el sistema internacional contempla la agrupación de las tendencias al orden. El derecho internacional, como un mínimo de aceptación de normas libremente consentidas, y que aunque revocable ha ido creando un entramado de responsabilidad colectiva nada desdeñable. En otras palabras, ha contribuido a generar en los Estados un régimen de autoobligación en relación a la colectividad. La diplomacia, con sus usos, costumbres y tradiciones, como base para unas relaciones pautadas entre Estados, incluso en situaciones de conflicto. Más recientemente, la aceptación de declaraciones universales de derechos humanos, más o menos acompañadas de garantías efectivas, va constituyendo un referente de importancia creciente en el comportamiento colectivo de los Estados.

A ello se podría añadir el desarrollo de procesos de coexistencia entre actores con intereses en principio antagónicos; las políticas regionales de cooperación inter-estatal, que pueden en ocasiones llegar a políticas de integración (de lo cual el proceso comunitario europeo es un claro ejemplo); los regímenes y procesos de diplomacia multilateral colectiva, como la CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa); e incluso los procesos de negociación y control de armamento, tanto en lo nuclear como en lo convencional, procesos que han generado una seguridad colectiva preventiva muy importante en determinados momentos de la guerra fría, desde 1947 hasta nuestros días.

En este campo se puede reflexionar sobre dos ejemplos. El primero, el del proceso comunitario europeo, desde una perspectiva relativamente inusual: como proceso político internacional y transnacional, capaz de generar seguridad colectiva y capaz de mejorar la parte ordenada del sistema internacional (Allen y Byne, 1985; George, 1985). En efecto, compárese la Europa occidental de los años ochenta y noventa, con todas sus deficiencias y con todas las críticas que puedan hacerse, y la Europa de los años treinta de este siglo, basada en un sistema de relaciones estrictamente interestatales. Como telón de fondo, las tres guerras franco-alemanas y las dos mundiales de los últimos ciento veinte años. El proceso comunitario, para empezar por la conclusión final, tiene el mérito de haber generado (Schmitter, 1992; Barbé y Grasa, 1992) un entramado de intereses conjuntos y de interdependencias que, bajo reserva de un imponderable mayor, hace imposible la guerra entre las partes —dentro del sistema comunitario, se entiende—, puesto que como régimen internacional contempla diversas formas de prevención, integración y resolución de conflictos. Si se analiza el proceso desde esta perspectiva, se percibe que en su fase actual es el resultado de la superposición de políticas de integración (económicas básicamente) y de cooperación, a nivel intergubernamental, esencialmente en la superestructura institucional. Ello crea un proceso de nuevo tipo, que no podemos definir estrictamente como federal, pero tampoco como confederal, y que sigue avanzando sobre estos dos planos: cooperación e integración. Incluso a nivel institucional, estos dos planos coexisten: la Comisión expresa ya desde hace tiempo intereses propios de tipo comunitario, apoyada más o menos por el «patriotismo institucional» del Parlamento europeo. Mientras, el Consejo de Ministros o el propio Consejo Europeo siguen siendo instancias de concertación interestatal, con todo lo que ello comporta. Pero quizá en la aparente contradicción cooperación-integración está la originalidad creativa de la comunidad entendida como proceso y como dinámica generadora de seguridad colectiva.

El segundo ejemplo nos lleva también a la noción de proceso. La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), cuya primera reunión en la cumbre es de 1975, representa un caso original, aunque sus resultados sean en apariencia menores que en el de la Comunidad Europea. En primer lugar, como ésta, la CSCE fue concebida y está formada por Estados, con lo cual sus méritos y deméritos, a la espera de que genere una dinámica propia más consistente, son exclusiva responsabilidad de los Estados que la forman. El actor Estado, hay que insistir una vez más, es responsable de las insuficiencias de las organizaciones internacionales, y no a la inversa. La CSCE, además, fue concebida muy pragmáticamente como un ejercicio de diplomacia multilateral, al menos en sus inicios. No se la dotó de instituciones fijas, sedes permanentes, normas fundacionales de tipo «constitucional». Simplemente, se sentaron las bases de un proceso, de un régimen de funcionamiento, que hiciera posible, mediante las reuniones llamadas principales (después de Helsinki en 1975, Belgrado, 77/78, Madrid, 80/83, Viena, 86/88, y París en 1990), intercaladas por reuniones temáticas sectoriales (ecología, derechos humanos, recursos naturales, tecnología, etc.), de modo que hubiese un régimen de concertación permanente entre los 35 Estados implicados, que eran —no se olvide que estamos en la segunda guerra fría— todos los de la OTAN, todos los del Pacto de Varsovia, los no alineados europeos y algunos micro-Estados. Aunque una lectura inmediateista, entre el 75 y el 87, pusiera el acento en la falta de resultados visibles a corto plazo, como régimen y proceso capaz de garantizar un subsistema de diálogo dentro de un sistema internacional tan desregulado como el de aquellos años, la CSCE no presenta un balance tan negativo (Wallerstein, 1993).

VI. EL CONCEPTO DE RÉGIMEN INTERNACIONAL

De entre las aportaciones relativamente recientes al tema de las tendencias portadoras de orden, cabe mencionar especialmente la noción de «régimen internacional», que, aplicada a la problemática que nos ocupa, no tiene nada que ver con la noción de régimen político aplicada a la teoría del Estado o al derecho político, y, sin embargo, afecta directamente al actor Estado en la escena internacional.

Como indica Barbé (1989), «el régimen internacional es una construcción teórica que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino la emergencia de situaciones de orden que se producen en un campo de actividad (*issue area*) internacional determinado». Por ello, el régimen internacional puede ser un conjunto de principios, normas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad. En otras palabras, un régimen internacional se produce cuando se consolida un determinado proceso sostenido, en torno a una temática determinada, con la convergencia de intereses de un grupo de actores. Y la noción de proceso remite a una suma de aspectos normativos y de prácticas consolidadas (aunque no normativizadas). Si Barbé aplica la teoría del régimen internacional al llamado «régimen del mar», Brzoska (1992) lo aplica al problema de la proliferación nuclear y los intentos de control de dicho fenómeno. Más ampliamente, se puede aplicar esta noción a todo el proceso de *arms control* (control de armamento) nuclear, que desde 1972 y 1979, con los tratados SALT I y SALT II ha dado un resultado conside-

nable (McLean, 1986). En efecto, a través de la diplomacia bipolar —entre Estados Unidos y la URSS—, el régimen de negociación sobre armas nucleares de los últimos veinte años ha construido una dinámica de prevención del conflicto nuclear que, visto *a posteriori*, no puede ser ignorado como mecanismo de control incluso en los momentos de máxima tensión en la guerra fría y sus sucesivas fases. A modo de ejemplo: en 1979 se acordó el Tratado SALT II (Strategic Arms Limitation Talks II) entre Carter y Breznev. Por las tensiones derivadas del asunto de los llamados «euromisiles» (activado en 1977 con el despliegue de los SS20 soviéticos), y por las secuelas de la invasión de Afganistán en 1979, el senado de Estados Unidos se negó a ratificar dicho tratado, de modo que desde un punto de vista legal, nunca llegó a entrar en vigor. Y, sin embargo, ambas partes lo respetaron al pie de la letra hasta que en 1987 el cambio de situación, de la mano de Gorbachov, lo convirtió en caduco. Incluso en los difíciles años 83, 84 y 85, cuando la presidencia Reagan adoptó una política internacional muy radical frente a la URSS, ambas partes respetaron todas y cada una de las cláusulas del SALT II que, insisto, nunca llegó a tener vigencia legal ante el veto de hecho del senado norteamericano. Por tanto, el régimen de control sobre las armas nucleares, que no ha sido democrático ni por sus procedimientos ni por su gestión, ha mostrado —como conjunto de prácticas y de normas— la paradoja de que en un sistema desregulado (el mundo bipolar desde 1947 a 1987), determinados actores pueden generar un proceso parcial que muestra un elevadísimo grado de racionalidad. En el caso de las armas nucleares se puede subrayar su aparente irracionalidad por el coste económico (si se compara con inversiones iguales en campos pacíficos), la inmoralidad de su uso, etc., desde un punto de vista moral y filosófico. Pero, desde un punto de vista político y racional, partiendo de su existencia y de su capacidad destructiva (la famosa *overkill capacity*), y admitiendo que el mundo bipolar acumuló durante cuatro décadas una cantidad de tensión política e ideológica sin precedentes, el régimen de *arms control* expresa una gran capacidad de elección racional en las opciones de los actores implicados, al menos de los detentadores del arma nuclear (Laird, 1988).

En el otro extremo, el uso de la fuerza en todas sus fases y expresiones, paradigma del desorden en el sistema internacional, mediatizado apenas por los logros alcanzados en los intentos de someterlo a las pautas del derecho internacional. Para muchos autores (Northedge, 1974; Hoffmann, 1991; Ziegler, 1984) el uso de la fuerza es el paradigma básico del sistema internacional, al menos como elemento dominante. Es cierto que la fuerza parece ser la norma y no la excepción en el sistema internacional. Y se trata de una definición de fuerza en sentido estricto: obligar a otro a actuar de una manera o en determinado sentido, aun contra su propia voluntad. Con esa acepción en la mano, la noción se ensancha y gana peso, puesto que no se reduce el uso de la fuerza a la guerra, que no es más que uno de sus polos extremos. De la presión amistosa, diplomática, declarativa, a la presión económica, hasta la amenaza del uso virtual de la fuerza militar, antes de alcanzar la guerra efectiva, el uso de la fuerza —real o potencialmente— ha sido una de las pautas básicas del comportamiento de los actores en el sistema aquí analizado, sin que un único centro investido de autoridad pública pudiera esgrimir su monopolio coercitivo. Y ello no únicamente entre adversarios o enemigos. Entre aliados, en el seno de la OTAN, dentro de las Naciones Unidas, en el plano regional europeo, etc, muchos son los ejemplos que se pueden considerar.

Con todo, al analizar el uso de la fuerza no se puede simplemente decir de ella que define el ámbito (dominante) del sistema internacional, pues el concepto de fuerza está muy vinculado al de poder, y el poder está en el centro de la política, incluso la estatal-interna, que proponemos como ejemplo de régimen ordenado. En el sistema internacional, en la actualidad, es necesario introducir también distinciones en el terreno del uso de la fuerza. Por un lado, por ejemplo, hay todo un régimen del uso de la fuerza relativamente regulado y normativizado, y que corre a cargo de los actores más estrictamente internacionales: Estados y organizaciones internacionales. En efecto, las relaciones interestatales, como señala Aron (1984), no excluyen el uso de la fuerza, pero lo tienen bastante codificado. El derecho de la guerra, el derecho de gentes a lo largo del siglo XX, las convenciones sobre protección de poblaciones civiles en caso de guerra (Ginebra), son una referencia clara. Por supuesto, toda esta dimensión normativizada del uso de la fuerza en su nivel más extremo (la guerra) es casi siempre vulnerada, puesto que, además, la evolución de las técnicas de la guerra moderna (no podemos entrar en ello en detalle) tiende a ello de modo dramático. Pero vulnerar una norma que existe es situar dicho comportamiento en un terreno medible; queda como referencia, y ello explica la insistencia de los Estados en hacer «como si» cumplieran estrictamente el derecho de gentes y el derecho de guerra. Es un valor relativo, pero relevante si la alternativa hubiera de ser la inexistencia de esta dimensión normativa. Mientras que, paralelamente, es mucho más complicado afrontar el uso de la fuerza y de la violencia por actores transnacionales o por actores no transnacionales pero que actúan prescindiendo de toda la dimensión normativa del uso de la fuerza. Podemos mencionar, como paradigma, algunos de los terrorismos transnacionales de los años ochenta, de inspiración islámica radical o de otro tipo, para entender esta afirmación. Por ejemplo, en Irán, inmediatamente después de la caída del Sha como consecuencia de la revolución islámica —crisis de régimen, transición de dictadura a dictadura, irrupción de una nueva ideología política radical (o relativamente nueva)—, el nuevo régimen impulsa y controla el asalto a la embajada de Estados Unidos en Teherán, la captura de decenas de diplomáticos de dicho país, y su encarcelamiento en condiciones sumamente humillantes (y explotadas a nivel informativo por los propios captores). En este conflicto se superponen en el tiempo la dimensión internacional —conflicto entre dos Estados— y la dimensión transnacional —desafío de un actor transnacional—, conflicto que duró más de un año. Es obvio que lo sucedido transgredía todas las convenciones interestatales de tipo diplomático y del derecho internacional. Es obvio también que Irán sabía que la otra parte no estaba en condiciones de tomar represalias exactamente simétricas —asaltar la embajada de Irán ante las Naciones Unidas, por ejemplo—. Es obvio, finalmente, que Jomeini perseguía la demostración que ante un acto de este tipo la fuerza militar —nuclear o convencional—, económica y tecnológica de una superpotencia, no podía hacer nada para liberar a sus ciudadanos. Jomeini demostraba adicionalmente que, ante un acto de este tipo —producto de la decisión unilateral—, el sistema bipolar era irrelevante. Sólo quedaba negociar, pero negociar es de entrada reconocer al interlocutor y darle una legitimidad, aunque sea implícita. La lección no cayó en saco roto, pues el secuestro —que en algunos casos duró años— de ciudadanos occidentales en Líbano, entre 1985 y 1991, demostró la utilidad de esta estrategia, forzando a grandes potencias (Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia, Estados Unidos) a nego-

ciar sobre temas de política exterior con la mediación de países supuestamente terceros (Siria, Irán).

Sea como fuere, la relación entre orden y desorden en el sistema internacional nos lleva a un entramado construido sobre tres dimensiones.

El primero es el parámetro de la dimensión horizontal del sistema internacional, es decir, la que define las relaciones horizontales entre los actores, y que pone el acento en el actor Estado y el actor organización internacional, así como en la dimensión formal normativa del sistema: la igualdad —principio de soberanía de los Estados, principio de no injerencia en sus asuntos internos— entre las partes, que se formaliza en las organizaciones internacionales y en los principios del derecho internacional público.

El segundo es el parámetro de la dimensión vertical, en la que emerge el tema de las relaciones de poder y de fuerza entre los diversos actores. El mundo bipolar, la política de bloques, las potencias regionales y el uso de la fuerza ejemplifican esa dimensión de «jerarquía de hecho» que se produce en la práctica del sistema internacional, y que la dimensión horizontal no puede ignorar aunque lo pretenda. Curiosamente, incluso en las Naciones Unidas, la relación entre su Asamblea General —ejemplo «horizontal»— y el Consejo de Seguridad (y el veto de los cinco miembros permanentes) —ejemplo «vertical»— pone en evidencia estos dos parámetros del sistema.

El tercer parámetro es más complejo de describir. De lo dicho hasta ahora se deducen dos tendencias aparentemente contradictorias: por un lado, el actor Estado ya no tendría la importancia que tenía en sistemas internacionales anteriores (por ejemplo, antes de 1939), pues compite con otros actores, coexiste bien o mal con organizaciones internacionales, contempla con ansiedad la erosión del en teoría intocable principio de soberanía (Moreau-Defarges, 1992; Donnedieu de Vabres, 1984); por el otro, a pesar de todo ello, el Estado está en el centro de todas y cada una de las reflexiones que hemos analizado hasta ahora. Es el sujeto esencial del las organizaciones internacionales; es el promotor o freno del desarrollo del derecho internacional (si los Estados se ponen de acuerdo, éste sufre un impulso importante, en caso contrario, se debilita enormemente); es el impulsor principal de los regímenes internacionales más eficaces (desde el *arms control* al proceso comunitario europeo, con todos sus altibajos) (Laird, 1988; Hass, 1970); es el protagonista de toda negociación fructífera, ya se produzca ésta en sede bilateral o multilateral, en diplomacia interestatal o mediante organizaciones internacionales. En otras palabras, está en el centro de todos los debates internacionales. Y todo proceso conflictivo, cuando entra en su fase de resolución (por una vía u otra), debe inevitablemente pasar por una formalización de dicha resolución que sólo los Estados (y las organizaciones internacionales) pueden asumir y garantizar. En otras palabras, el Estado sigue siendo un actor central, inevitable e insustituible dentro del sistema internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, D., y BYME, P. (1985): «Multilateral decision-making and implementation: the case of the European community», en S. SMITH y M. CLARKE (eds.), *Foreign policy implementation and foreign policy behaviour*, Allen & Urwin, Londres.

- ALLISON, G. T. (1971): *Essence of decision*, Little, Brown & Co, Boston.
- ARENAL, C. del (1984): *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.
- ARON, R. (1984): *Paix et guerre entre nations*, Calman Levy, París (versión española en Alianza, Madrid).
- F. ATTINA (1979): *Diplomazia e politica estera*, Franco Angeli, Milán.
- (1983): *La politica internazionale contemporanea (1945-1980)*, Franco Angeli, Milán.
- BARBÉ, E. (1987): «El equilibrio del poder en la teoría de las relaciones internacionales», *Afers Internacionals*, n.º 11.
- (1992): *La comunitat europea y la nova Europa*, Publicacions Fundació J. Bofill, Barcelona.
- BARBÉ, E., y GRASA, R. (1989): «Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales: la teoría del régimen internacional», *Afers Internacionals*, n.º 17.
- BEITZ, Ch. R. (1979): *Political theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- BRAILLARD, Ph. (1977a): *Theorie des Relations Internationales*, PUF, París.
- (1977b): *Theorie des systèmes et relations internationales*, Émile Bruylant, Bruselas.
- BRZOSKA, M. (1992): «Is the non-proliferation system a regime? A comment on Trevor McMorris Tate», *Journal of Peace Research*, vol. 29, n.º 2.
- BULL, H. (1985): *The anarchical society*, MacMillan, Londres.
- BURTON, J. W. (1986): *Teoría general de las relaciones internacionales*, UNAM, México.
- CARRILLO SALCEDO, J. A. (1985): *El derecho internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid.
- CASSESE, A. (1986): *Le droit international dans un mode divisé*, Berger-Levrault, París.
- CHARPENTIER, J. (1984): *Institutions Internationales*, Dalloz, París.
- COLARD, D. (1987): *Les Relations Internationales*, Masson, París.
- DONADIEU DE VABRES, J. (1984): *L'État*, PUF, París.
- EASTON, D. (1982): *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires.
- FALK, R., et al. (1985): *International Law: a contemporary perspective*, Westview Press, Boulder.
- FRANKEL, J. (1963): *The making of foreign policy*, Oxford University Press, Londres.
- (1973): *Contemporary International Theory and the behaviour of the states*, Oxford University Press, Londres.
- (1979): *International Relations in a Changing world*, Oxford University Press, Londres.
- GARCÍA PELAYO, M. (1982): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- GEORGE, S. (1985): *Politics and Policy in the European community*, Clarendon Press, Oxford.
- HILL, Ch., y LIGHT, M. (1978): «Foreign Policy analysis», en A. J. R. GROOM y C. R. MITCHELL, (eds.), *International Relations Theory*, Frances Pinter, Londres.
- HOFFMANN, S. (1979): *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.
- (1985): «L'ordre international», M. GRAWITZ y J. LECA, *Traite de Science Politique* (4 t.), PUF, París.
- HOLSTI, K. J. (1972): *International Politics*, Prentice Hall, Englewoods Cliffs (NJ).
- LAIRD, R. F. (1988): *West european arms control policy*, Institute for defense analyses, Alexandria (Virginia).
- LINDBLOM, Ch. E. (1991): *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, MAP, Madrid.
- MCLEAN, S. (1986): *How nuclear weapons decisions are made*, MacMillan, Londres.
- MEDINA, M. (1982): «La estructura de la sociedad internacional. Algunas consideraciones elementales», *Sistema*, n.º 49.
- MENY, I., y THOENIG, J. C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- MERLE, M. (1982): *Sociologie des Relations Internationales*, Daloz, París (versión española en Alianza, Madrid).
- (1984): *La politique étrangere*, PUF, París.
- (1985b): «La politique étrangere», en M. GRAWITZ y J. LECA, *Traite de Science Politique*, 4 vols., PUF, París.
- MESA, R. (1979): *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*, Taurus, Madrid.
- (1982): *La sociedad internacional contemporánea*, Taurus, Madrid.
- MOREAU-DEFARGES, Ph. (1992): *Problèmes stratégiques contemporains*, Hachette, París.
- NORTHEDGE, F. S. (1974): *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, El Ateneo, Buenos Aires.

- PANEBIANCO, A. (1986): «La dimensione internazionale dei processi politici», en G. PASQUINO (ed.), *Manuale di Scienza Politica*, Il Mulino, Bolonia.
- PÉREZ TREMPES, P. (1988): «El control parlamentario de la política exterior», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 15.
- REMIRO BROTONS, A. (1984): *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid.
- SCHMITTER, P. (1992): «La Comunidad europea como forma emergente de dominación política», en J. BENEDICTO y F. REINARES (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza, Madrid.
- TRUYOL SERRA, A. (1981): *La sociedad internacional*, Alianza, Madrid.
- ZORGBIBE, Ch. (1983): *Les Relations Internationales*, PUF, París.